



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.015.01.2016
P/16/040

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/16/040 - Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie.
Kontroler	Leszek Smykowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/69/2016 z 13 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowogardzie ¹ , ul. 3. Maja 6 B, Nowogard (72-200).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Teresa Skibska - Kierownikiem Ośrodka od 01.05.1990 r. (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności².

Ocena ogólna

W latach 2013-2016 (I półrocze)³ Ośrodek prawidłowo wspierał rodziny zagrożone kryzysem lub przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

OPS dokonywał rozpoznania problemów społecznych rodzin i przygotował „Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Nowogard na lata 2012-2014”⁴ oraz „Gminny Program Wspierania Rodziny w Gminie Nowogard na lata 2015-2017”⁵. Terminowo sporządzał roczne sprawozdania z realizacji ww. programów, w których przedstawiał sposób realizacji określonych celów i ich efekty.

Do Świetlicy Środowiskowej „Promyk” w Nowogardzie⁶ uczęszczało w 2013 r. – 44 wychowanków, w 2014 r. – 44, w 2015 r. – 44, w 2016 r. – 37. Natomiast rodzin przeżywających problemy opiekuńczo-wychowawcze w Gminie w tym okresie było: 197, 201, 189, 134, które posiadały odpowiednio 458, 417, 398 i 292 dzieci. Część dzieci została skierowana do Świetlicy przez OPS (w latach 2013-2014 – po 2 dzieci, w 2015 r. – 5 dzieci, a w I połowie 2016 r. – 8 dzieci).

Świetlica zaspakajała potrzeby lokalnej społeczności, głównie dzieci zamieszkałych na terenie obwodów 2 gminnych szkół w Nowogardzie⁷, sąsiadujących z placówką.

OPS prowadził pracę z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Poza uczestnictwem w zajęciach Świetlicy, dzieci i ich rodziny mogły skorzystać z pomocy socjalnej, psychologicznej, prawnej oraz wsparcia asystenta rodziny, jak również pomocy materialnej. Miały także możliwość udziału w terapiach i warsztatach podnoszących umiejętności wychowawcze rodziców i opiekunów.

¹ Dalej: OPS lub Ośrodek.

² 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.

³ Okres objęty kontrolą: lata 2013-2016 (I półrocze). Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także dane statystyczne i gminne dokumenty strategiczne z lat poprzednich.

⁴ Stanowiący załącznik do uchwały Nr XVII/136/12 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 25.04.2012 r., dalej: *Program na lata 2012-2014*

⁵ Stanowiący załącznik do uchwały Nr VIII/40/15 Rady Miejskiej w Nowogardzie z dnia 27.02.2015 r., dalej: *Program na lata 2015-2017*.

⁶ Dalej: Świetlica lub Placówka.

⁷ Szkoła Podstawowa Nr 1 oraz Gimnazjum Publiczne Nr 1 w Nowogardzie.

Ośrodek identyfikował i monitorował rodziny zagrożone kryzysem lub przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. System oparty był na wiedzy i kontaktach pracowników Ośrodka z instytucjami, które prowadziły działalność pomocową w tym zakresie. Nie sformalizowano zasad współpracy i funkcjonowania monitoringu i identyfikacji ww. rodzin.

W Programach na lata 2012-2014 i na lata 2015-2017 nie określono sposobów i mierników oceny ich realizacji, częstotliwości dokonywania ocen, jak również osób odpowiedzialnych za monitorowanie i ocenę. Nie uwzględniono analizy działalności Świetlicy oraz potrzeb Gminy w zakresie opieki dziennej nad dziećmi. Po zakończeniu realizacji Programu na lata 2012-2014 nie dokonywano ewaluacji działań prowadzonych przez OPS względem dziecka i rodziny, w celu określenia stopnia i prawidłowości realizacji założonych w ww. programach zadań. NIK zwraca uwagę, że powyższe działania mogłyby prowadzić do bardziej dogłębnej diagnozy sytuacji w zakresie opieki nad dzieckiem i rodziną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego.

1. Dostępność i adekwatność opieki w formie placówek wsparcia dziennego, a także innych form pracy z rodziną w świetle potrzeb gminy.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Gminny system wspierania rodzin zagrożonych kryzysem.

1.1.1. OPS dokonywał w badanym okresie rozpoznania problemów rodzin zagrożonych kryzysem i przeżywających trudności opiekuńczo – wychowawcze poprzez rozeznanie w środowisku, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, kontakt z przedstawicielami placówek oświatowych, służby zdrowia, Świetlicy pełniącej funkcję opiekuńczo-wychowawczą, z kuratorami społecznymi i zawodowymi, dzielnicowymi z danego rejonu, rodzinami zastępczymi, przedstawicielami placówek opiekuńczo – wychowawczych, z członkami Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie⁸, radami sołeckimi, sąsiadami i najbliższą rodziną. (dowód: akta kontroli str. 147-159)

W badanym okresie obowiązywały 2 programy wspierania: Program na lata 2012-2014 oraz Program na lata 2015-2017. Oba programy nie opracowano na podstawie sporządzonej wcześniej diagnozy sytuacji dziecka i rodziny w Gminie. Podstawą do ich opracowania były sygnały napływające ze środowiska, analiza przyczyn ubiegania się o pomoc społeczną oraz powodów udzielania pomocy przez Ośrodek, rozpoznanie przeprowadzone przez pracowników socjalnych i innych służb pomocowych, np. placówek służby zdrowia i placówek oświatowych, rozeznania potrzeb tego środowiska i informacji o rodzinach korzystających z pomocy Ośrodka. Opracowanie ww. programów odbywało się zgodnie z potrzebami środowiska lokalnego. (dowód: akta kontroli str. 8-25, 26-51, 147-159)

1.1.2. W Programie na lata 2012-2014 określono cel główny: zorganizowanie kompleksowego sprawnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną z terenu Gminy oraz stworzenie spójnego systemu pracy opiekuńczo-wychowawczej, dzięki któremu zwiększą się szanse życiowe dzieci z zaniedbanych środowisk bez konieczności zrywania więzi z rodziną. Określono również 3 cele szczegółowe: 1 – aby dziecko miało prawo rozwijać się w rodzinie naturalnej; 2 – pomoc rodzinom dysfunkcyjnym, z problemami opiekuńczo-wychowawczymi i dotkniętymi zjawiskiem przemocy; 3 – powrót dziecka z pieczy zastępczej do rodziny naturalnej. Przy realizacji programu obowiązywać miały 4 zasady: podejmowanie wcześniejszych działań profilaktycznych, zanim narosną problemy, praca z dzieckiem w jego środowisku rodzinnym, szybkie działania nakierowane na powrót dziecka do rodziny naturalnej, praca z dziećmi i młodzieżą zapobiegająca ich wykluczeniu społecznemu.

⁸ Dalej: Zespół Interdyscyplinarny.

Wskazano, że źródłem pokrycia kosztów realizacji ww. programu będą środki Gminy, środki partnerów współrealizujących Program, budżet państwa, pozyskane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Europejskiego Funduszu Społecznego⁹ oraz innych zagranicznych źródeł finansowania, środki gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych i inne źródła np. darowizny. Założono też, że do realizacji celów szczegółowych będą włączone instytucje, placówki i organizacje pozarządowe, które swoimi działaniami wspierają funkcjonowanie dzieci i ich rodzin (nie wymieniając ich nazwy). Zapisano, że koordynatorem programu będzie OPS, zgodnie z ustawą o wspieraniu rodziny.

W Programie na lata 2012-2014 nie określono: harmonogramu i realizatorów poszczególnych działań, wskaźników stopnia osiągnięcia zakładanych celów, realizatorów i sposobu prowadzenia monitoringu i oceny programu. Po zakończeniu obowiązywania programu nie dokonano całościowego pisemnego podsumowania i ewaluacji tego programu, nie wyciągnięto wniosków i nie wzięto ich pod uwagę przy tworzeniu kolejnego programu na lata 2015-2017.

Nie analizowano w ww. programie potrzeb w zakresie pomocy dziennej dla dzieci oraz zagadnień związanych z funkcjonowaniem istniejącej Świetlicy.

(dowód: akta kontroli str. 8-25, 147-159)

1.1.3. W Programie na lata 2015-2017 określono cel główny: zorganizowanie kompleksowego sprawnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną z terenu Gminy oraz stworzenie spójnego systemu pracy opiekuńczo-wychowawczej, dzięki któremu zwiększą się szanse życiowe dzieci z zaniedbanych środowisk bez konieczności zrywania więzi z rodziną.

W Programie na lata 2015-2017 określono: harmonogram, a w nim cele szczegółowe, zadania, działania i ich realizatorów. W tym programie wskazano tożsame cele szczegółowe i zadania, jak w Programie na lata 2012-2014. Cel szczegółowy nr 1 miał być realizowany m.in. przez następujące działania: konsultacje i poradnictwo specjalistyczne dla rodziców, kształtowanie u rodziców właściwych postaw wychowawczych zgodnych z normami i wartościami społecznymi, zapewnienie rodzinie wsparcia i pomocy asystenta rodziny, zagospodarowanie czasu wolnego oraz promowanie aktywności dzieci i młodzieży poprzez propagowanie działalności sportowej, rekreacyjnej i kulturalnej, zapewnienie dzieciom i młodzieży z ubogich rodzin posiłków w szkole, pomoc w zaopatrzeniu w artykuły szkolne i podręczniki, podejmowanie inicjatyw profilaktyczno-edukacyjnych w zakresie przeciwdziałania zjawisku przemocy w rodzinie, umożliwienie rodzinom z dziećmi dostępu do specjalistycznego wsparcia psychologicznego, terapeutycznego i pedagogicznego, wspieranie rodziny w sprawowaniu jej funkcji, organizowanie czasu wolnego, pomoc w nauce, stała współpraca z różnymi instytucjami w rozwiązywaniu problemów wychowawczych i rodzinnych dzieci, pomoc dziecku w radzeniu sobie w sytuacjach problemowych i kryzysowych, prowadzenie zajęć socjoterapeutycznych. Cel nr 2 miał być realizowany m.in. przez następujące działania: objęcie dzieci indywidualną terapią psychologiczno-pedagogiczną, kierowanie dzieci na kolonie i obozy realizujące programy przeciwdziałania uzależnieniom, prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny przeżywającej trudności. Partnerami odpowiedzialnymi za realizację mieli być m.in.: psycholog, radca prawny, specjalista terapii uzależnień w placówce służby zdrowia, pracownicy socjalni, Zespół Interdyscyplinarny, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych¹⁰, Sąd Rejonowy w Goleniowie, poradnia rodzinna, rodzina wspierająca, asystent rodziny, organizacje pozarządowe, OPS, szkoły, Komisariat Policji w Nowogardzie, kuratorzy sądowi, specjalistyczna

⁹ Dalej: Program EFS.

¹⁰ Dalej: GKRPA.

poradnia psychologiczno-pedagogiczna, Świetlica, pedagodzy szkolni, Chrześcijańskie Centrum Pomocy. Wskazano, że źródłem pokrycia kosztów realizacji programu będą środki Gminy, środki partnerów współrealizujących program, budżet państwa, pozyskane w ramach Programu EFS oraz innych zagranicznych źródeł finansowania, środki GKRPA i inne źródła. Zapisano, że koordynatorem ww. programu będzie OPS, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej. W Programie na lata 2015-2017 nie określono: wskaźników stopnia osiągnięcia zakładanych celów oraz sposobu prowadzenia monitoringu. Nie przeprowadzono oceny końcowej programu i jego ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 26-51, 147-159)

Teresa Skibska, kierownik OPS wyjaśniła: *w związku z tym, iż programy spełniały wymogi i oczekiwania środowiska lokalnego nie było potrzeby dokonywania ewaluacji programów. Po zakończeniu okresu funkcjonowania obecnego Programu OPS dokona oceny i w razie konieczności zostanie dokonana ewaluacja na kolejne lata.*

(dowód: akta kontroli str. 147-159)

1.1.4. Roczne sprawozdania za 2013 r. i 2014 r. z realizacji Programu na lata 2012-2014 oraz roczne sprawozdanie za 2015 r. z realizacji Programu na lata 2015-2017¹¹ zostały przekazane przez Kierownika OPS do Biura Rady Gminy w terminie określonym w art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

W ww. sprawozdaniach rocznych dokonano analizy działalności OPS oraz stanu realizacji celów nakreślonych w programach. Wszystkie zaplanowane działania były realizowane. W ocenie Kierownika OPS nastąpiła poprawa jakości opieki sprawowanej przez biologicznych rodziców, zapewniono szczególną ochronę dzieciom w rodzinach zagrożonych oraz przeprowadzono powrót niektórych dzieci z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych. Niepełna realizacja działań wynikała z braku współpracy rodzin z instytucjami pomocowymi oraz braku chęci zmiany swojej sytuacji rodzinnej. Kierownik OPS składała wnioski w zakresie finansowania zadań z pomocy społecznej. W latach objętych kontrolą zabezpieczono środki finansowe i zrealizowano zadania w zakresie pracy asystenta rodziny, pobytu dzieci w rodzinach zastępczych oraz w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Ponadto w budżecie Gminy zabezpieczono środki finansowe na realizację Programu "Pomoc państwa w zakresie dożywiania", którym objęto również dzieci uczęszczające do Świetlicy w czasie całego roku szkolnego, jak i podczas półkolonii letnich.

W sprawozdaniach nie oceniono działalności Świetlicy oraz nie analizowano potrzeb w zakresie opieki dziennej nad dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 52-79, 80-114, 115-146, 147-159)

1.2. Placówki wsparcia dziennego na terenie działania OPS.

1.2.1. Dostępność do usług placówki i zaspokajanie potrzeb Gminy w zakresie opieki dziennej przez funkcjonującą Świetlicę nie były przedmiotem analiz przy opracowywaniu programów na lata 2012-2014 i 2015-2017 oraz programów profilaktycznych na rok 2013, 2014, 2015 i 2016¹².

W badanym okresie w Gminie działała 1 placówka wsparcia dziennego dla dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym, tj. Świetlica, która funkcjonowała jako jednostka niesamodzielna (bez własnego planu finansowego) w strukturze Urzędu Miejskiego w Nowogardzie¹³. Koszty funkcjonowania placówki pokrywane były z budżetu Gminy w ramach realizacji programów profilaktycznych. Nadzór w imieniu Burmistrza nad Świetlicą sprawowali zastępca Burmistrza i Kierownik Wydziału Spraw Społecznych

¹¹ Stanowiące załącznik do Sprawozdania z działalności OPS za 2015 r.

¹² Gminne programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na lata 2013, 2014, 2015 i 2016

¹³ Dalej: Urząd.

i Obywatelskich Urzędu¹⁴, którzy odpowiedzialni byli za realizację zadań z zakresu programów profilaktycznych.

W badanym okresie Świetlica prowadzona była w formie opiekuńczej. W okresie tym nie zatrudniano specjalistów (terapeutów, psychologów). W sprawozdaniach PARPA-G1¹⁵, PS-01¹⁶ oraz sprawozdaniach rzeczowo-finansowych¹⁷ wykazano, że placówka ma charakter specjalistyczny, z uwagi na prowadzenie zajęć socjoterapeutycznych. Badania kontrolne wykazały, że zajęcia nie miały charakteru terapeutycznego, lecz charakter profilaktyczny oraz prewencyjny, zapobiegający spożywaniu alkoholu, zażywaniu narkotyków, paleniu tytoniu, stosowaniu przemocy, nie były zindywidualizowane, uczestniczyły w nich wszystkie dzieci, a zajęcia nie były prowadzone przez terapeutę lub psychologa. Poza ww. zajęciami Świetlica nie organizowała w badanym okresie żadnych innych zajęć specjalistycznych, o których mowa w art. 24 ust. 3 pkt 1 ustawy o wsparciu rodziny, ani indywidualnych programów, o których mowa w art. 24 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy. Powyższe kwalifikowało ją jako placówkę opiekuńczą.

(dowód: akta kontroli str. 202-203)

Teresa Skibska, Kierownik OPS wyjaśniła: *z informacji uzyskanych z placówek oświatowych, od kuratorów sądowych oraz z rozpoznania środowiskowego przeprowadzonego przez pracowników socjalnych Ośrodka wynika, iż funkcjonująca na terenie Gminy Nowogard Świetlica Środowiskowa „Promyk” zabezpiecza najpilniejsze potrzeby. Dzieci z terenów wiejskich uczęszczające do Świetlicy dojeżdżają w ramach dowozów szkolnych organizowanych przez Gminę, na tej samej zasadzie odbywa się powrót do domu. Natomiast wszystkie dzieci z terenów wiejskich, kwalifikujące się do objęcia ich opieką, mogły korzystać ze Świetlicy w okresie wakacji, dowóz był zapewniony. Pozostałe dzieci, które należało objąć opieką w ciągu roku szkolnego miały opiekę w świetlicach przy szkołach wiejskich. Ze szkół, w których takie świetlice nie działają, nie było sygnałów o potrzebie dostępności do placówek wsparcia dziennego.*

(dowód: akta kontroli str. 147-159)

1.3. Praca z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

1.3.1. Świetlica zapewniła dzieciom od 2012 r. do I półrocza 2016 r. – 30 miejsc. Przeciętnie do placówki uczęszczało w 2012 r. - 32 dzieci, w latach 2013-2015 po 44 dzieci, a w I połowie 2016 r. – 37 dzieci. Żadne dziecko nie zostało skierowane do Świetlicy przez sąd, kuratorów sądowych lub Policję. Część dzieci została skierowana przez OPS (w latach 2013-2014 – po 2 dzieci, w 2015 r. – 5 dzieci, a w I połowie 2016 r. – 8 dzieci). Część dzieci została skierowana przez szkolnych pedagogów (w 2013 r. – 15 uczniów, w 2014 r. – 10 uczniów, w 2015 r. – 8 uczniów, a w I połowie 2016 r. – 2 uczniów). Najwięcej dzieci do Świetlicy przyjęto na prośbę rodzica / opiekuna (w 2013 r. – 27 uczniów, w 2014 r. – 32 uczniów, w 2015 r. – 31 uczniów, a w I połowie 2016 r. – 27 uczniów). Nie było przypadku nieprzyjęcia do Świetlicy dziecka zgłoszonego przez rodzica, OPS lub szkołę, ani oczekującego na przyjęcie. Głównymi przyczynami zgłoszenia dzieci do Świetlicy były: bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego (w 2013 r. – 13 dzieci, w 2014 r. – 11 dzieci, w 2015 r. – 14 dzieci, w I połowie 2016 r. – 16 dzieci), alkoholizm rodziców (w 2013 r. – 10 dzieci, w 2014 r. – 5 dzieci, w 2015 r. – 2 dzieci), trudności w nauce i koncentracji uwagi (w 2013 r. – 8 dzieci, w 2014 r. – 12 dzieci, w 2015 r. – 12 dzieci, w I połowie 2016 r. – 10 dzieci),

¹⁴ Dalej: WSSiO Urzędu.

¹⁵ Sprawozdanie z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

¹⁶ Sprawozdanie instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz placówek wsparcia dziennego.

¹⁷ Sprawozdanie z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

bezrobocie rodziców, ubóstwo rodziny (w 2013 r. – 7 dzieci, w 2014 r. – 12 dzieci, w 2015 r. – 12 dzieci, w I połowie 2016 r. – 7 dzieci), brak akceptacji rówieśników (w 2013 r. – 5 dzieci, w 2014 r. – 4 dzieci, w 2015 r. – 3 dzieci, w I połowie 2016 r. – 4 dzieci). Ww. dzieci pochodziły z rodzin przeżywających problemy opiekuńczo-wychowawcze, jak również z rodzin, których nie zdiagnozowano w OPS jako dysfunkcyjnych. (dowód: akta kontroli str. 3, 5, 202-203)

W sprawie realnych możliwości zapewnienia wsparcia dziennego wszystkim dzieciom z rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, Teresa Skibska, Kierownik OPS wyjaśniła: w Świetlicy przewidziano 30 miejsc dla dzieci korzystających z formy opiekuńczej. W ciągu roku z różnych przyczyn zmienia się lista dzieci do niej uczęszczających. Przy przyjmowaniu dzieci do Świetlicy brano pod uwagę trudną sytuację rodzinną, trudności w nauce wynikające z niewydolności opiekuńczo – wychowawczej rodziny najczęściej spowodowanej nadużywaniem alkoholu przez rodziców. Starano się przyjmować wszystkich chętnych. Na posiedzeniach Rady Miejskiej nie była rozpatrywana kwestia utworzenia nowych placówek. Nie rozszerzono zakresu działalności placówki już istniejącej. Nie dokonywano zmian formy pracy placówki.

(dowód: akta kontroli str. 147-159)

W latach objętych kontrolą Gmina nie prowadziła opieki dziennej dla dzieci w formie placówki podwórkowej lub specjalistycznej. Kierownik OPS wyjaśniła, że nie wprowadzono tej formy z braku osób posiadających odpowiednie kwalifikacje lub chętnych do ich nabycia. (dowód: akta kontroli str. 1, 202-203)

1.3.2. Liczba rodzin otrzymujących pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego w 2012 r. wyniosła 187 (395 dzieci), w 2013 r. – 197 (458 dzieci), w 2014 r. – 201 (417 dzieci), w 2015 r. – 189 (398 dzieci) i w I półroczu 2016 r. – 134 (292 dzieci).

OPS w latach 2012-2014 zatrudniał 3 asystentów rodziny, a w latach 2015-2016 – 2. W latach 2012-2016 liczba rodzin objętych asystenturą wyniosła odpowiednio 17, 26, 27, 32 i 35 rodzin. W okresie tym w pieczy zastępczej pozostawało od 80 do 95 dzieci. Z pieczy zastępczej do rodzin naturalnych powróciło w 2012 r. i w 2013 r. – po 3 dzieci, w 2014 r. – 10, w 2015 r. – 7, a w 2016 r. – 6 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 3, 147-159)

W całym okresie objętym kontrolą OPS udzielał poradnictwa wszystkim rodzinom, które zgłosiły taką potrzebę. W 2013 r. skorzystały z poradnictwa psychologicznego 2 rodziny (5 osób), w 2014 r. – 1 rodzina (2 osoby), w 2015 r. – 3 rodziny (16 osób), a w I półroczu 2016 r. – 4 rodziny (20 osób). Poradnictwem prawnym w 2013 r. objęto 21 rodzin, w 2014 r. – 23, w 2015 r. – 29, w I półroczu 2016 r. – 19 rodzin. Poradnictwem socjalnym w 2013 r. objęto 51 rodzin (164 osoby), w 2014 r. – 57 rodzin (174 osoby), w 2015 r. – 72 rodziny (216 osób), w I półroczu 2016 r. – 67 rodzin (201 osób). Z półkolonii skorzystało 81 dzieci z 23 rodzin w 2013 r., 36 dzieci z 10 rodzin w 2014 r., 52 dzieci z 14 rodzin w 2015 r., 121 dzieci z 33 rodzin w 2016 r. (do 26.09.2016 r.). Poradnictwa rodzinnego, mediacji i terapii w badanym okresie nie udzielano, ze względu na to, że nie zgłosili się chętni. W okresie tym nie działały grupy wsparcia. (dowód: akta kontroli str. 3-4, 202-203)

W celu zapewnienia pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczej, OPS przy współdziałaniu instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami, podejmował działania, których celem było zapewnienie wsparcia i pomocy.

Praca wychowawcza poprzedzona była analizą sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie – opracowywaną na podstawie wywiadów środowiskowych i rozeznania środowiska przez pracowników socjalnych.

Praca wychowawcza i socjalna ukierunkowane były na wzmocnienie roli i funkcji rodziny, rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny, podniesienie świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny, pomoc w integracji rodziny, przeciwdziałanie marginalizacji i degradacji społecznej rodziny, dążenie do reintegracji rodziny. Realizowana była poprzez asystenta rodziny i pracownika socjalnego, którzy prowadzili działania w celu niwelowania problemów rodziny, wypracowania właściwych postaw i zachowań oraz umiejętności życiowych u objętych opieką klientów. Działania asystentów i pracowników socjalnych zmierzały do zbudowania bądź odbudowania podstawowych funkcji rodziny, aby pozostawienie w niej dziecka nie zagrażało jego rozwojowi i egzystencji.

Ośrodek prowadził również działania warsztatowe dla dzieci i rodziców, kampanie profilaktyczne mające na celu podniesienie kompetencji wychowawczych rodziców, poprawę relacji rodzic – dziecko, rodzic – rodzic, uświadomienie młodzieży zagrożeń, wykreowanie pozytywnych postaw rodziców¹⁸. Rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczej zapewniono dostęp do poradnictwa specjalistycznego, tj. pomocy prawnej i psychologicznej. W przypadku, gdy doszło do działań interwencyjnych w postaci umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej, pracownicy Ośrodka podejmowali działania pomocowe w celu stworzenia takich warunków w funkcjonowaniu rodziny biologicznej, by możliwy był powrót dziecka z placówki. Rodzinie udzielana była pomoc w pokonywaniu trudności, poprawie funkcjonowania i zmianie niekorzystnych dla rodziny sytuacji kryzysowych. W przypadku umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej, pracownicy socjalni i asystenci rodziny brali udział w posiedzeniach Zespołu do Spraw Oceny Sytuacji Dziecka organizowanych przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nowogardzie¹⁹, Posiedzeniach Zespołu do Spraw Okresowej Oceny Sytuacji Dziecka organizowanych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 52-146, 160-166)

1.3.3. Ośrodek nie prowadził rejestru osób korzystających z poradnictwa, odnotowywał liczbę udzielonych porad oraz liczbę uczestników. Osoby te miały również możliwość uczestniczenia w warsztatach i kampaniach profilaktycznych. Rodziny były objęte również pracą socjalną prowadzoną przez pracowników socjalnych, mającą na celu poprawę funkcjonowania rodzin i pomoc w zapobieganiu pogorszeniu się sytuacji rodziny. Głównym celem prowadzonej pracy socjalnej było wspieranie i wywoływanie pozytywnych zmian w funkcjonowaniu rodzin. Wszystkie te działania miały na celu wzmacnianie potencjału rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji opiekuńczo-wychowawczej. Ośrodek realizował projekt systemowy współfinansowany ze środków Unii Europejskiej „Z bezradności do aktywności”, skierowany do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczej. Zgodnie z planem działania na 2013 r. na realizację ww. projektu wydatkowano 207.502 zł, a w 2014 r. – 277.353 zł, przy 10% nakładzie finansowym Gminy. Projektem objęte zostały osoby bezrobotne, nieaktywne zawodowo, znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, mające trudności opiekuńczo-wychowawcze w rodzinie. Aktywizacji społecznej, zawodowej, edukacyjnej i zdrowotnej poddane zostały 24 osoby w 2013 r. oraz 32 osoby w 2014 r.

W ramach niniejszego projektu jego uczestnicy (m.in. osoby z problemami opiekuńczo-wychowawczymi w rodzinie) objęci byli m.in. wsparciem asystenta rodziny (2014 r. – 13 osób), poradnictwem specjalistycznym tj. poradnictwem prawnym (2013 r. – 18 rodzin, 2014 r. – 18 rodzin), poradnictwem psychologicznym

¹⁸ W 2013 r. Warsztaty „Między rodzicami a dziećmi” wraz z treningiem twórczego myślenia i usługą trenerską psycholog i 2 pedagogów dla 18 uczestników projektu i 24 ich dzieci. W 2014 r. warsztat dobrych rodziców, prawidłowo funkcjonująca rodzina, czas wolny z dziećmi, w których wzięło udział 70 osób; warsztat komunikacji interpersonalnej, w którym wzięło udział 32 osoby; trening kontroli złości, w którym wzięło udział 20 uczestników.

¹⁹ Dalej: PCPR.

(2013 r. – 20 osób, 2014 – 25 osób), doradztwem zawodowym (2013 r. – 12 osób, 2014 r. – 13 osób).

W ramach projektu organizowano:

- Warsztaty „Zaplanuj swoją przyszłość – edukacja finansowa dla osób o niskich dochodach” (2013 r. – 12 osób, 2014 r. – 31 osób),
- „Warsztat umiejętności wychowawczych – trudne zachowania dziecka”, (2013 r. – 9 osób),
- „Warsztat aktywnego poszukiwania pracy i autoprezentacji” (2013 r. – 12 osób),
- Kurs „Podstawy obsługi komputera” (2013 r. – 3 osoby, 2014 r. 10 osób),
- Kurs „Obsługa kasy fiskalnej” (2013 r. – 7 osób, 2014 r. – 10 osób),
- Warsztat „ABC higienicznego stylu życia” (2013 r. – 12 osób, 2014 r. – 12 osób),
- Warsztat „Między rodzicami a dziećmi”(2013 r. – 18 osób dorosłych, 24 dzieci),
- „Warsztat dobrych rodziców” (2014 r. – 32 osoby dorosłe, 38 dzieci),
- „Warsztat komunikacji interpersonalnej” (2014 r. – 32 osoby),
- Warsztat „Zrób to sam” (2014 r. - 12 osób),
- „Trening kontroli złości”(2014 r. – 19 osób).

Ponadto w celu wsparcia rodzin przeżywającym problemy opiekuńczo – wychowawcze, OPS przeprowadził między innymi następujące projekty:

- całoroczną akcją „Dzień bez przemocy” – skierowaną do uczniów wszystkich szkół oraz społeczności lokalnej, w zajęciach wzięło udział ok. 500 osób,
- „Niebieska godzina” – akcja skierowana do uczniów szkół podstawowych, warsztaty, ok. 300 osób,
- zajęcia warsztatowe – edukacyjne nt. „Przeciwdziałania przemocy w rodzinie” – prowadzone w szkołach podstawowych, ok. 300 osób,
- kampania przeciw uzależnieniom i przemocy w rodzinie „3 RAZY NIE – NIE PIJĘ, NIE BIORĘ, NIE BIJĘ” – skierowana do uczniów klas gimnazjalnych, rodziców i nauczycieli, ok. 350 osób,
- „Miś moim przyjacielem” – akcja zorganizowana na terenie szkół, ok. 100 osób,
- kampania „DOPALACZE? TO MNIE NIE KRĘCI” – skierowana do młodzieży gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej, prelekcje, ok. 300 osób,
- „Wsparcie w sytuacjach suicydalnych i samookaleczeń” – spotkania z rodzicami uczniów klas gimnazjalnych oraz ponadgimnazjalnych, spotkania z psychologiem, ok. 500 osób,
- „Bezpieczny Internet – Przeciwdziałanie przemocy w sieci” – akcją objęci byli uczniowie szkół podstawowych, warsztaty prowadził informatyk, uczestnicy ok. 340 uczniów klas IV-VI,
- zajęcia warsztatowe „Poligon rodzica” – warsztaty prowadzone przez kuratora zawodowego z Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Goleniowie zaproszono 12 osób z rodzin, w których zidentyfikowano problem opiekuńczo-wychowawczy (osoby z ograniczoną władzą rodzicielską), w warsztatach uczestniczyło 8 osób. Celem warsztatów było poszerzenie wiedzy i umiejętności rodzicielskich u rodziców nieradzących sobie z tym problemem.

Ośrodek, działając na rzecz wspierania dzieci z rodzin z trudnościami opiekuńczo – wychowawczymi, współpracował również z kościołami, Kuratorium Oświaty w Szczecinie i Chrześcijańskim Centrum Pomocy ZBÓR w Nowogardzie poprzez wspólne organizowanie kolonii i obozów. Na wypoczynek skierowano w 2013 r. – 17 dzieci, w 2014 r.- 11 dzieci, w 2015 r. – 11 dzieci. Pracownicy socjalni Ośrodka wskazywali również dzieci z rodzin przeżywających problemy opiekuńczo – wychowawcze do organizowanych przez Chrześcijańskie Centrum Pomocy ZBÓR w Nowogardzie corocznych akcji: „Akcja Namiotowa” (nie prowadzono spisu skierowanych dzieci) i akcja „Gwiazdkowa Niespodzianka”, na którą skierowano w 2014 r. – 44 dzieci i w 2015 r.- 106 dzieci. Ponadto w okresie letnim dzieci z rodzin przeżywających problemy opiekuńczo-wychowawcze uczestniczyły

w półkoloniach organizowanych do 2015 roku w szkołach podstawowych Nr 1 i 2 w Nowogardzie, a w 2016 r. na terenie Świetlicy. Na półkolonii uczestniczyło w 2013 r. – 66 dzieci, w 2014 r. – 75 dzieci, w 2015 r. – 35 dzieci, w 2016 r. – 42 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 52-146, 160-166)

1.3.4. Na 69 dzieci uczęszczających do Świetlicy, w badanym okresie, z różnych form pomocy OPS korzystały rodziny 27 wychowanków (39%). Były to: pomoc materialna²⁰, wsparcie niematerialne poprzez: pracę socjalną (monitorowanie sytuacji, współpraca instytucjonalna²¹, motywowanie do działania, uczestniczenie w programach), motywowanie do współpracy z psychologiem, terapeutą, pedagogiem, stały kontakt z kuratorem sądowym, pomoc i motywowanie do ubiegania się o należne świadczenia poza pomocą społeczną (z organizacji pozarządowych), kierowanie na wypoczynek letni, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, wsparcie asystenta rodziny, uczestnictwo w grupach roboczych Zespołu Interdyscyplinarnego ds. Przeciwdziałania Przemocy, kierowanie wniosków do sądów w sprawach rodzinnych.

OPS nie przeprowadzał, w badanym okresie, kontroli w Świetlicy, do Ośrodka nie wpłynęły w tych latach skargi na działalność placówki.

(dowód: akta kontroli str. 52-146, 160-166, 190-201)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Programach na lata 2012-2014 i na lata 2015-2017 nie określono sposobów i mierników oceny ich realizacji, częstotliwości dokonywania ocen, jak również osób odpowiedzialnych za monitorowanie i ocenę. Nie uwzględniono analizy działalności Świetlicy oraz potrzeb Gminy w zakresie opieki dziennej nad dziećmi. Po zakończeniu realizacji Programu na lata 2012-2014 nie dokonywano ewaluacji działań prowadzonych przez OPS względem dziecka i rodziny w celu określenia stopnia i prawidłowości realizacji założonych w ww. programach zadań. NIK zwraca uwagę, że powyższe działania mogłyby prowadzić do bardziej dogłębnej diagnozy sytuacji w zakresie opieki nad dzieckiem i rodziną.

Ocena cząstkowa

OPS prowadził kompleksową pracę z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Ośrodek objął opieką 39% dzieci uczęszczających, w badanym okresie, do Świetlicy i ich rodziny. Organizował pomoc socjalną, psychologiczną, prawną oraz wsparcie asystenta rodziny, udział w terapiach i warsztatach podnoszących umiejętności wychowawcze, jak również pomoc materialną.

2. Prowadzenie monitoringu sytuacji dzieci z rodzin zagrożonych kryzysem lub przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Opis stanu
faktycznego

2.1. Liczba mieszkańców Gminy w 2012 r. wyniosła 24.260 osób i do I półrocza 2016 r. spadła do 23.738 osób. Liczba mieszkańców Gminy w wieku do 18 lat w 2012 r. wyniosła 4.566 osób i w kolejnych latach do 2014 r. spadała do 4.185 osób, a następnie w 2015 r. wzrosła do 4.375 osób. W I półroczu 2016 r. spaść do poziomu 4.200 osób. Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej w 2012 r. wyniosła 881 osób, w 2013 r. wzrosła do 918 osób, a w kolejnych latach spadała z roku na rok do 823 w 2015 r. i 647 w I półroczu 2016 r. Liczba dzieci w tych

²⁰ W postaci pokrycia kosztów obiadów szkolnych, zasiłków okresowych, celowych, w tym na opał, żywność, leki, na odzież, oraz w 2 przypadkach zasiłków stałych.

²¹ M.in. z GKRPA, Zespołem Interdyscyplinarnym, z pedagogami szkolnymi i wychowawcami dzieci, terapeutami, dzielnicy, PCPR, kuratorami zawodowymi i innymi.

rodzinach w 2012 r. wyniosła 681, w 2013 r. wzrosła do 803. W latach 2014 – 2016 spaść do poziomu 513 osób. (dowód: akta kontroli str. 1)

W celu monitorowania, identyfikacji rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zagrożonych kryzysem opracowano Programy na lata 2012-2014 i na lata 2015-2017, które były zgodne ze Strategią Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nowogard na lata 2011-2016. Prowadzono również programy profilaktyczne na lata 2013, 2014, 2015 i 2016, Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej „Asystent rodziny” (finansowanie 2 etatów asystenckich). Ponadto realizowano w latach 2013 - 2014 projekt „Z bezradności do aktywności”, w ramach którego zatrudniano jednego asystenta rodziny.

Wszystkie ww. programy i projekty miały na celu monitorowanie, identyfikację problemów oraz podjęcie działań zmierzających do przywrócenia rodzinie zdolności do wypełniania funkcji opiekuńczo – wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 52-146, 167-178)

W OPS nie przyjęto uregulowań wewnętrznych w zakresie monitorowania i identyfikacji rodzin zagrożonych kryzysem i przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Teresa Skibska, Kierownik OPS wyjaśniła, że *z uwagi na brak uregulowań wewnętrznych prowadzone były działania o charakterze profilaktycznym, pomocowym i wspierającym zmierzające do samodzielnego rozwiązywania przez rodzinę własnych różnorodnych problemów. Szybkie reagowanie na zagrożenia, powiadamianie odpowiednich instytucji odpowiedzialnych za właściwe funkcjonowanie rodzin zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (...) i „Gminnym Programem Wspierania Rodziny w Gminie Nowogard”.*

(dowód: akta kontroli str. 167-178)

2.2. Liczba rodzin zagrożonych i przeżywających kryzys wyniosła 197 w 2013 r. (w tym 18 zidentyfikowanych w tym roku), 201 rodzin w 2014 r. (w tym 22 nowe rodziny), 189 rodzin w 2015 r. (w tym 10 nowych rodzin) i 134 rodziny w 2016 r. (w tym 3 zidentyfikowane w tym roku). Łącznie w badanym okresie OPS objął pracą socjalną 53 nowe rodziny.

W celu zidentyfikowania nowych rodzin pracownicy Ośrodka przeprowadzali rozpoznawanie w środowisku, zdiagnozowali potrzeby w tym zakresie, prowadzili pracę socjalną, współpracowali z dzielnicowymi z danego rejonu, pedagogami placówek oświatowych, przedstawicielami placówek służby zdrowia, kuratorami sądowymi, z przedstawicielami środowisk lokalnych, rodzinami w celu uzyskania kompletnej wiedzy na temat problemów i potrzeb tych rodzin. Pracownicy socjalni przeprowadzali w tych rodzinach wywiady środowiskowe, na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.²²

Sytuację rodzin, podjęte działania, uzyskane efekty pracy i monitoring zbadano analizując dokumentację 4 rodzin²³. W rodzinach tych występował problem bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych ojca, obojga rodziców, matki z powodu choroby psychicznej oraz matki samotnie wychowującej dziecko. W każdym z 4 badanych przypadków OPS monitorował sytuację dziecka w rodzinie zagrożonej i przeżywającej kryzys prowadząc pracę socjalną, udzielając wsparcia i pomocy materialnej. Jedna rodzina otrzymała wsparcie asystenta rodziny. Rodzinom udzielono pomocy określonej w art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny, tj. m.in. przeprowadzono wywiady środowiskowe i po analizie sytuacji w rodzinie

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 930

²³ Sprawa nr 43, 25, 26 i 19.

zastosowano odpowiednie środki pomocowe. Poza wsparciem asystenta jednej rodziny OPS udzielił wsparcia ww. rodzinom m.in. w następujących formach:

- pomoc w formie pieniężnej i niepieniężnej,
- pracę socjalną pracownika socjalnego,
- propozycja uczęszczania do Świetlicy,
- możliwość skorzystania z bezpłatnych porad prawnych i psychologicznych,
- skierowanie do organizacji pozarządowych w celu udzielenia pomocy,
- stały kontakt z kuratorem sądowym,
- monitorowanie ambulatoryjnego leczenia psychiatrycznego matki.

Po badanym okresie trzy rodziny były nadal objęte pracą socjalną i pomocą materialną, a jedna rodzina również opieką asystenta rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 167-178, 190-201)

Do najczęstszych powodów umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej (57 w badanym okresie) zaliczyć należy m.in. alkoholizm rodziców, zaniedbania wychowawcze, przemoc, niewydolność wychowawczą, śmierć obojga rodziców i niepełnosprawność rodziców. Wśród przyczyn powrotu dzieci do rodzin biologicznych (26 w badanym okresie) były głównie poprawa sytuacji bytowej, podjęcie leczenia odwykowego oraz utrzymywanie abstynencji przez rodziców.

(dowód: akta kontroli str. 167-178)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

OPS identyfikował i monitorował rodziny zagrożone kryzysem lub przeżywające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. System oparty był na informacjach i kontaktach pracowników Ośrodka z instytucjami, które prowadziły działalność pomocową w tym zakresie. Nie sformalizowano zasad współpracy i funkcjonowania monitoringu i identyfikacji ww. rodzin.

IV. 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.

Szczecin, dnia 13 grudnia 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Kontroler
Leszek Smykowski
specjalista kontroli państwowej

Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis