



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.002.01.2015

P/15/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie
Kontrolerzy	Marek Raczkowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92303 z dnia 6.02.2015 r. Marek Dalek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92297 z dnia 26.01.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łukowie, ul. Zdanowskiego 15, 21-400 Łuków (dalej: MOPS lub Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Strzyżewska, kierownik MOPS (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że Ośrodek, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, podejmował w latach 2013-2015 (styczeń-luty) starania w celu rozpoznawania potrzeb rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, udzielał tym rodzinom stosownej pomocy oraz monitorował ich sytuację.

Realizowane przez pracowników MOPS działania wobec rodzin, których większość była pod opieką Ośrodka od kilku lub kilkunastu lat, służyły rozwiązywaniu ich problemów, jednak ostateczny efekt pracy z rodziną był również uzależniony od czynników, na które MOPS nie miał wpływu, w szczególności: niechęć do współdziałania, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. W większości rodzin czynniki te kumulowały się. Działania pracowników Ośrodka ukierunkowane były na motywowanie rodzin do podjęcia kroków mających na celu zmianę ich sytuacji oraz do udzielania niezbędnej pomocy, w tym materialnej. W pracy z rodziną Ośrodek nie wykorzystywał jednak instytucji rodzin wspierających. MOPS kierował do sądu wnioski o wgląd w sytuację rodziny, w związku z narastaniem w niej problemów zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu dzieci, stwierdzonych w wyniku bieżącego monitorowania.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na: braku miejskiego programu wspierania rodziny oraz niezatrudnieniu, z dniem 1 stycznia 2015 r., asystenta rodziny.

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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Ośrodek – zgodnie z § 1 Statutu MOPS² - działa na podstawie m.in.: ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ oraz ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴. Realizuje zadania własne i zlecone gminie z zakresu m.in.: prowadzenia pracy socjalnej, analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, rozwijania innych form pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 172-181)

Miasto Łuków nie posiadało w badanym okresie gminnego programu wspierania rodziny. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że cele strategiczne i szczegółowe w zakresie wspierania rodziny zostały uwzględnione w przyjętej do realizacji z dniem 17 czerwca 2014 r. Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Miasta Łuków na lata 2014-2020 (dalej: Strategia). Dokument ten zawierał: opis funkcjonującego w Polsce systemu opieki nad dziećmi potrzebującymi wsparcia; wyszczególnienie funkcji rodziny; wykaz realizowanych przez MOPS zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; dane w zakresie pomocy udzielonej rodzinom z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2011-2013; opis sposobów uzyskiwania informacji o problemach dzieci i młodzieży; wykaz zdiagnozowanych problemów społecznych występujących w środowisku dzieci i młodzieży szkolnej oraz ich przyczyny; analizę roli szkoły w rozwiązywaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych dzieci i młodzieży.

W Strategii zidentyfikowane zostały problemy rodzin niewydolnych wychowawczo: ubóstwo, bezrobocie, dysfunkcje występujące w domu, niezaradność życiowa rodziców, niewydolność opiekuńczo-wychowawcza rodziców, brak czasu dla dzieci, przemoc i uzależnienie w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 48-54, 160-161)

Na wniosek kierownika MOPS, Burmistrz Miasta Łuków - Zarządzeniem Nr 17/2015 z dnia 10 lutego 2015 r. - powołał zespół do opracowania 3-letniego miejskiego programu wspierania rodziny, w terminie do 30 kwietnia 2015 r. W skład zespołu powołani zostali: przewodniczący (kierownik MOPS) oraz trzech członków (Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łuków oraz dwóch pracowników socjalnych Ośrodka).

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

1.2. W latach 2013-2015 (styczeń-luty) liczba objętych opieką MOPS:

- wszystkich rodzin wynosiła odpowiednio: 853, 740 i 387, w tym nowych rodzin: 163, 143 i 16;
- wszystkich rodzin z dziećmi: 407, 402 i 189, w tym nowych rodzin: 61, 64 i 7;
- wszystkich rodzin z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych: 35, 32, 30, w tym nowych rodzin: 2, 3 i 0.

² Załącznik do Uchwały Nr XXXII/264/2005 Rady Miasta Łuków z dnia 12 grudnia 2005 r. ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 163, (dalej: ustawa o pomocy społecznej).

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 332, (dalej: ustawa o wspieraniu rodziny).

Liczba rodzin, które w ww. latach były pod opiekę MOPS, ze względu na fakt założenia tym rodzinom Niebieskiej Karty⁵, stanowiła odpowiednio: 114, 115 i 63, w tym nowych rodzin: 36, 44 i 7. Liczba takich rodzin z dziećmi wynosiła: 52, 64 i 43, w tym nowych rodzin: 21, 25 i 7; natomiast liczba rodzin z dziećmi, w których dodatkowo zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosiła: 1, 2 i 0 (nowych rodzin nie stwierdzono).

W latach 2013-2014 opieką asystenta rodziny objętych było 20 i 27 rodzin, w których znajdowało się 58 i 72 dzieci. Nieobjętych opieką asystenta było odpowiednio: 15 i 5 rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których znajdowało się 21 i 14 dzieci. Opieką asystenta nie było objętych również 30 rodzin z problemami w okresie styczeń-luty 2015 r.

Z okresowych ocen sytuacji rodziny sporządzonych przez asystentów (20 na dzień 31.12.2014 r.) wynika, że w 18 przypadkach asystenci rodziny stwierdzali konieczność kontynuowania wsparcia rodziny w tej formie. W pozostałych dwóch przypadkach - wskazali na konieczność dalszego monitorowania sytuacji rodziny przez pracowników socjalnych.

Ośrodek w latach 2013-2015 (styczeń-luty) wystąpił do Wydziału Rodzinnego i Nieletnich Sądu Rejonowego w Łukowie (SR) z czterema wnioskami (po dwa w 2013 i 2014 r.) o zainteresowanie się sytuacją rodzin, w których występowały problemy w wypełnianiu przez rodziców funkcji opiekuńczo-wychowawczych w stosunku do dzieci. Na mocy wydanych przez SR postanowień: pięcioro dzieci w 2013 r. z jednej rodziny i w 2014 r. troje dzieci z innej rodziny zostało umieszczonych w pieczy zastępczej.

Z wnioskami tego typu występowały do SR również inne podmioty: policja (2), kurator sądowy (1), placówka oświatowa (1) oraz członkowie rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi (4). Postanowieniem SR, po rozpatrzeniu tych wniosków, w 2013 r. w pieczy zastępczej umieszczonych zostało siedmioro dzieci z trzech rodzin; w 2014 r. dziesięcioro dzieci z czterech rodzin i w 2015 r. (styczeń-luty) - troje dzieci z trzech rodzin. Wszystkie rodziny, z których dzieci trafiły do pieczy zastępczej, od wielu lat były w kręgu zainteresowania MOPS.

Głównymi powodami korzystania rodzin z pomocy Ośrodka było: ubóstwo (33,9% w 2013 r. oraz 31,5% w 2014 r.); bezrobocie (odpowiednio 30,8% i 25,0%); niepełnosprawność (19,0% i 19,9%); ciężka choroba (11,9% i 12,8%); bezradność w sprawach opiekuńczo wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego (7,3% i 4,9%).

(dowód: akta kontroli str. 7-12, 29, 39-47)

1.3. Liczba pracowników MOPS (w przeliczeniu na pełne etaty) wynosiła na dzień:

- 28 lutego 2015 r. - 24, w tym pracowników socjalnych -15,
- 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2014 r. - 25, w tym pracowników socjalnych – 16.

W latach 2013-2014, jeden pracownik socjalny przypadał na mniej niż 2000 mieszkańców, co wypełniało dyspozycję art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Liczba rodzin przypadająca na jednego pracownika socjalnego w styczniu i lutym 2015 r. nie przekraczała 50.

⁵ Procedura „Niebieskie Karty” obejmuje ogół czynności podejmowanych i realizowanych w związku z uzasadnionym podejrzeniem zaistnienia przemocy w rodzinie, na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 września 2011 r. w sprawie procedury „Niebieskie Karty” i wzorów formularzy „Niebieska Karta” (Dz. U. Nr 209, poz. 1245).

W badanym okresie asystenci rodziny zatrudnieni byli w okresie od:

- 8.05. do 31.12.2013 r. (jedna osoba na ½ etatu),
- 10.07. do 31.12.2013 r. (jedna osoba na cały etat),
- 9.06. do 31.12.2014 r. (jedna osoba na ½ etatu),
- 23.06. do 31.12.2014 r. (jedna osoba na cały etat).

Na zatrudnienie asystentów rodziny pozyskane zostały środki z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej) oraz budżetu Unii Europejskiej.

Dane w zakresie średniego zatrudnienia na stanowisku asystenta rodziny (bez względu na formę zatrudnienia), w przeliczeniu na etat, przedstawiały się następująco: w 2013 r. – 0,8; w 2014 r. - 0,9. W 2015 r. (styczeń-luty) asystentów rodziny nie zatrudniono.

Pod opieką asystentów rodziny, w okresie ich zatrudnienia, było w tym samym czasie od ośmiu do 19 rodzin, co było zgodne z wymogami art.15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny⁶ (nie więcej niż 20 rodzin).

Według wyjaśnień kierownika Ośrodka, w 2013 i 2014 roku, podczas zatrudnienia asystentów rodziny, nie było kolejki rodzin oczekujących na ich przydzielenie. Asystenci byli wprowadzani do rodziny przez pracownika socjalnego, niezwłocznie po przydzieleniu danej rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 57-78, 158)

W związku z umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej MOPS poniósł, na podstawie art. 191 ustawy o wspieraniu rodziny, wydatki w wysokości 285,6 tys. zł w 2013 r. oraz 292,2 tys. zł w 2014 r.

Na pomoc materialną dla rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wydatkowano środki w kwocie 87,9 tys. zł w 2013 r. (zasiłki okresowe – 56,5 tys. zł, zasiłki celowe – 6,8 tys. zł, posiłki – 24,6 tys. zł) i 73,9 tys. zł w 2014 r. (zasiłki okresowe – 46,7 tys. zł, zasiłki celowe – 2,6 tys. zł, posiłki 24,6 tys. zł).

W okresie objętym kontrolą na terenie Miasta Łuków funkcjonowała jedna placówka wsparcia dziennego - Miejska Świetlica Środowiskowa dla dzieci i młodzieży szkolnej „PARASOL” w Łukowie.

(dowód: akta kontroli str. 15, 38, 140)

Rodzina może otrzymać wsparcie przez działania instytucji i podmiotów działających na rzecz dziecka i rodziny, w tym rodzin wspierających (art. 9 ustawy o wspieraniu rodziny). W badanym okresie na terenie Miasta Łuków nie funkcjonowały rodziny wspierające.

Pracownicy socjalni MOPS podejmowali działania w celu znalezienia rodzin wspierających, ograniczając się w praktyce do środowiska rodzinnego. Rodziny spokrewnione udzieliły w kilku przypadkach pomocy, np. rodzina I⁷ - wsparcie ze strony babki i prababki: pomoc w opiece nad dzieckiem, zakup ubrań, opłacanie czynszu za mieszkanie; rodzina II - wsparcie ze strony dziadków: opieka nad wnukiem w weekendy, wspólne wyjazdy na wakacje, zakup ubrań, przyborów szkolnych; rodzina III - wsparcie ze strony rodzeństwa rodziców: pomoc w wyposażeniu mieszkania, finansowanie wypoczynku.

⁶ W brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 2014 r.

⁷ Numeracja rodzin zgodna z wyjaśnieniami kierownika MOPS

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że rodziny przeżywające trudności opiekuńczo-wychowawcze nie były zainteresowane formalnym wsparciem ze strony rodziny wspierającej, nie było także zainteresowania w środowisku lokalnym do formalnego przyjęcia funkcji rodziny wspierającej. Rodziny o zdiagnozowanych problemach opiekuńczo-wychowawczych korzystają często ze wsparcia najbliższej rodziny lub z pomocy sąsiedzkiej, bez podpisywania zobowiązań.

(dowód: akta kontroli str. 80, 235)

1.4. W regulaminie organizacyjnym Ośrodka⁸ określone zostały m.in. zadania pracownika socjalnego: praca socjalna, wspomaganie osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu aktywności społecznej, organizowanie różnorodnych form pomocy, zapobieganie procesowi marginalizacji grup i osób, diagnozowanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej.

Do zadań asystentów rodziny – określonych w zakresach czynności – należało w szczególności: diagnozowanie problemów rodziny i wspólne z nią określanie podstawowych problemów i potrzeb; sporządzanie planu pomocy rodzinie, zorganizowanie wsparcia środowiskowego oraz podejmowanie wspólnie z rodziną działań związanych z realizacją planu; udzielanie kompleksowej pomocy rodzinom w wypełnianiu swoich zadań, poprzez konsultacje i działania o charakterze edukacyjnym; współpraca z instytucjami (szkoły, przedszkola, sąd, pup, służba zdrowia, itp.).

MOPS nie posiadał odrębnych wewnętrznych regulacji dotyczących procedur identyfikowania wśród wszystkich rodzin z dziećmi tych, które przeżywają trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz diagnozowania ich potrzeb.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że diagnozowanie sytuacji tych rodzin i ich potrzeb następowało na podstawie przeprowadzonego przez pracownika socjalnego rodzinnego wywiadu środowiskowego, m.in. w celu ustalenia ich sytuacji osobistej i rodzinnej oraz określenia planu pomocy. Pracownik socjalny podejmuje również współpracę (w miarę występujących potrzeb) z podmiotami działającymi na rzecz rodziny, np. pedagogiem szkolnym, pielęgniarką środowiskową. Ponadto współpracuje z dzielnicowym, który nasila nadzór w godzinach popołudniowych i wieczornych. W celu identyfikacji rodzin z problemami pracownik socjalny kontaktuje się również z najbliższą rodziną oraz otoczeniem (sąsiedzi). Po zdiagnozowaniu problemów opiekuńczo-wychowawczych w rodzinie wnioskuje o objęcie jej wsparciem przez asystenta rodziny. W sytuacji, gdy w MOPS nie ma asystenta rodziny, obowiązek stałego nadzoru należy do pracownika socjalnego.

Pracownicy Ośrodka doskonalili wiedzę, niezbędną do wykonywania zadań w zakresie pomocy społecznej, uczestnicząc między innymi w 34 zewnętrznych szkoleniach tematycznych.

W MOPS z dniem 6.06.2013 r. utworzono, na podstawie art. 10 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, Zespół ds. Asysty Rodzinnej, w skład którego wchodziło trzech pracowników socjalnych Ośrodka oraz asystent rodziny z chwilą zatrudnienia. W okresach od: 1.01.2014 r. do 8.06.2014 r. i 1.01.2015 r. do 28.02.2015 r. Zespół ds. Asysty Rodzinnej funkcjonował tylko z udziałem pracowników socjalnych. Zadaniem Zespołu ds. Asysty Rodzinnej była kompleksowa praca z rodzinami, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb opiekuńczo-wychowawczych dzieci, prowadzenie poradnictwa i edukacji rodzin, współpraca z instytucjami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny. Na spotkaniach

⁸ Wprowadzonym Zarządzeniem Nr 5/2006 kierownika MOPS z dnia 5 czerwca 2006 r.

zorganizowanych przez Zespół omawiano aktualną sytuację rodzin i przebieg współpracy rodzin z asystentem rodziny.

W Zarządzeniu Nr 17/2010 w sprawie ustalenia zasad i procedur kontroli zarządczej w MOPS podano, że zarządzanie ryzykiem obejmuje: określenie misji jednostki, celów i zadań; monitorowanie i ocenę realizacji zadań; identyfikację i analizę ryzyka; reakcję na ryzyko i działania zaradcze. Zgodnie z wymienionym Zarządzeniem, celem pomocy społecznej jest umożliwianie osobom i rodzinom przezwycięzania trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości; a zadaniem – zapobieganie tym sytuacjom i podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz integracji ze środowiskiem. Kierownik Ośrodka i inni uprawnieni pracownicy zostali zobowiązani do dokonywania, nie rzadziej niż raz w roku, identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Zidentyfikowane ryzyka poddawane powinny być analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka jako mało prawdopodobne, prawdopodobne, wysoce prawdopodobne. Pracownicy MOPS do głównych ryzyk w pracy socjalnej zaliczyli: rozpoznanie potrzeb rodziny w zakresie pomocy społecznej, zastosowanie odpowiednich form pracy z rodziną, postawa rodziny wobec proponowanych przez pracowników MOPS działań, zasoby finansowe i lokalowe Ośrodka.

W celu minimalizacji zidentyfikowanych ryzyk podejmowane były następujące działania: na spotkaniach Zespołu ds. Asysty Rodzinnej omawiano sytuację rodzin, weryfikowano informacje uzyskane na ich temat oraz wymieniano się doświadczeniem w pracy z rodziną; na spotkaniach grupy wsparcia dla rodzin z problemami, w których uczestniczyli pracownicy socjalni, asystenci rodziny, przedstawiciele rodzin i zaproszeni specjaliści, zapewniający wsparcie rodzinom potrzebującym pomocy (pedagog, kurator, policja, pielęgniarka), omawiano problemy nurtujące rodziny oraz identyfikowano pojawiające się nowe problemy tych rodzin.

(dowód: akta kontroli str.15, 17-28, 85, 114-125, 182-187, 202)

1.5. W badanym okresie z inicjatywy MOPS zostały zawarte lub były kontynuowane wcześniej zawarte porozumienia/umowy z następującymi podmiotami działającymi na rzecz rodziny:

- Powiatowym Urzędem Pracy (porozumienie z 21.07.2009 r. i 3.02.2014 r.), którego celem było: zapewnienie sprawnej wymiany informacji dotyczącej osób bezrobotnych, zarejestrowanych w PUP w Łukowie i korzystających jednocześnie z pomocy Ośrodka oraz umożliwienie tym osobom korzystania z programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej poprawiających jakość życia,
- Gimnazjum Nr 3, Przedszkolem Nr 2 i Zespołem Szkolno-Przedszkolnym w Łukowie (porozumienia z 2.01.2014 r. i 2.01.2015 r.) w sprawie dożywiania uczniów skierowanych przez MOPS,
- Barem „Frytka” (umowa z 2.01.2015 r.) w sprawie wydawania gorących posiłków osobom skierowanym przez MOPS,
- Osadą dla Osób Bezdomnych Monar-Markot (porozumienie z 31.12.2014 r.) – normujące kwestie umieszczania tam przez MOPS osób bezdomnych, potrzebujących pomocy, starszych.

W ramach współpracy, rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, sfinansowano dożywianie dzieci w placówkach oświatowych (pięć rodzin), zapewniono posiłki w Barze „Frytka” (jedna rodzina), wystąpiono do PUP o pomoc

w znalezieniu pracy (dla dwóch rodzin, w tym jedna osoba podjęła zatrudnienie), przekazano sprzęt komputerowy z dostępem do Internetu (jedna rodzina).

MOPS od 2011 r. współpracował również, w ramach utworzonego przez Burmistrza Miasta Łuków Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, z pedagogami szkolnymi, pielęgniarką, psychologiem, policją, zawodowym kuratorem sądowym, prokuraturą, poradnią psychologiczno-pedagogiczną, Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Łukowie.

Ośrodek uczestniczył, wraz z Powiatowym Urzędem Pracy w Łukowie oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Łukowie, w realizacji projektu „Schematom Stop”, którego celem było utworzenie skoordynowanego systemu współpracy instytucjonalnej wobec rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym z tytułu bezrobocia, lub pozostawania w trwałym pokoleniowym bezrobociu i niemożności wyjścia z systemu świadczeń pomocy społecznej, a także wypracowanie nowych instrumentów rodzinnej aktywizacji i integracji społecznej. W projekcie uczestniczyły dwie rodziny, spośród 10 badanych. Jedna osoba z tych rodzin ukończyła trzy kursy zawodowe.

Ponadto Ośrodek współpracował (bez zawarcia formalnych porozumień/umów) z:

- policją - w zakresie, m.in.: monitorowania sytuacji rodzin z problemami w godzinach popołudniowych i wieczornych, monitorowania środowiska lokalnego przed rozpoczęciem sezonu zimowego oraz podjęcia doraźnych interwencji,
- Sądem Rejonowym w Łukowie w zakresie: wymiany informacji, wspólnych działań w środowisku, wnioskowania o przymusowe leczenie,
- instytucjami społecznymi i kościołem, np. przy organizacji zaopatrzenia w żywność rodzin wymagających pomocy oraz wypoczynku dzieci i młodzieży z tych rodzin oraz przy organizacji akcji charytatywnych,
- ośrodkiem sportu i rekreacji oraz miejskim ośrodkiem kultury, przy organizacji wypoczynku dzieci i młodzieży, zagospodarowaniu czasu wolnego oraz kształtowaniu potrzeb w tym zakresie. Dzieci z czterech rodzin (na 10 badanych) korzystały nieodpłatnie z wypoczynku wakacyjnego oraz z basenu.

Współpracowano ponadto ze świetlicą środowiskową, efektem czego było uczęszczanie do niej dzieci z dwóch rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 109-112, 132-150, 169-171, 188-200)

Kierownik II Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej do Wykonywania Orzeczeń w Sprawach Rodzinnych i Nieletnich przy Sądzie Rejonowym w Łukowie ocenił współpracę z MOPS jako bardzo dobrą informując, że:

- na bieżąco analizowana jest sytuacja rodzin będących we wspólnym zainteresowaniu instytucjonalnym,
- kuratorzy, wykonując czynności służbowe, zwracają się do MOPS z prośbą o udzielenie stosownych informacji na temat rodzin, które są im udzielane,
- między pracownikami Ośrodka, a poszczególnymi kuratorami istnieje ścisły i osobisty kontakt a przepływ informacji przebiega na bieżąco,
- pracownicy socjalni, celem omówienia sytuacji rodzin, niejednokrotnie sami inicjowali spotkania z kuratorami, które odbywały się zarówno w siedzibie MOPS, jak i w siedzibie II Zespołu,

- w ramach trudnych przypadków zdarzały się też sytuacje, że pracownicy wraz z kuratorami wspólnie odwiedzali rodziny w miejscach ich zamieszkania.

(dowód: akta kontroli str. 113, 159)

W złożonych na potrzeby kontroli NIK ankietach pracownicy socjalni Ośrodka (13 osób) najwyżej ocenili współpracę z: asystentami rodziny (92,3% ankietowanych oceniło ją jako bardzo dobrą), kuratorami rodzinnymi oraz policją (po 69,2% ocen bardzo dobrych), świetlicą środowiskową (53,9%). Pracownicy socjalni największe zastrzeżenia mieli do współpracy z powiatowym centrum pomocy rodzinie (84,6% ankietowanych oceniło ją jako słabą, a jeden ankietowany stwierdził brak współpracy z tą instytucją) oraz powiatowym urzędem pracy (46,2% ankietowanych oceniło współpracę jako słabą).

(dowód: akta kontroli str. 114-125)

1.6. W latach 2013-2015 (styczeń-luty), u pięciu nowych rodzin z dziećmi, które były pod opieką MOPS, stwierdzono trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Spośród dwóch przypadków zdiagnozowanych w 2013 r., źródłem informacji był wniosek o pomoc jednego z rodziców oraz informacja ze środowiska. Informacje dotyczące trzech rodzin z takimi trudnościami w 2014 r. uzyskano w wyniku: wywiadu środowiskowego pracownika socjalnego Ośrodka, przeprowadzonego w związku z wnioskiem rodziny o udzielenie pomocy materialnej, zgłoszenia ze środowiska oraz wniosku o pomoc jednego z rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 7, 16)

1.7. Zarządzeniem nr 17/2010 z 30 grudnia 2010 r. kierownik MOPS ustalił zasady i procedury kontroli zarządczej w Ośrodku, które zostały wdrożone i obejmowały wszystkich pracowników Ośrodka. Standardy tej kontroli opisywały postępowanie pracowników w obszarach: środowiska wewnętrznego, zarządzania ryzykiem, mechanizmów kontroli, informacji i komunikacji, monitorowania i oceny oraz kontroli finansowej. Pracownicy otrzymali na piśmie zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Nie opracowano w Ośrodku odrębnych procedur i standardów pracy dla pracownika socjalnego i asystenta rodziny. Kierownik Ośrodka wprowadził zarządzeniem nr 16/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. Kodeks etyczny obowiązujący wszystkich pracowników MOPS. Reguluje on zasady postępowania podczas wykonywania zadań pracowniczych oraz odpowiedzialność za naruszenie tych zasad.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że monitoring sytuacji rodziny jest prowadzony na podstawie przepisów prawa oraz indywidualnych zakresów obowiązków pracowników socjalnych. Identyfikowanie tych rodzin oraz diagnozowanie ich potrzeb następuje na podstawie przeprowadzonego przez pracownika socjalnego rodzinnego wywiadu środowiskowego, który przeprowadza się u osób i rodzin m.in. w celu ustalenia ich sytuacji osobistej i rodzinnej oraz ustalenia planu pomocy. Od kilku lat MOPS realizuje coraz więcej zadań, na realizację których nie otrzymuje środków finansowych ani dodatkowych etatów. Wymagania administracyjne i ogrom zadań merytorycznych przekraczają możliwości kadrowe MOPS. Dodatkowe zadania, które systematycznie zwiększają się, są realizowane w ramach dotychczasowego zatrudnienia. MOPS monitoruje sytuację rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych poprzez gromadzenie danych o sytuacji rodziny, opartych na odwiedzinach w miejscu zamieszkania rodziny, rozmowach z członkami rodziny oraz informacji uzyskanych od innych podmiotów uczestniczących we wspieraniu rodziny (kuratorów sądowych, pedagogów szkolnych, policji). Informacje te są gromadzone w aktach w formie notatek służbowych, w kartach pracy socjalnej oraz sprawozdawczości. W MOPS

powołano Zespół ds. Asysty Rodzinnej, którego zadaniem jest kompleksowa praca z rodzinami z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, w tym także monitoring sytuacji rodzin. Obowiązki i zadania pracowników socjalnych są omawiane na zebraniach wewnętrznych w MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 17-28, 30, 79-84)

Monitorowanie sytuacji rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych odbywało się w godzinach pracy pracownika socjalnego (do 15.30), w przydzielonych przez kierownika Ośrodka 15 stałych rejonach działania. Po godzinach pracy, w razie potrzeby, monitoring był prowadzony przez policję oraz asystentów rodziny w okresie ich zatrudnienia. Asystenci rodziny wykonywali swoją pracę (dla wskazanych rodzin na terenie Miasta Łuków) w godzinach od 8 do 22.

(dowód: akta kontroli str. 57-84)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Niepodjęcie działań, w okresie od 28 czerwca 2012 r. do 10 lutego 2015 r., mających na celu opracowanie gminnego programu wspierania rodziny.

Według art. 176 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny, do zadań własnych gminy, od 1 stycznia 2012 r., należało opracowanie i realizacja trzyletnich programów wspierania rodziny.

MOPS, zgodnie z § 4 Statutu, zobowiązany był do realizacji zadań własnych i zleconych gminie z zakresu pomocy społecznej, a od 28 czerwca 2012 r. - zadań określonych ustawą o wspieraniu rodziny.

W okresie od 28 czerwca 2012 r. do 10 lutego 2015 r. MOPS nie podjął żadnych działań w celu opracowania programu wspierania rodziny dla Miasta Łuków. Dopiero w czasie trwania kontroli NIK, na wniosek kierownika MOPS, Burmistrz Miasta Łuków zarządzeniem z dnia 10 lutego 2015 r. powołał zespół do opracowania w terminie do 30 kwietnia 2015 r. miejskiego programu wspierania rodziny.

Kierownik MOPS wyjaśniła, że realizacja zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny jest zadaniem nowym. Opracowanie trzyletnich programów wspierania rodziny jest jednym z zadań nałożonych na gminę. W ustawie nie ma określonego terminu opracowania programu. Do opracowania programu należy rozpoznać potrzeby w tym zakresie występujące w gminie. MOPS realizował zadania wynikające z ustawy poprzez zatrudnianie asystentów rodziny, współfinansowanie pobytu dzieci w pieczy zastępczej. W mieście funkcjonuje placówka wsparcia dziennego, finansowana z budżetu miasta. MOPS ma rozeznanie co do potrzeb w zakresie wspierania rodziny. W związku z brakiem tego programu przystąpiono do jego opracowania, z terminem przedłożenia Radzie Miasta do 30 kwietnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 6, 55-56, 131, 201)

2. Na dzień 28 lutego 2015 r. Ośrodek pozostawił co najmniej 18 rodzin bez wsparcia asystenta rodziny, z uwagi na brak zatrudnienia pracowników na tym stanowisku.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, asystenta rodziny zatrudnia kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną, lub podmiot, któremu gmina na podstawie art. 190 zleciła organizację pracy z rodziną.

Do dnia 31 grudnia 2014 r. przydzielenie rodzinie asystenta rodziny lub wystąpienie o jego przydzielenie miało charakter fakultatywny⁹. Od dnia 1 stycznia 2015 r., w związku z art. 11 ust. 2-4 ustawy o wspieraniu rodziny, przydzielenie asystenta rodziny ma charakter obligatoryjny, jeżeli po dokonaniu przez pracownika socjalnego analizy sytuacji rodziny wynika konieczność przydzielenia rodzinie asystenta rodziny.

W 2014 r. wsparciem asystenta rodziny objętych było 27 rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, posiadających łącznie 72 dzieci. Praca z tymi rodzinami nie została zakończona.

Z okresowych ocen sytuacji rodziny, sporządzonych przez asystentów (20 na dzień 31.12.2014 r.) wynika, że w 18 przypadkach asystenci rodziny stwierdzili konieczność kontynuowania wsparcia rodziny w tej formie.

Zainteresowanie współpracą z asystentem wykazywały również rodziny, w trakcie kontaktów z pracownikami socjalnymi. Przykładowo w 2015 r. chęć takiej współpracy deklarowały cztery rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 6, 8, 203-230)

W celu zatrudnienia asystentów rodziny, kierownik MOPS wystąpiła do Urzędu Miasta Łuków o przyznanie niezbędnych środków na ten cel w wysokości 29,5 tys. zł (w rozdziale 85206 Wspieranie rodziny). Jednocześnie poinformowała, że od 2015 r. ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nałożyła na gminy obowiązek zatrudnienia asystenta rodziny. Rada Miasta, w uchwale budżetowej na rok 2015, nie przydzieliła dodatkowych środków, umożliwiających zatrudnienie asystenta rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 126-130)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, z uwagi na nefunkcjonowanie na terenie miasta Łukowa rodzin wspierających, rodziny z dziećmi, w których zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pozbawione zostały jednej z możliwych form wsparcia, przewidzianych w art. 9 pkt 3 ustawy o wspieraniu rodziny. Ponadto NIK zwraca uwagę, że podejmowane przez Ośrodek działania w celu znalezienia takich rodzin, ograniczały się w praktyce do środowiska rodzinnego, co nie wyczerpuje znamion bezpośredniego otoczenia dziecka, z którego rodziny wspierające powinny się wywodzić, stosownie do art. 30 ww. ustawy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Ośrodek podejmował starania w celu rozpoznawania potrzeb rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, pomimo nieposiadania odrębnych wewnętrznych regulacji w tym zakresie. Najczęściej źródłem informacji o nowych rodzinach wymagających wsparcia były wnioski rodzin kierowane do MOPS, w tym o udzielenie pomocy materialnej. W celu identyfikowania rodzin niewydolnych Ośrodek współpracował również z podmiotami działającymi na rzecz rodziny. Pomimo ustawowego obowiązku, MOPS nie opracował miejskiego programu wspierania rodziny oraz nie zatrudnił od 1 stycznia 2015 r. asystenta rodziny.

⁹ Art. 232a ustawy o wspieraniu rodziny.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013-2015 (styczeń-luty) postanowieniem sądu skierowano łącznie 20 dzieci do pieczy zastępczej z 10 rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Z analizy dokumentacji tych rodzin wynika, że:

- we wszystkich rodzinach były przeprowadzane wywiady środowiskowe przez pracowników socjalnych MOPS. W dwóch rodzinach (IV, V) wywiad przeprowadzono dziewięciokrotnie, w dwóch (I, VI) - czterokrotnie, w trzech (III, IX, X) - trzykrotnie, w dwóch (VII, VIII) - dwukrotnie i w jednej rodzinie (II) - jeden wywiad. Przeprowadzone wywiady umożliwiły zdiagnozowanie problemów i potrzeb występujących w rodzinie, a także pozwalały na opracowanie planu pomocy i podjęcie działań na rzecz rodziny,
- w ramach dokonanej diagnozy w rodzinach stwierdzono następujące problemy: alkoholizm (w czterech przypadkach), ubóstwo stwierdzono w ośmiu przypadkach (problem ten nie wystąpił w rodzinach VIII i IX), bezrobocie stwierdzono w ośmiu rodzinach (problem ten nie dotyczył rodziny II i IX), niepełnosprawność (w rodzinach II, V, X), bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (w 8 przypadkach – I, II, III, IV, V, VII, VIII, X),
- siedem rodzin (III, IV, V, VI, VII, VIII, X) objętych zostało pomocą asystentów rodziny (w okresach ich zatrudnienia), dwie rodziny odmawiały takiej współpracy (I, II) i w jednym przypadku (rodzina IX) nie było wskazań do jego przydzielenia. Praca asystenta ukierunkowana była na: wspieranie rodzin w załatwianiu bieżących spraw na rzecz domu i rodziny (np. urzędowych) oraz rozwiązywaniu problemów związanych z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych; kształtowanie umiejętności gospodarowania budżetem domowym; wspieranie dzieci w rozwiązywaniu trudności związanych z nauką; motywowanie rodzin do: dbania o zdrowie i higienę osobistą; aktywnego poszukiwania pracy zarobkowej; leczenia uzależnień; kształtowania właściwych relacji rodzinnych,
- z pięcioma rodzinami zawarto kontrakty socjalne (z rodziną III i IV - jeden kontrakt, z rodziną VI – dwa, z rodziną V i X – pięć) w celu wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Trzy rodziny (I, II i VII) nie wyraziły zgody na zawarcie kontraktu socjalnego. W przypadku dwóch pozostałych kontraktów nie zawarto, z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania przez rodzinę (VIII) oraz niepełnoletność rodziców (IX). Wynikiem realizacji zawartych kontraktów było w szczególności: ukończenie przez jedną osobę (rodzina IV) trzech kursów zawodowych: kosmetycznego, krawieckiego i kursu prawa jazdy kat. B; podjęcie pracy przez jedną osobę (rodzina VI); udokumentowane podjęcie przez dwie osoby leczenia uzależnienia,
- dziewięć rodzin (poza rodziną IX) korzystało ze świadczeń finansowych (zasiłki celowe i okresowe) i pięć (IV, V, VI, IX, X) z przyznanej dzieciom pomocy w formie dożywiania w placówkach oświatowych,
- rodziny korzystały ponadto z innych form pomocy: wypoczynku wakacyjnego (rodzina V i X), zajęć w świetlicy środowiskowej (rodzina IV, V, X), świadczeń rzeczowych, np. w postaci przekazania sprzętu komputerowego i sygnału internetowego (rodzina V), produktów żywnościowych (rodzina II, IV, V, VI, X),

paczek świątecznych (rodzina V), bezpłatnych biletów na basen (rodzina II, IV, V, X).

Ośrodek realizował następujące projekty współfinansowane ze środków Unii Europejskiej: w latach 2009-2014 projekt systemowy „Szansa na zmiany” w ramach, którego realizowano w latach 2013-2014 Program Aktywności Lokalnej; w latach 2014-2015 program pilotażowy „Schematom Stop”. W ramach tych projektów: rodziny, w których zdiagnozowano problemy opiekuńczo-wychowawcze, uczestniczyły w warsztatach indywidualnych i grupowych zorganizowanych przez psychologa z zakresu życia w rodzinie, walki z uzależnieniami oraz radzenia sobie ze stresem; osoby dorosłe miały możliwość zdobycia dodatkowych kwalifikacji zawodowych poprzez ukończenie kursów zawodowych (prawo jazdy kat. B, kurs kosmetyczny, fryzjerski, odnowy i aranżacji wnętrz); dzieci wymagające wsparcia uczestniczyły w zajęciach z logopedą, animatorem oraz korepetycjach z języka angielskiego.

W opinii kierownika Ośrodka barierą w organizowaniu pomocy są zbyt małe środki finansowe na świadczenia dla potrzebujących oraz na zatrudnienie odpowiedniej do powierzonych zadań liczby pracowników. Na ośrodki pomocy społecznej nakładane są kolejne zadania, bez zapewnienia środków finansowych na ich realizację.

(dowód: akta kontroli str. 132-150, 163-164, 169-171)

Przyczyną odebrania dzieci z rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych nie był brak posiadania przez te rodziny mieszkania.

Burmistrz Miasta Łuków wyjaśnił m.in., że: w przypadku, gdy sytuacja rodziny jest wyjątkowo trudna, Społeczna Komisja Mieszkaniowa może wnioskować o umieszczenie rodziny na liście na wyższej pozycji. Dotyczy to także rodzin, w których wystąpiłoby zagrożenie odebrania dzieci z powodu trudności mieszkaniowych. W latach 2013-2014 nie było wniosku o zapewnienie mieszkania z powodu zagrożenia odebrania dzieci, ze względu na brak lokalu mieszkalnego.

(dowód: akta kontroli str. 151-152)

2.2. Analiza dokumentacji MOPS, dotycząca rodzin, wobec których sąd wydał w okresie objętym kontrolą postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, wykazała podejmowanie przez pracowników socjalnych i asystentów rodziny adekwatnych działań, w celu rzetelnego zdiagnozowania sytuacji rodziny i zastosowania odpowiednich form pomocy. W każdym przypadku przeprowadzano wywiady środowiskowe, dokonywano analizy sytuacji rodziny, opracowano plan pracy z rodziną, a sytuacja rodziny była na bieżąco monitorowana przez asystenta rodziny oraz pracownika socjalnego, którzy współpracowali w tym zakresie z takimi instytucjami z terenu miasta, działającymi na rzecz rodziny, jak: policja, placówki oświatowe, kuratorzy sądowi, urząd pracy. Reagowano na otrzymane sygnały dotyczące problemów danej rodziny. MOPS był zainteresowany sytuacją rodzin, również po wydaniu przez sąd postanowienia o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej. Pracownicy socjalni uczestniczyli m.in. w posiedzeniach zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dzieci, przygotowując opis aktualnej sytuacji rodziny.

Pomoc rodzinom objętym wsparciem asystenta rodziny była także udzielana przez Grupę Wsparcia (utworzoną 23.10.2013 r. na wniosek tych rodzin). Do 31.12.2013 r. odbyło się sześć spotkań tej Grupy, w których uczestniczyli: asystenci rodziny, pracownicy socjalni, rodziny oraz zapraszani specjaliści (zawodowy kurator sądowy, pedagog, psycholog, przedstawiciel policji itp.) Ostatnie spotkanie Grupy Wsparcia miało miejsce 22.01.2014 r. Członkowie rodzin nie widzieli potrzeby dalszego działania Grupy.

Podejmowane działania przy diagnozowaniu problemów rodziny, planowaniu pomocy oraz jej wdrażaniu nie wykazywały odstępstw od standardów określonych w opracowanej na potrzeby kontroli NIK ekspertyzie, poza brakiem rodzin wspierających.

(dowód: akta kontroli str. 30-36, 79-105, 202, 234)

2.3. Relacja liczby rodzin z dziećmi, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, którym sąd wydał w badanym okresie postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, do tych rodzin z dziećmi, którymi MOPS zajmował się, z powodu stwierdzonych problemów opiekuńczo-wychowawczych, w roku 2014 wyniosła 12,5%, wykazując tendencję wzrostową w stosunku do roku 2013 (8,6%).

(dowód: akta kontroli str. 8)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Realizowane przez pracowników MOPS działania wobec rodzin, których większość była pod opieką Ośrodka od kilku lub kilkunastu lat, służyły rozwiązywaniu ich problemów, jednak ostateczny efekt pracy z rodziną był również uzależniony od czynników, na które MOPS nie miał wpływu, w szczególności: niechęć do współdziałania, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. W większości rodzin czynniki te kumulowały się. Działania pracowników Ośrodka ukierunkowane były na motywowanie tych rodzin do podjęcia kroków mających na celu zmianę ich sytuacji oraz do udzielania niezbędnej pomocy, w tym materialnej. Zapewnione im wsparcie pomagało w przezwyciężaniu problemów w bieżącym funkcjonowaniu i sprawowaniu opieki nad dziećmi. MOPS kierował do sądu wnioski o wgląd w sytuację rodziny, w związku z narastaniem w niej problemów zagrażających zdrowiu i bezpieczeństwu dzieci. Skuteczność¹⁰ podejmowanych przez MOPS działań była jednak nadal niska i w latach 2013-2014 wynosiła odpowiednio: 8,6% i 12,5%. Zdaniem NIK, poprawa jakości tych działań może nastąpić, jeżeli w pracy z rodziną wykorzystywane będą wszystkie dostępne instrumenty pomocy, w tym rodziny wspierające oraz stałe wsparcie asystentów rodziny.

3. Monitorowanie efektów udzielanej pomocy

Opis stanu
faktycznego

3.1. W wyniku analizy dokumentacji losowo wybranych 20 rodzin, w których w latach 2013-2015 (styczeń-luty) zidentyfikowano trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, lecz nie występowało do sądu z wnioskiem o wgląd w ich sytuację ustalono, iż w każdym przypadku asystent sporządzał diagnozę rodziny i rozpoznawał problemy do rozwiązania, opracowywał plan pracy w celu przezwyciężenia tych problemów.

Asystenci dokonywali okresowej (kwartalnej) oceny sytuacji rodziny zamieszczać: cele do osiągnięcia w pracy z rodziną, uzyskane efekty oraz wnioski do dalszej pracy z rodziną. Analiza dokumentacji rodzin o zdiagnozowanych trudnościach opiekuńczo-wychowawczych wykazała zgodność ze sprawozdaniami asystentów. Z oceną sytuacji rodziny, dokonywaną przez asystentów, zapoznawali się pracownicy socjalni, nie zgłaszając uwag.

¹⁰ Liczona jako stosunek liczby rodzin z dziećmi, przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, którym sąd wydał w badanym okresie postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej, do tych rodzin z dziećmi, którymi MOPS zajmował się, z powodu stwierdzonych problemów opiekuńczo-wychowawczych.

W sprawozdaniach z pracy z rodziną asystent wskazywał na uzyskane efekty:

- podniesienie samooceny, kontrola własnych emocji,
- poprawa relacji rodzinnych,
- poprawa stanu utrzymania porządku w mieszkaniu,
- dbanie o higienę osobistą i wygląd zewnętrzny dzieci,
- nauczanie prawidłowego sposobu odżywiania rodziny,
- osiąganie lepszych wyników w nauce poprzez pomoc w odrabianiu lekcji,
- zmotywowanie do wykonania obowiązkowych szczepień dzieciom,
- uregulowanie sytuacji dziecka: chrzest i pierwsza komunія św. zgodnie z wyznaniem,
- przygotowanie wniosku do sądu rodzinnego o przywrócenie pełnej władzy rodzicielskiej,
- zapisanie dzieci do przychodni lekarskiej i lekarza rodzinnego,
- podtrzymywanie kontaktu ze szkołą, z pedagogiem szkolnym,
- zmotywowanie do ponownego badania w poradni psychologiczno-pedagogicznej.

(dowód: akta kontroli str. 166-167, 203-226, 231)

Analizą objęto również dokumentację 15 rodzin, które w badanym okresie miały problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ale pozostawały pod opieką pracownika socjalnego i nie miały przyznanego asystenta rodziny. Wykonywana przez pracowników socjalnych praca polegała na:

- motywowaniu rodziców do: sprawowania właściwej opieki na dziećmi i prawidłowego pełnienia ich ról rodzicielskich; podjęcia leczenia odwykowego; podjęcia pracy; racjonalnego gospodarowania budżetem domowym; poprawy relacji małżeńskich; uregulowania spraw meldunkowych i sytuacji prawnej dziecka (ustalenie ojcostwa, nazwiska); podtrzymywania kontaktu ze szkołą, z pedagogiem szkolnym;
- udzielaniu pomocy w poszukiwaniu pracy oraz w załatwieniu formalności związanych z uregulowaniem zaległości za czynsz i uzyskaniem dodatku mieszkaniowego i świadczeń rodzinnych dla dzieci;
- zgłaszaniu na terapię małżeńską i zapisaniu dzieci do świetlicy środowiskowej;
- typowaniu dzieci do udziału w bezpłatnych wyjazdach wakacyjnych oraz rodzin do wzięcia udziału w projekcie systemowym – Program Aktywności Lokalnej, w tym ich udziału w bezpłatnych konsultacjach ze specjalistami i możliwości udziału w wyjazdach integracyjnych.

Praca ze wszystkimi badanymi rodzinami nie została zakończona.

(dowód: akta kontroli str. 28, 231)

3.2. Zgodnie z art. 15 ust.1 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny, do zadań asystenta rodziny należy m.in. monitorowanie funkcjonowania rodziny, po zakończeniu pracy z rodziną.

W Ośrodku nie było wdrożonych zasad monitorowania sytuacji rodziny po zakończeniu wsparcia przez asystenta rodziny.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że monitorowanie funkcjonowania rodzin o zdiagnozowanych problemach opiekuńczo-wychowawczych jest procesem ciągłym. Rodziny te są dotknięte alkoholizmem, niezaradnością, chorobami i innymi dysfunkcjami i pozostają pod opieką MOPS. W ostatnim okresie, w tym w latach 2013-2014, nie było sytuacji, aby praca z rodziną przeżywającą trudności opiekuńczo-wychowawcze, gdzie było zagrożenie umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej, zakończyła się z powodu osiągnięcia założonych celów. Zakończenie pracy z rodziną w praktyce następuje w sytuacji, gdy rodzina zmieni miejsce zamieszkania, poza teren działania Ośrodka, ale nawet wtedy pracownicy MOPS interesują się rodziną, ponieważ uczestniczą w posiedzeniach zespołów oceniających sytuację dziecka, udzielają informacji ustalonych w środowisku lokalnym. Obowiązek monitorowania realizacji zadań przez pracowników MOPS wynika z obowiązujących przepisów prawa oraz wprowadzonych zasad i procedur kontroli zarządczej. Ponadto wprowadzono procedurę wspierania rodziny poprzez przydzielenie asystenta rodziny. Biorąc pod uwagę fakt, że może w przyszłości wystąpić sytuacja zakończenia pracy z rodziną z powodu osiągnięcia zaplanowanych celów, planuję niezwłocznie – nie później niż do 30 marca 2015 r. - uzupełnić ww. procedurę o zasady monitorowania sytuacji rodziny, po zakończeniu z nią pracy.

(dowód: akta kontroli str. 28, 166-167, 203-226)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że pracownicy socjalni i asystenci rodziny podejmowali efektywne działania wobec rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze i na bieżąco monitorowali sytuację tych 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 Kontroli¹¹, wnosi o:

- 1) wywiązanie się z obowiązku, określonego zarządzeniem Burmistrza Miasta Łuków, opracowania w terminie do 30 kwietnia 2015 r. miejskiego programu wspierania rodziny,
- 2) kontynuowanie działań mających na celu zatrudnienie asystentów rodziny.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie.

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 wniosków 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.

Lublin, dnia 31 marca 2015 r.

Kontrolerzy:
Marek Raczkowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

Marek Dałek
specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
Podpis