



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.003.01.2015
P/15/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90
llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/075 - Działania organów administracji publicznej w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Anna Wrona, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 92030 z dnia 26 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejskie Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach, zwane dalej MCPS lub Centrum
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Bednarska, Dyrektor Miejskiego Centrum Pomocy Społecznej w Pabianicach (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ funkcjonujący w Centrum proces diagnozowania rodzin zagrożonych odebraniem dzieci nie był w pełni skuteczny. Pomocą MCPS obejmowane były głównie te rodziny, które zgłaszały się do ośrodka celem uzyskania świadczeń pomocy społecznej, wystąpił też jeden przypadek umieszczenia w pieczy zastępczej dziecka z rodziny problemowej, która nie była objęta opieką Centrum. W odniesieniu do rodzin objętych opieką Centrum, MCPS podejmowało działania w zakresie wsparcia rodziny rzetelnie oraz monitorowało efekty udzielanej pomocy. Rodzinom najbardziej potrzebującym, w celu przezwyciężenia ich trudności opiekuńczo-wychowawczych, przydzielano do pomocy asystentów, chętnie i prawidłowo korzystano z kontraktu socjalnego jako narzędzia pracy z rodzinami. Pomimo tego, działania Centrum nie zawsze były skuteczne wobec oporu samych rodzin nie zawsze zainteresowanych podjęciem współpracy i zmianą swojej sytuacji. Nadużywanie alkoholu oraz substancji psychoaktywnych przez rodziców oraz nieumiejętność przezwyciężenia nałogu doprowadziły do odebrania 37 dzieci w 27 rodzinach (w 18 z nich dodatkowo stosowana była przemoc), z czego tylko troje powróciło do domu rodzinnego. Centrum zapewniło warunki organizacyjno-kadrowe umożliwiające rzetelne wykonywanie zadań z zakresu wsparcia rodziny i skutecznie realizowało współpracę z Policją, kuratorami sądowymi i placówkami oświatowymi. Niemniej jednak, w opinii NIK, współpraca z Sądem, Urzędem Miasta i Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie (dalej: PCPR) nie była wystarczająca. Uchybienia dotyczyły przede wszystkim niepodejmowania przez Centrum działań celem uzyskania postanowień Sądu w sprawie umieszczenia dziecka objętego opieką MCPS w pieczy zastępczej. Postanowienia trafiały wyłącznie do PCPR, organizującego pieczę oraz do Urzędu Miasta, który pieczę współfinansował. Odpisy tych postanowień sporadycznie

¹ 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

przekazywane były do Centrum, co niejednokrotnie skutkowało brakiem wiedzy MCPS o losie dzieci z rodzin objętych wcześniej jego opieką. Jedynie w dwóch przypadkach Centrum wystąpiło o ich pozyskanie. Ponadto, w ocenie NIK, zacieśnienie współpracy MCPS z organami mogącymi potencjalnie być źródłem informacji o rodzinach niewydolnych wychowawczo zwiększyłoby skuteczność ich identyfikacji i diagnozowania ich potrzeb. Ponadto, w pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi w ograniczony sposób wykorzystywano środowiskowe formy wspierania rodziny – na terenie Pabianic funkcjonowała tylko jedna placówka wsparcia dziennego, a rodzin wspierających nie było wcale. W opinii NIK, wprowadzenie takich form pracy z rodziną mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom.

Jako dobrą praktykę NIK uznaje opracowanie i stosowanie przez MCPS Procedury postępowania w przypadku konieczności zastosowania art. 12a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie² przez pracowników socjalnych MCPS w Pabianicach. Opracowanie tego dokumentu w opinii NIK znacznie ułatwiło podejmowanie stosownych działań w kryzysowej sytuacji oraz przyspieszyło postępowanie zmierzające do zapobieżenia zagrożeniu życia lub zdrowia dzieci.

W ocenie NIK działania MCPR przy opracowywaniu Programu Wspierania Rodziny były opieszałe. Obowiązek sporządzenia Programu powstał z chwilą wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny tj. 1 stycznia 2012 r. a Program został uchwalony dopiero w grudniu 2012 r. Wobec nieujęcia w Programie Wspierania Rodziny na lata 2013-2015 mierzalnych wskaźników realizacji zakładanych celów, niemożliwa jest ocena stopnia realizacji ujętych w nim zadań. NIK zauważa, że jest to pierwszy tego typu Program opracowany w oparciu o ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³, niemniej jednak zwraca uwagę na konieczność opracowania kolejnego programu w sposób mierzalny⁴.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Identyfikowanie potrzeby udzielenia rodzinie wsparcia w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom

Opis stanu
faktycznego

1.1. Zgodnie z § 6 Statutu MCPS⁵, do zakresu jego działania należało m.in. organizowanie i prowadzenie działalności w zakresie wspierania rodziny. Realizację zadań w tym zakresie Regulamin Organizacyjny⁶ powierzał sekcji do spraw wspierania rodziny funkcjonującej w ramach Wydziału Pomocy Środowiskowej. Działania sekcji obejmowały m.in. przyjmowanie zgłoszeń o rodzinach wymagających wsparcia, ewidencję rodzin objętych wsparciem, wnioskowanie o przydział asystenta rodziny i współpracę z nim, poradnictwo dla rodzin wymagających wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 6-92)

Zgodnie z dyspozycją art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, Miasto Pabianice opracowało i realizowało Program Wspierania Rodziny dla gminy miejskiej

² Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm., zwana dalej ustawą o przeciwdziałaniu przemocy.

³ Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm., zwana dalej ustawą o wspieraniu rodziny,

⁴ tj. tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną "sprawdzalność" jego realizacji (zgodnie z koncepcją formułowania celów w dziedzinie planowania „SMART”),

⁵ Wprowadzonego uchwałą nr XXVII/313/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 31 maja 2012 r.

⁶ Wprowadzony zarządzeniem 17/2012 r. Dyrektora MCPS w Pabianicach z dnia 28.09.2012 r.

Pabianice na lata 2013-2015⁷. Program był spójny ze Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2005-2013⁸.

(dowód: akta kontroli str. 117-191)

Gminny program wspierania rodziny odpowiadał wymaganiom ustawowym oraz w sposób prosty, realny i osiągalny określał kierunki działań ośrodka pomocy społecznej oraz innych realizatorów Programu, podejmowanych w celu wspierania rodziny. Dla potrzeb Programu opracowano Kartę Diagnostyczną zawierającą informacje na temat liczby mieszkańców, liczby dzieci i młodzieży, liczby dzieci z terenu Pabianic umieszczonych w pieczy zastępczej, liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego, świadczeń rodzinnych oraz Funduszu Alimentacyjnego. Utrzymanie dziecka w rodzinie, bądź jego powrót do rodziny uznano za priorytet, w związku z czym jako cel główny Programu określono skuteczne wspieranie rodzin w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz w przywracaniu im zdolności do pełnienia tych funkcji. Wskazano Realizatorów⁹ i Partnerów¹⁰ Programu podkreślając, że w pracy z rodziną ważna jest koordynacja działań różnych instytucji i służb wspierania rodziny. Dla realizacji celu Program zakładał m.in. działania w postaci wsparcia interdyscyplinarnego, usług asystenta rodziny, prowadzenia różnorodnych form wsparcia dziennego (opiekuńczych, specjalistycznych, pracy podwórkowej realizowanych przez tzw. „streetworkerów”), pomoc w formie rodzin wspierających, tworzenie i realizacja projektów i programów wspierających rodzinę (w tym m.in. kontynuacja projektu systemowego EFS „Drogowskaz –PRZEMIANA”), pomoc finansową i rzeczową dla rodzin, partycypację w kosztach umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej. Zadania w ramach poszczególnych celów szczegółowych przypisano do realizacji konkretnym podmiotom.

Opracowanie Programu nie było poprzedzone społecznymi konsultacjami, gdyż jak wyjaśniła Dyrektor Centrum, nie są one obligatoryjne. W zespole opracowującym Program znaleźli się natomiast reprezentanci pracowników socjalnych, asystentów rodziny, organizacji pozarządowych i Urzędu Miejskiego. Finansowanie Programu miało się odbywać ze środków: budżetu gminy miejskiej Pabianice, dotacji z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych, dotacji z budżetu państwa na realizację zadań zleconych, programów rządowych z zakresu wspierania rodziny, funduszy Unii Europejskiej oraz innych środków pozyskanych w ramach konkursów.

(dowód: akta kontroli str. 117-141, 296-306)

W Programie nie zaplanowano w sposób wymierny konkretnych efektów działań Centrum w stosunku do rodzin wymagających wsparcia, a jedynie określono ogólnie, że spodziewanym efektem jego realizacji ma być poprawa sytuacji dziecka i rodziny, wzmocnienie poczucia bezpieczeństwa socjalnego, wzmocnianie więzi rodzinnych, zminimalizowanie negatywnych zachowań. W Programie określono sposób jego monitorowania oraz ewaluacji – Dyrektor MCPS w Pabianicach jako Koordynator Programu został zobowiązany do przedłożenia Prezydentowi Miasta Pabianic w terminie do 28 lutego następnego roku sprawozdania z realizacji zadań

⁷ Przyjęty uchwałą nr XXXV/436/12 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 3 grudnia 2012 r., zwany dalej Programem,

⁸ Przyjęta uchwałą nr LX/535/06 Rady Miejskiej w Pabianicach z dnia 22 lutego 2006 r.,

⁹ Wydział Spraw Społecznych i Gospodarczych, Wydział Edukacji, Kultury i Sportu Urzędu Miejskiego w Pabianicach, MCPS w Pabianicach, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zespół Interdyscypliny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Środowiskowy Dom Samopomocy, szkoły i przedszkola publiczne, Żłobek Miejski, miejskie placówki kulturalno-oświatowe, Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji,

¹⁰ Powiatowy Urząd Pracy, placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze oraz wspierające, przedszkola, szkoły i żłobki niepubliczne, organizacje pozarządowe, kluby sportowe, kościoły i związki wyznaniowe, Straż Miejska, Zakład Gospodarki Mieszkaniowej, Wydział Spraw Lokalowych Urzędu Miejskiego w Pabianicach, Komenda Powiatowa Policji, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Sąd Rejonowy w Pabianicach,

z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawienia potrzeb związanych z realizacją tych zadań. Sprawozdania za lata 2013 i 2014 zostały przedłożone w ustalonym terminie. Wobec braku wskaźników ilościowych i jakościowych w samym Programie, niemożliwe jest dokonanie oceny, na ile realizacja Programu faktycznie wpłynęła na poprawę sytuacji rodzin objętych pomocą (w tym zagrożonych odebraniem dzieci), oraz na ile wypracowane dzięki Programowi mechanizmy wspierania rodziny były skuteczne w udzielaniu pomocy. W obu sprawozdaniach powtarzały się natomiast potrzeby związane z realizacją zadań, tj. zwiększenie środków na zatrudnienie większej ilości asystentów rodziny oraz na współfinansowanie pieczy zastępczej w kolejnych latach. Zwrócono także uwagę na zapotrzebowanie na placówki wsparcia dziennego oraz konieczność koordynacji działań jednostek miejskich i powiatowych w celu zwiększenia efektywności realizacji Programu. Wyniki corocznej ewaluacji Programu zostały wykorzystane do zwiększenia liczby zatrudnionych asystentów rodziny, zmian w charakterze ich pracy oraz do modyfikowania pracy komórki do spraw wspierania rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 117-141, 192-223)

1.2. W kontrolowanym okresie liczba wszystkich rodzin pozostających pod opieką MCPS w Pabianicach wynosiła 2132 w 2013 r., 2007 w 2014 r. i 1312 w lutym 2015 r., w tym nowych rodzin odpowiednio 389, 321 i 72.

Liczba wszystkich rodzin z dziećmi, które znalazły się pod opieką Centrum wynosiła 726 w 2013 r. (w tym 115 nowych rodzin), 666 w 2014 r. (w tym 79 nowych rodzin) i 470 na koniec lutego 2015 r. (w tym 18 nowych rodzin). Fakt przeżywania trudności opiekuńczo-wychowawczych, Centrum stwierdziło w wyniku wywiadu środowiskowego oraz dokonanej analizy u 98 rodzin z dziećmi w 2013 r. i 120 rodzin z dziećmi w 2014 r., i 100 rodzin z dziećmi do końca lutego 2015 r., z czego nowe rodziny stanowiły odpowiednio 49,37 i 10.

Na podstawie wszczętej procedury Niebieskiej Karty, MCPS zajmowało się odpowiednio 180¹¹ (135 nowymi), 274 (119 nowymi), 74 (19 nowymi) rodzinami, w których rodziny z dziećmi stanowiły 65% (117), 43% (118) i 78% (58). Z grupy wszystkich rodzin z dziećmi, którym Centrum udzieliło wsparcia w wyniku procedury Niebieskiej Karty odpowiednio 16,19,3 rodziny przeżywały problemy opiekuńczo-wychowawcze. Pracownicy socjalni w 5 przypadkach w 2013 r. i w 14 przypadkach w 2014 r. wnioskowali do sądu o odebranie dzieci bądź wgląd w sytuację rodziny. W kontrolowanym okresie sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej w 27 rodzinach.

(dowód: akta kontroli str. 293)

W latach 2013-2015 (do 28 lutego), spośród rodzin z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, wsparciem asystenta rodziny objętych było odpowiednio 48, 66 i 67 rodzin, w których znajdowało się 103, 134 i 138 dzieci. Nieobjęte opieką asystenta były zaś 50, 56 i 33 rodziny z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których znajdowało się 75, 60 i 42 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 294)

1.3. W kontrolowanym okresie stan zatrudnienia pracowników wahał się pomiędzy 128 (w 2012 r.) a 120 (w 2015 r.) etatami. Według stanu na dzień 31 grudnia 2012 i 2013 roku, w MCPS zatrudnionych było 36 pracowników socjalnych i 6 asystentów rodziny. W 2014 r. liczba pracowników socjalnych zmniejszyła się do 32,

¹¹ Dane o charakterze szacunkowym. Zespół Interdyscyplinarnej w latach 2012-2013 zbierał dane dotyczące liczby Niebieskich Kart, a nie liczby rodzin wobec których wszczętą tę procedurę,

a asystentów rodziny wzrosła do 8 i stan ten utrzymywał się do 28 lutego 2015 r. Stan zatrudnienia w Centrum był zgodny z wymaganiami ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹² i ustawy o wspieraniu rodziny – pod opieką jednego asystenta rodziny pozostawało maksymalnie 11 rodzin. Na jednego pracownika socjalnego przypadało nawet 96 rodzin korzystających z pomocy społecznej¹³, niemniej jednak, w latach 2013-2014 (do sierpnia) proporcje te nie przekroczyły ustawowego progu jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców¹⁴. Od września 2014 r. do chwili obecnej, w związku ze zmniejszeniem liczebności pracowników socjalnych, na jednego pracownika socjalnego przypada 2098 mieszkańców. Dyrektor Centrum wyjaśniła, że w 2015 roku wraca do pracy pracownik przebywający obecnie na urlopie wychowawczym, więc proporcje ustawowe zostaną zachowane. Wyjaśniając, czy możliwa jest prawidłowa realizacja zadań pomocowych przy tak dużej ilości rodzin przypadającej na jednego pracownika socjalnego, Dyrektor MCPS podała: „(...) liczba środowisk objętych pomocą zmienia się i jest to uwarunkowane różnymi okolicznościami, natomiast pracownicy socjalni wykonują swoją pracę z zaangażowaniem, które nie pozwala na jakiegokolwiek uchybienia”

(dowód: akta kontroli str. 224-242, 320-324)

Wysokość wydatków poniesionych przez Miasto Pabianice na współfinansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej w latach 2013-2014 wyniosła w 2013 r. 259,9 tys. zł, z czego 193,5 tys. zł wydatkowano na placówki opiekuńczo – wychowawcze, a 66,4 tys. zł na rodziny zastępcze, a w 2014 r. wydatkowano łącznie 445,4 tys. zł, z czego 328,7 tys. zł na placówki opiekuńczo – wychowawcze i 116,7 tys. zł na rodziny zastępcze.

(dowód: akta kontroli str. 307)

Wydatki poniesione na pomoc rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wyniosły łącznie (uwzględniając wszystkie świadczenia dla danej rodziny) 86.851 zł w 2013 r. i 180.855 zł w 2014 r.¹⁵

(dowód: akta kontroli str. 314-319)

Na terenie Pabianic funkcjonowała tylko jedna placówka wsparcia dziennego prowadzona przez gminę – w strukturach MCPS w Ośrodku Profilaktyki i Integracji Społecznej. Placówka ta obecnie jest w rozbudowie, adaptowane są pomieszczenia w nowym budynku by rozszerzyć ofertę. Ze sprawozdania z realizacji Programu za 2014 r. wynika, że zapotrzebowanie na tego typu placówki jest większe. Dyrektor MCPS wyjaśniła: „Na spotkaniu Zespołu Interdyscyplinarnego, w którym uczestniczą przedstawiciele różnych instytucji, w tym Urzędu Miasta, podjęto temat o potrzebie uruchomienia kolejnej placówki wsparcia dziennego w innej dzielnicy miasta.” Na terenie Miasta Pabianic nie było rodzin wspierających. Zdaniem Dyrektora Centrum, nie ma kandydatów do zostania rodziną wspierającą, podobnie jak rodziną zastępczą: „MCPS nie zrezygnowało z rodzin wspierających (...). Jeżeli pracownik socjalny poweźmie informację, że rodzina otrzymuje wsparcie z otoczenia

¹² Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm., zwana dalej ustawą o pomocy społecznej.

¹³ Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny, pod opieką jednego asystenta rodziny nie powinno być więcej niż 20 rodzin – do 31 grudnia 2014 r. i 15 rodzin – od 1 stycznia 2015 r., natomiast art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących,

¹⁴ w 2012 r. w Gminę Miejską Pabianice zamieszkiwało 66 735 tys. mieszkańców (1882/1 pracownika socjalnego), w 2013 r. zamieszkiwało 65 873 mieszkańców (1972/1 pracownika socjalnego),

¹⁵ na podstawie karty świadczeń rodziny. Karty nie zawierają informacji pozwalającej ustalić jaki rodzaj pomocy i w jakiej części był przyznany w związku z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych,

podejmuje działania zmierzające do podjęcia współpracy. Rodziny pomagają, ale nie chcą brać odpowiedzialności za innych."

(dowód: akta kontroli str. 192-223, 320-324)

1.4. W Centrum nie opracowano procedur identyfikowania rodzin z dziećmi (objętych bądź nieobjętych pomocą społeczną), które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Pracownicy Centrum czerpali wiedzę na ten temat przede wszystkim z faktu, że członkowie tych rodzin zgłaszali się do ośrodka w celu uzyskania świadczeń pomocy społecznej oraz z przekazywanych przez Policję Niebieskich Kart. Informacje o rodzinach niewydolnych opiekuńczo - wychowawczo pracownicy czerpali także ze środowiska, ze szkół, ze służby zdrowia (lekarz, pielęgniarka środowiskowa, położna), od kuratorów, policji, od innych pracowników oraz anonimowych zgłoszeń. Zdaniem Dyrektora Centrum, nie było potrzeby opracowania procedur, wszystkie zgłoszenia weryfikowane były poprzez wizyty w środowisku, a schemat postępowania pracowników socjalnych był zawsze taki sam.

W celu minimalizacji ryzyka związanego z nieprawidłową identyfikacją rodzin mających problemy opiekuńczo – wychowawcze MCPS ustaliło w sposób nieformalny dwustopniowy charakter działań: w pierwszej kolejności pracownik socjalny diagnozował środowisko, podejmował stosowne działania, monitorował sytuację w rodzinie. W miarę potrzeby, konsultował swoje działania z pracownikami sekcji ds. wspierania rodziny, a w uzasadnionych przypadkach występował z wnioskiem o wsparcie w formie asystenta rodziny. Dyrektor Centrum wyjaśniła: *„(...) indywidualność postępowania w przypadku każdej rodziny jest na tyle specyficzna, że nie sposób ująć tego w procedury i ujednolicić. (...) pracownik socjalny z wykorzystaniem swojej wiedzy, okoliczności jakie towarzyszą sytuacji rodziny oraz metod i technik mu znanych podejmuje stosowne działania”.*

(dowód: akta kontroli str. 295-306, 314-319)

Od 2014 r. funkcję merytoryczną, doradczą oraz kontrolną nad pracą wszystkich asystentów rodziny sprawował koordynator ds. wspierania rodziny. W skład Sekcji ds. wspierania rodziny wchodził koordynator, jeden pracownik socjalny i 7 asystentów rodziny. Zakresy czynności pracowników tej komórki były aktualne i zbieżne z zadaniami wynikającymi z regulaminu organizacyjnego. Do zadań pracowników Sekcji należało m.in. wspomaganie osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu możliwie pełnej aktywności społecznej, zapobieganie procesowi marginalizacji osób i rodzin, udzielanie pełnej informacji o przysługujących świadczeniach i formach pomocy, dokonywanie analiz i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenie pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do udzielenia tych świadczeń, propagowanie działalności profilaktycznej i wzorców dotyczących życia rodzinnego, pracy zawodowej, zachowań prozdrowotnych w stosunku do jednostki, rodziny lub grupy mających na celu wspomaganie ich w dążeniu do samodzielności, stosowanie kontraktów socjalnych jako jednego z narzędzi pracy socjalnej.

(dowód: akta kontroli str. 243-278)

W związku z licznymi problemami pojawiającymi się we współpracy z funkcjonariuszami Policji oraz przedstawicielami ochrony zdrowia (lekarzami, ratownikami medycznymi) w przypadku konieczności odebrania dziecka rodzicom w sytuacji zagrożenia jego życia lub zdrowia, MCPS opracowało Procedurę postępowania w przypadku konieczności zastosowania art. 12a ustawy z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie przez pracowników socjalnych MCPS w Pabianicach. Opracowanie tego dokumentu poprzedzono konsultacjami

z przedstawicielami tych służb. W procedurze szczegółowo wskazano czynności, jakie pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe (oraz przy współudziale jakich organów) jest zobowiązany podjąć w przypadku zaistnienia bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 279-292)

Na MCPS nie nałożono obowiązku propagowania wiedzy oraz uwrażliwiania mieszkańców gminy nt. możliwych form wsparcia rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Dyrektor MCPS wyjaśniła: „*Program Wspierania Rodziny dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2013-2015 był przygotowywany po raz pierwszy od czasu wejścia w życie ustawy, dlatego poruszana kwestia nie została zawarta w treści programu. (...) O możliwych formach wsparcia informują pracownicy socjalni w czasie wywiadów środowiskowych. Osoby informowane są również na spotkaniach grup roboczych zespołów interdyscyplinarnych. Ponadto informacje otrzymują rodzice dzieci podczas konsultacji w ramach sekcji wspierania rodzin. Dodatkową formą rozpowszechniania informacji są spotkania z rodzinami i dziećmi w szkołach, np. świetlice socjoterapeutyczne czy świetlice środowiskowe (...)*”

(dowód: akta kontroli str. 320-324, 510-515)

1.5. Realizując wynikający z art. 3 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny obowiązek współpracy jednostek samorządu terytorialnego ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, w celu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, MCPS był inicjatorem współpracy z pięcioma pabianickimi szkołami podstawowymi¹⁷. W tych szkołach, wybrani przez pedagoga uczniowie z rodzin problemowych wzięli udział w spotkaniach grup socjoterapeutycznych w ramach programu socjoterapeutycznego działającego w Ośrodku Profilaktyki i Integracji Społecznej MCPS w Pabianicach. Współpraca ze szkołami oparta jest o porozumienia zawierane pomiędzy dyrektorami szkół podstawowych a Dyrektorem MCPS w Pabianicach na kolejne lata szkolne. W wyniku realizacji porozumień na lata 2013/14 oraz 2014/15, do MCPS w Pabianicach trafiło 45 rodzin z dziećmi. Rodziny te są objęte systematycznym wsparciem pedagogicznym, psychologicznym, socjoterapeutycznym oraz socjalnym w ramach istniejących, bieżących potrzeb. Zdaniem Dyrektora MCPS problemem jest brak funduszy na wyżywienie uczestników zajęć oraz uruchomienie i specjalistyczne wyposażenie lokalu blisko szkoły, gdzie mogłyby odbywać się zajęcia grup socjoterapeutycznych.

(dowód: akta kontroli str. 296-306, 325-348)

Współpraca MCPS z kuratorami sądowymi układała się prawidłowo. Potwierdziła to opinia Kierownika II Zespołu Służby Sądowej wykonującego orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich¹⁸ w Sądzie Rejonowym w Pabianicach oraz opinia ankietowanych pracowników socjalnych, którzy w 65% ocenili ją jako dobrą, a w 10% jako bardzo dobrą. Gorzej wyglądała współpraca z samym Sądem, Dyrektor Centrum w tym zakresie wyjaśniła: „*Problemy występują na poziomie wydawania postanowień i przekazywania ich do MCPS. Mimo, że pracownik socjalny jako przedstawiciel instytucji wnioskuje o wgląd w sytuację rodziny czy*

¹⁶ W razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie pracownik socjalny wykonujący obowiązki służbowe ma prawo odebrać dziecko z rodziny i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej (w rozumieniu art. 115 § 11 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. – Kodeks karny), w rodzinie zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

¹⁷ SP 1, 3, 5, 13 i 14, w latach szkolnych 2013/14 i 2014/2015.

¹⁸ Opinia zbiorcza zebrana od 6 kuratorów zawodowych zatrudnionych w II Zespole Służby Sądowej Sądu Rejonowego w Pabianicach.

ograniczenie władzy rodzicielskiej, nie otrzymujemy informacji zwrotnej w jaki sposób została rozstrzygnięta sprawa, postanowienia. Jeżeli w postanowieniu jest zobowiązanie do współpracy z asystentem otrzymujemy dokument. Najczęściej udzielana odpowiedź przez pracowników sekretariatu III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w Pabianicach brzmi, że "MCPS nie jest stroną w sprawie, że sędzia nie wskazał, by postanowienie zostało przesłane do Centrum". W badanych sprawach w 5 rodzinach zabrano dzieci na wniosek pracownika socjalnego i w tych przypadkach również nie przesłano nam postanowień. W dwóch sprawach była prośba pracownika o postanowienie (...) i tylko w jednej je otrzymaliśmy". Ponadto z ankiet przeprowadzonych wśród pracowników socjalnych wynika, że najlepiej współpracuje im się z innymi pracownikami socjalnymi i asystentami rodziny (68% ocenia współpracę bardzo dobrze), zaś zdecydowanie najgorzej oceniana jest współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy, Policją/Strażą Miejską oraz zakładami opieki zdrowotnej (jako słabą oceniło ją odpowiednio 48, 45, 42% ankietowanych). Współpracę z Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej: MKRPA), świetlicą środowiskową, organizacjami pozarządowymi i PCPR, większość ankietowanych oceniła jako dobrą (odpowiednio 81, 55, 45 i 35%).

(dowód: akta kontroli str. 296-306, 355-362, 679-681)

1.6. Spośród 100 rodzin z dziećmi¹⁹, dla których Centrum w wyniku wywiadu środowiskowego i dokonanej analizy stwierdziło fakt przeżywania trudności opiekuńczo-wychowawczych, najwięcej – 29 rodzin – trafiło pod opiekę Centrum w wyniku rozpoznania środowiskowego pracowników socjalnych. Na skutek działań związanych z procedurą Niebieskiej Karty opieką objęto 16 rodzin, zaś kolejnych 16 objęto w wyniku zgłoszeń ze środowiska. W 10 przypadkach to rodzice zwrócili się do MCPS o pomoc, a w 9 przypadkach MCPS o potrzebie pomocy danej rodzinie dowiedziało się od nauczyciela bądź pedagoga. Najrzadziej opieką obejmowano rodziny na skutek wskazań kuratora rodzinnego i sądu oraz zgłoszeń z ośrodka zdrowia- po 3 przypadki. Nie wystąpiły przypadki, w których rodziny objęte zostały pomocą ze względu na informację Policji. W 14 przypadkach źródłem informacji o rodzinie przeżywającej trudności były zgłoszenia innych organów, tj. Ośrodka Profilaktyki i Integracji Społecznej, szpitala Centrum Zdrowia Matki Polki w Łodzi, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Pabianicach, zgłoszenia telefoniczne i listowne oraz informacja w lokalnej prasie.

(dowód: akta kontroli str. 295)

1.7. Centrum nie opracowało procedur i standardów pracy pracownika socjalnego i asystenta rodziny w formie odrębnego dokumentu. Standardy te znalazły jednak odzwierciedlenie w szczegółowych zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności tych pracowników, oraz we wprowadzonym przez Dyrektora MCPS²⁰ Kodeksie Etyki pracowników MCPS w Pabianicach. Zgodnie z obowiązującym w Centrum Regulaminem Kontroli Zarządczej²¹, zarządzanie ryzykiem odbywa się poprzez: jego identyfikację, monitorowanie realizacji zadań oraz analizę ryzyka i podejmowanie działań zaradczych. W celu wyeliminowania wystąpienia ewentualnego ryzyka przełożony lub kierownik na bieżąco monitoruje wykonanie zadania na poszczególnych jego etapach i podejmuje działania zaradcze. Zdaniem Dyrektora Centrum, nie istnieje zagrożenie wystąpienia ryzyka w postaci nie objęcia pomocą asystenta rodziny wszystkich potrzebujących, ponieważ Centrum zatrudnia wystarczającą ilość asystentów dla realizacji swoich

¹⁹ które po raz pierwszy trafiły do MCPS w latach 2013 i 2014 oraz w pierwszych dwóch miesiącach roku 2015 (łącznie),

²⁰ Zarządzenie nr 7/2012 Dyrektora MCPS w Pabianicach z dnia 22.03.2012 r.,

²¹ Zarządzenie nr 6/2012 Dyrektora MCPS w Pabianicach z dnia 22.03.2012 r.,

zadań. Przydział rodzin wymagających opieki konkretnym pracownikom MCPS odbywa się na zasadach terytorialnych. Liczba ulic przydzielonych konkretnym pracownikom zmienia się w zależności od liczby środowisk korzystających z pomocy na danym terenie, w taki sposób, aby wszyscy pracownicy byli równomiernie obciążeni pracą.

(dowód: akta kontroli str. 93-116, 349-354, 243-278, 296-306)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne sporządzenie Programu Wspierania Rodziny dla gminy miejskiej Pabianice na lata 2013-2015. Nieokreślenie w sposób wymierny wskaźników i duży stopień ogólności zawartych w nim zapisów uniemożliwia dokonanie oceny stopnia jego realizacji pomimo składanych corocznie sprawozdań. Dyrektor MCPS w Pabianicach wyjaśniła, że Program Wspierania Rodziny dla Gminy Miejskiej Pabianice na lata 2013-2015 był pierwszym tego typu programem i dlatego trudno było wskazać konkretne cele bez odniesienia do realizacji takiego programu w poprzednich latach: „*Nie wskazano konkretnych efektów, ale są one uzyskiwane i zostaną uwzględnione w następnym Programie*”.

(dowód: akta kontroli str. 117-141, 296-306)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą nieopracowania procedur identyfikowania rodzin z dziećmi, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, zarówno objętych, jak i nieobjętych pomocą społeczną z różnych powodów. Zastrzeżenia NIK budzi także zbyt wąska współpraca ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi oraz innymi jednostkami organizacyjnymi mogącymi potencjalnie być źródłem informacji o rodzinach niewydolnych wychowawczo. Rodzi to ryzyko objęcia pomocą MCPS wyłącznie tych rodzin, które zgłoszą się do ośrodka celem uzyskania świadczeń pomocy społecznej. Powyższe znajduje potwierdzenie w analizie sytuacji 27 rodzin (opisane w pkt 2), gdzie w 1 przypadku Centrum powzięło informację o poważnych problemach w rodzinie dopiero po odebraniu dziecka rodzinie biologicznej. W opinii NIK²² konieczne jest zacieśnienie współpracy realizatorów i partnerów Programu (m.in. pracowników socjalnych, asystentów, kuratorów sądowych, pedagogów i organizacji pozarządowych) w celu stworzenia sieci współpracy i poprawy efektywności działań. NIK zwraca także uwagę na potrzebę utworzenia większej ilości placówek wsparcia dziennego, o jakich mowa w art. 9 pkt 2 i art. 24 ustawy o wspieraniu rodziny i wykorzystywania ich jako środowiskowych form wspierania rodziny. Umożliwienie korzystania rodzinom z pomocy oferowanej w takich placówkach mogłoby wpłynąć na poprawę skuteczności udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom. Z tego względu uzasadnione jest kontynuowanie działań Centrum w celu zwiększenia ilości tego rodzaju placówek.

NIK wskazuje także, że działania MCPR przy opracowywaniu Programu Wspierania Rodziny były opieszałe. Obowiązek sporządzenia Programu powstał z chwilą wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny tj. 1 stycznia 2012 r. a Program został uchwalony dopiero w grudniu 2012 r.

Ocena częściowa

Podjęte przez Centrum działania na rzecz wspierania rodziny były skuteczne, ale – zdaniem NIK – niewystarczające dla właściwej identyfikacji rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. MCPS prawidłowo współpracowało ze środowiskiem lokalnym oraz szkołami identyfikując rodziny

²² zbieżnej z postulatem zawartym w sprawozdaniu z realizacji Programu z dnia 27 lutego 2015 r.,

niewydolne wychowawczo, niemniej jednak w opinii NIK współpraca z sądem, Urzędem Miasta i PCPR nie była wystarczająca. Centrum nie podejmowało także udokumentowanych działań celem ustanowienia rodzin wspierających. Program Wspierania Rodziny uchwalono prawie rok po wejściu w życie ustawy i nie zawarto w nim wskaźników umożliwiających dokonanie oceny stopnia realizacji ujętych w nim zadań. NIK zauważa jednocześnie, że jest to pierwszy tego typu Program opracowany w oparciu o nową ustawę o wspieraniu rodziny, a dokonywana przez MCPS coroczna jego ewaluacja posłuży udoskonaleniu gminnego programu w latach następnych. Zapewnione w Centrum warunki kadrowe były zgodne z przepisami ustawowymi i w ocenie NIK umożliwiały rzetelne wykonywanie zadań gminy określonych w ustawach o opiece społecznej oraz o wspieraniu rodziny.

2. Prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto sprawę 27 rodzin, wobec których sąd opiekuńczy wydał w okresie objętym kontrolą postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. W rodzinach tych znajdowało się łącznie 37 dzieci (od 1 do 4). Dane dotyczące liczby tych rodzin oparto o dokumenty będące w posiadaniu MCPS, jak i informacje „ze środowiska” pozyskane przez pracowników socjalnych, ponieważ nie we wszystkich sprawach dotyczących zabrania dziecka/dzieci, uczestniczyli pracownicy socjalni. Postanowienia Sądu dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinnej lub intytucjonalnej pieczy zastępczej trafiają do PCPR, a nie do MCPS. PCPR jest stroną w tym postępowaniu i obejmuje dzieci z postanowień opieką.

(dowód: akta kontroli str. 428-442)

Jedynie w 5 przypadkach na 27 badanych, w aktach spraw znajdowały się postanowienia sądu dotyczące umieszczenia dziecka/dzieci w pieczy zastępczej. W pozostałych przypadkach MCPS dowiedział się o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej ze środowiska lub z placówki opiekuńczo-wychowawczej, która przysyłała informacje o umieszczeniu dziecka lub prośbę o opinię na temat dziecka. Z informacji uzyskanych od pracowników Centrum wynika, że sąd nie udziela informacji dotyczących postanowień o ograniczeniu władzy rodzicielskiej przez nadzór kuratora, ani o umieszczeniu małoletnich w placówkach (nawet wtedy, gdy to pracownik socjalny występuje z wnioskiem do Sądu), gdyż Sąd nie traktuje MCPS jako strony w postępowaniu. Dyrektor MCPS wyjaśniła: „MCPS w toczących się sprawach o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej nie jest stroną postępowania, dlatego postanowienia przesyłane są z Sądu do PCPR. Wiedza jaką posiadają pracownicy MCPS pochodzi ze środowiska lokalnego, gdy rodzina jest znana pracownikom, czasami otrzymujemy z placówki opiekuńczo wychowawczej o umieszczeniu dziecka (jeżeli dziecko jest umieszczone w placówce podlegającej Gminie Miejskiej Pabianice), lub gdy Sąd prosi o opinię o rodzinie i w uzasadnieniu pisze do jakich celów jest to potrzebne”.

(dowód: akta kontroli str. 296-306, 363-412)

MCPS nie występowało do PCPR o wydanie wszystkich postanowień, gdyż – jak wyjaśniła Dyrektor Centrum – nie było to niezbędne w pracy z rodziną objętą opieką: „ (...) postanowienie jest skutkiem szeregu działań, które podejmowane są wcześniej. Jednym z elementów są działania podejmowane przez pracownika socjalnego. Nie ma znaczenia, kto zabiera dziecko z rodziny. (...) czasem decyzje podejmowane są podczas interwencji kryzysowych gdy jest zagrożenie dla życia lub zdrowia dziecka i należy natychmiast oddzielić je od rodziny. Inaczej to wygląda, gdy dziecko ma zapewnioną opiekę przez dziadków, krewnych i należy uregulować sytuację prawną. Wtedy podejmowane są kroki w celu ustanowienia rodziny

zastępczej. Proces trwa od kilku do kilkunastu miesięcy zanim wydane zostanie postanowienie w sprawie. MCPS nie ma wpływu na czas trwania postępowania sądowego". Jedynie w 2 przypadkach pracownicy socjalni wystąpili do Sądu o wydanie postanowienia dotyczącego dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. W toku kontroli MCPS uzupełnił braki w tym zakresie, występując do Urzędu Miejskiego o postanowienia z lat 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli str. 461-469)

Według danych pozyskanych z Urzędu Miasta Pabianice²³, na podstawie postanowień sądu o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej wydanych w okresie objętym kontrolą, w latach 2013-2014 w pieczy zastępczej umieszczono 50 dzieci, w tym 34 umieszczono w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i 16 w rodzinach zastępczych. Wartości te nie były tożsame z danymi będącymi w posiadaniu MCPS.

(dowód: akta kontroli str. 413-425)

Wyjaśniając z czego wynikają różnice pomiędzy danymi będącymi w posiadaniu MCPS a liczbą faktycznie wydanych postanowień o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej Dyrektor MCPS podała: *„podając dane o liczbie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, Centrum wskazało liczbę dzieci o których miało wiedzę, że są umieszczone w placówce (w badanym okresie), bądź zostały zabrane przez rodziny, które wystąpiły o ustanowienie ich rodziną zastępczą. Należy dodać, że proces ustanowienia rodziny zastępczą trwa od kilku do kilkunastu miesięcy”*. Wszystkie dzieci, w stosunku do których wydane zostały postanowienia o umieszczeniu w pieczy zastępczej, pochodziły z rodzin znanych i objętych wcześniej opieką Centrum. W danych podanych przez pracowników socjalnych nie uwzględniono dzieci, które przebywały u rodzin starających się o ustanowienie ich rodzinami zastępczymi już przed okresem objętym kontrolą, a stosowne postanowienia zostały wydane dopiero w 2013 lub 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 461-469)

Jedyną formą monitoringu²⁴ losów dziecka przez MCPS po umieszczeniu go w pieczy zastępczej były Zespoły ds. Oceny Sytuacji dziecka. Ta forma współpracy została upowszechniona od października 2014 r. – pracownicy otrzymują zaproszenia ze strony placówki opiekuńczo-wychowawczej na Zespół, lub prośbę o opinię dotyczącą rodziny biologicznej. Wyjaśniając, jakie działania podejmuje MCPS celem powrotu dziecka do rodziny, Dyrektor Centrum podała: *„Prowadzimy działania mające na celu powrót dziecka do rodziny, efekty są uzależnione od postawy rodziny do współpracy. Pracownik socjalny pracuje z rodziną w celu poprawy sytuacji, zmiany postawy, podjęcia leczenia odwykowego, jednak są przypadki kiedy rodzice nie podejmują współpracy, odmawiają, a wręcz unikają pracownika socjalnego. Kontynuują sposób życia, na skutek którego utracili dzieci. Gdy rodzice podejmują działania mające na celu powrót dziecka do domu, otrzymują pomoc i wsparcie ze strony MCPS”*

(dowód: akta kontroli str. 296-306)

Głównym powodem korzystania ze świadczeń pomocy społecznej było bezrobocie. Ze względu na brak pracy w 2013 r. z pomocy MCPS w Pabianicach skorzystało 53,94%, w 2014 r. - 50,42 %, a w styczniu i lutym 2015 r. - 46,04% ogółu rodzin korzystających z pomocy. Kolejnymi przyczynami korzystania z pomocy Centrum było ubóstwo – w kolejnych latach odpowiednio 42,17%, 45,31% i 46,72%, oraz ciężka choroba w rodzinie – 42,82%, 43,45% i 45,81%²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 471-509)

²³ w związku z faktem, iż Miasto współfinansuje pieczę zastępczą,

²⁴ MCPS nie monitorował losów dzieci po umieszczeniu w pieczy zastępczej, ponieważ jest to zadanie PCPR,

²⁵ Często jest kilka powodów przyznania pomocy równocześnie- np. rodzina borykająca się z ciężką chorobą korzysta z pomocy także ze względu na ubóstwo czy bezrobocie,

W badanej próbie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych objętych wsparciem MCPS, dominującą formą pomocy było wsparcie materialne w formie zasiłków: stałych, okresowych, celowych, prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (skorzystały z nich 22 z 27 badanych rodzin). Ponadto rodziny objęte zostały różnymi formami pomocy²⁶, m.in.:

- praca socjalna, tj. poradnictwo, rozmowy wspierające, wskazywanie możliwości rozwiązań trudnych sytuacji, pomoc w załatwianiu spraw, w kontaktach z instytucjami (100% rodzin),
- pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia poprzez skierowanie do prac społecznie użytecznych (PSU) 11 osób, do Klubu Integracji Społecznej (KIS) 14 osób,
- dwóm osobom zaoferowano pomoc w uzyskaniu mieszkania,
- dwie kobiety wraz z dziećmi skierowano do Domu dla Samotnych Matek w Łodzi,
- 16 osób skierowano na terapię z uwagi na uzależnienie od alkoholu,
- siedmiu osobom zaoferowano skorzystanie z pomocy psychologa,
- dwóm rodzinom przyznano usługi opiekuńcze świadczone w miejscu zamieszkania,
- dzieci z 7 rodzin skierowano do świetlicy socjoterapeutycznej,
- w 20 przypadkach wydano skierowania do organizacji pozarządowych na pomoc w formie posiłków,
- dzieci z 4 rodzin skierowano na wyjazdy integracyjne/wakacje.

Praca z rodzinami odbywała się zgodnie z przepisami prawa oraz przyjętymi przez MCPS zasadami. Stosowane formy pomocy były zgodne z potrzebami konkretnych rodzin, a w zbliżonym stanie faktycznym Centrum oferowało te same formy pomocy poszczególnym rodzinom – każdorazowo w sposób adekwatny do ich potrzeb (rodziny z problemem alkoholowym kierowano do MKRPA, rodziny bezrobotne do PSU i KIS, w rodzinach z osobą niepełnosprawną oferowano opiekę w miejscu zamieszkania, itp.) Nie we wszystkich rodzinach udało się pomoc wdrożyć, z uwagi na niechęć do współpracy samych rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 428-442)

W 5 przypadkach, pomimo propozycji pomocy w formie pracy socjalnej ze strony MCPS, rodziny odmówiły jej przyjęcia, a w 3 przypadkach matki zdecydowanie unikały kontaktu z pracownikiem socjalnym. W jednym przypadku Centrum powzięło informację, że rodzina jest niewydolna wychowawczo dopiero po odebraniu z niej dziecka. Sytuacja dotyczyła matki zameldowanej w Łodzi, która wraz z dzieckiem przyjechała na pewien czas do rodziny do Pabianic. W czasie pobytu piła alkohol i zaniedbywała obowiązki wobec dziecka. Córka jeździła w godzinach wieczornych autobusem bez opieki, w związku z czym przez patrol policji została dowieziona do placówki opiekuńczo-wychowawczej.

(dowód: akta kontroli str. 428-442)

W 10 przypadkach MCPS zaproponowało rodzinom wsparcie asystenta, z tego dwie rodziny nie wyraziły zgody (E.P., M.W.). W kontrolowanym okresie wsparciem asystentów objęto 8 rodzin wychowujących łącznie 15 dzieci. Funkcję asystenta rodziny pełniło łącznie 10 osób, które często się zmieniały, co w opinii NIK mogło wpływać niekorzystnie na pracę z rodzinami wymagającymi wsparcia. Zmiana asystenta wystąpiła w 21 rodzinach (w 3 przypadkach było to związane z projektem „Drogowskaz – PRZEMIANA”, w 8 przypadkach z ustaniem zatrudnienia asystenta,

²⁶ Praca socjalna dokumentowana w aktach poprzez wywiady środowiskowe, protokoły, notatki kontrolne oraz pisma do instytucji pomocowych, takich jak MKRPA, sąd, Policja itp.

a w 9 wynikało z długotrwałego zwolnienia lekarskiego asystenta i konieczności przydzielenia tych rodzin pozostałym asystentom). Dyrektor Centrum wyjaśniła, że podejmowane działania zmierzają do zminimalizowania szkód związanych ze zmianą asystenta, a w 2015 r. liczba asystentów (do 28 lutego br.) i przydzielonych im rodzin nie uległa zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 238-242, 294, 320-324)

MCPS realizował od roku 2008 projekt systemowy „Drogowskaz – PRZEMIANA” w ramach POKL. Projekt dawał możliwość finansowania asystentów rodzinnych, a ich kwalifikacje oraz zakres obowiązków zostawiał uznaniu ośrodka pomocy społecznej. Centrum od 2009 roku zatrudniało asystentów rodziny w ramach projektu. Asystenci rodziny byli przydzielani do poszczególnych rodzin na podstawie kontraktu socjalnego, który wskazywał taką formę wsparcia. Po wejściu w życie ustawy dostosowano wymagane kwalifikacje oraz działania asystentów do wymagań ustawowych, obecnie działania asystenta „projektowego” nie różnią się od działań podejmowanych przez asystentów finansowanych z innych źródeł. Dyrektor Centrum wyjaśniła, że w przypadku asystenta „z projektu” czas pracy z rodziną ograniczony był czasem trwania projektu (często maksymalnie 1 rok) i kontynuowanie pracy z rodziną powyżej 1 roku występowało w bardzo wyjątkowych okolicznościach (wymagania projektowe „wymuszały” objęciem wsparcia coraz większej ilości nowych uczestników): *„Wadą jest fluktuacja rodzin uczestniczących w projekcie, ale zaletą jest mniejsza liczba rodzin pod opieką asystenta, a więc każdy asystent może więcej czasu poświęcić każdej rodzinie.”* Wyjaśniając czym kierowano się przy przyznawaniu pomocy w formie asystenta konkretnym rodzinom i co było podstawą przyznania takiej pomocy, Dyrektor Centrum wyjaśniła, że przede wszystkim brane było pod uwagę dobro dziecka: *„(...) Z uwagi na ograniczoną liczbę zatrudnionych asystentów w latach 2013 i 2014 w pierwszej kolejności asystenci kierowani byli do tych środowisk, gdzie były dzieci, a funkcjonowanie rodziny było zaburzone i istniało zagrożenie, że dzieci będą musiały być zabrane od rodziców biologicznych”*. Podstawą przydzielania asystenta rodziny były:

- wniosek pracownika socjalnego,
 - kontrakt podpisany przez pracownika socjalnego z członkiem/członkami rodzin przeżywających problemy opiekuńczo – wychowawcze i spełniających wymogi ustalone w ramach projektu (w przypadku asystentów zatrudnionych w ramach Projektu Drogowskaz – Przemiana),
 - postanowienie Sądu zobowiązujące do współpracy rodziny z asystentem.
- W przypadku, gdy rodzina nie zgadzała się na asystenta, wówczas informowany był sąd rodzinny.

(dowód: akta kontroli str.)

W badanej próbie 27 rodzin, w okresie objętym kontrolą zawarto 21 kontraktów socjalnych z 14 osobami²⁷, z czego 13 zakończyło się pozytywnie, a 8 negatywnie (m.in. wobec niestawienia się do wyznaczonej pracy, niestawienia się do PSU lub KIS). Pracownicy socjalni proponowali zawarcie kontraktu we wszystkich przypadkach, w jakich było to możliwe, jednak nie wszystkie rodziny były nimi zainteresowane. Zawarte kontrakty socjalne określały zobowiązanie rodziny do wypełniania konkretnych zadań i czas ich realizacji. Praca z rodzinami odbywała się rzetelnie i zgodnie z prawem. Przyznanie pomocy rodzinom będącym w potrzebie zawsze poprzedzone było rodzinnym wywiadem środowiskowym, w którym określone były potrzeby, diagnoza i plan pomocy. Z analizy spraw wynika, że nie każda praca socjalna dokumentowana była w formie protokołów. Dyrektor MCPS wyjaśniła, że forma sporządzanych dokumentów jest uzależniona od okoliczności

²⁷ Wystąpiły przypadki zawarcia 2 lub 3 kontraktów w tej samej rodzinie,

w jakich zostały sporządzone np.: „w sytuacji gdy pracownik nie może zastać klienta w domu lub klient nie otwiera drzwi - nie można spisać protokołu, (...) zdarza się, że należy zamieścić w aktach sprawy istotną informację telefoniczną, również i w tym przypadku nie można odzwierciedlić pracy socjalnej w formie protokołu, sytuacji gdy klient jest agresywny, pod wpływem alkoholu albo wprost odmawia współpracy i pracownik nie jest w stanie spisać protokołu.”

(dowód: akta kontroli str. 428-460, 314-319)

Zdecydowanie najczęstszą przyczyną problemów w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, skutkującą odebraniem dzieci i oddaniem ich do pieczy zastępczej, było nadużywanie alkoholu przez rodziców - oboje lub jedno z nich. Problem alkoholowy wystąpił w 100% rodzin z badanej próby. Nie wystąpiły sytuacje odebrania dzieci z powodu biedy czy chwilowego zaniedbania.

(dowód: akta kontroli str. 428-442)

Działania Centrum mające na celu wsparcie rodziny i zapobieżenie odebraniu dzieci okazały się skuteczne w 86,8 % w 2013 r. (w pieczy zastępczej umieszczono dzieci z 13 spośród 98 rodzin objętych opieką MCPS) i w 88,4 % w 2014 r. (w pieczy zastępczej umieszczono dzieci z 14 spośród 120 rodzin objętych wsparciem MCPS). Zdaniem Dyrektora MCPS, najczęstszymi powodami odbierania dzieci z rodzin biologicznych są: nadużywanie alkoholu, nadużywanie środków psychoaktywnych, niewydolność opiekuńczo-wychowawcza, zaniedbywanie dzieci i przemoc w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 294, 296-306)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niepełna identyfikacja rodzin zagrożonych odebraniem dzieci rodzicom. Wystąpił jeden przypadek, w którym Centrum powzięło informację, że rodzina jest niewydolna wychowawczo dopiero po odebraniu z niej dziecka. NIK ponownie podkreśla konieczność współpracy MCPS z innymi instytucjami wspierającymi rodzinę.
2. Niepodejmowanie przez Centrum działań celem uzyskania postanowień Sądu w sprawie umieszczenia dziecka objętego opieką MCPS w pieczy zastępczej. Jedynie w 2 przypadkach pracownicy socjalni wystąpili do Sądu o wydanie takiego postanowienia. postanowienia dotyczącego dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Postanowienia Sądu dotyczące umieszczenia dziecka w rodzinnej lub instytucjonalnej pieczy zastępczej trafiały do PCPR, które sporadycznie przekazywało je do Centrum lub nie przekazywało wcale, co w wielu przypadkach skutkowało brakiem wiedzy MCPS o losie dzieci z rodzin objętych ich opieką. W toku kontroli MCPS uzupełnił braki w tym zakresie, występując do Urzędu Miejskiego o postanowienia z lat 2013 i 2014.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż częsta fluktuacja pracowników zatrudnionych na stanowisku asystenta rodziny wpływała niekorzystnie na pracę z rodzinami wymagającymi wsparcia. NIK dostrzega inicjatywę Centrum związaną z realizacją programu unijnego „Drogowskaz – PRZEMIANY”, niemniej jednak praktyka zatrudniania asystentów na czas realizacji programów, prowadziła do częstych zmian na tym stanowisku, skutkiem czego był brak ciągłości współpracy asystentów z rodzinami.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, MCPS w Pabianicach w sposób niepełny identyfikował rodziny potrzebujące wsparcia w związku z zagrożeniem odebrania dzieci rodzicom, o czym świadczy przypadek odebrania dziecka z rodziny, która w ogóle nie była znana

Centrum. W odniesieniu do rodzin objętych opieką Centrum, MCPS podejmowało działania w zakresie wsparcia rodziny rzetelnie, przydzielając do pomocy asystentów rodzinom najbardziej potrzebującym oraz korzystając z kontraktu socjalnego jako narzędzia pracy z rodzinami. W opinii NIK, praca socjalna prowadzona z rodzinami zarówno przez pracowników socjalnych, jak i asystentów każdorazowo była adekwatna do potrzeb danej rodziny. Dzieci odbierane były z rodzin biologicznych wyłącznie w skrajnych przypadkach – zagrożenia życia lub zdrowia fizycznego bądź psychicznego dziecka²⁸. W ocenie NIK, skuteczność działań MCPS znacznie ograniczał brak współpracy ze strony rodzin, bowiem żadna instytucja działająca na rzecz dziecka nie jest w stanie skutecznie działać, jeśli nie ma współpracy ze strony rodziny, a o taką trudno w przypadku rodzin niewydolnych wychowawczo. Zdaniem NIK, celem poprawy skuteczności działań, należy zwiększyć wysiłki w celu pedagogizacji rodziców oraz nawiązać ścisłą współpracę pomiędzy wszystkimi instytucjami pomagającymi rodzinie. NIK zwraca uwagę, że MCPS nie wykazał należytej staranności celem uzyskania postanowień Sądu w sprawie umieszczenia dzieci objętych opieką MCPS w pieczy zastępczej – o pozyskanie tych danych wystąpiono dopiero w toku kontroli.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem objęto sprawę 30 rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w latach 2013–2015 (do 28 lutego), dla których nie występowało do sądu opiekuńczego z wnioskiem o wydanie postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej (15 spraw rodzin, które nie zostały objęte pomocą asystenta rodziny i 15 – objętych taką pomocą). 24 z tych rodzin nadal pozostaje pod opieką Centrum. W czterech z 15 rodzin objętych pomocą asystenta, współpraca została zakończona z powodu osiągnięcia zaplanowanych celów, tj. uniezależnienia się od pomocy społecznej. W trzech z tych rodzin od 2015 roku wprowadzono monitoring asystenta zgodnie z art. 15 ust 1 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny polegający głównie na wizytach w rodzinie i kontroli wywiązywania się z ustaleń (m.in. realizacja obowiązku szkolnego przez dzieci, trwanie w abstynencji, ocena stanu zdrowia członków rodziny, motywowanie do pokonywania trudności życiowych). W jednej rodzinie sytuacja ustabilizowała się na tyle, że MCPS odstąpiło od monitoringu asystenta i poddało ją kontroli pracownika socjalnego. Spośród rodzin nieobjętych pomocą asystenta współpracę zakończono w jednym przypadku z powodu ustabilizowania się sytuacji w rodzinie, a w drugim przypadku z powodu wyjazdu matki i dziecka za granicę.

(dowód: akta kontroli str. 516-645)

Praca asystentów z rodzinami polegała m.in. na: zwiększaniu samodzielności członków rodziny w załatwieniu spraw urzędowych, uzyskaniu dodatków mieszkaniowych lub podjęciu starań o przyznanie lokalu mieszkalnego z zasobów gminy, motywowaniu do podjęcia pracy, kontaktach ze szkołą i pedagogami, pomoc w uzyskiwaniu świadczeń zdrowotnych, pielęgnacyjnych i innych, kontrolowaniu stanu zdrowia dzieci, udzielanie dzieciom pomocy w nauce, a rodzicom pomocy w rozwiązywaniu problemów wychowawczych, zorganizowaniu pomocy prawnej, staraniu o wsparcie finansowe – stypendium, wyprawka szkolna. W ramach pracy asystentów z rodzinami, 7 z 15 rodzin zgłoszono i objęto akcją Szlachetna Paczka. W trzech przypadkach nie udało się w całości zrealizować planu pracy z rodziną (m.in. przerwano zatrudnienie z uwagi na chorobę, ojciec wrócił do nalogu, uzyskał

²⁸ m.in. rodzice nadużywający alkoholu w sposób ciągły, używający dopalaczy i narkotyków, karani, w domach codzienne głośne nocne imprezy, dzieci brudne, niekompletnie ubrane i zaniedbane, głodne, dzieci nie chodzące w ogóle do szkoły, nie mające podręczników,

zakaz zbliżania się do rodziny i wyprowadził się, nie wykonano planowanego remontu mieszkania).

(dowód: akta kontroli str. 516-526)

W MCPS nie opracowano pisemnych zasad monitorowania rodziny. Dyrektor Centrum wyjaśniła, że nie zachodzi taka potrzeba, obowiązek ten wynika z przepisów: *"...asystent ma również obowiązek monitorować funkcjonowanie rodziny po zakończeniu z nią pracy. Monitorowanie ma polegać bardziej na obserwacji rodziny. Nie będzie to już aktywne udzielanie jej wsparcia, ale ma na celu sprawdzenie, czy problemy, które zostały rozwiązane nie odżyły bądź nie pojawiły się nowe..."*²⁹

(dowód: akta kontroli str. 314-319)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą niskiego poziomu efektów pracy uzyskanych przez ośrodek. Jedynie 5 rodzin z 30 poddanych analizie osiągnęło zaplanowane cele i „usamodzieliło się”. Jednocześnie NIK dostrzega, że praca z rodziną, która ma trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych jest długotrwała. NIK podziela również zdanie Dyrektora Centrum, iż w pierwszej kolejności należy podjąć pracę w celu zminimalizowania elementów zapalnych, a zmiana wzorców, zmiana w sposobie życia wymagają czasu.

Ocena częściowa

W ocenie NIK działania podejmowane przez Centrum nie były w pełni efektywne. Pomimo podejmowania działań wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, niewątpliwie skutkujących poprawą ich sytuacji, w kontrolowanym okresie jedynie 16 % rodzin zakończyło współpracę z Centrum wobec osiągnięcia zaplanowanych celów. Zgodnie z art. 15 ust 1 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny, asystenci rodziny w sposób prawidłowy monitorowali funkcjonowanie rodzin po zakończeniu pracy z nimi. NIK zwraca jednak uwagę na potrzebę ustalenia i wdrożenia mechanizmów monitorujących sytuację rodzin.

IV. Uwagi i 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 Kontroli³⁰, wnosi o:

1. Rzetelne sporządzenie Programu Wspierania Rodziny dla gminy miejskiej Pabianice na kolejne lata, z uwzględnieniem mierzalnych wskaźników realizacji zakładanych celów,
2. Opracowanie – we współpracy z jednostkami organizacyjnymi mogącymi potencjalnie być źródłem informacji o rodzinach niewydolnych wychowawczo – procedur identyfikowania rodzin z dziećmi, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych,
3. Kontynuowanie działań zmierzających do każdorazowego uzyskiwania odpowiedzi postanowień Sądu dotyczących umieszczenia w pieczy zastępczej dzieci z rodzin pozostających pod opieką MCPS,
4. Kontynuowanie działań Centrum, zmierzających do zwiększenia ilości placówek wsparcia dziennego, o jakich mowa w art. 9 pkt 2 i art. 24 ustawy

²⁹ art 15 pkt 16 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r o wspieraniu rodziny w, a w Komentarzu do Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej Katarzyny Ryniszewskiej (LexisNexis, Warszawa, 2012 str 63-64)

³⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zmianami

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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.

P. Graczyk
.....
podpis

18