



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-008-03/2014
P/14/045

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/045 Pomoc w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2012-2013 (oraz 2014 – do dnia zakończenia kontroli w zakresie osiągniętych efektów), a także lata wcześniejsze w zakresie niezbędnym dla realizacji celów kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Kontrolę przeprowadził na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ Zbigniew Biegaj, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90205 z dnia 6 czerwca 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1, 2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ostrowcu Świętokrzyskim, 25-400 Ostrowiec Świętokrzyski, ul. Świętokrzyska 22 (dalej: PCPR).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Mieczysław Libuda, p.o. Dyrektor PCPR od 3 czerwca 2013 r. Uprzednio funkcję dyrektora PCPR pełniła Barbara Cudzik. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna	W okresie objętym kontrolą w PCPR rozpoznawano potrzeby związane z usamodzielnianiem wychowanków pieczy zastępczej i zabezpieczano na ten cel odpowiednie środki finansowe. Obsada kadrowa na stanowiskach związanych z realizacją ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ (dalej: ustawa o pieczy zastępczej) była niemal wystarczająca. Opracowany przez Centrum trzyletni powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej prawidłowo identyfikował główne problemy i wskazywał zadania do realizacji, choć nie został on powiązany z budżetem jednostki samorządu terytorialnego. Ponadto nie przedkładano Radzie Powiatu Ostrowieckiego zestawienia potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, wymaganego art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej. PCPR informowało o możliwościach korzystania ze świadczeń, związanych z usamodzielnianiem. Pomocą objęto wszystkich byłych wychowanków pieczy zastępczej, wnioskujących o jej przyznanie. Świadczenia udzielane były osobom spełniającym wymogi określone w ustawie o pieczy zastępczej, a wydawanie decyzji administracyjnych przyznających pomoc odbywało się na zasadach wynikających z Kodeksu postępowania administracyjnego. Proces usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej nie był w pełni skuteczny, występowały bowiem przypadki odstępowania od procesu usamodzielniania, a wśród usamodzielnionych w latach 2010-2011 wychowanków pieczy zastępczej niemal co czwarty korzystał ze świadczeń pomocy społecznej. Bariere skuteczności procesu usamodzielniania stanowiły trudności ze znalezieniem pracy oraz mieszkania. Okres oczekiwania pełnoletnich
--------------	---

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm. Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

wychowanków pieczy zastępczej na mieszkanie z zasobów gminy wynosił w 2013 r. 31 miesięcy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

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

1.1. W latach 2012-2013 powiat ostrowiecki realizował zadania w zakresie pomocy w usamodzielnianiu pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej za pośrednictwem PCPR, zgodnie z art. 182 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej. Na podstawie art. 76 ust. 1 tej ustawy, zarządzeniem Starosty Ostrowieckiego z 12 października 2011 r. na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie ostrowieckim wyznaczono PCPR. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PCPR⁴ realizacją zadań z zakresu ustawy o pieczy zastępczej zajmował się Dział ds. pracy z rodziną i dzieckiem (dalej: Dział), w ramach którego funkcjonował zespół ds. pieczy zastępczej oraz zespół ds. pomocy instytucjonalnej i realizacji świadczeń. [dowód: akta kontroli str. 696-704]

W badanym okresie w pieczy zastępczej w powiecie ostrowieckim przebywało 55 osób w wieku od 18 do 24 lat. W latach 2012-2013 pieczę zastępczą opuściło 21 wychowanków. Wszystkie osoby wyznaczyły opiekuna usamodzielnienia oraz opracowały indywidualne programy usamodzielnienia (dalej także IPU). W okresie tym PCPR przyznał pomoc następującej liczbie usamodzielnianych wychowanków pieczy zastępczej⁵:

- pomoc pieniężną na usamodzielnienie – 3 osobom w 2012 r. i 3 w 2013 r. (w tym po jednej osobie w każdym roku na podstawie ustawy o pieczy zastępczej);
- pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki – 41 osobom w 2012 r. i 44 w 2013 r. (w tym odpowiednio 7 i 20 osobom na podstawie ustawy o pieczy zastępczej⁶);
- pomoc na zagospodarowanie – 1 osobie w 2012 r. i 2 w 2013 r. (w tym 1 osobie w 2013 r. na podstawie ustawy o pieczy zastępczej).

Nie przyznawano pomocy w uzyskaniu zatrudnienia ani mieszkań chronionych dla osób usamodzielnianych. (dowód: akta kontroli str. 38-39)

Odnosząc się do kwestii pozostawania pełnoletnich osób w pieczy zastępczej, p.o. dyrektor PCPR Mieczysław Libuda wyjaśnił: *ustawa z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określiła sposób udzielania pomocy osobom wkraczającym w dorosłość, uprzednio umieszczonym w pieczy zastępczej. W zależności od całokształtu indywidualnej sytuacji wychowankowie przed osiągnięciem pełnoletniości mieli możliwość wyboru przebywania w dotychczasowej rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, placówce opiekuńczo-wychowawczej, za zgodą odpowiednio rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka, dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej, nie dłużej niż do ukończenia 25 roku życia, opuszczenia, po osiągnięciu pełnoletniości, odpowiednich form pieczy zastępczej. Większość osób, które ukończyły 18 rok życia w latach 2012-2013 zdecydowała o pozostaniu w dotychczasowych środowiskach zastępczych. Przyczyną takiego stanu rzeczy były następujące: wyższa kwota miesięcznego świadczenia pieniężnego dla rodziny zastępczej niż pomoc na kontynuowanie nauki, sytuacja zdrowotna i niezdolność do samodzielnej egzystencji, sytuacja rodzinna, tj. stopień pokrewieństwa i występując więzi z osobami, z którymi wychowanek zamieszkuje ze względu na umieszczenie w pieczy zastępczej, potrzeba zachowania stabilizacji ze*

⁴ Regulamin organizacyjny PCPR wprowadzono uchwałą nr 48/2012 Zarządu Powiatu z 7 marca 2012 r.

⁵ Dla wszystkich wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą po 1 stycznia 2012 r. i usamodzielniają się na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, jak i tych którzy wcześniej ukończyli 18 rok życia, a proce usamodzielnienia kontynuują w oparciu o przepisy ustawy o pieczy zastępczej.

⁶ W tym osoby, którym na podstawie przepisów obowiązujących przed 1 stycznia 2012 r. odmówiono prawa do pomocy na kontynuowanie nauki z powodu nieprzebywania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo niespełnienia kryterium dochodowego, a w wyniku spełnienia warunków określonych w ustawie o pieczy zastępczej nabyli – w myśl art. 240 ust. 3 ustawy – prawo do tej pomocy.

względem na realizację obowiązku szkolnego na końcowym etapie danego szczebla kształcenia. Dla uzyskania całościowego obrazu sytuacji nie sposób nie przywołać przyczyn opuszczenia odpowiednich form pieczy zastępczej. Powodami samodzielnego życia było: zawieranie związków formalnych i nieformalnych, rodzicielstwo, chęć podjęcia samodzielnego życia. [dowód: akta kontroli str. 598-609]

Informacje na temat liczby wychowanków pieczy zastępczej, przewidzianych do objęcia procesem usamodzielnienia PCPR pozyskiwało na podstawie korespondencji z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi danych zgromadzonych w PCPR. [dowód: akta kontroli str. 5-18]

1.2. W latach 2012 – 2013 cztery osoby⁷, które opuściły pieczę zastępczą, nie zostały objęte żadną formą usamodzielnienia z następujących przyczyn:

- wyjazd do rodziny naturalnej za granicę i podjęcie tam pracy;
- niespełnianie warunku określonego w art. 141 ust. 1 ustawy o pieczy zastępczej, dotyczącego minimalnego czasu przebywania w pieczy zastępczej;
- śmierć wychowanka;
- niepodjęcie nauki (wychowanek przebywający w zakładzie karnym). [dowód: akta kontroli str. 43-86]

Mieczysław Libuda, p.o. Dyrektora PCPR wyjaśnił: *W odniesieniu do wychowanków usamodzielnianych, zgodnie z przepisami ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie odnotowano przypadków, aby nie zostały sporządzone Indywidualne Programy Usamodzielnienia, tym samym by nie wykazywano zainteresowania procesem usamodzielnienia. Występują natomiast problemy związane z realizowaniem przez wychowanków założeń zawartych w tym dokumencie, pomimo składanych przez wychowanków oświadczeń. (...) Proces usamodzielnienia w dwóch przypadkach [z czterech wyżej wymienionych – przyp. kontrolera] nie został zakończony, ponieważ jeden z wychowanków zamierza podjąć kształcenie od września 2014 r., drugi pozostaje w kontakcie z rodzeństwem i deklaruje współpracę z PCPR po powrocie do Polski. Każda z tych osób była informowana, przez odpowiedzialnego za ten zakres działań o przysługujących jej formach pomocy oraz o możliwości korzystania ze wsparcia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej i psychologa. Inicjowano kontakt z rodzinami zastępczymi, rodzeństwem i samymi wychowankami, bądź pracownikami placówki opiekuńczo-wychowawczej w celu ustalenia powodów nierealizowania założeń IPU.* [dowód: akta kontroli str. 598-609]

1.3. Na stronie internetowej PCPR w zakładce *Dział ds. pracy z rodziną i dzieckiem* zamieszczono informacje dotyczące realizowanych przez PCPR zadań związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej. W sposób szczegółowy informowano o formach pomocy, z jakich może skorzystać każdy usamodzielniający się wychowanek. Na dzień 21 lipca 2014 r. (data badania) nie zamieszczono jednak wykazu dokumentów, które należy złożyć wraz z wnioskiem o ubieganie się o pomoc finansową, ani nie wskazano osoby, która mogłaby udzielić szczegółowych informacji dotyczących procedury usamodzielnienia, jak i świadczeń związanych z usamodzielnieniem. [dowód: akta kontroli str. 87-90]

Mieczysław Libuda, p.o. dyrektora PCPR wyjaśnił: *PCPR posiada stronę internetową, która podlega ciągłej modyfikacji. Przewidujemy na stronie zamieszczanie procedur i wymaganych dokumentów oraz wskazanie do kontaktu. Nie dokonano standaryzacji strony w proponowanym zakresie, ponieważ doświadczenie pracowników Działu ds. pracy z rodziną i dzieckiem dowodzi, że pośredni przekaz informacji jest mniej skuteczny niż odbywający się w trakcie styczności bezpośrednich. Wiedzę na temat szczegółowych procedur zainteresowane osoby mogą zdobywać od pracowników odpowiedzialnych za wykonywanie poszczególnych zadań, w tym od koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Przed osiągnięciem pełnoletniości wychowankowie pieczy zastępczej są informowani o przysługujących im świadczeniach. Prowadzone są rozmowy z wychowankami, z osobami sprawującymi nad nimi pieczę zastępczą i pełniącymi funkcję opiekuna usamodzielnienia. Popularną formą kontaktu w celu uzyskania informacji jest rozmowa telefoniczna, niekiedy przekaz elektroniczny.* [dowód: akta kontroli str. 598-609]

⁷ Trzy osoby z rodzinnej pieczy zastępczej i jedna z pieczy zastępczej instytucjonalnej.

1.4. W 2012 r. wydatki PCPR wyniosły ogółem 4.369,4 tys. zł, z czego 1.988,3 tys. zł (45,5%) przeznaczono na finansowanie zadań związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej. Na działalność rodzin zastępczych wydatkowano 1.801,6 tys. zł (rozdział 85204), a placówek opiekuńczo-wychowawczych – 130,8 tys. zł (rozdział 85201). [dowód: akta kontroli str. 91-93, 94-111]

Na finansowanie świadczeń związanych z usamodzielnianiem wychowanków, po wejściu w życie ustawy o pieczy zastępczej, w 2012 r. PCPR wydatkowało 55,9 tys. zł, z czego: 36,6 tys. zł z tytułu pomocy finansowej na kontynuowanie nauki dla 14 osób⁸. Na pomoc w usamodzielnieniu⁹ 3 wychowanków pieczy zastępczej wydatkowano 14,8 tys. zł, a 4,5 tys. zł z tytułu pomocy finansowej na zagospodarowanie dla 2 wychowanków (na podstawie ustawy o pieczy zastępczej). [dowód: akta kontroli str. 29, 30-42]

W 2013 r. wydatki PCPR wyniosły ogółem 4.451,9 tys. zł, z czego 1.978,3 tys. zł (44,4%) przeznaczono na realizację zadań związanych z realizacją ustawy o pieczy zastępczej. Na finansowanie rodzin zastępczych wydatkowano 1.718,5 tys. zł, a placówek opiekuńczo-wychowawczych – 101,3 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 91-93, 130-146]

Na świadczenia związane z usamodzielnianiem wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą po wejściu w życie ustawy o pieczy zastępczej w 2013 r. PCPR wydatkowało 158,5 tys. zł, w tym dla osób usamodzielnianych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych 53,0 tys. zł, a w rodzinach zastępczych – 105,5 tys. zł. Z powyższej kwoty na pomoc finansową dla 34 wychowanków pieczy zastępczej¹⁰ na kontynuowanie nauki wydatkowano 144,2 tys. zł. Na świadczenia związane z usamodzielnianiem dwóch wychowanków wydatkowano 9,9 tys. zł, a 4,5 tys. zł – z tytułu świadczeń na zagospodarowanie dla dwóch osób¹¹. [dowód: akta kontroli str. 32-42]

W 2013 r. na realizację procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej, którzy uzyskali pełnoletniość w latach 2012-2013 PCPR wydatkowało ogółem kwotę 64,2 tys. zł, w tym na kontynuowanie nauki przez 16 wychowanków 59,7 tys. zł, a na świadczenia związane z usamodzielnianiem dla trzech wychowanków – 4,5 tys. zł. [dowód: akta kontroli str. 29]

Zarówno w 2012 r., jak i w 2013 r. PCPR nie wydatkowało wszystkich środków budżetowych, przewidzianych w planach finansowych. Plan finansowy na koniec 2013 r. wykonano w 98,0%, a wydatki zaplanowane na realizację ustawy o pieczy zastępczej w 98,8%. Plan finansowy na koniec 2013 r. został wykonany w 95,7%, a wydatki na realizację ustawy o pieczy zastępczej – w 97,7%. [dowód: akta kontroli str. 91-93]

W okresie objętym kontrolą PCPR korzystało z dotacji celowych z budżetu państwa w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej:

- na 2012 r. – szkolenie rodzin zastępczych, osób prowadzących rodzinne domy dziecka oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego (w 2012 r., otrzymana dotacja celowa 9,2 tys. zł, wydatkowano 9,1 tys. zł);
- na 2012 r. – koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – druga edycja (otrzymana dotacja 23,5 tys. zł, wydatkowana w całości);
- na 2013 r. – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej (otrzymana dotacja w kwocie 30,7 tys. zł została wydatkowana w całości).

Ponadto PCPR w 2012 r. korzystało z dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych powiatu na podstawie dwóch umów na łączną kwotę

⁸ W tym: sześciu wychowanków, którzy otrzymały świadczenia na podstawie ustawy o pieczy zastępczej, które osiągnęły pełnoletniość przed 1994 r., dwie osoby otrzymały świadczenie na podstawie art. 240 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej i sześciu wychowanków, którzy otrzymały świadczenie na podstawie ustawy o pieczy zastępczej z rocznika 1994 r. (13,4 tys. zł).

⁹ Z rocznika 1992, 1993 i 1994.

¹⁰ Dla 10 osób, którym wypłacono świadczenie na podstawie art. 240 ust. 3 ustawy o pieczy zastępczej, ośmiu osób, którzy otrzymali świadczenia na podstawie ustawy o pieczy zastępczej i 16 osób, które ukończyły 18 lat w latach 2012-2013 i podjęły proces usamodzielnienia.

¹¹ Różnica w podsumowaniach w porównaniu z ww. kwotą 158,5 tys. zł wynika z zastosowanych zaokrągleń.

108,7 tys. zł, z której wydatkowano 102,2 tys. zł. Z zestawienia obrotów i sald dla konta 130 za grudzień 2012 r. i 2013 r. wynika, że dokonano rozliczenia otrzymanych dotacji celowych. [dowód: akta kontroli str. 155-163]

W latach 2012-2013 nie podjęto żadnej decyzji odmawiającej pomocy dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej. P.o. Dyrektor PCPR, Mieczysław Libuda wyjaśnił: *Wprowadzenie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej spowodowało zwiększenie wydatków na realizację powierzonych zadań, otrzymane środki finansowe w latach 2012-2013 były wystarczające.* [dowód: akta kontroli str. 164, 598-609]

1.5. W okresie objętym kontrolą w Dziale zatrudnionych było 10 pracowników, w tym w Zespole ds. pieczy zastępczej 5 osób na stanowiskach: starszego specjalisty pracy z rodziną, starszego koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dwóch koordynatorów oraz psychologa. W Zespole ds. pomocy instytucjonalnej i realizacji świadczeń również zatrudnionych było 5 pracowników na stanowiskach: starszego specjalisty pracy z rodziną, dwóch specjalistów pracy z rodziną, pracownika socjalnego i starszego inspektora. [dowód: akta kontroli str. 165-166]

P.o. dyrektor PCPR, Mieczysław Libuda wyjaśnił: *w początkowym okresie obsada w Zespole ds. pieczy zastępczej nie była wystarczająca. Zadania ustawowe, do realizacji, których zostało zobligowane PCPR w Ostrowcu Św. wymagały zatrudnienia odpowiedniej liczby koordynatorów w odniesieniu do ilości rodzinnych form pieczy zastępczej. Obecnie potrzeby w tym zakresie są niemal w pełni zaspokojone. W odniesieniu do Zespołu ds. pomocy instytucjonalnej i realizacji świadczeń istnieje nadal konieczność zwiększenia zatrudnienia o dwa etaty. Prowadzone były rozmowy na temat zwiększenia liczby etatów w związku z realizacją zadań związanych z ustawą o pieczy zastępczej.* [dowód: akta kontroli str. 598-609]

Do wydawania w imieniu starosty ostrowieckiego decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pieczy zastępczej upoważnienia posiadali: była dyrektor PCPR Barbara Cudzik i p.o. dyrektor Mieczysław Libuda. [dowód: akta kontroli str. 167-168]

1.6. Zgodnie z art. 180 pkt 1 ustawy o pieczy zastępczej Rada Powiatu w Ostrowcu Świętokrzyskim przyjęła 3-letni Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Ostrowieckim na lata 2012-2014¹², zawierający coroczny limit rodzin zastępczych zawodowych (dalej: Program). Wykonanie uchwały powierzono Zarządowi Powiatu oraz dyrektorowi PCPR. Program został przygotowany w oparciu o diagnozę sytuacji społecznej i funkcjonującego na terenie powiatu ostrowieckiego systemu pieczy zastępczej. Jako cel główny Programu przyjęto stworzenie w powiecie ostrowieckim zintegrowanego systemu pieczy zastępczej z ukierunkowaniem na rodzinne formy wsparcia. Natomiast jako cele szczegółowe wymieniono: [1] rozwój i wsparcie rodzinnych form pieczy zastępczej, [2] pracę z rodzinami biologicznymi dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, [3] wsparcie pełnoletnich wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych w procesie usamodzielniania, [4] utrzymanie odpowiedniego poziomu świadczonych usług na terenie powiatu ostrowieckiego w zakresie instytucjonalnej pieczy zastępczej.

W Programie w rozdziale czwartym uwzględniono zagadnienia dotyczące pełnoletnich wychowanków rodzin zastępczych i placówek opiekuńczo – wychowawczych i ich usamodzielniania. Przedstawiono zasady, wynikające z ustawy o pieczy zastępczej, dotyczące korzystania z pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie, zagospodarowanie, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w uzyskaniu zatrudnienia, przez osobę opuszczającą rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, po osiągnięciu pełnoletności.

W Programie dla osiągnięcia celu szczegółowego [3] określono następujące działania: wspieranie osób usamodzielnianych w uzyskaniu wykształcenia lub kwalifikacji zawodowych, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, wdrażanie i realizacja projektów w ramach środków Europejskiego Funduszu Społecznego,

¹² Uchwała Nr XXII/149/12 Rady Powiatu Ostrowieckiego z 24 lutego 2012 r.

przyznawanie pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie oraz zagospodarowanie, motywowanie do aktywnego poszukiwania pracy i pomoc w zakresie poruszania się na rynku pracy. Wśród zakładanych rezultatów Programu wymieniono m.in. zapewnienie pomocy osobom usamodzielnianym poprzez udzielenie wsparcia realizacji indywidualnych programów usamodzielnienia.

W Programie nie przewidziano prowadzenia na bieżąco monitoringu jego realizacji. Nie zawierał on wartości docelowych wskaźników oceny efektywności działań ani kosztów jego realizacji, co umożliwiłoby powiązanie go z opracowywanymi budżetami powiatu na lata 2012-2014 oraz z przedsięwzięciami zgłaszanymi do realizacji na kolejne lata w ramach wieloletniej perspektywy finansowej powiatu ostrowieckiego. [dowód: akta kontroli str. 169-191, 192-208]

1.7. Zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej, kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie składa zarządowi powiatu corocznie sprawozdanie z działalności powiatowego centrum pomocy rodzinie oraz przedstawia zestawienie potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej. Dyrektor PCPR za lata 2012 – 2013 złożył zarządowi powiatu sprawozdania z zakresu realizowanych zadań przez PCPR. W ww. sprawozdaniu nie przedstawiano potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, natomiast w końcowej części zamieszczano plan i zamierzenia przewidziane do realizacji w kolejnym roku¹³. [dowód: akta kontroli str. 203-321]

W wyjaśnieniu p.o. Dyrektor PCPR Mieczysław Libuda stwierdził, że *nie dokonano wymagań przedłożenia Radzie Powiatu zestawienia potrzeb zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Niemniej jednak potrzeby takie zostały zdiagnozowane i mają odzwierciedlenie w planie wydatków do projektu budżetu na lata 2012-2013*. [dowód: akta kontroli str. 598-609]

Z informacji Starosty Ostrowieckiego wynika, że sprawy związane z usamodzielnieniem wychowanków pieczy zastępczej były, w okresie objętym kontrolą, przedmiotem trzech posiedzeń Rady Powiatu¹⁴ oraz trzech posiedzeń Komisji Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Rady Powiatu Ostrowieckiego¹⁵. W 2012 r. na posiedzeniu Rady Powiatu podjęto uchwałę w sprawie uchwalenia 3 letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Ostrowieckim, na lata 2012-2014. W 2013 r. na posiedzeniu Rady Powiatu w dniu 29 kwietnia 2013 r. podjęto uchwałę w sprawie przyjęcia sprawozdania z zakresu realizowanych zadań przez PCPR w Ostrowcu Św. za 2012 r. Podobną uchwałę przyjęto w 2014 r. na posiedzeniu Rady Powiatu w dniu 30 kwietnia 2014 r. przyjmując sprawozdanie z zakresu realizowanych zadań przez PCPR w Ostrowcu Św. za 2013 r.

Posiedzenia Komisji Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Rady Powiatu Ostrowieckiego dotyczyły wydania opinii do projektów uchwał podejmowanych przez Radę Powiatu Ostrowieckiego. Ww. Komisja pozytywnie zaopiniowała projekty uchwał w sprawach: uchwalenia 3 letniego Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Ostrowieckim na lata 2012-2014 oraz przyjęcia sprawozdań za lata 2012 r. i 2013 r. z zakresu realizowanych zadań przez PCPR w Ostrowcu Św. [dowód: akta kontroli str. 322-347]

1.8.-1.9. Realizując obowiązek sprawowania przez wojewodę nadzoru nad działalnością placówek opiekuńczo-wychowawczych, wynikający z art. 122 ustawy o pieczy zastępczej, pracownicy Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach w latach 2012-2013 przeprowadzili po dwie kontrole w dwóch placówkach opiekuńczo-wychowawczych funkcjonujących na terenie powiatu ostrowieckiego, tj. Niepublicznej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej „Nasz Dom” (NPO-W „Nasz Dom”) w Ostrowcu Św. i Niepublicznej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej „Przystań” w Małachowie (NPO-W „Przystań”).

¹³ W zamieszczonych ośmiu zamierzeniach do realizacji na 2013 r. przewidziano wyposażenie mieszkań chronionych dla sześciu pełnoletnich wychowanków utworzonych przy NPO-W „Przystań” w Małachowie w ramach projektu „Aktywna dorosłość” (z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) oraz – podobnie jak w zamierzeniach na 2014 r. – pozyskiwanie środków unijnych na realizację ww. projektu systemowego.

¹⁴ W dniach: 24 lutego 2012 r., 29 kwietnia 2013 r. i 30 kwietnia 2014 r.

¹⁵ Posiedzenia Komisji Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Rady Powiatu Ostrowieckiego z: 20 lutego 2012 r., 25 kwietnia 2013 r. i 29 kwietnia 2014 r.

W wyniku przeprowadzonych kontroli w NPO-W „Nasz Dom” nie stwierdzono nieprawidłowości. Do dyrektora NPO-W „Przystań” skierowano cztery zalecenia dotyczące m.in. zmodyfikowania indywidualnych planów pracy z dzieckiem i rodziną oraz zobowiązania psychologa do prowadzenia dokumentacji świadczącej o pracy z dzieckiem. Dyrektor skontrolowanej jednostki poinformował Wydział Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach o zrealizowaniu wszystkich zaleceń pokontrolnych. [dowód: akta kontroli str. 348-371]

1.10. Z analizy dokumentacji 17 wychowanków pieczy zastępczej, którzy w latach 2012 – 2013 osiągnęli pełnoletność wynika, że 12 osób wystąpiło do Zakładu Usług Miejskich w Ostrowcu Świętokrzyskim (dalej: ZUM) z wnioskiem o przydział mieszkania z zasobów gminy. PCPR w 2013 r. skierowało do ZUM pisma ze szczególną prośbą o uwzględnienie wniosku o przydział mieszkania dla trzech osób usamodzielnianych. Pięć osób otrzymało zawiadomienie o zakwalifikowaniu do przydziału mieszkania z zasobów miasta. Jeden z wychowanków powrócił do NPO-W „Przystań” i zawarł z dyrektorem kontrakt w sprawie korzystania z pokoju dla wychowanków pełnoletnich w ww. placówce. Kontrakt zawarto na czas nauki w szkole. [dowód: akta kontroli str. 372-376]

Z przekazanej informacji przez Prezydenta Miasta Ostrowca Świętokrzyskiego Jarosława Wilczyńskiego wynika, że pracownicy PCPR byli w stałym kontakcie z pracownikami ZUM, poczynając od złożenia wniosku aż do otrzymania przydziału mieszkania. Współpraca odbywała się na zasadzie wizyt pracowników w ZUM, rozmów telefonicznych oraz pism kierowanych do zakładu. Pracownicy PCPR zgłaszali się z wychowankami do ZUM w momencie przydziału mieszkania, dokonując oględzin tego mieszkania oraz pomagając w podjęciu decyzji o przyjęciu lokalu. Pracownicy PCPR pomagali również w załatwianiu dalszych formalności związanych z przydziałem mieszkania, w tym również dokonywali wpłaty kaucji mieszkaniowej. [dowód: akta kontroli str. 377-403]

W Ostrowcu Świętokrzyskim w latach 2010-2013 z wnioskiem o wynajem lokalu komunalnego wystąpiło 31 wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą, lokale mieszkalne otrzymało 10 osób. W okresie tym liczba wszystkich oczekujących wychowanków ulegała systematycznemu zwiększeniu od pięciu osób w 2010 r. do 21 osób na koniec 2013 r., tj. o 320%. Również czas oczekiwania na przydział mieszkania ulegał zwiększeniu od średnio siedmiu miesięcy na koniec 2010 r. do 31 miesięcy na koniec 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 377-403]

Ponadto w latach 2010-2013 wychowankowie pieczy zastępczej zwracali się z wnioskami o przydział mieszkania z zasobów dwóch innych gmin powiatu ostrowieckiego – Bodzechowa oraz Kunowa. Z informacji otrzymanej od wójta Gminy Bodzechów wynika, że trzech wychowanków pieczy zastępczej, którzy zwrócili się o przydział mieszkania z zasobów gminy, takie mieszkania otrzymało. W Gminie Kunów w 2010 r. jedna osoba usamodzielniana otrzymała mieszkanie. Współpraca z PCPR polegała na pomocy w zasiedzeniu mieszkania i umorzeniu długu w należnościach za wodę i ścieki. [dowód: akta kontroli str. 403-408]

W powiecie ostrowieckim od stycznia 2014 r. udostępniono, w NPO-W „Przystań” w Małachowie, dwa mieszkania chronione dla sześciu osób opuszczających pieczę zastępczą. Wśród osób opuszczających pieczę zastępczą nie było osób zainteresowanych zamieszkaniem w tych mieszkaniach.

W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez powiat zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres objęty kontrolą PCPR nie wykazało udzielania osobom usamodzielnianym pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. P.o. Dyrektor PCPR, Mieczysław Libuda wyjaśnił, że pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych udzielona osobom usamodzielnianym została zawarta w informacji o świadczeniach na usamodzielnianie i zagospodarowanie, które były przez wychowanków przeznaczone na ten cel. [dowód: akta kontroli str. 381-400, 401-405, 406-409, 409-441, 598-609]

Ustalono nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość: Mimo że art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej zobowiązuje kierownika PCPR do przedstawiania zarządowi powiatu w sprawozdaniach z działalności jednostki potrzeb w zakresie systemu pieczy zastępczej, dyrektor PCPR nie realizował tego obowiązku, ograniczając się do przedstawiania w składanych sprawozdaniach za 2012 r. i 2013 r. planu i zamierzeń przewidzianych do realizacji. P.o. dyrektor PCPR, Mieczysław Libuda wyjaśnił: <i>nie dokonano wymagań przedłożenia Radzie Powiatu zestawienia potrzeb zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Niemniej jednak potrzeby takie zostały zdiagnozowane i mają odzwierciedlenie w planie wydatków do projektu budżetu na lata 2012-2013. [dowód: akta kontroli str. 598-609]</i>
Uwagi dotyczące badanej działalności	Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, niezwymlarowanie w opracowanym 3-letnim Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej kosztów realizacji poszczególnych zadań utrudnia zidentyfikowanie i powiązanie z nim przyjętych do realizacji zadań określonych w innych dokumentach, takich jak budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa.
Ocena cząstkowa	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Udzielanie pomocy na usamodzielnianie oraz jej skuteczność.

Opis stanu faktycznego	2.1. W PCPR nie opracowano wewnętrznych pisemnych procedur dotyczących zasad udzielania pomocy wychowankom pieczy zastępczej oraz kryteriów przyznawania świadczeń. Mieczysław Libuda, p.o. dyrektor PCPR wyjaśnił: <i>PCPR nie opracowało pisemnych procedur zasad udzielania pomocy usamodzielnianym wychowankom oraz kryteriów udzielania świadczeń, ponieważ z żadnego przepisu ustawy o wspieraniu rodziny systemie pieczy zastępczej nie wynika obowiązek opracowania takich procedur. PCPR stoi na stanowisku, że regulacja ustawowa jest na tyle klarowna, że nie wymaga ona uzupełnienia w drodze wewnętrznych procedur. [dowód: akta kontroli str. 598-609]</i> 2.2. Szczegółowymi badaniami objęto dokumentację 40 wychowanków pieczy zastępczej rodzinnej i instytucjonalnej, którzy w latach 2012 – 2013 uzyskali pełnoletniość, w tym 18 osób¹⁶, które podjęły procedurę usamodzielniania opuszczając pieczę zastępczą i czterech wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą i nie zostali objęci żadną z form usamodzielniania oraz 18 wychowanków, którzy po ukończeniu 18 roku życia postanowili pozostać w pieczy zastępczej do 25. roku życia. Z analizy dokumentacji wynika w szczególności, że: – wszyscy wychowankowie posiadali indywidualne programy usamodzielniania. W ustawowym terminie (art. 145 ust. 4 ustawy o pieczy zastępczej), tj. co najmniej na miesiąc przed uzyskaniem pełnoletności sporządzono 36 IPU. W pozostałych przypadkach przekroczenia terminu wynosiły od 5 do 10 dni, wszystkie dotyczyły wychowanków pozostających w pieczy zastępczej; – we wszystkich 40 przypadkach wskazanie opiekuna usamodzielniania przez wychowanka odbywało się na formularzu opracowanym przez PCPR w formie oświadczenia. Wychowanek miał obowiązek wskazania opiekuna usamodzielniania, wybór ten był akceptowany przez dyrektora PCPR. Opiekun usamodzielniania, również na formularzu opracowanym przez PCPR, składał oświadczenie, że wyraża zgodę na pełnienie funkcji opiekuna usamodzielniania, zna obowiązki związane z jej pełnieniem oraz zobowiązuje się do pomocy usamodzielnianemu wychowankowi w opracowaniu i realizacji IPU;
---------------------------	---

¹⁶ Jedna osoba przeniosła się do Opatowa i tam zamieszkała. Proces usamodzielniania realizowany jest przy udziale Starostwa Powiatowego w Opatowie i PCPR w Opatowie.

- w obowiązującym terminie, tj. co najmniej na dwa miesiące przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności, opiekuna wyznaczyło 25 wychowanków; opóźnienia w wyznaczeniu opiekuna usamodzielnienia wynosiły od 8 do 27 dni.
- IPU sporządzane były na formularzach opracowanych przez PCPR, każdy został podpisany przez osobę usamodzielnianą i opiekuna usamodzielnienia oraz zatwierdzony przez dyrektora PCPR. Jednocześnie wszyscy wychowankowie, którzy podjęli proces usamodzielnienia zobowiązali się, składając oświadczenie, do współpracy z opiekunem usamodzielnienia i osobami zobowiązanymi do pomocy w zakresie realizacji postanowień zawartych w programie. Jednocześnie oświadczaali, że są świadomi konsekwencji niewywiązywania się z obowiązków, jakie nakłada na nich program. [dowód: akta kontroli str. 43-86, 164, 442-481, 482-514]

2.2. W żadnym ze złożonych przez wychowanków wniosków o pomoc finansową na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie lub zagospodarowanie, nie określano wysokości oczekiwanego świadczenia. We wnioskach zgłaszano potrzebę otrzymania takiej pomocy, wskazując na brak środków finansowych na kontynuowanie procesu usamodzielnienia, w tym uczęszczania do szkoły i opłacania czesnego, ponoszenia kosztów związanych z dojazdem na zajęcia. W złożonych sześciu wnioskach, w tym trzech dotyczących usamodzielnienia i trzech dotyczących otrzymania pomocy na zagospodarowanie, wnioskodawcy zwracali uwagę na konieczność zakupu sprzętu AGD, mebli oraz przeprowadzenia drobnych remontów w lokalu, w którym osoba usamodzielniana zamieszkiwała po opuszczeniu pieczy zastępczej. Udzielana pomoc nie przekraczała kwot określonych w ustawie o pieczy zastępczej, dla poszczególnych jej form, tj. 500 zł miesięcznie na kontynuowanie nauki, 6.600 zł na usamodzielnienie (jeżeli przebywała w pieczy zastępczej przez okres powyżej trzech lat) i 1.500 zł na zagospodarowanie. Z wydanych decyzji administracyjnych dotyczących przyznanej pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowanie wynika, że przyznano świadczenia w minimalnej wysokości wynikającej z ustawy o pieczy zastępczej. [dowód: akta kontroli str. 164, 515-534]

Mieczysław Libuda, p.o. Dyrektora PCPR wyjaśnił: *Udzielanie pomocy pełnoletnim osobom opuszczającym rodziną i instytucjonalną pieczę zastępczą jest warunkowane przepisami prawa i indywidualną sytuacją tych osób. Przy wyborze form pomocy dla usamodzielnianych się wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka PCPR uwzględnia: sytuację szkolną i plan wychowanka dotyczący jego ścieżki kształcenia adekwatny do jego możliwości intelektualnych, aspiracji i predyspozycji, wynikających z dokumentacji, m.in. opinii z poradni psychologiczno-pedagogicznej i szkół, świadectw ukończenia szkoły, orzeczeń o niepełnosprawności; sytuację rodzinną, tj. możliwości uzyskania pomocy od rodziny naturalnej, stopień pokrewieństwa i występujące więzi z osobami, z którymi wychowanek zamierza zamieszkać po opuszczeniu pieczy zastępczej, sytuację zdrowotną, sytuację dochodową wychowanka i jego rodziny, sytuację mieszkaniową, dostępność do ubezpieczenia zdrowotnego i społecznego oraz spełnienia przez wychowanka ustawowych warunków i kryteriów (art. 141, art. 142, art. 145 ustawy o pieczy zastępczej).* [dowód: akta kontroli str. 535-540]

2.3. Wszystkie wnioski kierowane przez 17 wychowanków, którzy podjęli proces usamodzielnienia przyjmowane były przez PCPR do rozpatrzenia. Spośród 27 wniosków 21 rozpatrzono w wynikającym z art. 35 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego terminie 30 dni. W pozostałych przypadkach termin rozpatrzenia wniosków był dłuższy z powodu: niedostarczenia przez wychowanka aktualnego zaświadczenia ze szkoły o kontynuowaniu nauki (trzy wnioski), niedostarczenia potwierdzenia o wysokości dochodu, przekazania z opóźnieniem IPU przez inny organ. [dowód: akta kontroli str. 541-544]

We wszystkich badanych przypadkach do wniosków załączone były wymagane dokumenty (w pięciu po uzupełnieniu), tj. IPU, zaświadczenia o kontynuowaniu nauki, a w przypadku wniosków na usamodzielnienie i zagospodarowanie dokumentów stwierdzających wysokość uzyskanego dochodu, który wynosił od 410,80 zł do 1.176,48 zł. [dowód: akta kontroli str. 541-544, 545-561]

Z analizy dokumentacji 17 wychowanków, którzy podjęli proces usamodzielnienia wynikało, że średni czas, jaki upłynął od ustanowienia opiekuna do opracowania indywidualnego programu usamodzielnienia wynosił od jednego dnia do 60 dni, w tym 12 wychowanków przedstawiło IPU w ciągu jednego miesiąca od daty ustanowienia opiekuna usamodzielnienia. W dwóch przypadkach indywidualny program usamodzielnienia przedstawiło w tym samym dniu, w którym ustanowiono opiekuna usamodzielnienia, w trzech przypadkach indywidualne programy usamodzielnienia opracowane zostały w terminie od czterech do 15 dni od ustanowienia opiekuna usamodzielnienia. [dowód: akta kontroli str. 164]

2.4. Z badania dokumentacji 40 wychowanków wynika m.in., że:

- większość spośród byłych wychowanków pieczy zastępczej, którzy w latach 2012-2013 podjęli proces usamodzielnienia realizowała zobowiązania zawarte w indywidualnych programach usamodzielnienia;
- we wszystkich IPU (17 osób usamodzielnianych) podano nazwę szkoły oraz do której klasy uczęszczał wychowanek w chwili sporządzenia IPU. Ustalono, że cztery osoby uczęszczały do gimnazjum dla dorosłych, do zasadniczej szkoły zawodowej uczęszczało osiem osób, po dwie osoby uczęszczały do technikum uzupełniającego oraz liceum ogólnokształcącego. W planie kontynuowania nauki dwóch wychowanków nie podało nazwy szkoły lub uczelni, w których zamierzały kontynuować naukę. W pozycji dotyczącej uzyskania kwalifikacji zawodowych siedmiu wychowanków nie podało, w jakich kursach będą uczestniczyć, pozostali wskazali takie kursy (kucharza małej gastronomii, spawacza, kierowcy wózków widłowych, stylizacji paznokci, kursy fotograficzne, kosmetyczne, fryzjerskie, kursy na prawo jazdy – dwie osoby);
- w zakresie podejmowanych działań dotyczących poprawy sytuacji mieszkaniowej w 12 IPU zapisano, że zostaną złożone wnioski do ZUM o przydział mieszkania (w trakcie realizacji IPU jedna osoba zrezygnowała z tego). W siedmiu z nich w IPU podano datę planowanego złożenia wniosku. W jednym z IPU wychowanek podał, że wystąpi o uregulowanie spłaty 1/3 udziału posiadanego w zajmowanym lokalu mieszkalnym. W jednym przypadku nie zgłoszono pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych bez podania przyczyn. W dwóch przypadkach w IPU nie podano informacji dotyczącej pomocy w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych oraz w jednym zapisano, że pomoc dotyczyć będzie usamodzielnienia;
- w zakresie podejmowanych działań dotyczących pomocy w podjęciu zatrudnienia w trzech IPU jako formę pomocy wskazano rejestrację w PUP, w czterech pomoc (aktywne poszukiwanie pracy), pozostałe zapisy to motywacja do aktywnego poszukiwania pracy, uczestnictwo w kursach. Dwie osoby nie zgłosiły żadnych potrzeb w zakresie pomocy w podjęciu zatrudnienia;
- we wszystkich IPU osoby usamodzielniane określiły zakres współdziałania z opiekunem usamodzielnienia polegający m.in. na stałym, ciągłym kontakcie, uzyskaniu pomocy w zbieraniu dokumentów, redagowaniu pism, współpracy z PCPR, ZUM i PUP, przekazywaniu informacji o kontynuowaniu nauki. [dowód: akta kontroli str. 562]

Z analizowanej dokumentacji wynika, że wszystkie wnioski dotyczące uzyskania pomocy na kontynuowanie nauki, usamodzielnienie i zagospodarowania podpisane były przez osobę usamodzielnianą i opiekuna usamodzielnienia. Każda zmiana w IPU była akceptowana przez opiekuna usamodzielnienia. W okresie objętym kontrolą do 12 IPU wprowadzono 26 zmian, które dotyczyły m.in. opuszczenia pieczy zastępczej, zmiany miejsca zamieszkania, zmiany stanu cywilnego, zmiany sytuacji szkolnej. Dokumentacja badanych 17 osób usamodzielnianych nie daje podstaw do ustalenia, w jakim zakresie opiekunowie współpracowali z osobami usamodzielnianymi; brak jest informacji o częstotliwości kontaktów zarówno z osobami usamodzielnianymi, jak i pracownikami PCPR. [dowód: akta kontroli str. 563-564]

P.o. Dyrektor PCPR Mieczysław Libuda wyjaśnił: *Z perspektywy kilkuletniej współpracy tutaj PCPR z opiekunami usamodzielnienia pełnoletnich osób opuszczających środowiska zastępcze można w większości przypadków stwierdzić, że przebiega prawidłowo. Jeżeli występują problemy ze wskazaniem opiekunów usamodzielnienia dających rękojmię należytego wykonania swoich zadań wówczas opiekunem zostaje pracownik Działu ds. pracy z rodziną i dzieckiem tutaj PCPR. Ocena czy wskazana przez wychowanka osoba jest gwarantem odpowiedniego przeprowadzenia procesu usamodzielnienia jest trudna i poddawana weryfikacji w trakcie prowadzenia działań na rzecz wychowanków, Niekiedy sami wychowankowie zwracają się z prośbą o pomoc we wskazaniu bądź o zmianę opiekuna. W większości przypadków wychowankowie instytucjonalnej pieczy zastępczej wskazują wychowawców na opiekunów usamodzielnienia jedynie do czasu opuszczenia przez nich poszczególnych placówek, ponieważ wraz z podjęciem samodzielnego życia wychowawcy rezygnują z tej funkcji. [dowód: akta kontroli str. 535-540]*

- w PCPR analizowano, na co zostały poniesione wydatki ze środków na usamodzielnienie i zagospodarowanie przez osoby usamodzielniane na podstawie przedstawianych faktur. Przyznana pomoc finansowa na zagospodarowanie, dla czterech osób w kwocie 6.000 zł (po 1.500 zł dla każdego z wychowanków), została wydatkowana zgodnie z przeznaczeniem na zakup: sprzętu AGD, mebli, wyposażenia w podstawowe urządzenia i sprzęt domowy. Do dnia zakończenia kontroli z przyznanej pomocy finansowej na usamodzielnienie nie rozliczyli się dwaj wychowankowie. [dowód: akta kontroli str. 533-534, 521-522, 579, 581, 589-597]

P.o. dyrektor PCPR, Mieczysław Libuda wyjaśnił: *pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej objęci pomocą na usamodzielnienie i zagospodarowanie przedkładają faktury świadczące o należyтым wykorzystywaniu świadczenia. W przypadku nie rozliczenia się wychowanka z wydatkowania tej pomocy tutaj PCPR kontaktuje się z wychowankiem i opiekunem usamodzielnienia w celu wyjaśnienia sprawy. [dowód: akta kontroli str. 598-609]*

- w żadnym z 17 IPU nie określono sposobu pomiaru oceniania wykonywania zadań. Nie określono również, w jaki sposób będzie przeprowadzany nadzór nad prawidłową realizacją celów usamodzielnienia. W żadnym IPU nie wskazano, na czym ma polegać współpraca z pracownikami Działu ds. pracy z rodziną i dzieckiem. PCPR nie prowadziło ocen częściowych realizowanych IPU przez osoby, które uzyskały pełnoletniość w latach 2012-2013. [dowód: akta kontroli str. 442-481]

Mieczysław Libuda, p.o. dyrektora PCPR wyjaśnił: *prawidłowa realizacja IPU przez pełnoletnich wychowanków jest monitorowana na bieżąco poprzez: stały bezpośredni i pośredni kontakt z wychowankiem i opiekunem usamodzielnienia, występowanie do szkół o opinie, przyjmowanie na koniec roku szkolnego i akademickiego dokumentów świadczących o ukończeniu roku/semestru, udzielanie wsparcia psychologicznego, wsparcie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, organizowanie grup wsparcia, egzekwowanie faktur z dokonanych zakupów w ramach przyznanych świadczeń na usamodzielnienie i zagospodarowanie, współpraca z Zakładem Usług Miejskich i PUP, nadzorowanie wprowadzanych zmian w IPU, nadzorowanie udziału w projekcie, kontakt z przedstawicielami pieczy zastępczej i prowadzenie pieczy zastępczej. [dowód: akta kontroli str. 598-609]*

- z 17 osób, które opuściły pieczę zastępczą rodzinną lub instytucjonalną, 13 wychowanków wróciło do środowisk z których się wywodzili. PCPR posiada informację na temat problemów występujących w tych środowiskach. [dowód: akta kontroli str. 610]

2.5. Mieczysław Libuda, p.o. Dyrektor PCPR wyjaśnił: *PCPR w Ostrowcu Św. nie monitoruje losów wychowanków, którzy zakończyli realizację Indywidualnego programu usamodzielnienia i dokonali jej oceny. Nie ma podstaw prawnych do nadzorowania ich drogi życiowej. Nie oznacza to, że osoby te nie kontaktują się z pracownikami tutaj PCPR, ponieważ pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej są informowani o możliwości udzielania im wsparcia w ewentualnych trudnościach związanych z samodzielnością. Widzą*

także, że istnieje możliwość skorzystania w określonych sytuacjach ze świadczeń ośrodków pomocy społecznej (np. dodatki mieszkaniowe, świadczenia integracyjne z Centrum Integracji Społecznej, zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne). Aktualnie korzysta z pomocy właściwych ośrodków pomocy społecznej 15 osób, które przebywały w różnych okresach czasu w środowiskach zastępczych typu instytucjonalnego i rodzinnego, z czego 10 osób długotrwale. [dowód: akta kontroli str. 535-540]

W trakcie kontroli do 40 osób, które ukończyły 18 rok życia w latach 2012-2013¹⁷ wysłano ankietę dotyczącą procesu usamodzielnienia. Na pytanie o problemy przy opracowaniu IPU, siedmiu respondentów odpowiedziało, że nie miało żadnych problemów przy opracowaniu IPU. Na pytanie jakie wystąpiły problemy przy współpracy z opiekunem siedmiu wychowanków nie udzieliło odpowiedzi. Również siedem osób nie udzieliło odpowiedzi na pytanie o wskazaniu dobrych rozwiązań poprawiających współpracę z opiekunem. Wśród pięciu respondentów, najważniejszą formą wsparcia, przynoszącą korzyści była pomoc finansowa. Sześć osób (66,7%) uznało, że było wystarczająco przygotowane do samodzielnego życia. Odpowiedzi pozostałych respondentów były odpowiedziami o charakterze ogólnym lub nie nawiązywały do zadawanych pytań. W dwóch ankietach zwrócono uwagę, że współpracę z opiekunem poprawiłyby indywidualne rozmowy z opiekunem, bez udziału pozostałych pracowników PCPR. [dowód: akta kontroli str. 611-631]

M.N-N., specjalista pracy z rodziną, pełniący także funkcję opiekuna usamodzielnienia wyjaśniła: Rozmowy z wychowankami objętymi procesem usamodzielnienia prowadzone są przeze mnie zazwyczaj w obecności moich współpracowników, którzy wykonują również obowiązki służbowe na swoich stanowiskach pracy, w tym samym pokoju oraz Kierownika Działu ds. pracy z rodziną i dzieckiem. W przypadku gdy moi podopieczni zwrócą się z prośbą o możliwość rozmowy wyłącznie ze mną, przychylam się oczywiście do ich prośby. Jeśli w toku rozmów stwierdzą, że wychowankowie nie chcą rozmawiać o swojej sytuacji w obecności innych pracowników PCPR, mają miejsce rozmowy indywidualne. Jednocześnie pragnę nadmienić, że w ramach wsparcia między innymi proponuję również i ustalam terminy konsultacji psychologicznych, z których mogą skorzystać pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej. [dowód: akta kontroli str. 632]

K.Ż., starszy koordynator, pełniący także funkcję opiekuna usamodzielnienia wyjaśnił: Rozmowy z pełnoletnimi wychowankami objętymi procesem usamodzielnienia prowadzę indywidualnie, jednak zdarzają się sytuacje, kiedy są one prowadzone w obecności osób trzecich, tj. innych pracowników PCPR, z którymi pracuję w pokoju, jak i również Kierownika Działu ds. pracy z rodziną i dzieckiem. W przypadku kiedy to wychowanek poprosi mnie o rozmowę bez obecności innych pracowników tutaj Centrum, zawsze przychylam się do ich prośby. W przypadku niektórych wychowanków zawsze prowadzę rozmowy w obecności osób trzecich, ponieważ często przekształcają moje słowa. Zdarzyła się także sytuacja, kiedy to obawiałem się o swoje bezpieczeństwo. [dowód: akta kontroli str.633]

Jak wynika z ankiety przeprowadzonej wśród 14 opiekunów¹⁸ osób usamodzielniających się, pozytywnie współpracę z wychowankiem oceniło dziewięciu opiekunów usamodzielnienia (64,3%). Za główny problem usamodzielnienia siedmiu respondentów (50%) wskazało brak mieszkań i problem z zatrudnieniem. Pozostali respondenci wskazywali na brak czasu na monitorowanie pracy usamodzielnienia wychowanka, brak kontaktu wychowanka z opiekunem, zbyt roszczeniową postawę wychowanka, dotyczącą otrzymywania pomocy finansowej. Za najtrudniejsze problemy uznawano niewystarczające środki finansowe przyznawane na usamodzielnienie, brak kontaktu z wychowankiem oraz brak współpracy PCPR z MOPS i ZUM w takich sprawach jak zasiłki mieszkaniowe. Odpowiadając na pytanie dotyczące poprawy sposobu procesu usamodzielnienia wskazano

¹⁷ Ankietę przekazano do 40 osób które ukończyły 18 rok życia w latach 2012-2013 i opracowały wspólnie ze wskazanym opiekunem IPU, w tym do 17 osób, które podjęły proces usamodzielnienia opuszczając pieczę zastępczą, do trzech osób, które podjęły proces usamodzielnienia ale nie skorzystał z żadnej formy pomocy oraz do 19 osób, które ukończyły 18 rok życia ale pozostały w pieczy zastępczej.

¹⁸ Ankietę przesłano do 40 opiekunów usamodzielnienia, wypełniło ją 14.

na potrzebę zapewnienia wychowankom mieszkań i zatrudnienia oraz zróżnicowania przyznawanej pomocy pieniężnej na kontynuowanie nauki w zależności od rodzaju i typu szkoły. [dowód: akta kontroli str.634-665]

2.6. Z informacji uzyskanych od dziewięciu gminnych ośrodków pomocy społecznej wynika, że na 34 wychowanków pieczy zastępczej, którzy zakończyli proces usamodzielnienia w latach 2010-2011, ze świadczeń korzystało osiem osób (23,5%), w tym ze świadczeń pieniężnych – siedem osób¹⁹. Wśród świadczeń były zasiłki okresowe, zasiłki celowe oraz zapewnienie posiłku i opłata składki na ubezpieczenie. Wyplacane zasiłki nie miały charakteru długotrwałego. [dowód: akta kontroli str. 666-689]

2.7. Z udzielonych przez Powiatowy Urząd Pracy w Ostrowcu Świętokrzyskim informacji dotyczących wszystkich sześciu wychowanków pieczy zastępczej, którzy rozpoczęli proces usamodzielnienia w 2012 r., wynika, że trzy osoby zarejestrowały się jako osoby bezrobotne, w tym dwie osoby dokonały rejestracji dwukrotnie (2012-2013 oraz 2013-2014), jedna osoba zarejestrowała się w 2014 r. Jeden z wychowanków otrzymał wsparcie, polegające na skierowaniu do odbycia stażu, jednak staż ten został przerwany z powodu zaprzestania uczestnictwa w nim osoby bezrobotnej. Druga osoba otrzymała skierowanie do realizacji indywidualnego programu zatrudnieniowego w Centrum Integracji Społecznej w Ostrowcu Świętokrzyskim. Trzeciej osobie zarejestrowanej w PUP nie udzielono żadnego wsparcia, ponieważ posiadała bardzo krótki okres rejestracji w ewidencji osób bezrobotnych. Osoba ta została wyrejestrowana w związku z niestawiennictwem w PUP w wyznaczonym terminie. [dowód: akta kontroli str. 690-694]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

W celu poprawy skuteczności procesu usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej NIK wskazuje na potrzebę wypracowania w PCPR procedur i/lub działań, które zapewniłyby wywiązywanie się przez wychowanków z obowiązku terminowego wskazywania opiekuna usamodzielnienia oraz terminowego opracowywania IPU, stosownie do art. 145 ust. 2 i 4 ustawy o pieczy zastępczej.

NIK zwraca także uwagę na potrzebę zapewnienia prywatności w kontaktach pracowników PCPR, pełniących funkcję opiekuna usamodzielnienia, z pozostającymi pod ich opieką usamodzielnianymi wychowankami.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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 Kontroli, wnioskuje o przedkładanie Radzie Powiatu zestawienia potrzeb z zakresu systemu pieczy zastępczej, zgodnie z art. 182 ust. 5 ustawy o pieczy zastępczej.

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 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 Najwyższej Izby Kontroli w Kielcach.

¹⁹ Ze świadczeń niepieniężnych skorzystało czterech wychowanków.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

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

Kielce, dnia sierpnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler
Zbigniew Biegaj
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
Podpis