



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.002.01.2015
P/15/075

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Jarosław Tarasewicz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93609 z dnia 23.01.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Kołobrzegu ¹ ul. Okopowa 15, 78-100 Kołobrzeg.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Foszcz - Mirecka ² , Dyrektor MOPS od dnia 1.04.2004 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ w latach 2013-2015 (do 28.02.) Ośrodek - zgodnie art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴ - zapewnił warunki organizacyjne do wykonania zadań z zakresu wsparcia rodzin z problemami opiekuńczo – wychowawczymi, współpracował z Policją, kuratorami sądowymi, placówkami oświatowymi oraz z innymi instytucjami i organizacjami społecznymi. Prawidłowo, z należytą starannością i we właściwym czasie udzielał pomocy socjalnej i wspierał rodziny zagrożone odebraniem dzieci, w tym podejmował działania w celu umożliwienia aktywizacji społecznej i zawodowej rodziców oraz monitorował efekty udzielanej pomocy. Świadczenia udzielane były rodzinom spełniającym wymogi wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, a decyzje administracyjne wydawane były z zachowaniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

Udzielana pomoc Ośrodka w celu ochrony dobra dzieci w rodzinach z problemem opiekuńczo-wychowawczym - mimo szeroko zakrojonych działań MOPS - nie zawsze była skuteczna. Wpływ na to mogło mieć m.in. niewykorzystywanie przez pracowników Ośrodka wszystkich przewidzianych prawem instrumentów wsparcia rodziny, a także brak zainteresowania współpracą z Ośrodkiem przez rodziny problemowe. Ponadto identyfikowanie rodzin problemowych wymagających wsparcia dokonywano przede wszystkim w oparciu złożone wnioski rodziców o pomoc.

Uwagi NIK dotyczyły zatrudnienia 2 asystentów rodziny od 15 maja 2014 r., nieopracowania procedury postępowania pracownika socjalnego i asystenta z rodzinami niewydolnymi w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zagrożonymi odebraniem dzieci oraz nieokreśleniem ryzyka w kontroli zarządczej związanego z niezidentyfikowaniem rodzin problemowych wymagających wsparcia w celu ochrony dobra dziecka.

¹ Dalej zwany: „MOPS” lub „Ośrodek”

² Dalej zwany: „Dyrektor Ośrodka”.

³ 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

⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 332, zwanej dalej „ustawą o pieczy zastępczej”

⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 163, zwanej dalej „ustawą o pomocy”

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm., zwanej dalej „KPA”

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. MOPS był samodzielną jednostką organizacyjną Gminy Miasto Kołobrzeg⁷, nie posiadającą osobowości prawnej. W okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował zadania własne Gminy i zlecone przez administrację rządową m.in. związane z udzieleniem pomocy w oparciu o przepisy *ustawy o pomocy i ustawy o pieczy zastępczej*

[akta kontroli str. 6 – 8]

Statut nadany Ośrodkowi przez Radę Miasta w dniu 16 czerwca 2004 r.⁸ określał realizację przez MOPS zadań z zakresu pomocy społecznej na terenie Gminy:

- powierzonych mu przez właściwe organy na podstawie ustaw,
- własnych miasta Kołobrzeg, przekazanych do realizacji przez Prezydenta Kołobrzegu,
- zleconych z zakresu administracji rządowej przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

W statucie określono również, że celem zadań pomocy społecznej realizowanych przez Ośrodek jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie były w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Ośrodek realizował zadania pomocy społecznej poprzez w szczególności pracę socjalną rozumianą jako działalność zawodowa mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

Statut nie określał zadań Ośrodka dotyczących realizacji obowiązków wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej w zakresie ustalonym *ustawą o pieczy zastępczej*. Z przedłożonej kontrolującemu dokumentacji wynikało, że Ośrodek nie podejmował działań w celu dostosowania statutu MOPS, nadanego uchwałą Rady Miejskiej z 2004 r. do obowiązującej od 1 stycznia 2012 r. *ustawy o pieczy zastępczej*, poprzez wprowadzenie do statutu Ośrodka, zadań w zakresie wspierania rodziny wynikających z tej ustawy.

[dowód: akta kontroli str. 5 – 8]

W regulaminie organizacyjnym Ośrodka z dnia 11 września 2014 r.⁹ określono, że do zadań Działu Pracy Socjalnej i Wspierania Rodziny (zwanego dalej „DPSiW Ośrodek”) należało: dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń; prowadzenie postępowań i wnioskowanie w sprawach potwierdzenia prawa do świadczeń; kwalifikowanie, na podstawie prowadzonej pracy socjalnej i współpracy z organami administracji rządowej, samorządowej i organizacjami społecznymi do uzyskania świadczeń; podejmowanie interwencji w sytuacjach kryzysowych w rodzinie; udzielanie wsparcia klientom; świadczenie pracy socjalnej, a także wykonywanie zadań z zakresu wspierania rodziny. W §10 pkt 23 i 24 regulaminu określono zadania DPSiWR Ośrodka w zakresie wspierania rodziny w szczególności w formie pracy z rodziną i w zakresie pieczy zastępczej.

[dowód: akta kontroli str.10 – 11]

Prezydent Kołobrzegu wyjaśnił m.in., że „(...) Zarządzeniem nr 104/2011 z dnia 27.11.2011 r. upoważnił Dyrektora MOPS do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania w tych sprawach decyzji. Ośrodek we wniosku z dnia 06.12.2011 r. wystąpił do mnie o zgodę na wprowadzenie do struktury organizacyjnej z dniem 1 stycznia 2012 r. 3 etatów: 2 etatów asystenta rodziny i 1 etatu specjalisty pracy z rodziną. Wniosek ten nie został w tym zakresie zaakceptowany, a powodem były zapowiadane zmiany ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, według których jej realizacja miała stać się do końca 2014 r. zadaniem fakultatywnym. Zmiany te zostały wprowadzone poprzez nowelizację ustawy z dnia 27.04.2012 r. Obowiązki wynikające z ustawy i należące do zadań gminy wykonywane były przez pracowników socjalnych Ośrodka.(...)”

[dowód: akta kontroli str.187, 205 – 206]

⁷ Zwane dalej „Gminą”

⁸ Nr XXIV/307/04 z dnia 16 czerwca 2004 r.

⁹ Zarządzenie Prezydenta Kołobrzegu nr 78/14 z dnia 11.09.2014 r.

Dyrektor MOPS corocznie – realizując obowiązek określony w art. 110 ust. 9 *ustawy o pomocy* i art. 179 ust. 1 *ustawy o pieczy zastępczej* – przedkładała Prezydentowi Kołobrzegu sprawozdania z działalności Ośrodka za rok poprzedni, w tym z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, w terminie umożliwiającym przedłożenie ich Radzie Miasta do 31 marca każdego roku (za rok 2012 i 2013). Sprawozdania te publikowane były na stronie internetowej www.kolobrzeg.pl i zawierały wykaz form wspierania rodziny realizowany przez MOPS m.in.: pomoc społeczna; praca socjalna z rodziną i społecznością lokalną; funkcjonowanie 5 placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej – świetlic, zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie; grupy wsparcia dla kobiet doświadczających przemocy w rodzinie; punktu konsultacyjnego przeciwdziałania przemocy. Ośrodek podejmował działania na rzecz rodziny w ramach projektów współfinansowanych za środków Unii Europejskiej, organizował cykliczne imprezy dla dzieci, program: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, praca socjalna ze społecznością lokalną, udzielał stypendiów szkolnych o charakterze socjalnym.

[dowód: akta kontroli str. 14 – 36]

W sprawozdaniu za 2012 r. wyszczególniono m.in. potrzebę: „(...) przydzielenia co najmniej 2 asystentów dla 31 rodzin, w których wychowuje się 84 dzieci w roku 2014. Oznaczało to potrzebę zatrudnienia co najmniej 2 asystentów rodziny (...)” oraz „(...) planuje się opracowanie Programu Wspierania Rodziny w Kołobrzegu na lata 2013 – 2014 (...)”.

W sprawozdaniu za 2013 r. również wyszczególniono m.in. potrzebę: „(...) przydzielenia w roku 2014 asystenta rodziny dla 30 rodzin, w których wychowuje się 82 dzieci, tj. potrzebę zatrudnienia co najmniej 2 asystentów rodziny a także włączenia w system pomocy rodzin zaprzyjaźnionych (dalsza rodzina, sąsiedzi).(...)”.

[dowód: akta kontroli str. 22,36]

Dyrektor Ośrodka stwierdziła, że podstawą realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny była: „(...) Ustawa o (...) pieczy zastępczej (...), która nałożyła na jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej wiele nowych zadań z zakresu wspierania rodziny oraz opieki nad dzieckiem i rodziną. Zadania związane z organizacją systemu pomocy dziecku i rodzinie przypisane zostały w ustawie wszystkim szczeblom samorządu terytorialnego jako zadania własne lub zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Część zadań własnych ma charakter obligatoryjny (np. obowiązek objęcia dziecka pozbawionego opieki rodziców systemem pieczy zastępczej), a część z nich charakter fakultatywny (np. objęcie rodziny biologicznej wsparciem asystenta rodziny). (...) Sprawą kluczową dla samorządów wszystkich szczebli jest w chwili obecnej odpowiedni do potrzeb rodziny, dobór narzędzi wsparcia lub świadczeń, zarówno w odniesieniu do rodziny biologicznej, jak i do rodziny zastępczej. Właśnie w tym zakresie ustawa daje samorządom pewną swobodę, czyniąc część świadczeń obligatoryjnymi, a część fakultatywnymi. Należy zauważyć, że tworzenie m.in. stanowisk asystenta rodziny i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej nie wiąże się z koniecznością zapewnienia pełnej obsady kadrowej w tym zakresie już w roku wejścia w życie ustawy, bowiem zatrudnienie asystenta rodziny - zgodnie z przepisami ustawy - ma charakter fakultatywny. Obowiązek zatrudnienia asystentów rodziny wchodzi w życie 01.01.2015 roku. Natomiast wdrożenie stosownych przepisów w odniesieniu do zatrudnienia koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej jest rozłożone w czasie.

Ustawa określiła m. in. zasady i formy wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych jak i zasady i formy sprawowania pieczy zastępczej, traktując je jako dopełniające się i wzajemnie powiązane. Szeroko rozumianą profilaktykę, a więc pomoc rodzinie w opiece i wychowaniu dziecka oraz pracę z rodziną biologiczną zdefiniowano jako zadanie gminy.(...)”

[dowód: akta kontroli str.187 – 188]

W okresie objętym kontrolą nie było w Gminie trzyletniego gminnego programu wspierania rodziny¹⁰. W statucie Ośrodka obowiązującym w kontrolowanym okresie nie było zapisanego obowiązku przygotowania przez MOPS projektu *Programu*. Prezydent Kołobrzegu jako organ nadrzędny nie nałożył też takiego obowiązku na Ośrodek, a MOPS nie występował do Prezydenta z inicjatywą przystąpienia do jego przygotowania, poza zapisem o potrzebie opracowania zawartym w sprawozdaniu z działalności za 2012 r.

[dowód akta kontroli str. 6 – 11, 36,187-188]

¹⁰ Zwany dalej „Program „

Dyrektor MOPS w powyższej sprawie wyjaśniła, że „(...) w naszym ośrodku do tej pory nie przygotowano projektu trzyletniego programu wspierania rodziny. (...) dopiero w roku bieżącym mamy w planie współuczestniczyć w tworzeniu projektu trzyletniego programu wspierania rodzin wspólnie z Wydziałem Spraw Społecznych Urzędu Miasta Kołobrzeg, który jest inicjatorem tworzenia wszelkich programów spoczywających na Gminie Kołobrzeg z zakresu spraw społecznych. (...)”

[dowód: akta kontroli str. 205-206]

W sprawie sposobu definiowania, planowania i realizowania działań wobec rodzin problemowych wymagających wsparcia, monitorowania tych działań i mierników dokonywania ewaluacji, Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że: „(...) Działanie w stosunku do rodzin wymagających wsparcia definiowali w minionych latach pracownicy socjalni w ramach pracy socjalnej. Również każdy pracownik socjalny w ramach swojego rejonu planował działania w stosunku do rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze. Najczęstszym stosowanym narzędziem był plan pracy zawarty w wywiadzie środowiskowym oraz w kilku przypadkach kontrakt socjalny. Rodziny te miały udzielone wsparcie finansowe: w tym zasiłki okresowe i celowe, świadczenia rodzinne, alimenty i stypendia szkolne, wsparcie materialne i pomoc w naturze: w tym posiłki w szkołach dla dzieci, żywność z magazynu SEZAM, odzież używaną z magazynu odzieżowego, sprzęt AGD i meble przekazywane przez społeczność lokalną. Niejednokrotnie pomagano przy remontach mieszkań oraz występowano do Urzędu Miasta z wnioskami o przydział lokalu mieszkalnego celem poprawy warunków bytowych naszych klientów. Ośrodek finansował również zakup opału lub pomagał w opłatach wynajmowanego przez daną rodzinę mieszkania. Dzieci z tych rodzin kierowane były na kolonie letnie, ferie zimowe, gdzie uczestniczyły w zajęciach sportowych, chodziły do kina, na basen i lodowisko. Dzieci uczestniczyły w imprezach organizowanych przez tutejszy ośrodek np. Dzień Dziecka i Mikołajki. Dzieci z tych rodzin kierowane były do specjalistów z Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej a dorośli do Poradni Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Współuzależnienia. Dzieci z tych rodzin mają możliwość korzystania z pięciu placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej - świetlic. Placówka taka zapewnia dziecku: opiekę i wychowanie, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, zabawę, zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań. Zdarza się, że rodziny mają orzeczoną eksmisję z mieszkania. Wówczas kierowane są do Działu Opieki nad Osobami Bezdomnymi tutejszego ośrodka lub wysyłamy matki z dziećmi do lat 3 do Domu Samotnej Matki w Koszalinie. Nasi pracownicy socjalni z mieszkankami schroniska prowadzą pracę socjalną a asystenci rodziny sprawują pogłębianą opiekę (od 15.05.2014 r.), dążąc do trwałych, pozytywnych zmian w funkcjonowaniu rodziny. Informacje o problemach w rodzinach otrzymujemy również z placówek oświatowych (przedszkola i szkoły), od kuratorów, czasem od lekarzy rodzinnych. Z uwagi na to, że rodziny niewydolne wychowawczo nie stanowią w obszarze naszej działalności przeważającej liczby procentowej w stosunku do wszystkich rodzin korzystających z naszej pomocy nie badaliśmy w sposób wymierny, określony wskaźnikami efektów naszych działań poprzez określenie tych wskaźników. Opisane szerzej działania MOPS na rzecz rodzin mają odzwierciedlenie w sprawozdaniach rocznych z działalności ośrodka i sprawozdaniach rocznych z zakresu wspierania rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 205 – 206]

Dyrektor Ośrodka pismami z dnia 6.12.2011 r. i 5.03.2014 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Kołobrzeg o zgodę na wprowadzenie do struktury organizacyjnej z dniem 1 stycznia 2012 r. 3 etatów: 2 etatów asystenta rodziny i 1 etatu specjalisty pracy z rodziną i zmianę w związku z tym regulaminu organizacyjnego Ośrodka. Zgodę na zatrudnienie 2 asystentów uzyskała w 2014 r. Zgodnie z art. 232a ustawy o pieczy zastępczej objęcie rodzin biologicznych wsparciem asystenta rodziny do końca 2014 r. było zadaniem fakultatywnym.

[dowód: akta kontroli str.187 – 188, 205]

1.2. W latach 2013 - 2015 (do 28.02.) z pomocy i wsparcia Ośrodka skorzystało odpowiednio 1.511, 1.460 i 783 rodziny, w tym 302, 234 i 66 nowych. Rodziny z dziećmi stanowiły odpowiednio 26,7% (403), 26,4% (386) i 24,1% (189) rodzin objętych opieką. Odsetek rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wynosił odpowiednio 14,9% (60), 16,1% (62) i 30,7% (58). W okresie objętym kontrolą przybyło 12, 14 i 2 nowe rodziny. Na podstawie wszczętej procedury niebieskiej karty, MOPS zajmował się odpowiednio 48,105 i 61 rodzinami, w których rodziny z dziećmi stanowiły 45,8% (22), 45,7% (48) i 27,9% (17). Rodziny

z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych objętymi procedurą niebieskiej karty to odpowiednio 3, 11 i 8.

[dowód: akta kontroli str. 37]

W okresie od 15.05.2014 r. do 28.02.2015 r. wsparciem przydzielonego asystenta rodziny objętych było 30 rodzin w 2014 r. i 31 w 2015 r., w których znajdowało się odpowiednio 60 i 64 dzieci. Nieobjętych opieką asystenta było w 2013 r. - 60, w 2014 r. - 32 i w 2015 r. - 27 rodzin z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w których znajdowało się odpowiednio 110, 82 i 71 dzieci. Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 4 *ustawy o pieczy zastępczej* jeden asystent w 2014 r. mógł się zajmować nie więcej niż 20 rodzinami, a od 1 stycznia 2015 r. nie więcej niż 15 rodzinami.

[dowód: akta kontroli str. 38]

W sprawozdaniach z działalności Ośrodka, Dyrektor stwierdziła, że: *"(...) po analizie potrzeb rodzin, wymagających wsparcia w postaci przydzielenia asystenta rodziny było 30 i 31, w których wychowywało się odpowiednio 82 i 84 dzieci, oznacza to potrzebę zatrudnienia co najmniej dwóch asystentów rodziny. Szacowany koszt zatrudnienia to około 92.000,00 zł rocznie."*

[dowód: akta kontroli str. 22, 36]

W kontrolowanym okresie po uzyskaniu uprzedniej zgody Prezydenta Kołobrzegu - Dyrektor Ośrodka wystąpiła w 2014 r. do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie o środki na zatrudnienie 2 asystentów rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 187, 205]

Na podstawie analizy badanej próby 60 rodzin problemowych w zakresie wykonywania funkcji opiekuńczo-wychowawczych ustalono, że we wszystkich przypadkach, w których w wywiadzie środowiskowym pracownik socjalny wnioskował o przydzielenie asystenta rodziny, Dyrektor Ośrodka podejmowała decyzję (po uprzednim wyrażeniu zgody przez rodzinę) na przydzielenie asystenta. Nie stwierdzono aby przy podejmowaniu decyzji o przydzieleniu asystenta, rodziny w zbliżonej sytuacji życiowej i podobnych problemach w zakresie niewydolności opiekuńczo - wychowawczej były traktowane w sposób odmienny.

[dowód: akta kontroli str. 546 - 547]

Powodami korzystania z pomocy społecznej w MOPS w latach 2012-2014, wskazanymi w sprawozdaniu MPiPS-03¹¹, najczęściej były ubóstwo - 57,1% (863 rodziny), 54,9% (802 rodziny), 65,9% (516 rodzin) i bezrobocie 41,8% (632), 37,7% (550) i 38,6%¹² (302). Rodziny z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego stanowiły odpowiednio 32,6% (493), 26,5% (387) i 21,1% (165) rodzin, natomiast rodziny niepełne z tą dysfunkcją stanowiły odpowiednio 9,1% (138), 7,7% (112) i 6,1% (48) rodzin pozostających pod opieką Ośrodka.

[dowód: akta kontroli str. 39]

1.3. Stosownie do art. 110 ust. 11 *ustawy o pomocy* na jednego pracownika powinno przypadać 2.000 mieszkańców, a od 1 stycznia 2015 r. 2.000 mieszkańców lub nie więcej niż 50 rodzin.

Stan zatrudnienia pracowników w Ośrodku wynosił 96 osób w 2013 r., 95 w 2014 r. i 95 osób w 2015 r., w tym odpowiednio 26, 25 i 25 pracowników socjalnych na pełnych etatach, z tego 22 opiekowało się bezpośrednio osobami zagrożonymi wykluczeniem społecznym i rodzinami z dysfunkcją opiekuńczo - wychowawczą. Na dzień 31 grudnia 2014 roku w Kołobrzegu zameldowanych było 44 073 osób i na jednego pracownika socjalnego przypadało w kontrolowanym okresie od 1.695 do 1.763 mieszkańców.

Z dniem 15 maja 2014 roku Ośrodek zatrudnił w pełnym wymiarze czasu pracy 2 asystentów rodziny, których zadaniem było wspieranie rodzin wymagających pomocy oraz podejmowanie działań na rzecz dzieci w rodzinach objętych pieczą zastępczą. W badanym okresie nie było zmian na stanowiskach asystentów.

Stan zatrudnienia pracowników socjalnych i asystentów rodziny w kontrolowanym okresie był zgodny z obowiązującymi przepisami *ustaw o pomocy i o pieczy zastępczej* oraz umożliwiał wykonywanie zadań określonych w powołanych ustawach.

¹¹ Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach.

¹² W sprawozdaniu można wskazać kilka powodów korzystania z pomocy przez jedną rodzinę, stąd suma nie będzie równa 100%.

Liczba rodzin objętych asystą wynosiła 30 w 2014 r. (po 15 rodzin na 1 asystenta) i 31 rodzin w okresie styczeń-luty 2015 r. (po 15 na asystenta). W okresie od 15.05.2014 r. do 31.12.2014 r. zatrudnienie 2 asystentów było możliwe dzięki dofinansowaniu zatrudnienia asystentów w ramach programu rządowego „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej na rok 2014”. Dyrektor Ośrodka przydzielał asystenta rodzinie na wniosek pracownika socjalnego sporządzony po przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym.

[dowód: akta kontroli str. 41 – 42]

Dyrektor Ośrodka w sprawie zatrudnienia asystentów od dnia 15 maja 2014 r. wyjaśniła: „Ośrodek we wniosku z dnia 6.12.2011 r. wystąpił do Prezydenta Miasta Kołobrzeg o zgodę na wprowadzenie do struktury organizacyjnej z dniem 1 stycznia 2012 r. 3 etatów: 2 etatów asystenta rodziny i 1 etatu specjalisty pracy z rodziną. Wniosek ten nie został w tym zakresie zaakceptowany, (...) Ponownie o zgodę na zatrudnienie asystentów rodziny w ramach rządowego programu pn. „Program asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej na rok 2014” wystąpiłam do Prezydenta Miasta pismem z dnia 5.03.2014 roku. Po uzyskaniu akceptacji Prezydenta Miasta Kołobrzeg wystąpiłam do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie z zapotrzebowaniem na zatrudnienie 2 asystentów rodziny. W tym czasie istniała potrzeba objęcia 30 rodzin opieką asystenta rodziny.(...)”

[dowód: akta kontroli str. 205 – 206]

Na udzielanie pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wydatkowano 438.916 zł w 2013 r., 515.266 zł w 2014 r. i 61.466 zł 2015 r. (do 28.02). Wydatki związane z umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej wyniosły 71.356 zł w 2013 r. i 138.366 zł w 2014 r. (16,2% i 26,8% ogółu wydatków), na zapewnienie posiłków w szkole dzieciom z tych rodzin wydatkowano odpowiednio 107.918 zł, 104.195 zł i 13.956 zł (24,6%, 20,22% i 22,7%), na wypłatę zasiłków okresowych odpowiednio 120.464 zł, 121.179 zł i 0 zł (27,4%, 23,5% i 0%) i zasiłków celowych odpowiednio 20.744 zł, 24.971 zł i 0 zł (4,8%, 4,8% i 0%).

[dowód: akta kontroli str. 42 – 43]

1.4. W regulaminie organizacyjnym Ośrodka określono zadania DPSiWR Ośrodka wynikające z ustawy o pomocy i ustawy o pieczy zastępczej w zakresie wspierania rodziny, w tym m.in. w §10 pkt 23 realizację zadań w zakresie wspierania rodziny w szczególności w formie pracy z rodziną i w pkt 24 realizację zadań w zakresie pieczy zastępczej.

[dowód: akta kontroli str. 9 – 11]

Zadania zostały uszczegółowione w zakresach czynności pracowników socjalnych i asystentów rodziny. Do obowiązków pracowników socjalnych należało m.in. praca socjalna; analiza i ocena potrzeb socjalnych mieszkańców przydzielonego rejonu i kwalifikowanie do uzyskania świadczeń; przeprowadzanie wywiadów środowiskowych; udzielanie pomocy w zakresie rozwiązywania spraw życiowych osób i rodzin; pomoc w uzyskaniu poradnictwa i udzielania pomocy przez właściwe instytucje i organizacje; wsparcie w uzyskaniu pomocy; pobudzanie społecznej aktywności; współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych; łagodzenie skutków ubóstwa; inicjowanie nowych form pomocy; udział w opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu programów pomocy społecznej.

Sposoby postępowania w sytuacjach zagrożenia odebraniem dzieci rodzinie zawarto w zakresach czynności asystentów rodziny. Do obowiązków asystentów należało m.in.: diagnozowanie problemów rodziny i określanie wspólnie z nią podstawowych problemów i potrzeb; sporządzanie planu pomocy rodzinie (we współpracy z rodziną i w konsultacji z pracownikiem socjalnym); zorganizowanie wsparcia środowiskowego oraz podejmowanie wspólnie z rodziną działań związanych z realizacją zadań zawartych w planie; udzielanie kompleksowej pomocy rodzinie w wypełnianiu jej zadań; wspieranie poprzez poradnictwo i działania o charakterze edukacyjnym w zakresie m.in. prawidłowego wychowania i opieki nad dziećmi, dbałości o zdrowie, naukę zarządzania i gospodarowania budżetem domowym; wykonywania prac na rzecz domu oraz ich podziału między członków rodziny; inne działania na rzecz domu i rodziny w tym załatwianie spraw urzędowych, kontaktów z opieką zdrowotną; motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej; rozwiązywanie problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych z dziećmi; motywowanie rodziców do udziału w zajęciach grupowych w celu kształtowania prawidłowych wzorców rodzicielskich i wsparcie

dzieci poprzez udział w zajęciach psycho – edukacyjnych oraz współpraca z innymi instytucjami i organizacjami.

[dowód: akta kontroli str. 546]

W Ośrodku nie opracowano i nie wprowadzono procedury dotyczącej postępowania pracownika socjalnego i asystenta z rodzinami niewydolnymi w wypełnianiu funkcji opiekuńczo wychowawczych zagrożonymi odebraniem dzieci. Obowiązywała natomiast procedura postępowania pracownika socjalnego przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w sytuacji bezpośredniego zagrożenia jego życia lub zdrowia w związku z przemocą w rodzinie¹³.

W objętym kontrolą okresie w MOPS obowiązywała procedura zarządzania ryzykiem obejmująca m.in. czynniki ryzyka, sposób identyfikacji i zarządzanie ryzykiem oraz analizę i szacowanie ryzyka, a także jego wpływ na bieżącą działalność Ośrodka. Określono tabele pomiaru istności i kryteria skutków oddziaływania ryzyka.

W rejestrze ryzyk w działalności Ośrodka (obsłudze klientów) określono ryzyka dotyczące m.in.: braku efektywnych planów działania na rzecz klientów; pracownicy nie potrafią nawiązać empatycznego kontaktu z klientem; usługi nie są zgodne z faktycznymi potrzebami klientów; zła organizacja pracy MOPS utrudniająca dostęp klienta do usług; klienci skarżą się na brak wiedzy pracowników; klienci długo oczekują w kolejce na przyjęcie; pracownicy niechętnie korzystają z możliwości podnoszenia kwalifikacji, szkoleń czy warsztatów; pracownicy posiadają zakresy czynności nieadekwatne do obowiązków oraz zbytne obciążenie pracowników obowiązkami.

W rejestrze tym, Ośrodek nie zdefiniował ryzyka polegającego na nieujawnieniu lub niedotarciu do rodzin niewydolnych w zakresie funkcji opiekuńczo-wychowawczej, wymagających wsparcia albo nieobjęcia opieką asystenta rodziny wszystkich rodzin tego potrzebujących.

Sposobem ograniczenia zagrożeń z tego tytułu wystąpienia ryzyk były zebrania pracowników socjalnych i wymiana doświadczeń, weryfikacja informacji i zakresów czynności oraz podejmowanie działań w celu utrzymania jak najwyższego standardu zatrudnionych pracowników socjalnych.

[dowód: akta kontroli str.168 – 174, 546 – 547]

W Ośrodku zostały wprowadzone procedury postępowania pracowników socjalnych i pracy z rodzinami problemowymi ubiegającymi się o różnorodne świadczenia w MOPS:

- procedura ustalania uprawnień klientów do świadczeń z pomocy społecznej,
- procedura ustalania uprawnień klientów do świadczeń rodzinnych,
- procedura ustalania uprawnień do dodatków mieszkaniowych,
- procedura ustalania uprawnień do świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

[dowód: akta kontroli str.168 – 174]

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że: „(...) *Diagnozowaniem potrzeb w rodzinach zajmują się pracownicy socjalni ośrodka i asystenci rodziny. Corocznie w miesiącu wrześniu przedkładają potrzeby, które ujmowane są do ogólnych planów potrzeb ośrodka i przekazywane do Urzędu Miasta. Diagnozę potrzeb wszystkich osób i rodzin korzystających z różnych form pomocy zawiera się również w corocznej Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej wynikającej z zapisów ustawy o pomocy społecznej. Ocena zasobów pomocy społecznej obejmuje osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy. Dotychczas nie dokonywano analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze, ponieważ rodziny te nie stanowią w obszarze naszej działalności wysokiej liczby procentowej w stosunku do wszystkich rodzin korzystających z pomocy.(...)*”.

[dowód: akta kontroli str. 45, 547]

1.5. W okresie objętym kontrolą Ośrodek zawarł porozumienia z działającymi na terenie Gminy organizacjami i instytucjami w sprawie wsparcia rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych:

- z Futbolowym Centrum Szkolenia Młodzieży w Kołobrzegu w celu przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży z rodzin niewydolnych wychowawczo,

¹³ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

- ze Stowarzyszeniem „Kropka – Wolni od Uzależnień” w celu prowadzenia działalności edukacyjnej i profilaktycznej wśród młodzieży i ich rodzin,
- z Zachodniopomorskim Oddziałem Okręgowym Polskiego Czerwonego Krzyża w sprawie realizacji programu „Dostarczanie żywności dla najuboższej ludności Unii Europejskiej”.

Opracowano i przekazano do wszystkich szkół na terenie miasta Kołobrzegu przewodnik o formach pomocy udzielanych uczniom przez MOPS (np. pomoc w formie gorącego posiłku w szkole, uzyskanie świadczenia z funduszu alimentacyjnego, rodzinnego oraz pomocy materialnej o charakterze socjalnym).

Pracownicy socjalni Ośrodka w ramach programu „Bezpieczna szkoła, bezpieczny uczeń” realizowanego przez kołobrzeskie szkoły prowadzili działania profilaktyczne polegające na spotkaniach z młodzieżą gimnazjalną oraz rodzicami dzieci ze szkół podstawowych dotyczącymi form wsparcia z systemu pomocy społecznej.

Na terenie Kołobrzegu funkcjonowało 5 placówek wsparcia dziennego, które prowadzone były w formie opiekuńczej i oferowały dzieciom i młodzieży organizację czasu wolnego, pomoc w nauce oraz opiekę i wychowanie. Przez Gminę dofinansowywane były Środowiskowe Ognisko Wychowawcze „Słoneczko” Towarzystwa Przyjaciół Dzieci i Świetlica Środowiskowa na Osiedlu Podczele, natomiast w całości finansowane były 3 placówki prowadzące świetlice w ramach Regionalnego Centrum Kultury w Kołobrzegu.

[dowód: akta kontroli str. 44 – 46, 221 – 223]

W sprawie funkcjonowania placówek wsparcia dziennego Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „(...) *Pobyty dziecka w takiej placówce jest bezpłatny i dobrowolny, chyba, że do placówki zostanie skierowane przez sąd. Placówki te wspierają rodzinę w sprawowaniu jej podstawowych funkcji. Współpracują z rodzicami lub opiekunami dziecka, a także placówkami oświatowymi i podmiotami leczniczymi. (...) W świetlicach przeprowadzane są różnorodne zajęcia m.in. informatyczne, praktyczno-techniczne, plastyczne a także zabawy ruchowe, gry planszowe itp. Dzieci pod nadzorem opiekunów odrabiają zadania domowe, doskonalą swoje umiejętności z czytania, liczenia, pisania oraz obsługi komputera. Dzięki zajęciom dzieci mają możliwość rozwoju relacji społecznych, uczą się poprawnego zachowania i gospodarności, odpowiedzialności za wspólne dobro. Podczas zajęć dzieci mają zapewnioną opiekę, dożywianie, poczucie bezpieczeństwa oraz przyjazną atmosferę.*

Bardzo ważną rolę wsparcia dla rodzin i matek z dziećmi spełnia Schronisko dla mężczyzn, kobiet i matek z dziećmi funkcjonujące w strukturach MOPS jako Dział Opieki nad Osobami Bezdomnymi. Schronisko czynne jest całonocowo i mieści się w Kołobrzegu przy ul. Zwycięzców 12. Rodziny i matki z dziećmi przeżywające sytuacje kryzysowe (np. tj. eksmisje z mieszkania, konflikty w rodzinie i przemoc w rodzinie) otrzymują wsparcie w postaci schronienia, wsparcia finansowego i specjalistycznego, a także pracuje z nimi asystent rodziny. Obecnie w Schronisku na stan wszystkich osób zamieszkałych 35 osób, zamieszkują 4 matki z dziećmi przeżywające problemy rodzinne i opiekuńczo-wychowawcze. (...).

[dowód: akta kontroli str. 44 – 45]

Z analizy dokumentacji MOPS (badanej próby 60 akt rodzin z dysfunkcją opiekuńczo – wychowawczą, z tego 30 wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu w pieczy zastępczej i 30 wobec których sąd nie wydał takiego postanowienia) wynikało, że:

- MOPS współpracował z sądami i kuratorami sądowymi, Policją, instytucjami oświatowymi i innymi jednostkami samorządowymi, podstawowymi i specjalistycznymi przychodniami zdrowia, a także organizacjami społecznymi w sprawie wsparcia rodzin z trudnościami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych,
- współpraca MOPS ze środowiskiem lokalnym realizowana była także poprzez członkostwo pracowników Ośrodka w Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz w Zespole Interdyscyplinarnym na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- współpraca z instytucjami i organizacjami nawiązywana była w następstwie stwierdzonych, bieżących potrzeb rodziny i wynikała z inicjatywy zarówno Ośrodka jak i instytucji współpracujących.

[dowód: akta kontroli str. 54 – 56, 224 – 409, 547 – 548,]

W okresie objętym kontrolą ze wsparcia instytucji i organizacji wspierających, współpracujących z MOPS bez zawarcia porozumienia korzystało 105 dzieci w 2013 r., 156

w 2014 r. i 40 w 2015 r. , przy czym niektóre dzieci korzystały ze wsparcia kilku instytucji. I tak odpowiednio w poszczególnych latach korzystało m.in. ze wsparcia:

- świetlic środowiskowych – 3,10 i 7 dzieci,
- poradni psychologiczno-pedagogicznej – 17, 24 i 6 dzieci,
- przychodni zdrowia i specjalistycznych – 19, 26 i 19 dzieci,
- żłobków i przedszkoli – 5, 16 i 5 dzieci,
- szkół – 43, 47 i 28 dzieci,
- kuratorów sądowych – 12,17 i 4 dzieci,

oraz 68 rodziców i opiekunów w 2013 r., 90 w 2014 r. i 48 w 2015 r., z tego m.in. z:

- poradnia uzależnień – 14, 11 i 10 osoby,
- poradni psychologiczno-pedagogicznej – 9, 12 i 3 osoby,
- przychodni zdrowia i specjalistycznych – 14,21 i 9 osób,
- żłobków i przedszkoli – 11, 3 i 3 osoby,
- szkół – 14, 18 i 15 osób,
- kuratorów sądowych – 10,11 i 2 osoby.

[dowód: akta kontroli str. 48 – 50, 548 - 549]

Działania MOPS w latach 2013 – 2014 na rzecz wspierania rodziny i przeciwdziałania przemocy realizowane były poprzez realizację projektów socjalnych „*Koło brzeskie wakacje*” i „*My też chcemy mieć wspomnienia*” oraz w ramach projektów Centrum Aktywizacji Społeczno-Gospodarczej MOPS współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w działaniach:

- 1) „*Jesteśmy aktywni*” Celem było nabycie kompetencji w zakresie prowadzenia własnego gospodarstwa domowego oraz nabycie kompetencji w zakresie funkcjonowania rodziny, w tym szczególnie: budowania i podtrzymywania więzi rodzinnych opartych na akceptacji i wzajemnym wspieraniu się członków rodziny, stylów wychowania, metod wychowania i ich skutków dla rozwoju dziecka i funkcjonowania rodziny, wspierania dziecka w rozwoju, motywowania go do nauki, wspierania dziecka w funkcjonowaniu w grupie rówieśniczej, wspierania członków rodziny w dążeniu do rozwoju osobistego, budowanie postaw prorodzinnych.
- 2) „*Wdrażanie modelu realizacji usług o określonym standardzie w gminie Miasto Kołobrzeg na bazie standardów: pracy socjalnej z osobą pozostającą bez pracy i Klubu Integracji Społecznej ze szczególnym uwzględnieniem treningu pracy*” poprzez: wsparcie pedagogiczne; wsparcie terapeutyczne w zakresie uzależnień; projekt socjalny „*Mamo nie jesteś sama*” wspierającym kobiety pozostające bez pracy i samotnie wychowujące dzieci. Celem było wspieranie rodzin niepełnych w budowaniu/odbudowywaniu prawidłowych relacji rodzinnych i rozwiązywaniu problemów wychowawczych
- 3) Programu Rewitalizacji Społecznej „*Lokalne Centrum Rozwoju Partnerski Program Rewitalizacji Czerwone Koszary w Kołobrzegu*” w ramach którego realizowanych było 11 działań skierowanych m.in. do rodzin przeżywających trudności w realizacji funkcji opiekuńczo – wychowawczych.

[dowód: akta kontroli str. 26 – 31, 33 – 35, 175 – 185]

Z informacji Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej do Wykonywania Orzeczeń w Sprawach Rodzinnych i Nieletnich wynika, że nie zgłaszano uwag do dotychczasowej współpracy z pracownikami socjalnymi i asystentami rodziny z MOPS. W ocenie kierownika Zespołu współpraca przebiegała w sposób zadowalający i adekwatny do pojawiających się potrzeb.

[dowód: akta kontroli str. 219 – 220]

Z analizy akt rodzin objętych szczegółowym badaniem wynikało, że o decyzji przydzielenia kuratora rodzinie, Ośrodek dowiadywał się z bezpośredniego kontaktu z kuratorem sądowym. MOPS nie był informowany przez sąd o toczących się postępowaniach dotyczących rodzin objętych opieką Ośrodka.

[dowód: akta kontroli str.549]

W badaniu ankietowym przeprowadzonym w trakcie kontroli wzięło udział 22 z 25 zatrudnionych pracowników socjalnych Ośrodka. Wszyscy wskazali na bardzo dobrą lub dobrą współpracę z asystentami rodziny i innymi pracownikami socjalnymi, jako bardzo dobrą lub dobrą współpracę: z kuratorami oceniło 21 pracowników socjalnych (95,5% ankietowanych), z placówkami oświatowymi i z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych 20

(91% ankietowanych), z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie jako koordynatorem pieczy zastępczej 17 (77,3% ankietowanych). Większość ankietowanych, tj. 20 osób (91% ankietowanych) oceniło współpracę z Policją i zakładami opieki zdrowotnej jako dobrą lub słabą. Współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy i świetlicami środowiskowymi 16 pracowników socjalnych (72,3% ankietowanych) oceniło jako dobrą lub słabą przy czym na brak współpracy wskazały odpowiednio 3 osoby (13,6%) i 4 (18,2% ankietowanych). Najgorzej ankietowane oceniły współpracę z organizacjami pozarządowymi, tj. 13 osób (59,1%) wskazało na brak lub słabą współpracę, a pozostałe 9 osób (41%) oceniło współpracę jako dobrą.

[dowód: akta kontroli str.61 – 63,64 – 129]

1.6. W latach 2013-2015 (do 28.02.) MOPS objął wsparciem odpowiednio 12,14 i 3 nowe rodziny z dziećmi przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Źródłem informacji, która spowodowała, że rodzina znalazła się w obszarze zainteresowania Ośrodka był odpowiednio w poszczególnych latach kontrolowanego okresu:

- wniosek o pomoc jednego z rodziców - 6, 5 i 0 rodzin,
- zgłoszenie ze środowiska – 2,1 i 0 rodzin,
- wszczęta procedura niebieskiej karty – 2, 5 i 3 rodziny,
- wskazanie kuratora rodzinnego – 1 rodzina w 2014 r.,
- inne przypadki (zgłoszenie z PCPR, informacja od rodziny rodzica dziecka) – 2, 2 i 0

[dowód: akta kontroli str.51]

Z przedstawionych przez Ośrodek danych wynikało, że podstawowym źródłem informacji o rodzinach był wniosek o pomoc składany przez rodzica. W badanym okresie rodzin z dysfunkcją w sferze opiekuńczo – wychowawczej było odpowiednio: 60, 62 i 58, a źródłem informacji MOPS o rodzinie przeżywającej trudności w tym zakresie był wniosek o pomoc złożony przez jednego z rodziców w przypadku: 48 rodzin (80%) w 2013 r., 43 rodzin (69%) w 2014 r. i 44 rodzin (76%) w 2015 r.(do 28.02).

[dowód: akta kontroli str.40]

1.7. W Ośrodku w objętym kontrolą okresie nie zostały opracowane i wprowadzone procedury dotyczące postępowania pracownika socjalnego i asystenta rodziny z rodzinami problemowymi, które przeżywały trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych i zagrożone odebraniem dzieci. Obowiązywały natomiast szczegółowe procedury kontroli zarządczej i standardy pracy pracownika socjalnego wprowadzone zarządzeniami Dyrektora MOPS, w tym dotyczące:

- mechanizmów kontroli zarządczej:
 - regulamin kontroli zarządczej w MOPS w Kołobrzegu z dnia 30.12.2010 r.
 - procedura opracowana na podstawie zasad i systemu analizy zagrożeń oraz krytycznych punktów kontroli HACCP z dnia 15.04.2011 r.
- zarządzania ryzykiem:
 - procedura zarządzania ryzykiem w MOPS w Kołobrzegu z dnia 30.12.2010 r.,
- środowiska wewnętrznego – 28 regulaminów i procedur, w tym m.in. :
 - procedura realizacji i kontroli projektów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej z dnia 1.01.2007 r.,
 - procedura ustalania uprawnień do dodatków mieszkaniowych z dnia 1.01.2010 r., świadczeń rodzinnych z dnia 8.03.2007 r., świadczeń z funduszu alimentacyjnego z dnia 10.05.2010 r. i świadczeń z pomocy społecznej z dnia 15.11.2010 r.,
 - regulamin organizacyjny MOPS z dnia 1.12.2009 r., Klubu Integracji Społecznej z dnia 12.04.2007 r., i regulamin pracy w MOPS z dnia 3.01.2009 r. ze zm.,
 - procedura postępowania pracownika socjalnego przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w sytuacji bezpośredniego zagrożenia jego życia lub zdrowia w związku z przemocą w rodzinie w trybie art. 12a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie z dnia 30.12.2011 r.,

[dowód: akta kontroli str.168 – 174,547 – 548]

Ustalono nieprawidłowości

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Określone w Ośrodku na podstawie art. 68 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁴ ryzyka działalności związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej, nie obejmowały ryzyka polegającego na niezidentyfikowaniu i niedotarciu do rodzin niewydolnych w zakresie funkcji opiekuńczo-wychowawczych, wymagających wsparcia pracownika socjalnego lub asystenta rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 45,547]

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że: „(...)nie dokonywano analizy ryzyk związanych z procesem identyfikowania rodzin z dziećmi mających problemy opiekuńczo-wychowawcze, ponieważ rodziny te nie stanowią w obszarze naszej działalności wysokiej liczby procentowej w stosunku do wszystkich rodzin korzystających z pomocy.(...)”

[dowód: akta kontroli str. 45]

2. Zadania wynikające z ustawy o pieczy zastępczej zostały zapisane w obowiązującym regulaminie organizacyjnym Ośrodka z dnia 11 września 2014 r., natomiast nie dokonano aktualizacji statutu Ośrodka z 16 czerwca 2004 r. i nie wprowadzono zadań określonych w ustawie o pieczy zastępczej.

3. Opracowanie i wdrożenie wewnętrznych procedur określających standardy pracy asystentów rodziny i pracowników socjalnych z rodzinami niewydolnymi w wypełnianiu funkcji opiekuńczo wychowawczych zagrożonymi odebraniem dzieci (których dotychczas nie opracowano w Ośrodku) mogłoby pozytywnie wpłynąć na poprawę działalności MOPS wobec rodzin problemowych.

Ośrodek zapewnił warunki organizacyjne do wspierania rodzin problemowych z dysfunkcją opiekuńczo-wychowawczą i zagrożonych odebraniem dzieci, realizował prawidłowo zadania wynikające z ustawy o pomocy i ustawy pieczy zastępczej oraz w celu zabezpieczenia dobra dzieci współpracował z powołanymi do tego instytucjami i organizacjami społecznymi.

Ośrodek – w ocenie NIK - nie zapewnił w wystarczającym stopniu identyfikowania rodzin przeżywających trudności w zakresie wypełniania funkcji opiekuńczo – wychowawczej. Podstawowym źródłem informacji o takich rodzinach był wniosek o pomoc jednego z rodziców, mogło to skutkować nie objęciem rodzin pomocą i wsparciem MOPS.

Ocena częściowa

2. Prawidłowość, adekwatność i skuteczność udzielanej pomocy w sytuacji zagrożenia odebraniem dzieci rodzicom latami 2013 – 2015 (do 28.02).

2.1. W latach 2013-2015 (do 28.02.) MOPS udzielał pomocy społecznej 978 rodzinom (403 w 2013 r., 386 w 2014 r. i 189 w 2015 r.), w tym rodzinom przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, tj. 60 w 2013 r., 62 w 2014 r. i 58 w 2015 r. w postaci świadczeń pieniężnych lub niepieniężnych określonych w art. 36 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy. Część z tych rodzin została, na wniosek pracownika socjalnego, objęta także wsparciem asystenta rodziny, tj. w 2014 r. asystenci współpracowali z 30 rodzinami (48,4% ogółu rodzin problemowych) i w 2015 r. – 31 rodzinami (53,4%).

Liczba rodzin z dysfunkcją opiekuńczo-wychowawczą nieobjętych wsparciem asystenta wynosiła 60 ze 110 dziećmi w 2013 r. (100% rodzin problemowych), 32 z 82 dziećmi w 2014 r. (51,6% rodzin problemowych) i 27 z 71 dziećmi w 2015 r. (46,6% rodzin problemowych).

[dowód: akta kontroli str. 37 - 38]

2.2. Do analizy wybrano 30 rodzin wobec których sąd wydał postanowienie o umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej w latach 2013-2015 (do 28.02.), z tego 12 rodzin objętych i 18 nieobjętych opieką asystenta rodziny. Najwięcej dzieci odebrano z rodzin, w których występowały problemy z nadużywaniem alkoholu przez jednego bądź oboje rodziców – taka sytuacja wystąpiła w 15 rodzinach (50% rodzin). W 11 rodzinach (37%), z których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej występował problem niewydolności wychowawczej i bezradności, przy czym w przypadku części z nich wskazano także dodatkowe przyczyny: przemoc w 3 rodzinach i nadużywanie alkoholu 5 rodzin. Dzieci z 3 (10%) rodzin umieszczono w pieczy zastępczej, gdyż w rodzinie występował długotrwała choroba.

[dowód: akta kontroli str.224 – 408, 549]

¹⁴ Dz. U. 2013 r., poz. 885 ze zm.

Spośród rodzin, z których odebrano dzieci, 12 rodzin objętych było wsparciem asystenta rodziny i pracownika socjalnego, 18 rodzin objętych było tylko opieką pracownika socjalnego.

[dowód: akta kontroli str. 224 – 409,550]

Badanie dokumentacji 30 rodzin, z których dzieci umieszczono w badanym okresie w pieczy zastępczej, wykazało m.in., że:

- w 15 rodzinach zdiagnozowano problemy dotyczące nieracjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami, bezradności w rozwiązywaniu bieżących spraw dotyczących rodziny, nieumiejętności organizacji czasu rodziny, co stanowiło wystarczającą przesłankę do ustanowienia rodziny wspierającej o której mowa w art. 9 *ustawy o pieczy zastępczej*, a pracownicy socjalni nie wnioskowali o ustanowienie rodzin wspierających,
- 2 rodziny uzyskało wsparcie w placówkach wsparcia dziennego, o których mowa w art. 24 *ustawy o pieczy zastępczej*,
- z 6 rodzinami przed odebraniem dzieci prowadzono pracę socjalną z rodziną w ramach zawartego kontraktu socjalnego, w trybie art.108 ust.1 *ustawy o pomocy*,
- 12 rodzin korzystało ze świadczeń z pomocy społecznej 5 i więcej lat,
- rodziny uzyskały w badanym okresie wnioskowaną przez nie pomoc, zgodnie z *ustawą o pomocy*,
- wszystkim 12 rodzinom objętych asystą, asystenci udzielali wsparcia zgodnie z opracowanym planem, który odpowiadał na zdiagnozowane problemy tych rodzin,
- dzieci z 7 rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny zostały umieszczone w pieczy zastępczej przed wyznaczeniem asystenta dla rodziny, a w pozostałych 5 rodzinach współpraca z asystentem rodziny przed odebraniem dziecka trwała od 1 do 6 miesięcy,
- w przypadku 1 rodziny, z której wcześniej odebrano dziecko istnieją przesłanki do zakończenia współpracy z asystentem wobec osiągnięcia zamierzonych celów pracy asystenta z rodziną,
- w sprawie 5 rodzin, na wniosek asystenta lub pracownika socjalnego, MOPS zwracał się do sądu opiekuńczego o podjęcie decyzji w sprawie małoletnich dzieci ze względu na niewywiązywanie się rodziny z obowiązków opiekuńczo-wychowawczych,
- decyzje administracyjne przyznające świadczenia były zgodne z przepisami KPA, a świadczenia udzielane były osobom spełniającym wymogi *ustawy o pomocy*
- w przypadku 18 rodzin, którym nie przydzielono asystenta, nie było przypadku, aby z treści wywiadów środowiskowych wynikała taka potrzeba

[dowód: akta kontroli str. 224 – 409, 550]

W badanej próbie stwierdzono, że wszystkie rodziny korzystały z pomocy materialnej w postaci zasiłków stałych, okresowych i celowych (żywność i opał) oraz materialnej z magazynu Sezam. Wszystkie rodziny otrzymały też pomoc w zakresie pracy socjalnej, ponadto siedem rodzin skorzystało z poradnictwa specjalistycznego i interwencji kryzysowej (w tym 1 rodzina uzyskała schronienie w schronisku). Wysokość zasiłków okresowych, udzielanych przez MOPS odpowiadała we wszystkich badanych przypadkach minimalnej kwocie, przewidzianej w art. 38 ust. 3 *ustawy o pomocy*. W 27 rodzinach (90% badanych rodzin) rodzice pozostawali bez pracy. Pracownicy socjalni i asystenci Ośrodka wielokrotnie motywowali badane rodziny do poszukiwania pracy oraz udzielali pomocy w jej poszukiwaniu. W przypadku 8 rodzin (27%) zostały podjęte zaproponowane przez Ośrodek działania aktywizujące i podwyższające kwalifikacje zawodowe.

[dowód: akta kontroli str.54 – 60, 224 – 419, 550]

2.3. W latach 2013-2015 (do 28.02.) decyzją sądu 42 dzieci z 23 rodzin z Kołobrzegu, które nie były objęte opieką MOPS umieszczono w pieczy zastępczej, z tego 10 dzieci z 7 rodzin w 2013 r. i 32 dzieci z 16 rodzin w 2014 r.

Ilość rodzin których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej w stosunku do ilości dzieci w rodzinach z dysfunkcją opiekuńczo-wychowawczą stanowiła 11,7% w 2013 r., 25,8% w 2014 r. i 0% w 2015 r.

Na podstawie analizy uzasadnień zawartych w postanowieniach sądu dotyczących rodzin dysfunkcyjnych, z których odebrano, wskazuje że przyczyną odebrania dzieci były uzależnienie od alkoholu i narkotyków występujące w rodzinie, zaniedbania środowiskowe, brak właściwych wzorców i zaniedbywanie obowiązków i brak nieodpowiedzialności rodziców.

[dowód: akta kontroli str. 37-38, 550 – 551]

Ustalono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące badanej działalności

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

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że:

1. Ośrodek nie wykorzystywał w pracy z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych instrumentu o których mówi, art. 9 pkt 3 i art. 29 *ustawy o pieczy zastępczej*, tj. rodziny wspierającej.
2. MOPS w ograniczonym stopniu korzystał w pracy z rodzinami problemowymi zagrożonymi odebraniem dzieci z instrumentu określonego w art. 108 *ust.1 ustawy o pomocy*, tj. kontraktu socjalnego.

Ocena częściowa

W ocenie NIK opieka i pomoc Ośrodka udzielona rodzinom problemowym w kontrolowanym okresie, była realizowana zgodnie z prawem i odpowiednio do ich sytuacji. Ośrodek podejmował działalność w celu poprawy sytuacji materialnej rodzin poprzez pracę socjalną w celu aktywizacji społecznej i zawodowej rodziców. Rodzinom tym zapewniono wsparcie w przezwyciężaniu trudności w codziennym funkcjonowaniu i sprawowaniu opieki nad dziećmi. Uznając, że stosowane formy i sposoby wsparcia rodzin problemowych były adekwatne do problemów poszczególnych rodzin, NIK zauważa, że nie wykorzystywano wszystkich przewidzianych prawem instrumentów.

3. Monitorowanie efektów udzielonej pomocy

Do analizy w tym obszarze wybrano 30 rodzin problemowych, w stosunku do których sąd nie wydał postanowienia o odebraniu dzieci rodzicom, z tego 15 objętych i 15 nie objętych opieką asystenta rodziny.

3.1. W wyniku analizy dokumentacji 15 rodzin problemowych objętych opieką asystenta w kontrolowanym okresie ustalono, że w każdym przypadku sporządzono wywiad środowiskowy i diagnozę problemów rodziny, plan pracy z rodziną określający szczegółowy katalog działań do wykonania. Zrealizowane przez asystenta czynności w trakcie pracy z rodziną dokumentowane były w formie notatek służbowych, sprawozdań kwartalnych i półrocznych, w których asystent wskazywał na uzyskane efekty o charakterze materialnym oraz oceniał postępy w zakresie uzyskiwania przez członków rodziny pożądaných umiejętności, m.in. w zakresie prawidłowego utrzymania domu; poprawy relacji między członkami rodziny i wyników dzieci w szkole; podjęcia prób leczenia odwykowego rodziców; udziału w terapii rodzinnej i podjęciu leczenia i rehabilitacji dzieci; zwiększenie kwoty wypłacanych alimentów; wnioskowania o dostępne świadczenia; podjęcie pracy i aktywnego poszukiwania zatrudnienia, oraz uświadomienia sobie deficytów wychowawczych i podjęcia próby podnoszenia kompetencji tym zakresie.

Ustalono, że według stanu na koniec lutego 2015 r. w przypadku 14 rodzin (93% badanej próby) nie zostały osiągnięte założone w planie pracy z rodziną efekty i istnieje potrzeba dalszej współpracy i pomocy asystenta. W 1 przypadku istnieją przesłanki do zakończenia współpracy wobec osiągnięcia zamierzonych celów pracy asystenta z rodziną polegających na poprawie wydolności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych.

[dowód: akta kontroli str.410 – 545,551 – 552]

3.2. Analizą objęto dokumentację 15 rodzin problemowych, które w latach 2013-2014 miały problemy w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, ale pozostawały pod opieką pracownika socjalnego i bez przydzielonego do wsparcia asystenta rodziny. Ustalono, iż rozpoczęcie pracy pracownika socjalnego z rodziną nastąpiło w 7 przypadkach po złożeniu przez rodzinę wniosku o pomoc materialną, w 3 po złożeniu zawiadomienia przez Zespół Interdyscyplinarny ds. Przemocy w Rodzinie, w 1 przez przedszkole, 1 przez osobę zamieszkujejącą z osobą podejrzaną o uzależnienie od alkoholu oraz w 3 po wizycie pracownika socjalnego w środowisku.

We wszystkich badanych przypadkach opieka i wsparcie pracownika socjalnego polegało m.in. na motywowaniu rodziców do aktywnego poszukiwania zatrudnienia, informowaniu ich o konieczności dopełnienia formalności związanych z rejestracją w Powiatowym Urzędzie Pracy, podjęciu leczenia odwykowego, racjonalnego gospodarowania swoim budżetem, złożeniu wniosku o alimenty, o rentę socjalną lub inne świadczenia.

Według stanu na koniec lutego 2015 r. nie było przypadku rodziny, w której osiągnięto założone w planie pracy z rodziną efekty i istnieje potrzeba dalszej pracy pracownika socjalnego z rodziną i udzielanie pomocy socjalnej.

[dowód: akta kontroli str. 410 – 545, 551 – 552]

3.3. W Ośrodku nie wdrożono (jako odrębnej procedury) zasad monitorowania sytuacji rodziny po zakończeniu współpracy z rodziną przez asystenta rodziny. Przyjęto praktykę, że obowiązki asystenta przejmował pracownik socjalny i wspierał rodzinę w miarę możliwości i potrzeb. Wizyty pracownika socjalnego w środowisku rodziny następowały każdorazowo po złożeniu przez klienta wniosku o pomoc socjalną.

[dowód: akta kontroli str. 168 – 174, 552]

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Ośrodek podejmował odpowiednie działania wobec rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, skutkujące poprawą ich sytuacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Szczecin, dnia 31 marca 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler nadzorujący
Jerzy Wasilewski
Doradca ekonomiczny

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.