

Osoby opuszczające zakłady karne i areszty śledcze mogą ze strony ośrodków pomocy społecznej liczyć jedynie na pomoc doraźną. Brakuje pomocy długofalowej i kompleksowej, która pozwoliłaby tym osobom na ponowną adaptację w społeczeństwie - informuje NIK.

Pomoc osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładu karnego to zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Wśród beneficjentów pomocy społecznej byli więźniowie stanowią grupę specyficzną poprzez swoje trudności w readaptacji społecznej, przede wszystkim z racji obciążenia przeszłością i często dłuższą izolacją. Wsparcie skierowane do nich musi więc być wielokierunkowe i trwałe. Inaczej rośnie ryzyko powrotu tych osób na drogę przestępczą.

Praca socjalna na rzecz byłych osadzonych, ludzi często nieprzystosowanych i niezmotywowanych, jest szczególnie obciążająca emocjonalnie dla pracowników socjalnych i jej właściwe wykonywanie wymaga wiedzy z wielu dziedzin i szczególnej wrażliwości. Niestety tylko w jednym ze skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej (OPS) pracownicy przechodzili szkolenie specjalistyczne.

Powrót do przestępstwa wynika najczęściej z problemów ze znalezieniem pracy, złych warunków lokalowych i materialnych oraz wykluczającego społecznie ostracyzmu. Stąd niezbędność pomocy postpenitencjarnej i konieczność zacieśnienia współpracy ośrodków pomocy społecznej z innymi instytucjami działającymi w tym zakresie.

Każdy z tych podmiotów działa niezależnie i w granicach swoich kompetencji, a udzielana przez nie pomoc często się pokrywa. Ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje specjalnych świadczeń dla osób opuszczających zakład karny, wszelka pomoc odbywa się na zasadach ogólnych.

Osoby zwolnione z zakładów karnych mogą ubiegać się o przyznanie świadczenia pieniężnego (m.in. zasiłku stałego, okresowego, celowego) lub o świadczenia niepieniężne, m.in.: pomoc rzeczową, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, składki na ubezpieczenie zdrowotne, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Z kontroli wynika, że w planowaniu pomocy najczęściej koncentrowano się na doraźnej pomocy materialnej, więc tylko znikomy odsetek byłych osadzonych korzystał z poradnictwa specjalistycznego (pomoc psychologiczna objęła w skontrolowanych jednostkach 3% z nich, poradnictwo rodzinne 2,3%, prawne 1,1%, zaś kontrakty socjalne, zapewniające kompleksowe i długoterminowe wsparcie, tylko 7% byłych osadzonych). Ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej korzysta około 17% osób zwalnianych z jednostek penitencjarnych.

OPS rzadko planują pomoc kompleksową i wielokierunkową, w tym specjalistyczną, wyjąwszy plany wobec osób, które podpisały kontrakty socjalne. W opinii NIK nieokreślanie w opracowanych planach pomocy celów, zarówno głównego jak i szczegółowych, wskaźników ich realizacji oraz skonkretyzowanych działań może utrudniać, a nawet uniemożliwiać mobilizowanie podopiecznych do podejmowania wysiłków na rzecz zmiany statusu. Nierzadko osoba zwolniona po uzyskaniu jednorazowego wsparcia finansowego czy rzeczowego nie kontaktuje się więcej z OPS. Ok. 40% z nich ze wsparcia korzystało tylko jeden raz. Jednorazowe korzystanie ze wsparcia uniemożliwia gruntowną pomoc.

Lepszą wiedzę o problemach i potrzebach podopiecznego może zapewnić długotrwała pomoc. Jednak

zdaniem NIK w takich wypadkach powinna nastąpić ewaluacja planu pomocy i jeśli założony cel nie został osiągnięty - zmiana form i sposobów pomocy.

Koszty przestępczości stanowią istotny czynnik obciążający społeczeństwo, dlatego też mówiąc o kosztach przestępczości, należy mieć na uwadze rzeczywiste koszty społeczne, a nie wyłącznie wydatki budżetowe - państwowe lub samorządowe. Koszty te obejmują zarówno szkody powstałe wskutek przestępstwa, jak i cały ciąg wydatków ponoszonych na czynności śledcze, sądowe, pobyt skazanych w zakładach karnych i późniejszą pomoc resocjalizującą.

Osoby zwolnione mogą ubiegać się o przyznanie zasiłków pieniężnych lub świadczeń niepieniężnych (pomoc rzeczowa, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, ubranie, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, mieszkanie chronione, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych itp.).

Zasiłki okresowe oraz celowe (na zakup leków, żywności, opału, materiałów do remontu itp.) to najczęstsza forma pomocy pobieranej przez byłych osadzonych. Rzadsze są zasiłki stałe (12,4% osób korzystających z pomocy).

Bardzo rzadka jest pomoc psychologiczna, choć ona jest szczególnie potrzebna, zwłaszcza w wypadku osób, które nie mogą liczyć na wsparcie bliskich. W latach 2015-I półrocze 2018 w skontrolowanych OPS z pomocy psychologicznej skorzystało łącznie tylko 148, spośród 4702 podopiecznych, którzy mieli problemy po opuszczeniu zakładów karnych (nieco ponad 3%). Z poradnictwa rodzinnego skorzystało 111 osób (2,3%), z pomocy prawnej tylko 52 osoby (1,1%).

Elementem, który może zapobiec powrotowi na drogę przestępczą, jest praca. Tu problemy leżą też po stronie byłych osadzonych (brak kwalifikacji, doświadczenia, chęci podjęcia pracy, uzależnienia). Przedsiębiorcy z kolei tłumaczą się obawą o mienie przedsiębiorstwa, o niesolidność pracownika i bezpieczeństwo innych pracowników. Jednak odsetek byłych osadzonych, którzy korzystając z pomocy OPS podjęli zatrudnienie, systematycznie wzrasta.

Okazjonalnie OPS starały się skontaktować podopiecznych z potencjalnymi pracodawcami. Zdaniem NIK powinno to być rutyną dla wszystkich jednostek świadczących pomoc byłym osadzonym. Izba uważa, że należy też skupić się na ich aktywizacji zawodowej i na powiązaniu udzielania pomocy finansowej z podjęciem przez te osoby szkolenia zawodowego, terapii, szukania pracy, np. poprzez motywujące kontrakty socjalne.

Blisko połowa podopiecznych nie łamie warunków kontraktu, co NIK uznaje za niezły wynik, zważywszy specyfikę tej grupy osób.

Działania ośrodków względem byłych osadzonych powinny mieć charakter wspierający i aktywizujący. Pomoc powinna być organizowana w taki sposób, aby zapewnić możliwie jak najszersze uczestnictwo osoby potrzebującej wsparcia. Przez aktywne uczestnictwo osoby te czują się bardziej potrzebne, zaznaczają swoją tożsamość i podmiotowość, zdobywają poczucie własnej wartości oraz czują, że mają wpływ na własne życie.

Przeciętny roczny koszt świadczenia pomocy dla jednej osoby zwolnionej wyniósł w latach 2015-I półrocze 2018 ok. 2130 zł.

Gminy nie diagnozują sytuacji osób opuszczających ośrodki penitencjarne, OPS właściwie nie współpracują tu z zakładami karnymi lub współpracują tylko na poziomie zasięgania informacji potrzebnych do naliczania świadczeń finansowych. Tymczasem obowiązek takiej współpracy leży po obydwu stronach. Współpraca z kuratorami jest również na poziomie śladowym i okazjonalnym. Nie ma jakiegokolwiek współpracy w zakresie planowania długofalowej pomocy dla byłych osadzonych.

Poza wywiadami środowiskowymi OPS nie analizują skuteczności udzielanej pomocy. Podopieczni kończą współpracę z OPS z różnych przyczyn: 38,7% podjęło pracę (stałą bądź dorywczą), ale też część powróciła na drogę przestępczą i ponownie została pozbawiona wolności. Wskutek braku analizy skuteczności proponowanych działań pracownicy OPS nie znali aktualnej sytuacji wszystkich byłych podopiecznych.

W dwóch ośrodkach (w MOPR w Kielcach i MOPS w Zgierzu) w wyniku kontroli NIK przeprowadzono ocenę efektów działań skierowanych do tej grupy podopiecznych. W ślad za tym sformułowano wnioski dotyczące dalszej pomocy. W ocenie dyrektorów tych jednostek, najbardziej skuteczną formą wsparcia byłych osadzonych jest pomoc niefinansowa, która co prawda wymaga znacznie większego zaangażowania zarówno po stronie podopiecznego, jak i pracownika socjalnego, lecz może przynieść wymierne efekty w postaci usamodzielnienia się klienta OPS. Kielecki i krakowski MOPR to też jedyne, które ściślej współpracują z zakładami karnymi. Jeden kielecki MOPR szkoli swoich pracowników w specjalistyczny sposób.

Byli osadzeni w badaniu ankietowym dla NIK wskazali, że oprócz problemów bytowych (jedzenie, mieszkanie, pieniądze, zdrowie itp.) dojmującym dla nich problemem jest świadomość stygmatyzacji. Ludzie ci najbardziej potrzebują normalnej (nie „urzędniczej”) rozmowy o tym, jak mogą zaplanować sobie przyszłość i jakie działania mogą podjąć, by ich przyszłość wyglądała inaczej. Wywiad przeprowadzany przez pracownika OPS nie ma charakteru takiej rozmowy, nie pada propozycja pomocy psychologicznej, wzmacnia się w nich natomiast poczucie winy za „wyłudzenie” pieniędzy z instytucji, która pomaga „naprawdę” potrzebującym: niepełnosprawnym, rodzinom wielodzietnym, mającym problemy wychowawcze.

Liczby są bezwzględne: coraz mniej byłych osadzonych korzysta ze wsparcia OPS: w 2015 r. 17,2% osób zwolnionych, a w 2017 r. - 15,3% takich osób. W latach 2015-I półrocze 2018 w kraju ze wsparcia OPS korzystało około 17% byłych osadzonych.

OPS sporadycznie otrzymują informacje o potrzebach osób mających wyjść na wolność. Jednostki penitencjarne informowały OPS o potrzebach 3579 osób w 2015 (4,2% ogółu zwolnionych), w 2018 r. w sprawie 1958 osób (2,5% zwolnionych). Powiadomienia takie zakłady karne mogą wystosować za zgodą osadzonego. Zdecydowana większość z nich jednak odmawia.

Zakłady karne rzadko przekazują osadzonym informacje o możliwościach uzyskania wsparcia, a OPS zasięgają w zakładach karnych informacji wyłącznie nt. daty ponownego osadzenia byłego podopiecznego i przewidywanego czasu tego osadzenia.

Tylko 15,3% byłych osadzonych pozytywnie ocenia przydatność więziennych programów resocjalizacyjnych do życia na wolności, zaś OPS nie wykazują zainteresowania tymi programami.

Współpraca między zakładami karnymi a pomocą społeczną (OPS, MOPR), mimo że zawarowana

porozumieniem z 2000 r., a następnie - od 2015 r. - listem intencyjnym rzadko przybiera formę ścisłą i regularną. Współpraca ze służbą kuratorską nie istnieje, a sporadyczne kontakty dotyczą głównie ustalenia uprawnień do świadczeń otrzymywanych z pomocy społecznej. Zdaniem NIK współpraca taka dałaby pełen obraz sytuacji osoby, która opuściła zakład karny, i w konsekwencji zwiększyłaby skuteczność oferowanego wsparcia.

Współpraca OPS z organizacjami pozarządowymi ogranicza się głównie do wydawania skierowań po uzyskanie posiłków i, gdy zachodzi taka potrzeba, do schronisk dla bezdomnych.

WNIOSKI

Obowiązujące przepisy nakładają na różne, niezależne od siebie instytucje obowiązek udzielania pomocy byłym więźniom mającym problemy adaptacyjne po zwolnieniu z jednostek penitencjarnych. Jedną z takich instytucji są OPS, które jednak nie mają rozwiązań umożliwiających im współdziałanie i pełną wymianę informacji z innymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się tą problematyką. Taka sytuacja sprawia, że pomoc dla byłych więźniów jest rozproszona i nie stanowi spójnej całości.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, NIK formułuje następujące wnioski:

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej o:

1. Rozważenie wprowadzenia, finansowanego z Funduszu Pracy, specjalnego programu, adresowanego do byłych więźniów poszukujących pracy, uzupełniającego pomoc świadczoną osobom mającym trudności adaptacyjne po zwolnieniu z zakładów karnych, którego celem byłoby wsparcie w pozyskaniu zatrudnienia.
2. Opracowanie np. w formie podręcznika dobrych praktyk, podstaw programowych szkoleń dla pracowników socjalnych, w zakresie pracy z byłymi osadzonymi mającymi trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z jednostek penitencjarnych.

Do Ministra Sprawiedliwości o:

Określenie, np. w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości, wzoru świadectwa zwolnienia z jednostek penitencjarnych wraz z określeniem, jakie dane obligatoryjnie powinny być tam ujmowane, tj. pełne i rzetelne informacje o sytuacji osób opuszczających te jednostki oraz działaniach (kursach, szkoleniach, terapiach), jakie dana osoba zrealizowała w czasie uwięzienia, a także o ewentualnych potrzebach zgłoszonych przez te osoby.

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministra Sprawiedliwości o:

Opracowanie standardów współpracy jednostek penitencjarnych i jednostek pomocy społecznej oraz innych podmiotów działających na rzecz byłych osadzonych w celu zapewnienia kompleksowości i ciągłości działań wspierających osoby mające problemy adaptacyjne po opuszczeniu zakładów karnych.

Do samorządów o:

Pomoc osobom mającym problemy z przystosowaniem się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych/aresztów śledczych należy do zadań własnych samorządów gminnych o charakterze

obowiązkowym. W związku z tym zasadne jest podjęcie przez gminy działań ukierunkowanych na:

1. opracowywanie dla osób korzystających ze wsparcia po opuszczeniu jednostki penitencjarnej zindywidualizowanych planów pomocy, zgodnie z §2 ust. 4 i 5 rozporządzenia MRPiPS z 25 sierpnia 2017 w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w których uwzględniano by działania zrealizowane na rzecz byłego więźnia podczas osadzenia;
2. dokonywanie ewaluacji pomocy udzielanej byłym osadzonym i w wypadku nieosiągnięcia zakładanego celu zmiana sposobu i form pomocy na bardziej wyspecjalizowane (np. mieszkania treningowe, spółdzielnie socjalne, kontrakty socjalne);
3. zorganizowanie dla odpowiednich pracowników ośrodków pomocy społecznej szkoleń w zakresie pomocy byłym osadzonym;
4. wprowadzenie wolontariuszy do procedury pracy socjalnej realizowanej w OPS z osobami mającymi trudności w przystosowaniu się do życia po zwolnieniu z zakładów karnych - częstsze zawieranie przez samorządy porozumień z wolontariuszami.

Zdaniem NIK nadal aktualne pozostają wnioski sformułowane w 2015 r. do Ministra Sprawiedliwości, Rady Głównej do Spraw Społecznej Readaptacji i Pomocy Skazanym oraz Dyrektora Generalnego Służby Więziennej. Szczególnie ważne jest podjęcie przez Ministra Sprawiedliwości działań w celu zapewnienia kompleksowego i spójnego systemu wsparcia readaptacji społecznej skazanych poprzez opracowanie i wdrożenie ram strategicznych określających m.in. cele dla procesu i kryteria ich spełnienia, narzędzia readaptacji oraz instytucje wykonawcze, relacje pomiędzy nimi, wskaźniki realizacji celów, sposoby ich monitorowania i analizowania.

Źródło: NIK