



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.003.02.2015

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	1. Marek Kubis - doradca ekonomiczny, upoważnienia do kontroli nr 92035 z dnia 29 stycznia 2015 r. i nr 94562 z dnia 24 marca 2015 r. 2. Marcin Kuzan – st. inspektor kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr 92040 z dnia 4 lutego 2015 r. i nr 94564 z dnia 25 marca 2015 r. (dowód: akta kontroli str.1 – 4 i 639 - 642)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim, 97-300 Piotrków Trybunalski, ul. Próchnika nr 34, zwany w dalszej części „Ośrodkiem” lub „MOPR”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zofia Antoszczyk – dyrektor Ośrodka (dowód: akta kontroli str. 5 - 6)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Ośrodek w latach 2013-2015 (I-II) prawidłowo i skutecznie wspierał rodziny zagrożone odebraniem dzieci poprzez właściwą identyfikację ich potrzeb oraz udzielanie adekwatnej pomocy. Rodzinom potrzebującym wsparcia w celu przezwyciężenia ich trudności opiekuńczo-wychowawczych, przydzielano do pomocy asystentów rodzinnych, jednak należy zauważyć, że MOPR nie korzystał z instytucji rodziny wspierającej i tym samym mógł pozbawić rodziny będące w potrzebie dodatkowej, możliwej formy wsparcia.

NIK pozytywnie ocenia dążenia MOPR do poprawy sytuacji dzieci w rodzinach dysfunkcyjnych oraz wprowadzenie procedur przyznania rodzinie wsparcia w formie asystenta rodzinnego, umieszczania dziecka w pieczy zastępczej, usamodzielnienia pełnoletniego wychowanka rodziny zastępczej i placówki opiekuńczo-wychowawczej, przyznania rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka, a także pełnoletniemu wychowankowi pieczy zastępczej wsparcia w formie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

MOPR prawidłowo współpracował z innymi organami i organizacjami społecznymi. NIK stwierdziła, że realizowano założenia zawarte w obowiązującym w Ośrodku, „Gminnym programie wspierania rodziny w Piotrkowie Trybunalskim na lata 2013 - 2015”, zwanym w dalszej części „Programem wspierania rodziny”, co nie zmienia faktu, iż został on opracowany po ustawowym terminie oraz bez ustalenia mierzalnych wskaźników realizacji zakładanych celów i zadań. Brak wskazania mierzalnych wartości wskaźników uniemożliwia ocenę stopnia realizacji ujętych w ww. Programie zadań. NIK zauważa, że jest to pierwszy tego typu Program

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

opracowany w oparciu o ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej², niemniej jednak zwraca uwagę na konieczność opracowania kolejnego programu terminowo oraz w sposób mierzalny³. Ośrodek rzetelnie sporządzał i terminowo przekazywał właściwym instytucjom sprawozdania rzeczowo-finansowe.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

- 1.1 Działalność MOPR w latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) prowadzona była na podstawie statutow⁴, w których określono, iż celem jego działalności jest w szczególności umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia oraz zapobieganie takich sytuacji; doprowadzenie do możliwie pełnego usamodzielnienia osób i rodzin oraz doprowadzenie do integracji osób i rodzin ze środowiskiem i umożliwienia im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka; umacnianie rodziny; przyznawanie i wypłacanie świadczeń wynikających z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, (zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”); praca socjalna; prowadzenie i rozwój niezbędnej infrastruktury socjalnej; analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych; pomoc rodzinom we właściwym wypełnianiu ich funkcji i zadań, pobudzanie społecznej aktywności w zaspakajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 8 -17)

Szczegółowy zakres zadań poszczególnych komórek organizacyjnych MOPR – w tym Zespołu Pomocy Środowiskom Rodzinnym (ZPŚR) oraz Centrum Wsparcia Rodziny i Dziecka (CWRiD) - określony został w Regulaminie organizacyjnym Ośrodka⁶. Główne zadania realizowane przez ZPŚR to m.in.: kompleksowe rozeznawanie potrzeb osób i rodzin oraz udzielanie świadczeń pomocy społecznej w ramach ustawy o pomocy społecznej; inicjowanie działań zapobiegających degradacji osób, rodzin i grup społecznych oraz wdrażanie ich w praktykę; przeciwdziałanie zagrożeniom społecznym i poszukiwanie nowych rozwiązań, praca socjalna, rozumiana jako działalność zawodowa, skierowana na pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi; współpraca z organizacjami pozarządowymi, kościołami i związkami wyznaniowymi, opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Do zadań CWRiD, zgodnie z ww. regulaminem należy prowadzenie oraz koordynowanie pracy zespołów, w tym:

- Zespołu ds. Asysty Rodzinnej, do którego należy m.in.: opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną; udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji

² Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm., zwana dalej ustawą o wspieraniu rodziny,

³ tj. tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczny „sprawdzalność” jego realizacji (zgodnie z koncepcją formułowania celów w dziedzinie planowania „SMART”),

⁴ Nadanych uchwałami Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, odpowiednio: nr LV/909/10 z dnia 29 września 2010 r. ze zm. i nr XLVIII/841/14 z dnia 29 października 2014 r.

⁵ T.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.

⁶ Zatwierdzonego zarządzeniem nr 541 Prezydenta Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 29 grudnia 2011 r., ze zmianą zatwierdzonego zarządzeniem nr 206 z dnia 17 czerwca 2014 r.

życiowej, w tym w prowadzeniu gospodarstwa domowego; udzielanie pomocy w rozwiązywaniu problemów socjalnych i psychologicznych oraz problemów wychowawczych z dziećmi, udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych; podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin; dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny; sporządzanie na wniosek sądu opinii o rodzinie i jej członkach.

- Zespołu ds. Realizacji Pomocy Rodzinie i Dziecku: kompletowanie dokumentacji niezbędnej do wydania decyzji; sporządzanie bilansów potrzeb finansowych oraz sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej; sporządzanie list wypłat; gromadzenie informacji o dzieciach umieszczonych w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 18 -26)

Ponadto w MOPR w badanym okresie obowiązywały procedury postępowania przy realizacji zadań przez Ośrodek⁷, w skład których wchodziły procedury: przyznania rodzinie wsparcia w formie asystenta rodzinnego, umieszczania dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej oraz w instytucjonalnej pieczy zastępczej, usamodzielnienia pełnoletniego wychowanka rodziny zastępczej i placówki opiekuńczo-wychowawczej, przyznania rodzinie zastępczej lub prowadzącemu rodzinny dom dziecka, a także pełnoletniemu wychowankowi pieczy zastępczej wsparcia w formie koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej.

W procedurze przyznania rodzinie wsparcia w formie asystenta rodzinnego określono m.in., że:

- po uzyskaniu informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (dotyczy również rodzin, których dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej), pracownik socjalny Zespołu Pomocy Środowiskom Rodzinnym przeprowadza w tej rodzinie wywiad środowiskowy i sporządza kontrakt socjalny z rodziną i za zgodą rodziny wnioskuje o przydzielenie rodzinie asystenta,
- zespół złożony z: pracownika socjalnego Zespołu Pomocy Środowiskom Rodzinnym wnioskującego o przydzielenie rodzinie asystenta, psychologa lub pedagoga Centrum Wsparcia Rodziny i Dziecka oraz asystenta dokonuje analizy sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego pod kątem zagrożeń w obszarach: socjalno – bytowym, opiekuńczo – wychowawczym i zdrowotnym oraz definiuje zadania dla asystenta rodzinnego w ww. obszarach,
- pracownik socjalny, występuje do Dyrektora z wnioskiem o przydzielenie rodzinie asystenta rodzinnego,
- po zaakceptowaniu przez Dyrektora wniosku o przydzielenie asystenta rodziny Kierownik Centrum Wsparcia Rodziny i Dziecka wskazuje rodzinie asystenta rodziny,
- praca z rodziną odbywa się w miejscu jej zamieszkania, w siedzibie CWRiD, w miejscu wskazanym przez rodzinę, lub w miejscu wynikającym z realizacji zadań ujętych w planie pracy, nie rzadziej niż raz w tygodniu,
- asystent rodziny tworzy plan pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny. Plan pracy zawiera zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, a także terminy ich realizacji i przewidywane efekty,
- pracownik socjalny kontynuuje pracę socjalną z uwzględnieniem założeń

⁷ Wprowadzone zarządzeniem nr 19/2011 dyrektora MOPR z dnia 6 czerwca 2011 r., zmienione zarządzeniami dyrektora nr 19/2012 z dnia 24 września 2012 r. i nr 10/2013 z dnia 1 lipca 2013 r.

- zawartych w planie pracy z rodziną,
- nie rzadziej niż co pół roku Zespół ds. Rodziny powołany przez kierownika CWRiD dokonuje oceny sytuacji rodziny w oparciu o realizację zadań ujętych w planie pracy z rodziną i dokonuje koniecznych modyfikacji tego planu,
 - w przypadku zrealizowania planu pracy (zakończenia pracy) z rodziną asystent rodziny monitoruje funkcjonowanie rodziny poprzez wizyty kontrolne w środowisku przeprowadzane w niezbędnym, nie dłuższym jednak niż dwa miesiące, okresie od momentu zakończenia pracy z rodziną,
 - w przypadku rezygnacji lub braku współpracy rodziny z asystentem dalsza praca z rodziną odbywa się poprzez wizyty kontrolne w środowisku dokonywane przez pracownika socjalnego.

Szczegółowe zadania dla pracowników socjalnych oraz asystentów rodzin, określone zostały w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika, wydanych przez dyrektora MOPR.

(dowód: akta kontroli str. 27 – 59 i 223 – 241)

Odnosnie zasad przydziału poszczególnym pracownikom socjalnym rejonów działania, dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż „*Miasto Piotrków Trybunalski podzielone jest na 34 rejonu działania. Przy powyższym podziale kierowano się przede wszystkim:*

- liczbą mieszkańców na danym obszarze;
- liczbą środowisk korzystających ze wsparcia i pomocy społecznej;
- lokalizacją ulic.

W celu zapewnienia jak najlepszego wykonywania zadań przez pracowników socjalnych - podział miasta na rejonu podlega bieżącemu monitoringowi”.

(dowód: akta kontroli str. 446 - 447)

Ośrodek dysponował oraz realizował strategię rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2007-2013 i 2014-2020 zwanymi dalej „strategiami” uchwalonymi przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego⁸ zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

Strategie w swojej treści zawierały m.in.:

- charakterystykę problemów społecznych (diagnozę) Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, w której przedstawiono istotne problemy społeczne, w tym problemy przemocy w rodzinie oraz bezradność w sprawach opiekuńczo – wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego,
- możliwości rozwojowe Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w oparciu o analizę SWOT,
- cel strategiczny: „Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wspieranie osób i rodzin podlegających wykluczeniu społecznemu” i obszary interwencji, jak również podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań,
- sposób monitorowania działań przewidzianych w celach operacyjnych.

W strategii na lata 2014-2020 wyróżniono trzy następujące główne obszary ryzyka i sposób ich rozwiązania:

- brak środków własnych na realizację zadań przewidzianych w Strategii, a w sposobie rozwiązania podano pozyskanie dotacji celowych z różnych źródeł, m.in.: z Europejskiego Funduszu Społecznego, Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz pozyskiwanie sponsorów,

⁸ Uchwała nr VIII/124/07 i uchwała nr XL/737/14 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 25 kwietnia 2007 r. i z dnia 29 stycznia 2014 r., w sprawie uchwalenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata, odpowiednio 2007-2013 i 2014-2020

- 648
- zmiana sytuacji i problemów społecznych – wystąpienie innych niż przewidziane w Strategii, a w sposobie rozwiązania określono wprowadzenie odpowiednich zapisów/zmian w Strategii,
 - absencja osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań Strategii, a jako sposób rozwiązania podano wyznaczenie zastępstw osób, które przejmą obowiązki realizacji zadań.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 205)

Zgodnie z art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja 3-letnich gminnych programów wspierania rodziny. Ośrodek opracował i realizował trzyletni „Gminny program wspierania rodziny w Piotrkowie Trybunalskim na lata 2013 -2015”, który został uchwalony przez Radę Miasta Piotrkowa Trybunalskiego w dniu 27 lutego 2013 r.⁹ Program umieszczony jest na stronie internetowej Miasta oraz w biuletynie informacji publicznej¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 206 – 222 i 242)

Zgodnie z założeniami Programu wspierania rodziny, jako jego realizatorów wyznaczono: Urząd Miasta Piotrkowa Trybunalskiego, MOPR, Ośrodek Interwencji Kryzysowej, Miejską Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zespół Interdyscyplinarny. W *Programie* określono diagnozę, adresatów, analizę SWOT oraz organizację wsparcia rodziny, finansowanie i monitorowanie. Sprecyzowano również cel główny „Wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji związanych z opieką, wychowaniem i skuteczną ochroną dzieci” oraz trzy cele szczegółowe, obejmujące zadania, wskaźniki, realizatorów poszczególnych zadań oraz termin realizacji (lata 2013 – 2015). Jednak w Programie nie zaplanowano w sposób wymierny konkretnych efektów działań.

(dowód: akta kontroli str. 207 - 222)

Program wspierania rodziny był spójny ze strategiami rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego na lata 2007–2013 oraz 2014–2020. Z jego realizacji, MOPR sporządzał i przekazywał do Urzędu Miasta roczne sprawozdania z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 60 – 222 i 573 - 617)

- 1.2 W latach 2013-2015 (I-II) pod opieką MOPR pozostawało odpowiednio: 3688, 3325 i 1907 rodzin, w tym nowych 791, 751 i 30. Rodzin z dziećmi objętych opieką w tym okresie było odpowiednio: 1238, 1170 i 662. Liczba rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosiła: 564, 598 i 312, a liczbę 75, 68 i 57 stanowiły rodziny nowe. Na podstawie wszczętej procedury Niebieskiej Karty, MOPR zajmował się odpowiednio: 163, 204 i 42 rodzinami, w tym: 71, 80 i 8 nowymi rodzinami. Rodziny z dziećmi, którymi Ośrodek zajmował się w badanym okresie na podstawie Niebieskich Kart stanowiły liczbę odpowiednio: 64, 92, 16 w tym z dziećmi 26, 31 i 3. Rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych z procedurą Niebieskiej Karty było odpowiednio 18, 24 i 10, w tym nowych: 5, 6 i 3.

(dowód akta kontroli str.243)

W latach 2013-2015 (I-II) opieką asystentów rodziny objętych było łącznie: 52, 49, 25 rodzin, w których znajdowało się 113, 105 i 71 dzieci. Rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których zachodziłaby konieczność wsparcia asystenta, a takiej pomocy nie udzielono w badanym okresie nie było.

⁹ Uchwałą nr XXX/559/13 z dnia 27 lutego 2013 r.

¹⁰ www.piotrkow.pl oraz www.bip.piotrkow.pl

W kontrolowanym okresie sąd wydał postanowienia o umieszczeniu w pieczy zastępczej odpowiednio 25, 20 i 2 dzieci z 15, 15 i 1 rodziny. Natomiast na wniosek asystentów rodziny w latach 2013-2014 postanowieniem sądu odebrano odpowiednio 8 i 17 dzieci z 5 i 6 rodzin. W 2015 r. (I-II) przypadki odebrania dzieci postanowieniem sądu na wniosek asystenta nie wystąpiły.

(dowód: akta kontroli str. 247, 275, 448,)

Najczęstszymi powodami korzystania z pomocy społecznej w MOPR w latach 2013-2015 (I – II), były: ubóstwo – 2.449 (66,41%), 2.284 (68,69%), 1.464 (76,77%) rodzin, bezrobocie – 2.443 (66,24%), 2.344 (70,5%), 1.249 (65,5%) rodzin oraz rodziny z ciężką chorobą – 1.686 (45,72%), 1.867 (56,15%) i 1.164 (61,04%). Rodziny bezradne w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego stanowiły liczbę odpowiednio: 564 (15,29%), 598 (17,89%) i 312 (16,36%).

(dowód: akta kontroli str. 248 – 263)

- 1.3 W kontrolowanym okresie stan zatrudnienia pracowników wahał się pomiędzy 107 (w 2013 r.) a 101 (w 2015 r.) etatami. W latach 2013 – 2015 (I-II) w pomocy społecznej (w ZPŚR oraz CWRiD) MOPR pracowało odpowiednio: 52, 55 i 56 osób, w tym 41 pracowników socjalnych w roku 2013 i 2015, i 40 pracowników w roku 2014. W badanym okresie w MOPR zatrudnionych było dwóch asystentów rodzin. Każdy z asystentów w latach 2013-2015 opieką obejmował nie więcej niż 15 rodzin¹¹. W tym samym okresie, jeden pracownik socjalny przypadał na: 1.905, 1.890 oraz 1.885 osób zamieszkałych w Piotrkowie Trybunalskim i proporcje te nie przekroczyły ustawowego progu jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy na 2.000 mieszkańców.

(akta kontroli str. 264 - 275, 634 i 636 - 638)

Wydatki poniesione przez Ośrodek w latach 2013–2014 na udzielanie świadczeń mających na celu wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosiły odpowiednio 2.975.189 zł i 2.524.318 zł, z tego: zasiłki stałe - 91.038 zł i 81.011 zł, zasiłki okresowe – 1.201.502 zł i 948.834 zł, zasiłki celowe i w naturze - 397.658 zł i 389.880 zł, dożywianie (posiłki, zakupy sklepowe – forma niepieniężna) – 147.616 zł i 114.384 zł, dożywianie (zasiłki na zakup posiłku lub żywności – forma pieniężna) - 990.209 zł.

Wysokość wydatków poniesionych przez Miasto Piotrków Trybunalski (jako gminę) na współfinansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej (placówkach opiekuńczo-wychowawczych), zgodnie z art. 191 ust. 9 i 10 ustawy o wspieraniu rodziny, w roku 2013 wyniosła 13.048 zł, a w roku kolejnym 17.963 zł. Do 28 lutego 2015 r. na ten cel wydatkowano 3.802 zł.

Wydatki poniesione przez Ośrodek w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2015 r. na wynagrodzenia asystentów rodziny wyniosły odpowiednio: 59.811 zł, 64.288 zł i 8.478 zł.

(dowód: akta kontroli str. 276 - 277 i 569 i 635)

Wiceprezydent Miasta Piotrkowa Trybunalskiego poinformował m.in., że Miastu podlega jedna specjalistyczna placówka wsparcia dziennego i jest to Środowiskowa Świetlica Socjoterapeutyczna „Bartek”, ul. Norwida 4, która prowadzi trzy oddziały: „Słoneczko”, ul. Sienkiewicza 8, „Tęcza”, ul. Broniewskiego 5 i „Wierzeje”, ul. Warszawska 9, funkcjonujące na terenie różnych osiedli miasta. Placówka łącznie z oddziałami dysponuje 120 miejscami i limit ten w razie zaistnienia pilnej potrzeby przyjęcia dziecka może być przekroczony o ok 3 – 5 miejsc w głównej siedzibie placówki. Placówka zapewnia opiekę wychowawczą, prowadzi

¹¹ odpowiednio: w 2013 r. - 14 i 15 rodzin wymagających wsparcia, w 2014 r. po 11 rodzin na każdego z asystentów oraz w 2015 r. - 13 i 14 rodzin

690

socjoterapię, terapię pedagogiczną, pomoc logopedyczną, zajęcia korekcyjne i kompensacyjne oraz pracę socjalną z rodzinami podopiecznych. W latach 2013-2014 oraz do 17.02.2015 r. placówka przyjęła wszystkie dzieci z rodzin w kryzysie, wskazane przez pedagogów szkolnych, kuratorów sądowych, bądź z własnej inicjatywy MOPR. Były w nich również dzieci, którym groziło odebranie rodzicom. Przypadki takich dzieci były rozpatrywane niezwłocznie i pozytywnie. Wszystkie rodziny, które zgłosiły się do placówki w latach 2013-2015 (wskazane przez MOPR), otrzymały pomoc i wsparcie, tj. przyjęto dziecko i zostało ono objęte specjalistyczną terapią. W każdym przypadku pracownik socjalny podejmował niezwłocznie pracę socjalną z rodziną nowego podopiecznego. Dziecko po zapisaniu do placówki zostało zdiagnozowane przez pedagoga, następnie zawarty został kontrakt z rodzicem dziecka dotyczący wyrażenia zgody na proponowany rodzaj terapii w zależności od problemów wychowawczych, zaburzeń emocjonalnych, czy oznak niedostosowania społecznego. Pracownik socjalny rozpoznawał sytuację rodzinną dziecka i podejmował systematyczną pracę z rodziną. Podejmowane były w takich przypadkach kontakty z pracownikiem socjalnym, asystentem rodziny, placówkami oświatowymi, poradnią psychologiczno-pedagogiczną, kuratorem sądowym i innymi służbami w celu rozpoznania problemów dziecka i jego rodziny. Jak poinformował Wiceprezydent Miasta dziecko otrzymywało też w placówce posiłki oraz pomoc rzeczową, miało zapewniony wypoczynek letni i zimowy w formie półkolonii. Wydatki Gminy poniesione w związku z powyższymi działaniami w latach 2013 – 2015 (do 17 lutego) wyniosły odpowiednio: 639.160 zł, 694.402 zł i 678.254 zł.

(dowód: akta kontroli str. 278 – 280)

- 1.4 Obowiązujące w MOPR regulacje dotyczące wsparcia rodzin i dzieci opisano w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego. Oprócz tych regulacji w Ośrodku brak było innych procedur, które dotyczyłyby identyfikowania i diagnozowania nowych osób, które oczekiwałyby na wsparcie Ośrodka. Dyrektor MOPR wyjaśniła, iż „Identyfikacją osób i rodzin wymagających pomocy oraz diagnozą lokalnych problemów społecznych zajmują się asystenci rodzinni i pracownicy socjalni. Są oni diagnostami lokalnych problemów społecznych, mediatorami, negocjatorami zarówno rodziny jak również pomiędzy rodziną, a środowiskiem, urzędami i instytucjami. Dzięki ścisłej współpracy i współdziałaniu z organizacjami społecznymi, placówkami służby zdrowia, sądami rodzinnymi, pedagogami szkolnymi, funkcjonariuszami policji, radami osiedli, specjalistami z Ośrodka Interwencji Kryzysowej pozyskiwane są informacje na temat rodzin i dzieci wymagających pomocy. Ponadto rozpoznawanie potrzeb osób w środowisku lokalnym następuje poprzez bezpośrednie rozmowy, oraz wywiady środowiskowe. Polegają one m.in. na zbieraniu wiadomości od osób, które znają środowisko i mogą dostarczyć o nim szczegółowych danych. Kolejnym sposobem diagnozowania środowisk rodzinnych jest praca Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, która przyczynia się do szybszej identyfikacji potrzeb i problemów występujących w rodzinach. W skład Zespołu Interdyscyplinarnego wchodzi m.in. przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, miejskiej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, kuratorzy sądowi, itp., którzy współpracują ze sobą w skoordynowany sposób, łącząc swoją wiedzę, umiejętności oraz możliwości wynikające z zakresu działań instytucji, którą reprezentują. Dzięki współdziałaniu specjalistów skraca się droga przekazywania informacji, co prowadzi do szybszego i bardziej kompleksowego reagowania na potrzeby klientów”.

Powyższe wyjaśnienia, znajdują potwierdzenie w dokumentacji¹², zarządzeniu Prezydenta Miasta¹³ oraz sprawozdaniach z działalności grup roboczych Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim, a także w protokołach ze spotkań Zespołu Interdyscyplinarnego w latach 2013–2015 (I–II) i sprawozdania ze współpracy MOPR z innymi podmiotami.

(dowód: akta kontroli str. 281 – 435)

Z informacji uzyskanych od pięciu kuratorów Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej Sądu Rejonowego III Wydziału Rodzinnego i Nieletnich w Piotrkowie Trybunalskim wynika, że współpraca z asystentami rodziny z MOPR dotychczas układała się dobrze. Kuratorzy potwierdzili to również w sprawie wskazanych siedmiu rodzin. Asystenci rodzin byli bądź są w stałym kontakcie z kuratorami, przekazują wszelkie uwagi oraz zasięgają opinii i wspólnie omawiają sytuacje w rodzinach.

(dowód: akta kontroli str. 436 – 444)

- 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, MOPR był inicjatorem współpracy z instytucjami, organizacjami społecznymi, Kościołem Katolickim, fundacjami i stowarzyszeniami, które działają na obszarze Ośrodka. Procedura współpracy z ww. podmiotami nie została sformalizowana, za wyjątkiem spraw dotyczących przypadków stosowania przemocy w rodzinie, co zostało usankcjonowane uchwałą Rady Miasta¹⁴.

Komenda Miejska Policji w Piotrkowie Trybunalskim oraz Straż Miejska współpracowała z MOPR głównie wymieniając informację z zakresu występujących problemów rodzinnych, interwencji w sprawie przemocy. Terenowi pracownicy socjalni na bieżąco współpracowali z dzielnicowymi, którzy w wielu przypadkach asystowali podczas wizytacji środowisk dotkniętych patologią oraz w ramach grup roboczych powoływanych przez Przewodniczącą Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Współpraca ta polega m.in. na: podejmowaniu działań mających na celu zapobieganie zagrożeniom mogącym występować w rodzinie; systematycznych wizytach sprawdzających stan bezpieczeństwa osoby, co do której istnieje podejrzenie, że jest dotknięta przemocą w rodzinie.

Prokuratura także włączyła się do współpracy z MOPR, w której to m.in. podczas „Tygodnia Pomocy Ofiarom Przestępstw” pracownicy socjalni pełnili dyżury służąc swoją pomocą osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Współdziałanie z pedagogami szkolnymi polegało na przekazywaniu informacji dotyczących sytuacji szkolno-wychowawczej dzieci uczęszczających do szkół, które to informacje są niezbędne do wydania oceny dla sądu na temat m.in. dzieci przebywających w rodzinach zastępczych. Pracownicy socjalni współpracowali z pedagogami szkolnymi także w ramach grup roboczych.

Współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy w Piotrkowie Trybunalskim dotyczyła m.in. wdrożenia i korzystania z Samorządowej Elektronicznej Platformy

¹² Tryb i sposób powoływania i odwoływania członków Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz szczegółowe warunki jego funkcjonowania, uchwalony uchwałą nr VIII/149/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z dnia 27 kwietnia 2011 r.

¹³ Nr 355 z dnia 12 sierpnia 2011 r. ze zm. - w sprawie powołania Zespołu Interdyscyplinarnego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

¹⁴ Uchwałą nr VIII/149/11 Rady Miasta Piotrkowa Trybunalskiego z 27 kwietnia 2011 r. powołano Zespół Interdyscyplinarny do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, w skład którego wchodzi m.in. przedstawiciele: Komendy Miejskiej Policji w Piotrkowie Trybunalskim, placówek oświatowo-wychowawczych i służby zdrowia, Sądu Rejonowego – kuratorki sądowej, aresztu śledczego, straży miejskiej, miejskiej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, prokuratury rejonowej, Kościoła Katolickiego, organizacji pozarządowych. Posiedzenia zespołu odbywają się w zależności od potrzeb, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał

652

Informatycznej (SEPI), w celu zapewnienia sprawnej wymiany informacji dotyczących osób bezrobotnych i poszukujących pracy, zarejestrowanych w PUP i korzystających jednocześnie z pomocy MOPR, a także przekazywania informacji o dostępnych ofertach pracy, kursach, szkoleniach, pozyskiwania miejsc pracy dla osób długotrwale bezrobotnych, a korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Cel współpracy MOPR z sądami i kuratorami był realizowany poprzez nadzór nad prawidłowym wykonywaniem opieki rodzinnej i rozwiązywanie problemów wychowawczo-opiekuńczych występujących w rodzinach oraz wydawanie opinii o kandydatach na rodziców zastępczych a także ocena sytuacji opiekuńczo-wychowawczej dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej.

Jako dobrą praktykę należy ocenić współpracę MOPR ze związkami wyznaniowymi, organizacjami pozarządowymi i radami osiedli, których rezultatami było m.in. uczestnictwo dzieci z rodzin najuboższych, wielodzietnych i niepełnych objętych pomocą MOPR w wypoczynku letnim organizowanym przez Kościół Katolicki. Ponadto na podstawie wypracowanych standardów członkowie Rad Osiedli zgłaszają osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej do ewentualnego rozeznania i udzielenia stosownego wsparcia.

(akta kontroli str. 281 – 444)

- 1.6 W latach 2013–2015 (I–II) w MOPR objęto pomocą odpowiednio: 68, 57 i 3 nowe rodziny, z tego: wniosek o pomoc złożył jeden z rodziców - 11, 10, 0; zgłoszenie ze środowiska - 6, 4, 0; działania związane z procedurą Niebieskiej Karty - 19, 17, 0; wskazanie kuratora rodzinnego lub sądu - 2, 0, 0; informacja od nauczyciela/pedagoga - 2, 2, 0; informacja Policji - 1, 1, 0; zgłoszenie z ośrodka zdrowia - 1, 2, 0; rozpoznanie środowiskowe pracownika socjalnego - 24, 20, 3; inne - 2, 1, 0.

(dowód: akta kontroli str. 445)

- 1.7 W MOPR funkcjonują procedury monitorowania wspierania rodzin problemowych wprowadzone zarządzeniem dyrektora. Ośrodek. Procedury te określają sposób postępowania pracownika socjalnego w przypadku powzięcia informacji o występujących zaniedbaniach w procesie opiekuńczo – wychowawczym.

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła że: „w Planie Działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w pkt 24 umieszczono zapis: *umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, w ust. 6 prowadzenie pracy socjalnej, w tym rozeznawanie potrzeb środowiska.*

Do powyższego celu w Rejestrze Ryzyka umieszczono zapis „*Niewłaściwe diagnozowanie potrzeb*”. W ramach niniejszego ryzyka mieści się również ryzyko braku objęcia pomocą rodzin. Wystąpienie ww. ryzyka oceniono jako niskie, a do podejmowanych działań w odpowiedzi na ryzyko zaliczono szkolenia pracowników socjalnych w zakresie prawidłowej diagnozy i monitorowanie pracy pracowników socjalnych. Ponadto w zakresie obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności pracownika socjalnego znajduje się zapis zobowiązujący do prowadzenia pracy socjalnej w wyznaczonych rejonach, a w szczególności rozeznawanie potrzeb środowiska. Ponadto w ww. zakresie znajduje się m.in. monitoring sytuacji rodzin szczególnie zagrożonych patologiami społecznymi.”

(dowód: akta kontroli str. 223 – 227, 571 – 573 i 622 - 633)

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

1. Opracowanie Programu wspierania rodziny 11 miesięcy po ustawowo wymaganym terminie.

Ustalone
nieprawidłowości

Przepisy ustawy o wspieraniu rodziny weszły w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., a przedmiotowy Program został uchwalony dopiero w dniu 27 lutego 2013 r. Przyjęcie Programu wspierania rodziny po upływie ponad roku od wejścia w życie przepisów ustawy, Dyrektor Ośrodka wyjaśniła następująco: „(...) powyższy dokument został opracowany i uchwalony w dniu 27.02.2013 r. W latach 2007 – 2013 Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Trybunalskim realizował zadania zawarte w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007 – 2013 dla Miasta Piotrkowa Trybunalskiego. Powyższa Strategia była dokumentem podstawowym, z którego wynikały inne programy pomocy jako uzupełnienie do wyodrębnionych obszarów tematycznych. W ramach Strategii opracowywane i wdrażane były programy zadaniowe, w tym m.in.: Program Opieki nad Dzieckiem i Rodziną. Gminny Program Wspierania Rodziny miał być rozwinięciem Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych wpisując się w cel główny nr 3 cytowanej Strategii, tj. „Zbudowanie systemu działań wspomagających funkcjonowanie rodzin z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym”. W związku z powyższym Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Piotrkowie Tryb. dopiero po dokonaniu diagnozy struktury potrzeb niezbędnych do przygotowania spójnych i możliwych do wykonania zadań przygotował gminny program wspierania rodziny”.

(dowód: akta kontroli str. 206 – 222 i 244 – 246 i 619)

2. Wskaźniki Programu wspierania rodziny nie posiadają określonych ilościowo, wymiennych i mierzalnych wartości.

Jak wskazała w wyjaśnieniach Dyrektor MOPR „Gminny Program Wspierania Rodziny w Piotrkowie Trybunalskim na lata 2013 – 2015 opracowywany był pierwszorazowo, dlatego też określenie wartości wskaźników było trudne do oszacowania. Wskaźniki zostały stworzone z myślą o bardziej szczegółowym dookreśleniu zadań ujętych w Programie. Ocena realizacji zakładanych celów następuje poprzez zestawienie i porównanie liczbowe osiągniętych wskaźników w kolejnych latach.”

Skutkiem braku ilościowego określenia wartości wskaźników dla konkretnych celów/zadań jest brak możliwości oceny realizacji, wykonania założeń Programu.

(dowód: akta kontroli str. 205 – 222 i 571 - 573)

W Piotrkowie Trybunalskim nie funkcjonowała instytucja rodzin wspierających. Zdaniem Dyrektora Ośrodka „Wszystkie rodziny przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych były objęte pomocą asystenta rodziny, pracownika socjalnego, ponadto korzystały ze wsparcia psychologiczno - pedagogicznego. Zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej objęcie rodziny pomocą rodziny wspierającej jest zadaniem fakultatywnym. Rodzina przeżywająca trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych może zostać objęta pomocą rodziny wspierającej. W ocenie Miejskiego Ośrodka wsparcie asystenta, pracownika socjalnego, psychologa i pedagoga w pełni zabezpieczało potrzeby rodziny i nie zachodziła konieczność przydzielenia dodatkowego wsparcia”.

W sytuacjach gdy pracownik socjalny uzyska informację, że rodzina korzystająca z pomocy MOPR otrzymuje takie wsparcie otoczenia, jak wskazała Dyrektor Ośrodka podejmowane są działania zmierzające do ustalenia kto świadczy wsparcie, zakresu oraz charakteru tego wsparcia. Z uzyskanych ustaleń najczęściej wynika, iż wsparcie świadczy osoba z sąsiedztwa lub dalsza rodzina. Jak dodała Dyrektor MOPR „(...) pomoc świadczona jest sporadycznie. Osoby świadczące pomoc nie deklarują udzielania wsparcia stałego lub na określony czas. W związku z powyższym Ośrodek nie podejmował działań zmierzających do ustalenia rodziny wspierającej.”

(dowód: akta kontroli str. 278 – 280)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Podjęte przez Ośrodek działania na rzecz wspierania rodziny były skuteczne jednak należy zauważyć, że MOPR nie korzystał z instytucji rodziny wspierającej i tym samym mógł pozbawić rodziny będące w potrzebie dodatkowej formy wsparcia. MOPR prawidłowo współpracował ze środowiskiem lokalnym, instytucjami oraz organizacjami pozarządowymi identyfikując rodziny niewydolne wychowawczo. Program wspierania rodziny opracowano i przekazano do Urzędu Miasta po ustawowym terminie oraz nie zawarto w nim w ujęciu ilościowym wartości wskaźników umożliwiających dokonanie oceny stopnia realizacji jego zadań i celów NIK zauważa jednocześnie, że jest to pierwszy tego typu Program opracowany w oparciu o nową ustawę o wspieraniu rodziny, dlatego też określenie wartości wskaźników było trudne do oszacowania, miało to także wpływ na jego nieterminowe przygotowanie.

Zapewnione w Ośrodku warunki kadrowe były zgodne z przepisami ustawowymi i w ocenie NIK umożliwiały rzetelne wykonywanie zadań określonych w ustawach o opiece społecznej oraz o wspieraniu rodziny.

2 Prawidłowość adekwatności i skuteczności udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebrania dzieci rodzicom

Opis stanu
faktycznego

2.1-2.2 W badanym okresie łącznie 31 rodzinom odebrano i umieszczono w placówkach opiekuńczych lub w rodzinach zastępczych 47 dzieci.

Badania bezpośrednie dokumentacji dotyczącej 30 rodzin (w tym 17 objętych pomocą asystenta rodziny), którym odebrano dzieci wykazały, że pomimo wcześniejszej stosownej pomocy Ośrodka (pracy socjalnej z rodzinami, pracy asystentów rodzin, pomocy finansowej w postaci zasiłków stałych, okresowych, celowych, posiłków dla dzieci w szkole i pomocy w naturze) oraz kuratorów sądowych, nie przyniosło to oczekiwanych efektów. Przyczyny odebrania dzieci i umieszczenia ich w pieczy zastępczej stanowiły:

- W 3 przypadkach – niezaradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz niezaradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego (nieracjonalne gospodarowanie budżetem domowym, brak zachowania higieny osobistej dzieci oraz otoczenia, brak zainteresowania rodziców stanem zdrowia dzieci i funkcjonowaniem dzieci w szkole). We wszystkich ww. przypadkach z rodzinami pracował asystent rodziny według indywidualnego dla każdej rodziny planu pracy. Asystent rodziny prowadzący pracę z ww. rodzinami dokumentował podejmowane działania w karcie pracy oraz notatkach służbowych. Ponadto z tymi rodzinami pracownik socjalny prowadził pracę socjalną. Rodziny były również objęte stosowną pomocą materialną. W przedmiotowych przypadkach pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe zgodnie z ustawą o pomocy społecznej oraz dodatkowo wizytowali środowiska, z których to czynności sporządzano notatki służbowe.
- W 19 przypadkach – problem alkoholowy rodziców i nieprawidłowe wywiązywanie się z funkcji opiekuńczo-wychowawczych, dzieci pozostawione pod opieką rodziców będących pod wpływem alkoholu, nie podejmowanie leczenia odwykowego przez rodziców, brak zaangażowania rodziców w poprawę sytuacji rodzinnej. Wśród tych 19 rodzin z 11 pracował asystent rodziny według indywidualnego planu pracy. Asystent rodziny dokumentował podejmowane działania w karcie pracy oraz notatkach służbowych. We wszystkich przypadkach rodziny objęte były opieką pracownika socjalnego. Rodziny były również objęte stosowną pomocą materialną.

- W 6 przypadkach - zaburzenia psychiczne rodzica lub obu rodziców, niewyrażanie zgody na podjęcie leczenia psychiatrycznego, niezapewnianie dzieciom odpowiednich warunków mieszkaniowych i bytowych (odpowiedniej żywności dostosowanej do wieku dziecka), brak świadomości potrzeb dzieci, odpowiedniej higieny dziecka. Ponadto przy zaburzeniach psychicznych rodziców/rodzica występuje problem alkoholowy. Wśród 6 rodzin z 2 rodzinami pracował asystent rodziny według indywidualnego dla każdej rodziny planu pracy. Asystent rodziny prowadzący pracę z ww. rodzinami dokumentował podejmowane działania w karcie pracy oraz notatkach służbowych. We wszystkich przypadkach pracownik socjalny prowadził pracę socjalną. Rodziny były objęte stosowną pomocą materialną.
- W jednym przypadku - przemoc fizyczna matki wobec dziecka, zgłoszona przez pedagoga szkolnego. Dziecko zostało przebadane przez lekarza, badania lekarskie potwierdziły zsinienia na ciele dziecka. Uruchomiono procedurę Niebieskiej Karty i w wyniku podjętych działań dziecko zostało umieszczone w placówce opiekuńczej. W tym przypadku pracownik socjalny prowadził pracę socjalną. Rodzina była również objęta stosowną pomocą materialną. Z rodziną nie pracował asystent rodziny.
- W jednym przypadku - upośledzenie umysłowe matki, występuje również problem alkoholowy rodziców, pomimo podjętego leczenia odwykowego rodzice nadużywali alkohol. Rodzice nie zapewniali odpowiednich warunków (brak higieny osobistej i otoczenia), nie zapewniali dzieciom systematycznych posiłków i nie interesowali się stanem zdrowia dzieci. Z rodziną pracował asystent rodziny według indywidualnego planu pracy. Asystent rodziny prowadzący pracę z rodziną dokumentował podejmowane działania w karcie pracy oraz notatkach służbowych. W ww. przypadku pracownik socjalny prowadził pracę socjalną. Rodzina była również objęta stosowną pomocą materialną.

We wszystkich ww. przypadkach pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe zgodnie z ustawą o pomocy społecznej. Ponadto wizytowali środowiska, z częstotliwością uzależnioną od potrzeb i występujących problemów w poszczególnych rodzinach, dokumentując te czynności w stosownych notatkach.

(dowód: akta kontroli str. 449 – 520 i 566 – 568)

W stosunku do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie podejmował następujące działania:

- w rodzinach, w których występował problem alkoholowy jednego bądź obojga rodziców realizowano pracę socjalną motywującą do podjęcia leczenia odwykowego, zachowania trzeźwości oraz kierowano osoby uzależnione do podjęcia leczenia w specjalistycznej poradni. Ponadto motywowano do systematycznego uczestnictwa w grupach wsparcia dla osób uzależnionych, kierowano wnioski o zobowiązanie do leczenia odwykowego do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Zainteresowanych informowano o placówkach prowadzących terapię odwykową w systemie stacjonarnym;
- w rodzinach, w których występowały problemy opiekuńczo-wychowawcze prowadzono: współpracę z pedagogiem szkolnym oraz kuratorem sądowym; pracę socjalną ukierunkowaną na motywowanie rodziców do korzystania z wsparcia specjalistów zatrudnionych w Ośrodku Interwencji Kryzysowej; współpracę z poradnią pedagogiczno-psychologiczną;

- 656
- rodziny wieloproblemowe motywowano do podjęcia leczenia specjalistycznego, efektywnego poszukiwania pracy, pomagano przy opracowaniu oraz składaniu wniosków o przyznanie lokalu socjalnego oraz zachęcano do współpracy z dzielnicowym, członkami rodziny i sąsiadami oraz wsparcia w formie asystenta.

We wszystkich ww. przypadkach asystenci rodzin przydzielani byli zgodnie z zapisami obowiązujących w Ośrodku procedur. W badanym okresie, pod opieką jednego asystenta rodziny pozostawało maksymalnie 15 rodzin, stosownie do zapisów ustawy o wspieraniu rodziny.

Działania podejmowane zarówno przez pracownika socjalnego jak i asystenta rodziny były zgodne z ich zakresem obowiązków. Pracownicy socjalni nie wykonywali zadań przypisanych do asystentów rodziny. Wśród zbadanej próby 30 rodzin, ze wszystkimi pracował pracownik socjalny, a z 17 dodatkowo asystent rodziny.

W latach 2013 – 2015 (do 28 lutego) w MOPR zawartych było odpowiednio: 156, 164 i 12 kontraktów socjalnych.

W stosunku do próby 30 rodzin w badanym okresie zawarto łącznie 43 kontrakty socjalne¹⁵, które dotyczyły: podjęcia leczenia odwykowego (15), aktywnego poszukiwania pracy (9), uporządkowania mieszkania (9), zarejestrowania w PUP (3), złożenia wniosku o przydział lokalu (4), podjęcia leczenia specjalistycznego (3). Wszystkie te kontrakty zostały zakończone pozytywnie, co świadczy o prawidłowym działaniu pracowników Ośrodka w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str.448 – 520 i 620 - 621)

W wyniku analizy decyzji administracyjnych w sprawie przyznania pomocy w formie zasiłków bądź dożywiania dzieci w szkole w wyżej opisanych przypadkach stwierdzono, że zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej dochód na członka rodziny nie przekraczał kryterium ustawowego, co było udokumentowane wywiadami środowiskowymi wraz z oświadczeniami i zaświadczeniami o dochodach klientów. Decyzje administracyjne dotyczące przyznania pomocy zawierały elementy określone w art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶ oraz były wydane bez zbędnej zwłoki, w terminie określonym w art. 35 § 3 Kpa.

Decyzji odmawiających przyznania pomocy w analizowanych przypadkach nie stwierdzono. Pracownicy socjalni kontynuowali pracę z rodzinami, po umieszczeniu ich dzieci w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 449 – 520)

Asystenci rodzin, swą pracę z rodzinami dokumentowali w formie planów pracy z rodziną, określających zakres zadań i czas na ich wykonanie, kart informacyjnych wraz z kartami faktycznego czasu pracy oraz sprawozdań z pracy z rodziną, które to dokumenty były każdorazowo sprawdzane i zatwierdzane przez kierownika CWRiD MOPR. Pracownicy socjalni swą pracę dokumentowali natomiast wywiadami środowiskowymi oraz notatkami z wizyt środowisk rodzinnych.

(akta kontroli str. 521 – 532)

2.3 Relacja rodzin, którym w latach 2013-2015 (I–II) odebrano dzieci w stosunku do wszystkich rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych objętych opieką Ośrodka, wynosiła odpowiednio: 2,66%, 2,5% oraz 0,32%. Jak wyjaśniła dyrektor MOPR „Z dokonanej analizy dokumentacji rodzin biologicznych, z których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej w latach 2013-2014 wynika, że najczęstszą przyczyną był problem alkoholowy rodziców i nieprawidłowe

¹⁵ Nie wliczając kontraktów dotyczących współpracy z asystentem rodziny

¹⁶ T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 367 ze zm. (dalej: Kpa)

wywiązywanie się z funkcji opiekuńczo-wychowawczych (63%). Następnie zaburzenia psychiczne rodzica lub rodziców, niepodejmowanie leczenia psychiatrycznego, niezapewnianie dzieciom odpowiedniej opieki. Ponadto przy zaburzeniach psychicznych rodzica lub rodziców występował problem alkoholowy (20%). Kolejnymi przyczynami umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej była przemoc fizyczna matki wobec dziecka (3%) oraz upośledzenie umysłowe matki, powiązane z problemem alkoholowym (3%).

Jednocześnie informuję, iż na terenie miasta Piotrkowa Trybunalskiego nie występował żaden przypadek odebrania dzieci rodzinie z powodu ubóstwa."

(dowód: akta kontroli str. 244 – 247)

W okresie objętym kontrolą odpowiednio 19, 15 i 3 dzieci powróciło z pieczy zastępczej pod opiekę rodzin biologicznych.

(dowód: akta kontroli str. 570)

cena cząstkowa

W ocenie NIK opieka MOPR nad rodzinami, którym w latach 2013-2015 (I-II) odebrano dzieci, była właściwa i adekwatna do ich sytuacji. Rodzinom tym zapewniono wsparcie w przezwyciężaniu trudności w codziennym funkcjonowaniu i sprawowaniu opieki nad dziećmi. Działania podejmowane przez pracowników socjalnych i asystentów, ukierunkowane były na motywowanie rodzin do podjęcia kroków mających na celu zmianę ich sytuacji, a także zauważalną pomoc w poprawie ich sytuacji materialnej. Działania ośrodka przyczyniały się do powrotu dzieci objętych pieczą zastępczą do rodzin biologicznych.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy

- Opis stanu faktycznego
- 3.1 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).
- Wśród 15 rodzin objętych pomocą asystenta, w 11 przypadkach współpraca z rodziną została zakończona w wyniku zrealizowania w całości planu pracy z rodziną i nabycia przez nią umiejętności właściwego wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych względem dzieci. Zespół ds. Rodziny we wszystkich przypadkach podjął decyzję o zakończeniu przez asystenta pracy z rodziną. Ww. rodziny nadal pozostawały w zainteresowaniu Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie i są objęte wsparciem pracowników socjalnych.
- W jednym przypadku nie został sporządzony plan pracy z rodziną, ponieważ rodzina po trzech spotkaniach zmieniła miejsce swojego zamieszkania i zerwała kontakt z tutejszym Ośrodkiem. Zespół ds. Rodziny podjął decyzję o braku zasadności dalszego obejmowania rodziny wsparciem asystenta.
- W stosunku do 2 rodzin plan pracy został sporządzony, jednak zrealizowany jedynie w części z uwagi: na brak współpracy ze strony rodziny w jednym przypadku a w drugim z uwagi na rezygnację rodziny ze wsparcia asystenta. Zespół ds. Rodziny podjął decyzję o braku zasadności dalszego obejmowania ww. rodzin wsparciem asystenta.
- Jedna rodzina zrealizowała wszystkie cele operacyjne założone w planie pracy w okresie wcześniejszym niż zakładał to plan.
- W wyniku analizy dokumentacji 15 rodzin objętych opieką asystenta w latach 2013-2015 (I-II), ustalono, iż w każdym przypadku sporządzono diagnozę rodziny, ustalono jej problemy i zaplanowano pracę w celu ich przezwyciężenia. Z pracy asystentów z rodziną sporządzane były sprawozdania. W przypadku rezygnacji rodzin z pomocy asystenta lub zakończenia pracy asystenta, rodziny pozostawały pod dalszą opieką

658
Ośrodka, co potwierdzone było notatkami z wizyt kontrolnych pracowników socjalnych, znajdujących się w aktach danej rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 533 – 540 i 618)

Analizą objęto również dokumentację 15 rodzin, które w latach 2013-2015 (I-II) miały problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ale pozostawały pod opieką pracownika socjalnego i nie miały przyznanego asystenta. Wszystkie środowiska rodzinne objęte były bieżącym monitorowaniem pracowników socjalnych, z których to czynności znajdowały się notatki w aktach danej rodziny. Wykonywana praca socjalna polegała m.in.: na motywowaniu rodziców do kontaktów z pedagogiem szkolnym, aktywnego poszukiwania zatrudnienia, podjęcia leczenia odwykowego, motywowaniu do bieżących opłat należności za mieszkanie, motywowaniu do podejmowania systematycznego leczenia dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 541 – 550)

- 3.2 Zgodnie z obowiązującymi w Ośrodku procedurą przyznania rodzinie wsparcia w formie asystenta, po zakończeniu pracy z rodziną, w ciągu dalszych dwóch miesięcy przeprowadzali w tych rodzinach kilkakrotnie wizyty kontrolne, co miało miejsce w 11 przypadkach poddanych badaniom. W pozostałych 4 przypadkach środowiska rodzinne, po rezygnacji z asystenta, bądź podjęcia decyzji przez Zespół ds. Asysty o braku konieczności dalszej jego pracy, monitorowano, poprzez wizyty kontrolne w środowisku dokonywane przez pracownika socjalnego na bieżąco, poza jednym przypadkiem, w którym rodzina nie informując Ośrodka, zmieniła miejsce zamieszkania.

(akta kontroli str.228 – 241 i 533 – 540 i 618)

W MOPR w badanym okresie rzetelnie sporządzano oraz terminowo przekazywano odpowiednim instytucjom sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz sprawozdania z udzielania świadczeń pieniężnych, w naturze i usługach „MPIPS – 03”,

(dowód: akta kontroli str. 249 – 263 i 551 – 560)

W MOPR przeprowadzono badania ankietowe na próbie 39 pracowników socjalnych. Udzielone odpowiedzi wskazują, że kadra pracowników socjalnych w MOPR jest doświadczona, 65% osób legitymuje się stażem pracy na tym stanowisku przekraczającym 10 lat, a blisko 30% obsady etatowej pracuje w MOPR w przedziale od 4 do 10 lat.

Na pytanie o skuteczność pomocy społecznej w zapobieganiu trudnym sytuacjom życiowym w rodzinach, mogących skutkować odebraniem dzieci, aż 82% pracowników socjalnych odpowiedziało, że pomoc społeczna daje pewne narzędzia pracy i część z rodzin udaje się zmotywować do zmian w życiu. Według 13% ankietowanych obawa przed odebraniem dzieci jest często dla rodziny największą motywacją do podjęcia działań naprawczych tj. zachowania trzeźwości oraz podjęcia pracy.

Świadczenia pieniężne oraz dożywianie to najczęściej wybierane odpowiedzi na zadane pytanie dotyczące oceny materialnych form pomocy społecznej. Obie ww. formy pomocy uzyskały po 32% odpowiedzi. Najważniejsze zadania w pracy z rodziną dysfunkcyjną zagrożoną odebraniem dzieci, jak wynika z ankiet, jest rozpoznawanie potrzeb rodziny w zakresie pomocy społecznej. Kolejnym ważnym zadaniem jest świadczenie pracy socjalnej, częste wizyty w domu, wspieranie rodziny. Jako najtrudniejsze zadania w realizacji pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi, w których wychowują się małoletnie dzieci jest podejmowanie interwencji w sytuacjach kryzysowych.

Postawę klientów zdolnych do pracy z rodzin zagrożonych odebraniem dzieci w stosunku do ofert podejmowania zatrudnienia oceniana jest przez pracowników socjalnych negatywnie. Jak wynika z 58% odpowiedzi tylko niewielka część bezrobotnych z rodzin zagrożonych odebraniem dzieci jest gotowa i chętna do podjęcia pracy, szkolenia lub wolontariatu. Stwierdzenie, że klienci nie są gotowi i chętni do podjęcia pracy, gdyż od dawna utrzymują się z pomocy społecznej uzyskiwanej także w związku z opieką nad dziećmi przejawiała się w 30% odpowiedzi.

Postawa klientów w stosunku do proponowanych działań mających na celu poprawę funkcjonowania rodziny także została oceniona negatywnie. Zgodnie z 34% odpowiedzi tylko niewielka część rodzin stara się poprawić relacje rodzinne, korzystać z terapii rodzinnej, gdyż wychowują małoletnie dzieci. Według obserwacji pracowników socjalnych tylko niektórzy rodzice porzucają picie alkoholu ze względu na to, że wychowują dzieci – 29% odpowiedzi. Kontrakt socjalny, w swojej pracy, jako narzędzie do pomocy w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej rodzin z małoletnimi dziećmi chętnie stosuje 21 pracowników (58%).

W wykonywaniu czynności służbowych pracownik socjalny styka się zarówno z rodzinami potrzebującymi pomocy, jak i z różnymi instytucjami i osobami, z którymi musi nawiązać współpracę. Bardzo dobrze została oceniona przez pracowników ośrodka współpraca z innymi pracownikami socjalnymi (72% odpowiedzi bardzo dobra) oraz z Policją i strażą miejską (56% odpowiedzi bardzo dobra). Dobre relacje zostały nawiązane m.in. z placówkami oświatowymi – przedszkolami (72% odpowiedzi dobra) z kuratorami (64%) oraz asystentami rodziny (61%).

(dowód: akta kontroli str.561 – 566)

Ocena cząstkowa

Ośrodek podejmował efektywne działania wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi poprzez zaangażowanie służb pomocy społecznej w monitorowanie efektów pracy mające na celu poprawę sytuacji rodzin i odpowiednie dokumentowanie tego faktu.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹⁷, wnosi o terminowe sporządzenie Gminnego programu wspierania rodziny w Piotrkowie Trybunalskim na kolejne lata, z uwzględnieniem mierzalnych wskaźników realizacji zakładanych celów.

Wnioski pokontrolne

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

¹⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

670

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

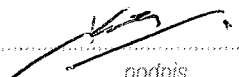
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Łódź, dnia 31 marca 2015 r.

Kontrolerzy:

Marek Kubis
doradca ekonomiczny


podpis

Marcin Kuzan
st. inspektor kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


podpis

Przewodnicząca