



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.6.7.2024

Pani

Wioletta Wilimska

Dyrektor

Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie

ul. Piastowska 32

30-070 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/080 - *Przeciwdziałanie przemocy domowej*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Krakowie, ul. Piastowska 32, 30-070 Kraków (dalej: <i>ROPS</i> lub <i>Ośrodek</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wioletta Wilimska, Dyrektor ROPS (dalej: <i>Dyrektor</i>)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami. 2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2023, z wykorzystaniem dowodów sporządzonych także przed tym okresem
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Marcin Hałat, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/44/2024 z 5 kwietnia 2024 r. 2. Barbara Antkiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LKR/93/2024 z 28 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2023 ROPS w sposób właściwy realizował powierzone przez Samorząd Województwa Małopolskiego zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. Ośrodek, w celu zapobiegania występowania przemocy domowej, na ogół prawidłowo podejmował działania.

Sposób organizacji Ośrodka umożliwiał odpowiednie wykonywanie zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, zapewniono również zatrudnienie pozwalające na skuteczną ich realizację, a pracownicy wykonujący te zadania posiadali odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. W obszarze planowania i realizacji działań przeciwdziałania przemocy domowej ROPS aktywnie współpracował z innymi podmiotami z terenu województwa małopolskiego.

Środki finansowe przeznaczane na zadania ROPS związane z przemocą domową były adekwatne do potrzeb określonych w tym zakresie. Nie było konieczności odstępowania od realizacji zaplanowanych zadań.

Obowiązujące lub przygotowywane w okresie objętym kontrolą trzy wojewódzkie programy przeciwdziałania przemocy w rodzinie³, których zadania wpisywały się w Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, prawidłowo identyfikowały cel główny w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej. Opracowanie tych programów poprzedzone zostało sporządzeniem diagnoz zjawiska przemocy, a przyjęte cele szczegółowe i priorytety oraz wyodrębnione w ramach poszczególnych priorytetów kierunki działania były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb. Stwierdzono jednak, że Program 2020 oraz jego aktualizacja, tj. Program 2023, które obowiązywały w okresie objętym kontrolą, nie były monitorowane przez Ośrodek w sposób określony w zapisach tych programów. NIK zwróciła ponadto uwagę na nierealizowanie przez Ośrodek w latach 2021-2023 części zadań określonych dla samorządu województwa w Krajowym Programie.

ROPS należycie wykonywał pozostałe zadania, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 2-4 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej⁴. Ośrodek realizował szereg działań stanowiących inspirację i promocję nowych rozwiązań przeciwdziałania przemocy domowej (jak np. projekt pt. *Więzienie więzi nie więzi*), a także opracował ramowe programy: ochrony osób doznających przemocy domowej, korekcyjno-edukacyjne dla osób stosujących przemoc domową oraz psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową. W sposób prawidłowy i rzetelny organizowano szkolenia dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym dla członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych oraz grup diagnostyczno-pomocowych.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę w formie opisowej.

³ 1) Program przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do 2020 r., który obowiązywał do 27 grudnia 2021 r.; dalej: *Program 2020*; 2) Małopolski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do 2023 r.; dalej: *Program 2023*;

3) uchwalony w marcu 2024 r. Program Wsparcia Rodziny „Rodzinna Małopolska 2030”; dalej: *Program 2030*.

⁴ Dz. U. z 2024 r. poz. 424, ze zm., dalej: *ustawa o przeciwdziałaniu przemocy*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Organizacja wykonywania zadań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym współpraca z innymi podmiotami

Opis stanu
faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą ROPS funkcjonował na podstawie statutu przyjętego uchwałą Sejmiku Województwa Małopolskiego z 21 marca 2016 r., zmienionego uchwałą z 20 listopada 2017 r.⁶

Zgodnie ze statutem, celem działania ROPS była realizacja zadań samorządu województwa małopolskiego w zakresie polityki społecznej, a w szczególności m.in. przeciwdziałania przemocy. Do zadań ROPS wyszczególnionych w statucie należała m.in. realizacja zadań samorządu województwa, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy, w szczególności:

- 1) opracowywanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- 2) opracowywanie ramowych programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

(akta kontroli str. 8, 15, 21-23; pliki 002, 004, 006, 008, 012, 014, 015, 063, 064)

Organizację wewnętrzną ROPS, a także szczegółowe zasady jego działania, określał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Dyrektora⁷. Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej zostały przypisane do Działu Polityki Społecznej.

(akta kontroli str. 8, 15-16, 21-23; pliki 003, 007, 011, 013, 068, 069)

Według stanu na 12 kwietnia 2024 r. jednemu pracownikowi ROPS przypisano w zakresie czynności realizację zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej, a sześciu innym – współpracę przy tych zadaniach.

Według stanu na 31 grudnia lat 2021-2023 pięcioro pracowników ROPS realizowało ww. zadania lub współpracowało przy nich. Wszyscy ww. pracownicy posiadali wyższe wykształcenie, ukończone w zakresie pracy socjalnej, resocjalizacji, pedagogiki, itp. lub kursy i szkolenia z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej, profilaktyki przemocy oraz interwencji kryzysowej. Wszyscy ww. pracownicy posiadali ponadto długoletnie doświadczenie zawodowe, w tym w ROPS.

(akta kontroli str. 8, 16-17, 163-187)

W sprawie ewentualnych barier i ograniczeń w skutecznej realizacji zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej Dyrektor wyjaśniła m.in., że ROPS *obserwuje problem związany z funkcjonowaniem i utrzymaniem interdyscyplinarnego podejścia do zadań/działań zmierzających do przeciwdziałania zachowaniom przemocowym oraz pomocy osobom doświadczającym przemocy. Zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy domowej wymagają podejścia holistycznego, pracy w zespołach osób reprezentujących różne podmioty mogące udzielić wsparcia rodzinie/osobie uwikłanej w przemoc. (...) W praktyce zadania z obszaru*

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1182058,uchwala-nr-xxi28916-sejmiku-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-21-marca-2016-r-w-sprawie-zmiany-uchwal.html> [dostęp; 24 czerwca 2024 r.].

⁷ W brzmieniu określonym w załączniku nr 2 do zarządzenia Dyrektora ROPS z 1 sierpnia 2019 r., sprostowanym zarządzeniem z 7 sierpnia 2019 r. oraz zmienionym zarządzeniami z: 30 kwietnia 2020 r., 19 listopada 2020 r., 31 stycznia 2023 r., 29 września 2023 r. i 27 grudnia 2023 r. (wg stanu na koniec 2023 r.).

przeciwdziałania przemocy domowej stanowią jeden z wielu obszarów zawodowej aktywności osób wchodzących w skład zespołów interdyscyplinarnych czy grup diagnostyczno-pomocowych. Zadania realizowane przez pracowników socjalnych, asystentów rodziny, policjantów czy też nauczycieli/pedagogów często mają charakter działań interwencyjnych, co wpływa na ograniczoną ich dyspozycyjność, w konsekwencji czego dochodzi do absencji na szkoleniach (brak zastępowalności) oraz braku zaangażowania w pracę lokalnych zespołów.

(akta kontroli str. 8, 228-229)

1.2. W okresie objętym kontrolą ROPS współpracował z innymi podmiotami w zakresie problematyki przeciwdziałania przemocy domowej, przede wszystkim w ramach:

- Wojewódzkiego Zespołu ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, powołanego w 2017 r. przez Wojewodę Małopolskiego⁸. Zespół stanowił platformę wymiany informacji oraz dobrych praktyk realizowanych na poszczególnych szczeblach samorządu. Efektem działania Zespołu w odniesieniu do zadań ROPS, jak wyjaśniła Dyrektor, było wykorzystanie zgłaszanych przez uczestników Zespołu potrzeb w opracowywaniu tematyki szkoleń na dany rok oraz w projektowaniu ramowych programów korekcyjno-edukacyjnego oraz ochrony ofiar przemocy;
- Konwentu Dyrektorów Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie Województwa Małopolskiego (dalej: *Konwent PCPR*), powołanego w 2014 r.⁹ Powołanie Konwentu miało na celu ściślejszą współpracę przedstawicieli PCPR oraz ośrodków pomocy społecznej (dalej: *OPS*) z miast na prawach powiatu na rzecz m.in. usprawnienia funkcjonowania systemu przeciwdziałania przemocy domowej, integracji środowiska i wypracowania nowych rozwiązań w działalności tych instytucji. W latach 2021-2023 posiedzenia Konwentu PCPR dotyczyły m.in. działań z zakresu polityki społecznej wspieranych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego (dalej: *RPO WM*), interwencji kryzysowej w okresie postpandemicznym, wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej oraz standardów ochrony małoletnich;
- Zespołu Strategicznego ds. opracowania projektu programu strategicznego wsparcia rodziny do 2030 roku¹⁰. Zespół został powołany uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego w lipcu 2022 r., a w jego skład – oprócz pracowników ROPS – weszli: członek Zarządu Województwa Małopolskiego, przedstawiciele właściwych merytorycznie departamentów Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego oraz wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych, a także eksperci zewnętrzni, w tym przedstawiciele środowiska nauki i organizacji pozarządowych. Obsługę organizacyjną jego prac zapewniał ROPS, którego Dyrektor pełniła funkcję Zastępcy Przewodniczącego Zespołu. Zakres opracowywanego programu obejmował wsparcie rodzin w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym poradnictwo rodzinne oraz programy edukacyjne na rzecz wzrostu kompetencji wychowawczych rodziców, a także profilaktykę

⁸ <https://bip.malopolska.pl/muw,a,1370306,zarządzenie-nr-poz-rej-41117-wojewody-malopolskiego-z-dnia-4-pazdziernika-2017-r-w-sprawie-powolania.html> [dostęp: 24 czerwca 2024 r.].

⁹ Uchwała nr 2/2014 Rady Regionalnej Platformy Współpracy z 13 października 2014 r. dotycząca powołania grupy tematycznej – Konwentu Dyrektorów Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie Województwa Małopolskiego.

¹⁰ <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,2142560,uchwała-nr-116522-zarządu-województwa-malopolskiego-z-dnia-12-lipca-2022-r-w-sprawie-powolania-zespo.html> [dostęp: 25 czerwca 2024 r.].

przemocy w rodzinie. Efektem pracy Zespołu była w szczególności diagnoza sytuacji społecznej do programu, a następnie opracowanie jego projektu.

Ponadto, w ramach pozyskiwania danych do diagnozy zjawiska przemocy domowej na potrzeby opracowywanego Programu 2030, ROPS współpracował z Komendą Wojewódzką Policji w Krakowie.

Bieżąca współpraca z podmiotami szczebla gminnego (urzędy miast i gmin, OPS / centra usług społecznych – dalej: CUS), jak również z instytucjami ochrony zdrowia i organizacjami pozarządowymi, opierała się o prowadzone przez ROPS szkolenia dla instytucji zaangażowanych w realizację działań w ramach procedury „Niebieskie Karty”¹¹, jak również miała miejsce w związku z konsultacjami dotyczącymi wojewódzkich programów przeciwdziałania przemocy domowej.

Z powiatowymi centrami pomocy rodzinie (dalej: PCPR), OPS i CUS z terenu Małopolski ROPS konsultował projekty ramowych programów: ochrony osób doznających przemocy domowej oraz korekcyjno-edukacyjnego i psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową.

(akta kontroli str. 8, 188-228)

Dyrektor wyjaśniła, że współpraca ROPS z ww. podmiotami *ma na celu przede wszystkim planowanie i realizowanie działań w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej, które przyczynią się do podniesienia kompetencji kadr (...) oraz wpłyną na profilaktykę zjawiska przemocy*. Jej zdaniem, brak było istotnych barier (prawnych, organizacyjnych, finansowych, itp.), *które determinowałyby ww. współpracę w sposób mający wpływ na sytuację osób dotkniętych przemocą*. Zauważyła jednak, że *konieczne jest podejmowanie stałych działań związanych z aktywizowaniem przedstawicieli innych instytucji niż pomoc społeczna i policja do podnoszenia kompetencji w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej oraz zwiększenia udziału w rozwiązywaniu problemów dotyczących zjawiska przemocy na poziomie lokalnym*.

(akta kontroli str. 8, 228-229)

Zarządzeniem Dyrektora uregulowano ponadto kwestie uczestnictwa w superwizji i szkoleniach specjalistycznych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, przeznaczonych dla osób, które są lub mogą być członkami zespołów interdyscyplinarnych lub grup roboczych / diagnostyczno-pomocowych z podmiotów realizujących procedurę „Niebieskie Karty”.

(akta kontroli str. 16, 71-162)

1.3. Przy planowaniu środków na realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy domowej w latach 2021-2023 ROPS brał pod uwagę następujące czynniki:

- 1) szkolenia dla kadry zaangażowanej w realizację zadań;
- 2) konferencje, doradztwo, poradnictwo dla ww. kadr;
- 3) potrzeby związane z opracowaniem regionalnych programów przeciwdziałania przemocy domowej oraz ramowych programów: ochrony osób doznających przemocy domowej, korekcyjno-edukacyjnego oraz psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową;
- 4) funkcjonowanie gremiów opiniotwórczo-doradczych w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej;
- 5) działania o charakterze profilaktycznym skierowane do organizacji pozarządowych realizujących zadania na rzecz wsparcia rodziny;
- 6) rozwój interwencji kryzysowej w Małopolsce.

(akta kontroli str. 9, 229)

¹¹ Z gminami zawierane były porozumienia dotyczące organizacji szkoleń i superwizji.

ROPS w okresie objętym kontrolą ujmował wydatki na przeciwdziałanie przemocy domowej w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdziale 85205 *Zadania w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, w którym:

- 1) w 2021 r. zaplanowano (plan po zmianach) środki w wysokości 142 600 zł, z czego wydatkowano 134 215 zł, tj. 94,1% kwoty planowanej,
- 2) w 2022 r. zaplanowano środki w wysokości 143 800 zł, z czego wydatkowano 141 777 zł, tj. 98,6% kwoty planowanej,
- 3) w 2023 r. zaplanowano środki w wysokości 148 100 zł, z czego wydatkowano 147 011 zł, tj. 99,3% kwoty planowanej.

Środki na zadania dotyczące przeciwdziałania przemocy w rodzinie ROPS wydatkował ponadto w ramach działu 853 *Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej*, rozdziału 85395 *Pozostała działalność* oraz w ramach działu 855 *Rodzina*, rozdziału 85595 *Pozostała działalność* – łącznie w 2021 r. 74 410 zł, w 2022 r. 36 350 zł, a w 2023 r. 15 826 zł, z przeznaczeniem w szczególności na szkolenia organizowane w ramach projektu POWER „Doskonalenie kompetencji kadr wspierania rodziny i pieczy zastępczej” oraz wykłady i warsztaty dotyczące profilaktyki przemocy domowej.

Zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej finansowane były z następujących źródeł:

- budżetu województwa małopolskiego¹²,
- budżetu państwa w ramach dotacji celowych udzielonych przez Wojewodę Małopolskiego na dofinansowanie zadań własnych dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej¹³,
- środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój – na realizację projektu pn. „Doskonalenie kompetencji kadr systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej”¹⁴.

(akta kontroli str. 9, 229-230, 263-331, 749-770)

Prowadzona w ROPS ewidencja księgowa pozwalała na ustalenia kosztów i źródeł finansowania zadań realizowanych w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej w rozdziale 85205.

(akta kontroli str. 9, 17-18)

ROPS występował o wsparcie realizacji zadań do Wojewody Małopolskiego i otrzymał w latach 2021-2023 dotacje celowe na organizację szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, z tego:

- 1) w 2021 r. w wysokości 100 000 zł, z czego wykorzystano 93 312 zł, a niewykorzystaną kwotę zwrócono do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego;
- 2) w 2022 r. w wysokości 100 000 zł, wykorzystano w całości;
- 3) w 2023 r. w wysokości 100 000 zł, wykorzystano w całości.

(akta kontroli str. 18, 22; pliki 034-042; 230)

W ramach zadań o charakterze wspierania rodziny ROPS organizował konkursy ofert dla organizacji pozarządowych i udzielał dotacji na zlecone zadania¹⁵. I tak, Ośrodek przeprowadził:

- 1) otwarty konkurs ofert pn. „Pakiet dla Rodziny” na lata 2021-2022 z alokacją 900 000 zł (2021 r. 450 000 zł, 2022 r. 450 000 zł),

¹² Wydatkowane przez ROPS w 2021 r. w wysokości 43 135 zł, w 2022 r. 42 867 zł i w 2023 r. 62 837 zł.

¹³ Wydatkowane przez ROPS w 2021 r. w wysokości 93 312 zł, w 2022 r. 100 000 zł i w 2023 r. 100 000 zł.

¹⁴ Wydatkowane przez ROPS w 2021 r. w wysokości 72 178 zł i w 2022 r. 35 260 zł.

¹⁵ Środki z budżetu Samorządu Województwa Małopolskiego.

- 2) otwarty konkurs ofert pn. „W Rodzinie siła!” na 2022 r. z alokacją 499 965 zł,
- 3) otwarty konkurs ofert pn. „Rodzinna Małopolska” na lata 2023-2024 z alokacją 1 300 000 zł (2023 r. 608 750,00 zł; 2024 r. 691 250,00 zł).

Dotacje przeznaczone były m.in. na poradnictwo psychologiczne, pedagogiczne, prawne, mediacje, terapie rodzinne przeciwdziałające kryzysom w rodzinie, a także podnoszenie kompetencji wychowawczych rodziców, działania wzmacniające więzi rodzinne poprzez propagowanie lub organizowanie wspólnej aktywności.

(akta kontroli str. 230-231)

Dyrektor wyjaśniła, że zaplanowane środki na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej na lata 2021-2023 pozwoliły na zrealizowanie zadań w zakresie: rozwijania i wzmacniania systemu przeciwdziałania przemocy domowej, inicjowania nowych i wzmacniania istniejących rozwiązań w zakresie pomocy osobom uwięzonym w przemoc domową, jak również podnoszenia jakości i skuteczności oddziaływań służb zaangażowanych w przeciwdziałanie tej przemocy. W planach finansowych ROPS na lata 2021-2023 w ramach rozdziału 85205 uwzględniono potrzeby Ośrodka zgłaszane na etapie przygotowywania projektów budżetu Samorządu Województwa.

(akta kontroli str. 9, 231, 263-331)

1.4. W okresie objętym kontrolą w ROPS nie przeprowadzono kontroli, których przedmiotem była realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej.

(akta kontroli str. 9, 231)

Wojewoda Małopolski nadzorował i monitorował działalność ROPS w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej m.in. przez:

- robocze konsultacje potrzeb szkoleniowych oraz zakresu szkoleń planowanych na dany rok;
- otrzymywane sprawozdania w Centralnej Aplikacji Statystycznej nt. szkoleń dla osób zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy domowej,
- udział w spotkaniach gremiów realizujących zadania z obszaru przeciwdziałania przemocy domowej,
- udział i współpracę przy opracowywaniu ramowych programów: ochrony osób doznających przemocy domowej oraz korekcyjno-edukacyjnego i psychologiczno-terapeutycznego dla osób stosujących przemoc domową.

(akta kontroli str. 9, 231-232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność ROPS w zbadanym obszarze. Organizacja Ośrodka umożliwiała właściwe wykonywanie zadań dotyczących przeciwdziałania przemocy domowej. Odpowiednie zadania z tego zakresu zostały ujęte w regulaminie organizacyjnym ROPS. Pracownicy zajmujący się problematyką przemocy domowej posiadali odpowiednie wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Ośrodek współpracował z licznymi podmiotami z terenu województwa małopolskiego, zajmującymi się profilaktyką i interwencją kryzysową związaną z przemocą domową. Środki finansowe na przeciwdziałanie tej przemocy zostały w latach objętych kontrolą zabezpieczone w budżecie Samorządu Województwa w wysokości adekwatnej do zaplanowanych zadań.

2. Realizacja programów przeciwdziałania przemocy domowej i ochrony osób doznających przemocy domowej, a także pozostałych programów z tego zakresu

Opis stanu faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą ROPS wykonywał Program 2020¹⁶ – do 27 grudnia 2021 r., a następnie jego aktualizację przyjętą jako Program 2023¹⁷.

W lipcu 2022 r. powołany został zespół do opracowania programu strategicznego wsparcia rodziny do 2030 r.¹⁸ Opracowany Program Wsparcia Rodziny „Rodzinna Małopolska 2030” (dalej: *Program 2030*) został uchwalony w marcu 2024 r.¹⁹

Powyższe programy realizowały obowiązek określony w art. 6 ust. 6 pkt 1 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

(akta kontroli str. 9, 19-20)

Na potrzeby przygotowania programów: 2020, 2023 i 2030 ROPS opracował diagnozy występowania zjawiska przemocy w rodzinie na terenie Małopolski, korzystając w szczególności z następujących źródeł informacji:

- sprawozdań z podjętych przez Policję działań wobec przemocy w rodzinie dotyczących procedury „Niebieskie Karty” oraz z przeprowadzonych na terenie województwa małopolskiego interwencji domowych wobec przemocy w rodzinie,
- corocznych ocen zasobów pomocy społecznej województwa małopolskiego dokonywanych przez ROPS na podstawie art. 16a ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²⁰,
- raportów z badań przeprowadzonych przez Małopolskie Obserwatorium Polityki Społecznej w Krakowie²¹ *Przemoc w rodzinie w opinii Małopolan*²², *Potrzeby małopolskich instytucji pomocy i integracji społecznej w zakresie podnoszenia kwalifikacji* oraz *Badanie zjawiska przemocy w rodzinie w zakresie procedur związanych z realizacją niebieskich kart*²³,
- analiz i raportów Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie, m.in. dotyczących działań samorządów gminnych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie w latach 2011-2013; „Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Województwie Małopolskim. Diagnoza i monitoring z lat 2016-2019”; pomocy udzielanej osobom doświadczającym przemocy w rodzinie w czasie stanu epidemii wprowadzonego w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa COVID-19;
- diagnozy potrzeb, analizy realizacji szkoleń i superwizji w roku 2022 oraz planów na rok 2023 – materiał dotyczący szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz superwizji realizowanych przez ROPS z dotacji

¹⁶ Przyjęty uchwałą nr 1408/15 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 20 października 2015 r. w sprawie przyjęcia programu pn. „Małopolski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do 2020 r.” <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,1132085,uchwala-nr-140815-zarzadu-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-20-pazdziernika-2015-r-w-sprawie-przyjeci.html> [dostęp: 25 czerwca 2024 r.].

¹⁷ Przyjęty uchwałą nr 1918/21 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 28 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia aktualizacji programu pn. „Małopolski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do 2023 r.” <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,2045562,uchwala-nr-191821-zarzadu-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-28-grudnia-2021-r-w-sprawie-przyjecia-akt.html> [dostęp: 25 czerwca 2024 r.].

¹⁸ Uchwała nr 1165/22 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie powołania Zespołu Strategicznego ds. opracowania projektu programu strategicznego wsparcia rodziny do 2030 roku oraz określenia zakresu programu i harmonogramu prac nad programem.

¹⁹ Przyjęty uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego z 26 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia Programu Wsparcia Rodziny „Rodzinna Małopolska 2030”.

²⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 901, ze zm.

²¹ Kraków 2013.

²² Kraków 2011.

²³ Badanie przeprowadzone na wniosek ROPS w 2021 r., raport z 2022 r.

z budżetu państwa w ramach „Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na 2022 r.”,

- analizy potrzeb szkoleniowych kadr włączenia społecznego w Małopolsce w roku 2023. Projekt „Społeczna Małopolska – koordynacja działań na rzecz włączenia społecznego w Małopolsce”,
- Internetowego Obserwatora Statystyk Społecznych www.obserwator.rops.krakow.pl,
- wyników ankiety przeprowadzonej przez ROPS wśród małopolskich ośrodków interwencji kryzysowej w 2021 r.;
- raportu końcowego dla województwa małopolskiego z badania „Kondycja społeczno-gospodarcza rodzin w województwach podkarpackim i małopolskim, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska depopulacji” przeprowadzonego w 2019 r. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego,
- raportów o stanie województwa małopolskiego za poprzednie lata,
- informacji o wynikach kontroli NIK *Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie przez administrację publiczną*²⁴ oraz *Wykonywanie zadań w zakresie interwencji kryzysowej na rzecz osób i rodzin przez powiaty*²⁵.

(akta kontroli str. 348-386, 427-447, 538-543)

We wnioskach z diagnozy zamieszczonej w Programie 2020 wskazano w szczególności na następujące aspekty zjawiska przemocy domowej na terenie Małopolski:

- korzystanie z pomocy instytucjonalnej jedynie przez jedną na cztery rodziny doświadczające przemocy; niski poziom znajomości instytucji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i ich kompetencji, niewystarczające umiejętności pozyskiwania wsparcia przez osoby i rodziny doświadczające przemocy / zagrożone przemocą w rodzinie,
- brak aktualnych, kompleksowych i systematycznych diagnoz potrzeb szkoleniowych kadr na szczeblach lokalnych; niewystarczającą liczbę szkoleń, w szczególności specjalistycznych, dla przedstawicieli instytucji i organizacji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie,
- istotne jest stworzenie systemu monitorowania zachowań związanych z przemocą u osób uczestniczących w programach korekcyjno-edukacyjnych, w trakcie ich udziału w programie oraz do 3 lat po jego zakończeniu,
- niewystarczająca do potrzeb liczba ośrodków interwencji kryzysowej,
- brak organizacyjnego, kadrowego i finansowego przygotowania OPS do obsługi zespołów interdyscyplinarnych; niewystarczający stan zatrudnienia, głównie w grupie pracowników socjalnych,
- niskie zaangażowanie w prace zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych przedstawicieli podmiotów spoza sektora pomocy społecznej i Policji,
- mało efektywny system komunikacji międzyinstytucjonalnej, niewystarczający przepływ informacji,
- niska liczba orzeczeń sądowych obligujących osoby skazane za stosowanie przemocy w rodzinie do udziału w programach oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych,
- niewielka liczba osób stosujących przemoc w rodzinie objęta programami oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych – trudności w zebraniu i utworzeniu grup uczestników takich programów,

²⁴ Nr ewid. 143/2013/P/12/107/KPS.

²⁵ Nr ewid. 23/2021/P/20/042/KPS.

- niewielki odsetek osób stosujących przemoc w rodzinie izolowanych od osób jej doświadczających.

(akta kontroli str. 348-386)

W uzasadnieniu do uchwały Zarządu Województwa Małopolskiego w sprawie przyjęcia Programu 2023 wskazano, że zagadnienia zawarte w Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030” w tzw. kierunku polityki rozwoju „Małopolskie Rodziny” zostaną całościowo ujęte w Programie Wsparcia Rodziny na lata 2023-2030, mającym status programu rozwoju. Program 2023, *stanowiący aktualizację „Małopolskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do 2020 r.”, ma niejako charakter przejściowy, zapewniając ciągłość polityki samorządu województwa wobec małopolskich rodzin do momentu przyjęcia ww. programu rozwoju, który zastąpi niniejszy program, integrując także inne polityki regionalne dotyczące rodziny, w tym program przeciwdziałania przemocy w rodzinie.*

W diagnozie zjawiska przemocy domowej występującej na terenie województwa małopolskiego, zamieszczonej w Programie 2023, zwrócono uwagę m.in. na:

- mniejszą liczbę wypełnionych formularzy NK przez pracowników wszystkich uprawnionych służb (4933 w 2019 r., tj. o 588 mniej niż w 2016 r. i o 1121 mniej niż w 2014 r.); malejącą liczbę procedur NK wszczynanych przez Policję, a rosnącą – przez pomoc społeczną oraz inne służby;
- utrudniony w okresie pandemii kontakt z klientami i monitoring sytuacji rodzin uwikłanych w przemoc domową; trudność w realnej ocenie sytuacji rodzinnej w związku z przeprowadzaniem wywiadów środowiskowych przez telefon;
- malejącą tolerancję mieszkańców Małopolski dla wymierzania dzieciom kar fizycznych, choć nadal przyzwolenie wyższe niż średnia w Polsce;
- przemoc psychiczną jako najczęstszy rodzaj przemocy w rodzinie notowany w Małopolsce przez Policję, następnie fizyczną i ekonomiczną; zwiększanie się skali występowania przemocy seksualnej;
- rosnący wskaźnik występowania zjawiska przemocy domowej w środowisku wiejskim w stosunku do miejskiego;
- rosnącą liczbę przypadków nieletnich pod wpływem alkoholu stosujących przemoc w relacjach rodzinnych.

W diagnozie zidentyfikowano ponadto ograniczenia i bariery, które utrudniały skuteczne działania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym:

- zbyt mało przedstawicieli innych instytucji niż pomoc społeczna i Policja (tj. oświaty, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, ochrony zdrowia oraz kuratorów sądowych, a także organizacji pozarządowych i prokuratorów) w składach zespołów interdyscyplinarnych;
- niezawieranie przez gminy porozumień ze wszystkimi instytucjami, których przedstawiciele wchodzi w skład zespołów interdyscyplinarnych, oraz brak w zawieranych porozumieniach zapisów pozwalających / ułatwiających egzekwowanie ich postanowień i zadań wyznaczanych w ramach zespołu;
- niewłaściwy, niepełny skład grup roboczych (np. brak przedstawiciela oświaty, gdy w rodzinie dotkniętej przemocą jest dziecko, oraz przedstawiciela gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, gdy stwierdzono / podejrzewa się występowanie problemu alkoholowego);
- nieprawidłową organizację spotkań grup roboczych z członkami rodziny objętej procedurą (terminy i miejsca spotkań stwarzały ryzyko kontaktu osoby doznającej przemocy z podejrzaną o jej stosowanie);

- utrzymującą się grupę powiatów, którym nie udawało się zrekrutować osób stosujących przemoc do uruchomienia programu korekcyjno-edukacyjnego; niski poziom orzekania przez tamtejsze sądy rejonowe zobowiązań sprawców do udziału w takich oddziaływaniach, co utrzymywało ich niską motywację do zmian oraz obniżało sprawczość służb pracujących z rodzinami dotkniętymi przemocą.

(akta kontroli str. 427-447)

Wnioski z diagnozy, które wskazano w Programie 2030 dla obszaru przeciwdziałania przemocy domowej na terenie Małopolski, były w szczególności następujące:

- spada przyzwolenie na fizyczne karanie dzieci, jednak wciąż ponad 30% respondentów je dopuszczało, zatem istniała potrzeba dalszego prowadzenia kampanii edukacyjnych w tym zakresie;
- stan pandemii i jego efekty społeczne oraz kryzys uchodźczy uwidoczniły potrzebę uruchamiania skuteczniejszych kanałów docierania do osób uwięzianych w przemoc domową;
- procedury pomocy rodzinom doświadczającym przemocy nie były powszechnie kojarzone w środowiskach lokalnych jako działania interdyscyplinarne – diagnozuje się potrzebę dalszego rozwijania działań edukacyjno-informacyjnych ukierunkowanych na przedstawicieli podmiotów zobowiązanych do działań ustawowych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- należy rozwijać współpracę z organizacjami pozarządowymi, gdyż tylko niespełna 47% małopolskich gmin podjęło współpracę z tymi podmiotami w zakresie pomocy osobom doświadczającym przemocy;
- przy dużym zainteresowaniu członków grup roboczych i zespołów interdyscyplinarnych szkoleniami wpływającymi na skuteczność realizacji ich zadań (głównie superwizje i szkolenia tematyczne), gminy borykały się z trudnościami finansowania specjalistycznych form wsparcia, stąd kluczowe jest zapewnienie oferty darmowych szkoleń dla ww. osób.

(akta kontroli str. 540-542)

Wnioski z diagnozy znalazły odzwierciedlenie w zadaniach zaprojektowanych w Programach: 2020, 2023 i 2030.

(akta kontroli str. 22; plik 059; 392-403, 453-462, 544-548)

2.2. Do opracowania Programu 2020 powołany został zespół zadaniowy, w którego składzie znaleźli się: Wicemarszałek Województwa jako Przewodniczący, Dyrektor ROPS jako Zastępca Przewodniczącego oraz przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, ROPS i Sejmiku Województwa Małopolskiego²⁶. Do zadań zespołu należało przygotowanie projektu Programu 2020 i jego skonsultowanie z partnerami zaangażowanymi w działania w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Obsługę organizacyjną i administracyjną zespołu przypisano ROPS.

Projekt Programu 2020 został przyjęty przez Zarząd Województwa Małopolskiego i skierowany do konsultacji społecznych 21 lipca 2015 r. za pośrednictwem strony internetowej Województwa Małopolskiego www.malopolskie.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej.

W Programie 2020 określono w szczególności wyniki diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie oraz jego cel główny: *tworzenie warunków do skutecznego funkcjonowania*

²⁶ Zarządzenie Nr 66/2014 Marszałka Województwa Małopolskiego z dnia 1 sierpnia 2014 roku w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego ds. Opracowania Projektu Małopolskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020, ze zm.

interdyscyplinarnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie w województwie małopolskim. Ukształtowano strukturę obszarów i ich celów operacyjnych²⁷ oraz kierunków działań²⁸ i ich zakresu rzeczowego (zadań). Realizatorem wszystkich zadań miał być ROPS, a okresem realizacji lata 2014-2020. Dla każdego zadania określono partnerów i adresatów. Wskazano źródła finansowania, sposób prowadzenia monitoringu oraz ewaluacji. Monitorowanie Programu miało się odbywać w oparciu o kluczowe wskaźniki Programu odnoszące się do każdego celu operacyjnego oraz wskaźniki bieżącego monitorowania określone dla każdego zadania. Kluczowe wskaźniki programu miały być monitorowane w dwuletnich odstępach czasu w trakcie badań ewaluacyjnych, a ich wartości bazowe, pośrednie i docelowe miały zostać określone na podstawie wyników badań przeprowadzonych w 2015 r. Wskaźniki bieżącego monitorowania miały podlegać corocznemu monitoringowi; nie określono dla nich wymogu ustalenia wartości bazowych, pośrednich czy docelowych (pożądanych).

Program 2020 nie był monitorowany przez ROPS w sposób określony w zapisach tego Programu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 338-414)

Program 2023 jako aktualizacja Programu 2020 miał charakter przejściowy do momentu przyjęcia programu rozwoju, w ramach kierunku polityki rozwoju „Małopolskie Rodziny” Strategii Rozwoju Województwa „Małopolska 2030”.

Projekt Programu 2023 został przyjęty przez Zarząd Województwa Małopolskiego i skierowany do konsultacji społecznych 7 grudnia 2021 r. za pośrednictwem strony internetowej Województwa Małopolskiego www.malopolskie.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej²⁹.

(akta kontroli str. 22; pliki 048-052; 415-513)

W Programie 2023 zamieszczono wyniki zaktualizowanej diagnozy zjawiska przemocy w rodzinie. Struktura obszarów oraz cele główny i operacyjne pozostały bez zmian w stosunku do określonych w Programie 2020, z wyjątkiem m.in. następujących zapisów:

- w obszarze II. *Zasoby informacyjne* zrezygnowano z realizacji dwóch kierunków działań³⁰.

²⁷ I Postawy i zachowania wolne od przemocy, cel: upowszechnienie postaw i zachowań wolnych od przemocy; II Zasoby informacyjne, cel: upowszechnienie praktyki celowego działania, opartego o diagnozę, plan i ewaluację; III Kompetentne służby, cel: profesjonalizacja służb zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie; IV Instytucje zorientowane na profilaktykę przemocy i skuteczną interwencję, cel: zwiększenie dostępu i skuteczności usług oferowanych przez instytucje i organizacje zaangażowane w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

²⁸ 1.1. Prowadzenie działań upowszechniających postawy wolne od przemocy; 2.1. Prowadzenie systematycznych diagnoz w obszarze przemocy w rodzinie, 2.2. Monitoring działań podejmowanych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, 2.3. Ewaluacja działań podejmowanych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 3.1. Zwiększenie kompetencji i umiejętności przedstawicieli instytucji i organizacji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, 3.2. Wzmacnianie współpracy interdyscyplinarnej w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie; 4.1. Wyznaczanie kierunków działań dla podmiotów zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, 4.2. Wspieranie działalności instytucji i organizacji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.

²⁹ Uchwała nr 1785/21 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 7 grudnia 2021 r. w sprawie przyjęcia projektu aktualizacji programu pn. „Małopolski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie do 2023 r.” <https://bip.malopolska.pl/umwm,a,2038492,uchwala-nr-178521-zarzadu-wojewodztwa-malopolskiego-z-dnia-7-grudnia-2021-r-w-sprawie-przyjecia-proj.html> [dostęp: 3 lipca 2024 r.].

³⁰ Monitoring działań podejmowanych w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz Ewaluacja działań podejmowanych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie,

Dyrektor wyjaśniła m.in., że (...) program został opracowany na stosunkowo krótki okres czasu, stąd też w Obszarze II (...) skoncentrowano się na zadaniu polegającym na działalności diagnostycznej.

- zakres rzeczowy w kierunku 2.1. *Prowadzenie systematycznych diagnoz w obszarze przemocy w rodzinie* został zmieniony poprzez usunięcie zadania *opracowanie i upowszechnianie modelu / rekomendacji do prowadzenia diagnoz w obszarze przemocy w rodzinie* oraz dodanie następujących zadań: *diagnozowanie problemów, potrzeb i rozwiązań dla systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie; przeprowadzenie badania opinii mieszkańców Małopolski oraz upowszechnianie rekomendacji z przeprowadzonych badań, analiz, itp.*

Dyrektor wyjaśniła m.in., że opracowany w 2015 roku przez (...) Ośrodek (...) we współpracy z ekspertem poradnik „*Diagnozowanie Problemów Społecznych. Przemoc w rodzinie.*” dostępny jest na stronie internetowej ROPS w zakładce *Publikacje-Poradniki* (<https://rops.krakow.pl/publikacje/poradniki>). Poradnik zawiera informacje pozwalające na sprawne przeprowadzenie diagnozy wraz z ekspercką informacją w kontekście diagnozowania przemocy w rodzinie w indywidualnych przypadkach. Wprowadzone do Programu 2023 zmiany odnoszą się do szerszego kontekstu realizacji działań, przyjmując podejście strategiczne.

- zakres rzeczowy w kierunku 4.2. *Wspieranie działalności instytucji i organizacji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie* został zmieniony poprzez usunięcie zadania *podnoszenie dostępności do źródeł finansowania działań podejmowanych w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie* oraz dodanie następujących zadań: *identyfikacja priorytetów z obszaru przeciwdziałania przemocy w rodzinie do sfinansowania z regionalnych środków europejskich nowej perspektywy finansowej w polityce spójności UE; operacjonalizacja priorytetowych przedsięwzięć oraz włączenie priorytetowych przedsięwzięć do dokumentów regulujących dystrybucję środków unijnych w Małopolsce, w tym wśród samorządów, organizacji pozarządowych i innych podmiotów niepublicznych (w tym SzOOP, regulaminy konkursów).*

Dyrektor wyjaśniła m.in., że w Programie 2020 w zakresie rzeczowym kierunku 4.2. odniesiono się do działań podnoszących dostępność do źródeł finansowania w szczególności w ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego, który został opracowany na lata 2014-2020, tj. na okres zbieżny z okresem Programu 2020. W związku z tym w kolejnej edycji tego programu wprowadzono przedmiotowe zmiany.

(akta kontroli str. 703, 706-711)

Jak wskazano w Programie 2023, zawierał on opis działań na relatywnie krótki okres czasu, co również wynikało z faktu, że ówczesnie obowiązujący Krajowy Program miał jedynie perspektywę roczną – na 2021 r. – i nie były wówczas znane priorytety polityki centralnej w tym obszarze w dłuższej perspektywie, z wyjątkiem opublikowanego projektu na 2022 r. Zwrócono także uwagę na trwające ówczesnie prace nad nowelizacją ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, w tym dotyczącą zadań wykonywanych na szczeblu regionalnym, co będzie miało wpływ na zapisy programu wojewódzkiego.

Realizatorem wszystkich zadań Programu 2023 miał być ROPS, a okresem realizacji lata 2021-2023. Dla każdego zadania określono partnerów i adresatów. Wskazano źródła finansowania, a także sposób prowadzenia monitoringu oraz ewaluacji, w oparciu o kluczowe wskaźniki Programu oraz wskaźniki bieżącego monitorowania

określone dla każdego zadania. Kluczowe wskaźniki programu odnosiły się do jakościowych rezultatów Programu 2023. Wskaźniki bieżącego monitorowania odnosiły się do produktowych efektów Programu 2023 i miały podlegać corocznemu monitoringowi. Dla obu ww. rodzajów wskaźników nie określono wymogu ustalenia wartości bazowych, pośrednich czy docelowych (pożądanych).

Dyrektor wyjaśniła m.in., że z zapisów Programu 2023 nie wynikało *zobowiązanie do określania wartości docelowych. Program realizowany był w okresie stosunkowo krótkim, stąd trudno było szacować zmiany w skali możliwej do identyfikacji.*

Program 2023 nie był monitorowany przez ROPS w sposób określony w zapisach tego Programu, co szczegółowo opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 418-419, 449-472, 704, 711)

Załącznikami do Programu 2023 były małopolskie ramowe programy: ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie.

Program 2023, zgodnie z założeniami, został poddany ewaluacji ex-post, a jej wyniki przedstawiono w raporcie opublikowanym w 2024 r. Wskazano w nim zadania realizowane w ramach poszczególnych kierunków i obszarów oraz osiągnięte dla całego okresu wdrażania wartości wskaźników bieżącego monitorowania. W raporcie nie określono wartości kluczowych wskaźników programu dla poszczególnych celów operacyjnych.

(akta kontroli str. 22; plik 052, 514-533)

Do opracowania projektu Programu 2030 oraz określenia jego zakresu i harmonogramu prac powołany został zespół strategiczny, w którego składzie znaleźli się: Wicemarszałek Województwa jako Przewodniczący, Dyrektor ROPS jako Zastępca Przewodniczącego oraz przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, ROPS, Sejmiku Województwa Małopolskiego, Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, Małopolskiego Centrum Przedsiębiorczości, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Krakowie, powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków interwencji kryzysowej, ośrodków pomocy społecznej, uczelni i organizacji pozarządowych³¹. Do zadań zespołu należało w szczególności wskazanie istotnych obszarów wsparcia małopolskich rodzin, sformułowanie założeń programowych, określających kierunki interwencji polityki rozwoju Województwa w ramach Programu oraz sformułowanie propozycji operacjonalizacji tych kierunków, jak również rekomendacji co do sposobu uwzględnienia wniosków, uwag oraz postulatów zgłoszonych do projektu Programu w ramach konsultacji społecznych. Obsługę organizacyjną prac zespołu przypisano ROPS. Zakres programu wyznaczały kierunki działań sformułowane w „Strategii Rozwoju Województwa. Małopolska 2030” w obszarze „1. Małopolskie rodziny”, dotyczące m.in. profilaktyki przemocy w rodzinie i interwencji kryzysowej.

Projekt Programu 2030 został przyjęty 19 grudnia 2023 r. przez Zarząd Województwa Małopolskiego i skierowany do konsultacji z jednostkami samorządu terytorialnego oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi, a także z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego za pośrednictwem strony internetowej Województwa Małopolskiego www.malopolskie.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej. Program 2030 obowiązywał od 26 marca 2024 r.

W Programie 2030 zamieszczono wnioski z diagnozy m.in. w zakresie skali zjawiska przemocy domowej oraz wsparcia udzielanego uwikłanym w nią osobom. Celem

³¹ Uchwała Nr 1165/22 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 12 lipca 2022 r. w sprawie powołania Zespołu Strategicznego ds. opracowania projektu programu strategicznego wsparcia rodziny do 2030 roku oraz określenia zakresu programu i harmonogramu prac nad programem.

głównym Programu 2030 był rozwój społecznie wrażliwy sprzyjający rodzinie. Priorytet II dotyczył *Przeciwdziałania przemocy domowej w Małopolsce*, a przypisany mu kierunek interwencji określono jako *Zwiększanie skuteczności przeciwdziałania przemocy domowej*. Dla priorytetu II określono cele szczegółowe³², preferencje i działania, a także okres realizacji poszczególnych działań i źródła ich finansowania. Na sfinansowanie działań w ramach priorytetu II przewidziano środki w wysokości prawie 2 mln zł.

ROPS został wyznaczony jako odpowiedzialny za koordynację działań Programu 2030, jego monitorowanie i ewaluację. Program miał podlegać monitorowaniu, w szczególności poprzez sprawdzanie osiągniętych wartości poszczególnych wskaźników, dla których w Programie określono m.in. jednostkę miary oraz zakładaną wartość docelową.

(akta kontroli str. 22; pliki 053-059; 534-543)

Z rocznych sprawozdań z realizacji Krajowego Programu, przedkładanych przez ROPS do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, wynikało że w latach 2021-2023 Ośrodek realizował zadania przypisane w Krajowym Programie do wykonania samorządowi Województwa, z wyjątkiem następujących zadań:

- nr 1.2.1. *Prowadzenie ogólnopolskich i lokalnych kampanii społecznych, które: obalają stereotypy na temat przemocy w rodzinie, usprawiedliwiające jej stosowanie, opisują mechanizmy przemocy w rodzinie oraz jednoznacznie wskazują na ich społeczną szkodliwość i społeczno-kulturowe uwarunkowania, promują metody wychowawcze bez użycia przemocy (art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy) i informują o zakazie stosowania kar cielesnych wobec dzieci przez osoby wykonujące władzę rodzicielską oraz sprawujące opiekę lub pieczę, promują działania służące przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w tym ochronę i pomoc dla osób doznających przemocy oraz interwencje wobec osób stosujących przemoc.*

Dyrektor wyjaśniła m.in., że ROPS działając w imieniu samorządu województwa realizuje zadanie o charakterze regionalnym, co wynika z obowiązującego prawa. (...) zadanie wpisane w Krajowy Program polegające na prowadzeniu ogólnopolskich i lokalnych kampanii społecznych wydaje się wykraczać poza właściwość samorządów regionalnych. Niezależnie od tych prawnych uwarunkowań należy stwierdzić, że środki finansowe przekazywane przez administrację rządową samorządowi województwa małopolskiego w okresie 2020-2023 przeznaczone były jedynie na działania o charakterze szkoleniowym.

- nr 2.1.7. *Nawiązywanie, rozwijanie i wzmacnianie współpracy między instytucjami rządowymi i samorządowymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie pomocy osobom dotkniętym przemocą w rodzinie.*

Dyrektor wyjaśniła m.in., że ROPS przy realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej, w tym w zakresie realizacji małopolskiego programu przeciwdziałania przemocy domowej współpracuje w szczególności z (...) jednostkami samorządu terytorialnego / jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej na szczeblu wojewódzkim, powiatowym i gminnym, a także z przedstawicielami środowiska naukowego, instytucjami ochrony zdrowia i organizacjami pozarządowymi.

³² 1. Dostarczona wiedza i informacje ważne dla efektywnej polityki społecznej regionu. 2. Większa wiedza, umiejętności i kompetencje kadr przeciwdziałania przemocy domowej oraz mieszkańców. 3. Opracowane dokumenty strategiczne o charakterze operacyjno-wdrożeniowym do zastosowania przy przygotowaniu i realizacji lokalnych programów ochrony ofiar przemocy domowej oraz strategii oddziaływania na sprawców.

- nr 2.2.1. *Upowszechnianie informacji w zakresie możliwości i form uzyskania pomocy, w szczególności: medycznej, psychologicznej, pedagogicznej, prawnej, socjalnej, zawodowej i rodzinnej.*

Dyrektor wyjaśniła m.in., że w latach 2021-2023 ROPS organizował konferencje, których jednym z obszarów merytorycznych były tematy dotyczące przeciwdziałania przemocy domowej; i tak:

- w 2021 r. w ramach dwudniowej konferencji „Usługi społeczne przyszłości – jak budować skuteczny system wsparcia” przeprowadzono warsztaty dla kadry zaangażowanej w pracę z rodziną uwięzioną w przemoc pn. „Projektowanie zmiany w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Umocowania prawne” , „Dziecko, system rodzinny i interwencja – jako źródła symptomów koniecznych do zidentyfikowania, celem budowania efektywnej interwencji w przypadku podejrzenia o występowanie przemocy w rodzinie” oraz „Interwencja w rodzinie doświadczającej przemocy. Działania skierowane wobec osoby podejrzanego o jej stosowanie”. W warsztatach uczestniczyły łącznie 154 osoby;
- w 2022 r. podczas dwudniowej konferencji „System pomocy społecznej w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej” zorganizowano wykład pn. „Zawody pomocowe wobec sytuacji kryzysowych – w jaki sposób reagować na potrzeby i wyzwania wynikające z kryzysów?” Ponadto w drugim dniu zorganizowano warsztaty dla kadry zaangażowanej w pracę z rodziną uwięzioną w przemoc tj. „Rozwój zawodów pomocowych w kontekście wieloaspektowych zmian w systemie pomocy.”, „Jak skutecznie wywoływać zmiany w rodzinie w obliczu problemów przemocowych”. W warsztatach realizowanych w trakcie konferencji uczestniczyło łącznie 58 osób;
- w 2023 r. podczas dwudniowego „Małopolskiego Forum Polityki Społecznej – Gdy przyszłość staje się teraźniejszością”, w którym uczestniczyło blisko 150 osób, wygłoszony został wykład pt. „Nowe rozwiązania prawne w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej”.

Ponadto w formie zdalnej zrealizowano warsztaty pt. „Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy domowej i aktów wykonawczych. Jak w praktyce stosować wprowadzone zmiany”. W związku z szeregiem zmian, jakie wprowadzono w 2023 r. w zakresie uregulowań prawnych w obszarze realizacji pracy z rodziną uwięzioną w przemoc domową i zgłoszonym w związku z tym zapotrzebowaniem, zapewniono także konsultacje prawne dla kadry jednego z krakowskich szpitali.

(...) Ośrodek (...) zorganizował spotkanie szkoleniowe dla przedstawicieli powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz Ośrodków Adopcyjnych działających w Małopolsce nt. zmian ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw, która od dnia 15 lutego 2024 r. nałożyła na wszystkie podmioty i organizacje pracujące z dziećmi obowiązek posiadania tzw. „standardy ochrony małoletnich”.

- nr 2.3.8. *Tworzenie i zwiększanie zakresu działania oraz dostępności do lokalnych i regionalnych telefonów zaufania, informacyjnych dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie.*

Dyrektor wyjaśniła m.in., że działania Samorządu Województwa Małopolskiego skupiające się na zapewnieniu mieszkańcom regionu wsparcia całodobowego, w tym dostępności informacji realizowane były w ramach rozszerzania oferty już istniejących ośrodków interwencji kryzysowej, a także umożliwianie uruchamiania nowych tego

typu ośrodków. Ponadto pracownicy OIK otrzymywali wsparcie merytoryczne w zakresie pracy z osobami uwięzionymi w przemoc domową poprzez uczestnictwo w szkoleniach specjalistycznych i konferencjach organizowanych przez ROPS Kraków.

- nr 4.4.1. Realizacja specjalistycznych szkoleń (min. 100 godzin dydaktycznych) umożliwiających uzyskanie certyfikatu specjalisty w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Dyrektor wyjaśniła, że zakres szkoleń realizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, a będący odzwierciedleniem zadań wskazanych w Krajowym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie każdorazowo ustalany był we współpracy z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w Krakowie, w szczególności z Wojewódzkim Koordynatorem Realizacji Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Wskazania co do zakresu i wymiaru realizowanych szkoleń z otrzymanej za pośrednictwem MUW Kraków dotacji z Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie zawarte były w umowie przekazującej dotację i warunkującej jej prawidłowe rozliczenie.

(akta kontroli str. 22; pliki 045-047; 714-732)

2.3. Zgodnie z art. 6 ust. 6 pkt 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, do zadań własnych samorządu województwa należało inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej. W ramach realizacji tego zadania ROPS w latach objętych kontrolą organizował corocznie wojewódzką konferencję dla przedstawicieli instytucji i organizacji zaangażowanych w przeciwdziałanie przemocy domowej, mającą na celu wymianę doświadczeń każdorazowo w zakresie innego, aktualnego zagadnienia z obszaru przemocy domowej. Ponadto, jak wyjaśniła Dyrektor ROPS, Ośrodek zainicjował prace małopolskich OIK celem wypracowania wspólnego standardu świadczonych usług, jak również przygotował opis działań OIK dla podmiotów starających się o dofinansowanie w ramach RPO WM 2014-2020 na taki cel, który następnie był obligatoryjnym elementem dokumentacji konkursowej. Na okres programowania na lata 2021-2027 został przygotowany nowy, udoskonalony opis zasad, które muszą spełnić beneficjenci wnioskujący o środki na utworzenie bądź rozszerzenie oferty OIK. ROPS realizował także projekt pt. *Więzienie więzi nie więzi*, polegający na prowadzeniu szkoleń dla rodziców odbywających karę pozbawienia wolności, tak aby wyposażyć ich w wiedzę i praktyczne umiejętności podnoszące poziom ich kompetencji wychowawczych. Projekt oparty był o program „Szkola dla rodziców i wychowawców” i po raz pierwszy realizowany był przez jednostkę publiczną z poziomu regionu. ROPS opracował ponadto Model Kooperacji dla Miast powyżej 20 tys. mieszkańców w ramach projektu „Kooperacje 3d – model wielosektorowej współpracy na rzecz wsparcia osób i rodzin (na lata 2018-2023 w ramach POWER, II Oś Priorytetowa)³³. Model miał na celu wspieranie działań zmierzających do rozwoju międzysektorowej, międzyresortowej i międzyinstytucjonalnej współpracy przy świadczeniu wsparcia na rzecz osób / rodzin, przez instytucje, podmioty i służby działające w środowisku lokalnym; działania zaprojektowane Modelu skierowane były do instytucji pomocy i integracji społecznej, jednostek systemu ochrony zdrowia, instytucji kultury i sportu, sądownictwa, policji, systemu oświaty, instytucji zatrudnienia i rynku pracy oraz organizacji pozarządowych. Dyrektor wyjaśniła, że nawiązanie tego rodzaju kooperacji powoduje, że działania stają się bardziej kompleksowe, zadania i kompetencje wzajemnie się uzupełniają, a efekty wsparcia są bardziej trwałe. Od 2019 r. ROPS – w ramach doskonalenia kadr systemu pomocy społecznej – realizuje

³³ Efektywne polityki publiczne na rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.5 – Skuteczna pomoc społeczna.

również szkolenia specjalistyczne oraz superwizje dla zespołów interdyscyplinarnych na terenie wybranych gmin w Małopolsce (pakiet dla jednej gminy – szkolenia i superwizja). Organizacja wsparcia regulowana jest porozumieniem zawieranym z gminą zakwalifikowaną w ramach rekrutacji. Dyrektor wskazała, że *organizacja szkolenia i superwizji w ramach pakietu dedykowanego przedstawicielom jednej gminy jest niezwykle cenna, pozwala na osiągnięcie dobrych rezultatów zarówno w zakresie doskonalenia zawodowego, jak również możliwości rozwiązania lokalnych problemów wynikających przy realizacji zadań w ramach zespołów interdyscyplinarnych czy grup roboczych / diagnostyczno-pomocowych. Zapewnia także udział przedstawicieli różnorodnych jednostek i instytucji zaangażowanych w działania (...) na terenie gminy.* Od 2014 r. ROPS aktywnie uczestniczy i koordynuje prace Regionalnej Platformy Współpracy, w ramach której odbywają się także spotkania powołanego Konwentu Dyrektorów PCPR Województwa Małopolskiego. W ich trakcie podejmowane są tematy związane nie tylko z działaniami interwencyjnymi, pomocą rodzinom w kryzysie, czy konsultowaniem programów wojewódzkich i korekcyjno-edukacyjnych, ale również omawiano obowiązki wynikające ze zmiany obowiązujących przepisów prawa.

(akta kontroli str. 10, 236-240, 332-337)

Zgodnie z art. 6 ust. 6 pkt 3 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, do zadań własnych samorządu województwa należało opracowywanie ramowych programów ochrony osób doznających przemocy domowej oraz ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc domową, a także – od 22 czerwca 2023 r.³⁴ – ramowych programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc domową.

W latach 2021-2023 ROPS posiadał opracowane przez pracowników Ośrodka ramowe programy: ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. Oba ramowe programy zostały załączone do Programu 2023. Jak wskazano, miały one stanowić *ramy odniesienia do opracowania i realizacji gminnych i powiatowych programów ochrony ofiar (...) oraz programów korekcyjno-edukacyjnych (...), uwzględniających lokalną specyfikę i uwarunkowania oraz dostosowanych do potrzeb uczestników.*

Ramowe Programy zawierały m.in. cele ogólne i szczegółowe w powiązaniu z zadaniami i działaniami do realizacji, określały adresatów i realizatorów programu, zasady finansowania, a także oczekiwane rezultaty i wskaźniki pozwalające mierzyć stopień ich osiągnięcia. Opisano w nich także sposób prowadzenia monitoringu i ewaluacji.

Projekt Programu 2030, przyjęty i przekazany do konsultacji 19 grudnia 2023 r., zawierał Małopolskie Ramowe Programy:

- Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej,
- Korekcyjno-Edukacyjny dla Osób Stosujących Przemoc Domową,
- Psychologiczno-Terapeutyczny dla Osób Stosujących Przemoc Domową.

Wszystkie ww. trzy ramowe programy zostały przyjęte do realizacji wraz z Programem 2030, tj. uchwałą Zarządu Województwa Małopolskiego z 16 kwietnia 2024 r.

Ramowy Program Ochrony Osób Doznających Przemocy Domowej określał w szczególności sposoby formułowania celu głównego i celów szczegółowych programu, przewidywane (pożądane) rezultaty realizacji, działania oraz ich adresatów

³⁴ Wprowadzone ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 535).

i realizatorów, źródła finansowania, a także sposoby prowadzenia monitoringu i ewaluacji programu.

Ramowe programy dla osób stosujących przemoc domową: korekcyjno-edukacyjny oraz psychologiczno-terapeutyczny określały w szczególności podstawowe treści edukacyjne i istotne tematy programów, zasady kierowania osób do udziału, uczestników programu, a także sposoby ich diagnozowania i dokumentowania uczestnictwa, formy i metody pracy, pożądane rezultaty oddziaływań, standardy prowadzenia programów, ich realizatorów, założenia organizacyjne oraz sposoby prowadzenia monitoringu i ewaluacji programu.

Powyższe programy ramowe były zgodne z wytycznymi wynikającymi z Krajowego Programu.

(akta kontroli str. 22; plik 052, 061)

W okresie objętym kontrolą ROPS realizował szkolenia, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

W ramach Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przeprowadzono szkolenia i spotkania superwizyjne dla przedstawicieli instytucji wskazanych w art. 9a ust. 3-5 i 11-12 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Celem tych działań było podniesienie wiedzy, umiejętności i kompetencji osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

W 2021 r. w ramach:

- *Komponentu I* – Szkolenia specjalistyczne i superwizja realizowana dla wybranych małopolskich gmin, zrealizowano dla członków zespołów interdyscyplinarnych i grup roboczych z terenu 15 małopolskich gmin 240 godzin szkoleniowych i 240 godzin spotkań superwizyjnych, w których uczestniczyło odpowiednio: 166 i 16 osób;
- *Komponentu II* – Szkolenia specjalistyczne dla realizatorów procedury „Niebieskie Karty” z terenu całego województwa małopolskiego, zrealizowano pięć szkoleń w łącznym wymiarze 168 godzin dla 252 osób.

W 2022 r. w ramach:

- *Pakietu na start* – przeprowadzono szkolenia pn. „Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie - zgodnie z wytycznymi ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego - szkolenie wprowadzające” w łącznym wymiarze 48 godzin dla 2 grup (24 godziny dla jednej grupy), w których uczestniczyło 41 osób;
- *Pakietu specjalistycznego* – przeprowadzono szkolenia specjalistyczne dla realizatorów procedury „Niebieskie Karty” z terenu całego województwa małopolskiego, w łącznym wymiarze 104 godzin szkoleniowych dla 9 grup (180 osób);
- *Pakietu specjalistycznego wsparcia dedykowanego gminom* – przeprowadzono szkolenia specjalistyczne i spotkania superwizyjne dla członków zespołów interdyscyplinarnych/grup roboczych z terenu wybranych 12 małopolskich gmin. Dla każdej z gmin zrealizowane zostały dwa 8-godzinne szkolenia specjalistyczne oraz cztery 4-godzinne spotkania superwizyjne. Przeprowadzono łącznie 192 godziny szkoleń i 192 godziny spotkań superwizyjnych, w których uczestniczyło odpowiednio: 263 i 121 osób.

W 2023 r. w ramach:

- *Pakietu na start* – przeprowadzono szkolenia pn. „Realizacja zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie - zgodnie z wytycznymi ministra

właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego - szkolenie wprowadzające" w łącznym wymiarze 48 godzin dla 2 grup (24 godziny dla jednej grupy), w których uczestniczyło 39 osób;

- *Pakietu specjalistycznego* – przeprowadzono szkolenia specjalistyczne dla realizatorów procedury „Niebieskie Karty” z terenu całego województwa małopolskiego, w łącznym wymiarze 168 godzin szkoleniowych dla 13 grup (313 osób);
- *Pakietu specjalistycznego wsparcia dedykowanego gminom* – przeprowadzono szkolenia specjalistyczne i spotkania superwizyjne dla członków zespołów interdyscyplinarnych/grup roboczych z terenu wybranych 10 małopolskich gmin. Dla każdej z gmin zrealizowane zostały dwa 8-godzinne szkolenia specjalistyczne oraz cztery 4-godzinne spotkania superwizyjne. Przeprowadzono łącznie 160 godzin szkoleń i 160 godzin spotkań superwizyjnych, w których uczestniczyło odpowiednio: 251 i 119 osób.

Rekrutacja na szkolenia i superwizje realizowana była w oparciu o regulamin wprowadzony zarządzeniem Dyrektora ROPS z dnia 16 sierpnia 2021 roku w sprawie zmiany Regulaminu uczestnictwa w superwizji i szkoleniach specjalistycznych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a następnie zarządzeniem Dyrektora ROPS z dnia 12 maja 2023 roku w sprawie zmiany Regulaminu uczestnictwa w superwizji i szkoleniach specjalistycznych dla przedstawicieli realizatorów „Niebieskie Karty”.

ROPS przysyłał podsumowanie realizacji szkoleń z zakresu PPD za rok poprzedni do MUW, w którym zawarte były informacje o uczestnikach, wyniki ankiet ewaluacyjnych oraz propozycja szkoleń i superwizji na rok następny. Zakres szkoleń odnosił się do wskazań zawartych w wytycznych ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego obowiązujących w tym czasie.

(akta kontroli str. 21-23; pliki 030-032, 076; 241-262)

W latach 2021-2023 zagadnienia przeciwdziałania przemocy w rodzinie były też poruszane na konferencjach i wykładach. I tak, np.:

- w 2021 r. w ramach dwudniowej konferencji „Usługi społeczne przyszłości – jak budować skuteczny system wsparcia” przeprowadzono 3 warsztaty 4-godzinne dla kadry zaangażowanej w pracę z rodziną uwięzioną w przemoc tj. „Projektowanie zmiany w obszarze przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Umocowania prawne”, „Dziecko, system rodzinny i interwencja – jako źródła symptomów koniecznych do zidentyfikowania, celem budowania efektywnej interwencji w przypadku podejrzenia o występowanie przemocy w rodzinie” oraz „Interwencja w rodzinie doświadczającej przemocy. Działania skierowane wobec osoby podejrzanego o jej stosowanie”. W warsztatach uczestniczyły 154 osoby;
- w 2022 r. w ramach dwudniowej konferencji „System pomocy społecznej w dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej” zorganizowano wykład pn. „Zawody pomocowe wobec sytuacji kryzysowych – w jaki sposób reagować na potrzeby i wyzwania wynikające z kryzysów?” oraz 2 warsztaty 4-godzinne w formule on-line tj. „Rozwój zawodów pomocowych w kontekście wieloaspektowych zmian w systemie pomocy.”, „Jak skutecznie wywoływać zmiany w rodzinie w obliczu problemów przemocowych”;
- w 2023 r. podczas dwudniowego „Małopolskiego Forum Polityki Społecznej – Gdy przyszłość staje się teraźniejszością”, w którym uczestniczyło blisko 150 osób, wygłoszono wykład pt. „Nowe rozwiązania prawne w obszarze przeciwdziałania przemocy domowej.

(akta kontroli str. 241-262)

W latach 2021-2022, ramach realizowanego przez ROPS projektu „Dokształcanie kompetencji kadr systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej” przeprowadzono odpowiednio:

- 9 szkoleń (264 godziny), w których uczestniczyło 425 osób;
- 7 szkoleń (144 godziny), w których uczestniczyło 314 osób.

Dokształcanie kompetencji kadr podmiotów zaangażowanych m.in. w przeciwdziałanie przemocy w rodzinie kontynuowane jest w ramach realizowanego przez ROPS od października 2023 r. Projektu Społeczna Małopolska, który wdrażany jest w ramach Działania 4.13 Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027. Głównym efektem Programu ma być wzmocnienie potencjału kompetencyjnego kadr podmiotów działających na rzecz włączenia społecznego w województwie małopolskim, szczególnie w obszarze rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji. Podjęto działania diagnostyczne w zakresie zapotrzebowania odbiorców projektu w obszarze doskonalenia zawodowego, w kontekście budowania oferty edukacyjno-szkoleniowej. W wyniku badania ankietowego ustalono, iż najczęściej wskazywaną przez respondentów - potencjalnych uczestników szkoleń specjalistycznych dedykowanych członkom zespołów interdyscyplinarnych i grup diagnostyczno-pomocowych - tematyką szkoleń są kwestie związane z przemocą wobec dziecka (51% wskazań). Szczególnie ważnym obszarem dla kadr ośrodków pomocy społecznej są również kwestie współpracy w zespołach interdyscyplinarnych - 47 wskazań na 54 tego typu instytucje.

(akta kontroli str. 23; plik 076; 241-262)

Zgodnie z ustaleniami podjętym w 2023 roku ze Służbami Wojewody Małopolskiego, mając na uwadze zmianę ustawy i rozporządzeń regulujących działania z obszaru przeciwdziałania przemocy domowej, w okresie od grudnia 2023 r. do lutego 2024 r. przeprowadzono rozeznanie potrzeb szkoleniowych (ankieta internetowa) w małopolskich gminach w szczególności w kontekście realizacji obowiązkowych szkoleń dla członków zespołów interdyscyplinarnych. Według informacji uzyskanych ze wszystkich 182 małopolskich gmin:

- we wszystkich małopolskich gminach powołano na nowo zespoły interdyscyplinarne (Zakopane w styczniu 2024 r.);
- w 12 gminach powołanie zespołów nastąpiło po 22 września 2023 r.;
- łączna liczba nowo powołanych członków zespołów interdyscyplinarnych w Małopolsce wynosi 2162 osoby;
- 52 gminy poinformowały, że zespół odbył już obowiązkowe szkolenie o którym mowa w art. 9a ust.5a ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

W związku z powyższym w ROPS zaplanowano realizację szkoleń specjalistycznych z zakresu przeciwdziałania przemocy domowej dla nowo powołanych członków zespołów interdyscyplinarnych w Małopolsce, opierając się o Wytoczne ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego z dnia 30 października 2023 roku do prowadzenia szkoleń w zakresie przeciwdziałania przemocy domowej, w tym obowiązkowych szkoleń dla członków zespołu interdyscyplinarnego oraz grup diagnostyczno-pomocowych oraz wskazania Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego w Krakowie zawarte w umowie nr PS-452-2-5/24 (nr umowy z Centralnego Rejestru Umów MUW Kraków D.BP.1087.2024) przekazującej dotację z Rządowego Programu Przeciwdziałania Przemocy Domowej na lata 2024-2030 na realizację szkoleń. Zakres przedmiotowy dwudniowych szkoleń (2 x po 8 godzin) ma obejmować:

- profilaktykę przemocy domowej, zasady prowadzenia działań poprzedzających wystąpienie zjawiska przemocy domowej;

- zjawisko przemocy domowej oraz sytuacja psychologiczna osób doznających tej przemocy, zachowania osób stosujących przemoc domową i możliwość pomocy;
- etapy pracy z osobami doznającymi przemocy domowej i stosującymi przemoc domową;
- przemoc wobec dziecka, osób starszych i niepełnosprawnych;
- współpracę w zespołach interdyscyplinarnych i grupach diagnostyczno-pomocowych;
- prawne aspekty przeciwdziałania przemocy domowej.

Planowana liczba grup szkoleniowych: maksymalnie 78 grup/minimalnie 39 grup; liczących od 20 do 60 uczestników. Realizacja szkoleń w trybie zdalnym - on-line w czasie rzeczywistym, w okresie czerwiec - październik 2024 r.

(akta kontroli str. 23; plik 076; 241-262)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Program 2020 oraz jego aktualizacja – Program 2023 nie były monitorowane przez Ośrodek w sposób określony w zapisach tych programów, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne. I tak:

a) zgodnie z zapisami Programu 2020, w rozdz. 8.3. *Monitoring Programu*, monitorowanie miało być prowadzone w oparciu o matrycę monitoringu zamieszczoną w Programie 2020, w której m.in. dla każdego celu operacyjnego- określono kluczowe wskaźniki programu odnoszące się do jego jakościowych rezultatów. Wskaźniki te miały podlegać monitorowaniu w dwuletnich odstępach czasu w trakcie badań ewaluacyjnych. Ich wartości bazowe, pośrednie i docelowe miały zostać określone na podstawie wyników badań przeprowadzonych w 2015 r.

(akta kontroli str. 406-414)

Kluczowe wskaźniki Programu 2020 nie były monitorowane w dwuletnich odstępach czasu w trakcie badań ewaluacyjnych, a wartości bazowe, pośrednie i docelowe tych wskaźników nie zostały określone na podstawie wyników badań przeprowadzonych w 2015 r.

I Zastępca Dyrektora wyjaśnił m.in., że badanie z roku 2015³⁵ wskazało, że spośród prawie 15% mieszkańców Małopolski, którzy byli świadkami zachowań świadczących o przemocy w rodzinie, interweniowała ponad połowa (58,8%). Z kolei ze stwierdzeniem „Uważam, że rodzic lub opiekun prawny ma prawo wymierzania kary fizycznej dziecku” zgodziło się 27,3% mieszkańców Małopolski przy czym opinie te były silnie zróżnicowane przez zmienne: wiek, płeć, wykształcenie. Badanie w roku 2019 wskazuje, że 31,9% respondentów zgadza się ze stwierdzeniem, że rodzic lub opiekun ma prawo do wymierzenia kary fizycznej dziecku. Badanie to nie dostarczyło jednak danych pozwalających na określenie jaki jest odsetek osób reagujących w sytuacji bycia świadkiem przemocy. Z uwagi na fakt, że zakres przedmiotowy i metodologia przyjęta w kolejnych badaniach realizowanych w latach 2017-2022 były zróżnicowane, brak było dostępu do danych umożliwiających monitorowanie skali zjawisk zdiagnozowanych w roku 2015.

(akta kontroli str. 544-545, 548-702)

³⁵ *Badanie opinii mieszkańców Małopolski na temat istotnych dla rozwoju województwa obszarów działań samorządu wojewódzkiego*, edycja 4. z roku 2015, Małopolskie Obserwatorium Rozwoju Regionalnego, Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego – przypis kontrolera.

W odniesieniu do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że przywołany raport z badań przeprowadzonych w 2015 r. odnosił się jedynie do dwóch z pięciu kluczowych wskaźników określonych w Programie 2020.

b) zgodnie z zapisami Programu 2023, w rozdz. VII.3. *Monitoring Programu*, monitorowanie miało być prowadzone w oparciu o matrycę monitoringu zamieszczoną w Programie 2023, w której m.in. dla każdego celu operacyjnego określono kluczowe wskaźniki programu odnoszące się do jego jakościowych rezultatów. Systematyczny monitoring miał pozwolić m.in. na rejestrację rezultatów podejmowanych działań, a jego wyniki – na określenie priorytetów i trendów w zakresie przyszłych zadań.

(akta kontroli str. 463-472)

Kluczowe wskaźniki Programu 2023 nie były monitorowane pod kątem osiągniętych wartości. W Ocenie realizacji Programu 2023, stanowiącej wyniki ewaluacji ex-post tego Programu, nie określono osiągniętych wartości kluczowych wskaźników programu dla poszczególnych celów operacyjnych. Za lata 2021-2023 nie sporządzono raportów z monitoringu Programu 2023.

Dyrektor wyjaśniła m.in., że *Program realizowany był w okresie stosunkowo krótkim, stąd trudno było szacować zmiany w skali możliwej do identyfikacji.* I Zastępca Dyrektora wyjaśnił ponadto, że *realizacja monitoringu Małopolskiego Programu (...) do 2023 r. odbywała się m.in. w oparciu o (...) „Ocenę zasobów pomocy społecznej województwa małopolskiego”. (...) Ponadto funkcje monitoringowe celów programu stanowiły wybrane wskaźniki z Internetowego Obserwatora Statystyk Społecznych, serwisu. (...) Za wskazany okres nie powstał odrębny dokument będący raportem z monitoringu.*

(akta kontroli str. 514-533, 704-705, 711, 733)

Zdaniem NIK, kluczowe wskaźniki programu określone w zapisach Programu 2023 powinny zostać ocenione przez ROPS pod kątem osiągniętych wartości oraz posłużyć – jak wskazano w przedmiotowym Programie – do określenia priorytetów i trendów w kolejnym okresie programowania.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, zadania zaplanowane w trzech wojewódzkich programach przeciwdziałania przemocy domowej, tj. Programach: 2020, 2023 i 2030, wpisywały się w zadania Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Prawdłowo określono w nich cele główne i szczegółowe, a opracowanie programów było poprzedzone przeprowadzeniem diagnozy zjawiska przemocy domowej. Przyjęte w programach priorytety, kierunki działania oraz zadania były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb. Za nieprawidłowe NIK uznała prowadzenie monitoringu Programu 2020 oraz jego aktualizacji, tj. Programu 2023, które nie odbywało się w sposób określony w zapisach tych programów. NIK zwróciła ponadto uwagę na nierealizowanie przez Ośrodek w latach 2021-2023 części zadań określonych dla samorządu województwa w Krajowym Programie.

ROPS należycie wykonywał pozostałe zadania, o których mowa w art. 6 ust. 6 pkt 2-4 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy. Ośrodek realizował szereg działań stanowiących inspirację i promocję nowych rozwiązań przeciwdziałania przemocy domowej, a także opracował ramowe programy: ochrony osób doznających przemocy domowej, korekcyjno-edukacyjne oraz psychologiczno-terapeutyczny dla osób stosujących przemoc domową. W sposób prawidłowy i rzetelny organizowano szkolenia dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy domowej, w tym dla członków gminnych zespołów interdyscyplinarnych oraz grup diagnostyczno-pomocowych.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

Wnioski W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Prowadzenie monitoringu wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy domowej z częstotliwością i w formach określonych w zapisach programu.

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 NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kraków, 12 lipca 2024 r.

Kontroler
Barbara Antkiewicz
doradca ekonomiczny

DYREKTOR
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatury w Krakowie

z up.
p.o. WICEDYREKTOR



Signed by /
Podpisano przez:

Marcin Kopeć

Date / Data:
2024-07-12
15:05