

W okresie pandemii rodziny w kryzysie otrzymywały niezbędną pomoc, choć najczęściej miała ona charakter doraźnych interwencji. W ocenie NIK taki sposób działania był uzasadniony nadzwyczajną sytuacją, jednak dostępność wsparcia była ograniczona, a jego formy nie zawsze dostosowane do potrzeb.

Niepokojącym zjawiskiem był niejednolity zakres wsparcia: np. w pięciu na 12 objętych kontrolą ośrodkach pomocy społecznej (OPS) brakowało poradnictwa psychologicznego, a w sześciu – prawnego. Inny – nadal nierozwiązany – problem stanowi niewystarczający rozwój infrastruktury społecznej. Z tego powodu żaden ze skontrolowanych powiatów nie prowadził, ani nie zlecał prowadzenia domu dla matek. Natomiast na uznanie zasługują działania OPS, dzięki którym poprawiła się dostępność wsparcia dla osób starszych. W pandemii działalność dziennych domów pomocy (DDP) i klubów seniora została co prawda zawieszona, jednak w kolejnych latach powstało wiele nowych tego typu placówek: w 2019 r. było ich dziewięć, a w I połowie 2022 r. już 14.

W latach 2019-2021 w Polsce z pomocy społecznej korzystały prawie trzy miliony rodzin zmagających się z różnego rodzaju trudnościami. Podczas pandemii COVID-19 liczba rodzin szukających pomocy sukcesywnie malała, na co duży wpływ miały ograniczenia w przemieszczaniu się czy zmiana formy kontaktu z osobistego na zdalny.

Wyniki kontroli NIK także pokazują, że w pandemii z roku na rok spadała liczba osób korzystających z usług świadczonych przez skontrolowane instytucje. W latach 2019-2022 (I półrocze) w skontrolowanych 12 OPS i sześciu powiatowych centrach pomocy rodzinie (PCPR) różnymi formami wsparcia objęto blisko 123 tys. osób i rodzin, z czego w 2019 r. było ich ponad 38 tys., a w 2021 r. tylko 32 tys. Najczęstsze przyczyny zgłaszania się po pomoc obejmowały: długotrwałą lub ciężką chorobę, bezrobocie i ubóstwo, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, a także niepełnosprawność i choroby psychiczne. W wielu przypadkach trudności miały związek z uzależnieniami, w tym z alkoholizmem i narkomanią.

Obowiązujące w związku z pandemią przepisy wymusiły na instytucjach pomocowych podjęcie szeregu działań, które miały przede wszystkim zapewnić ciągłość działalności oraz bezpieczeństwo pracowników i osób korzystających z pomocy.

Wojewodowie okresowo zawieszali działalność wielu podmiotów, w tym m.in. placówek wsparcia dziennego, dziennych domów i klubów seniora czy środowiskowych domów samopomocy. W przypadku miejsc całodobowego schronienia w części ośrodków interwencji kryzysowej (OIK) zmieniono ich przeznaczenie lub wyłączono z użytkowania. **NIK zwraca uwagę, że świadczenie wsparcia w zmienionych formach przez część jednostek zmniejszyło dostępność usług realizowanych dotychczas przez poszczególne jednostki.**

Kontrolerzy Izby przeprowadzili - na wielką skalę - badanie kwestionariuszowe dotyczące udzielania wsparcia i pomocy osobom i rodzinom w okresie pandemii COVID-19. Badaniem objęto wszystkie OPS (2434) i PCPR (371) w kraju, z wyłączeniem skontrolowanych podmiotów. Na prośbę NIK kwestionariusze wypełniło 1588 OPS (65%) i 268 PCPR (72%). Wśród kluczowych trudności związanych z realizacją w okresie pandemii COVID-19 zadań w zakresie wsparcia i pomocy osobom i rodzinom w 83% ankietowanych OPS i 91% PCPR respondenci wskazywali przede wszystkim na ograniczenia w przemieszczaniu się oraz kontaktach bezpośrednich. Problemem były też nieodpowiednie warunki (albo wręcz brak warunków) do realizacji tych zadań (w 43% OPS i 30% PCPR) oraz niedostosowanie procedur i przepisów do uwarunkowań pandemii (odpowiednio 33% i 25%). W 15%

OPS i 17% PCPR przyczyną takiej sytuacji był brak specjalistów, a w odpowiednio 12% i 9% niewystarczające środki finansowe do zapewnienia niezbędnego sprzętu i środków ochrony osobistej pracowników.

Izba podkreśla, że w związku z pandemią COVID-19 jednostki organizacyjne pomocy społecznej zostały obciążone dodatkowymi zadaniami. Wszystkie OPS pomagały osobom przebywającym na kwarantannie lub w izolacji, dostarczając im leki oraz artykuły spożywcze.

W ocenie kontrolerów NIK osoby indywidualne i rodziny przeżywające trudności w pandemii COVID-19 otrzymywały niezbędne wsparcie. Zarówno OPS, jak i PCPR rozeznawały potrzeby lokalnych społeczności, a następnie dostosowywały warunki udzielania wsparcia, zmieniając ich formę i sposób udzielania w zależności od zdiagnozowanych potrzeb.

Najpowszechniejszą formą pomocy w OPS było poradnictwo specjalistyczne, w tym głównie psychologiczne, ale też prawne i socjalne. Inne popularne formy to praca socjalna, miejsca schronienia w OIK, mieszkania chronione, DDP i kluby seniora. Wsparcie świadczone też w formie usług skierowanych do poszczególnych grup potrzebujących (np. seniorów, osób niepełnosprawnych, opiekunów osób zależnych) w ramach programów rządowych. Ponadto w PCPR pomocy udzielano w ramach projektu „Wsparcie dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w okresie pandemii COVID-19”.

Działaniami w ramach interwencji kryzysowej objęto łącznie 4 tys. osób i rodzin w stanie kryzysu, udzielając pomocy w ponad 4,2 tys. przypadków – głównie związanych z przemocą w rodzinie. Działania podejmowane były niezwłocznie, a zakres pomocy był dostosowany do sytuacji kryzysowej. Zbadana dokumentacja wykazała, że podejmowane działania pozwalały na odzyskanie równowagi psychicznej i wzmocnienie lub nabycie umiejętności radzenia sobie z problemami, jednak **nie zawsze monitorowano sytuację osób i rodzin po zakończeniu interwencji.** Badanie przestrzegania przez pracowników OPS przepisów dotyczących procedury „Niebieskie Karty” nie wykazało nieprawidłowości. Wychodząc naprzeciw potrzebom określonych grup osób i rodzin w kryzysie, np. osób doświadczających przemocy w rodzinie czy dotkniętych uzależnieniem, w sześciu OPS oraz dwóch PCPR utworzono specjalne punkty, w których osoby te mogły uzyskać profesjonalne wsparcie.

Kolejną formą pomocy świadczoną w pandemii przez jednostki objęte kontrolą NIK było dożywianie dzieci i młodzieży w ramach programu rządowego „Posiłek w szkole i w domu”. Jednak zamknięcie stołówek szkolnych w okresie objętym kontrolą spowodowało ograniczenie dostępności pomocy w formie posiłku, który dzieci spożywały w szkole. Na wnioski rodziców lub opiekunów prawnych forma realizacji świadczenia była często zmieniana z posiłku na zasiłek celowy przeznaczony na zakup żywności. **W ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” w OPS przyznano łącznie 573 tys. posiłków, z których skorzystało 12,6 tys. osób, z tego ponad 86% stanowiły dzieci i młodzież. Wydatki na realizację programu wyniosły łącznie prawie 11,6 mln zł.**

W przypadku osób i rodzin przeżywających trudności w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych najbardziej popularną formą wsparcia byli asystenci rodziny. W okresie objętym kontrolą prawie 2 tys. rodzin skorzystało z oferowanego przez OPS wsparcia asystenta rodziny. Natomiast najmniej powszechną formą pomocy były rodziny wspierające. Z tego rodzaju wsparcia w dwóch ośrodkach skorzystało w sumie tylko pięć rodzin. Z badanej dokumentacji wynika, że **wsparcie**

asystenta rodziny realizowano efektywnie, jednak nie zawsze prawidłowo. Np. w dwóch przypadkach nie przeprowadzono obowiązkowego wywiadu środowiskowego, a w jednym taki wywiad wykonano z ponad 100-dniowym opóźnieniem. Jednak generalnie **pomoc asystentów rodziny była adekwatna do potrzeb rodzin i przyczyniała się do poprawy ich sytuacji.**

Niepokojącym zjawiskiem był **niejednolity zakres wsparcia** świadczonego przez skontrolowane instytucje w okresie pandemii. **Przeprowadzone przez NIK badanie kwestionariuszowe**, wykazało, że w tym czasie dostępność psychologów była niewystarczająca w stosunku do potrzeb mieszkańców gminy w 44% OPS, w ponad 37% – prawników. W efekcie, wśród brakujących lub zapewnianych w niewystarczającym zakresie form wsparcia wymieniano poradnictwo psychologiczne (55%), pracę z rodziną (w tym konsultacje i porady specjalistyczne, terapie i mediacje) – 39% oraz poradnictwo prawne (27%). Dostępność tych specjalistów była zbyt mała również w PCPR, choć w mniejszym stopniu – dotyczyło to odpowiednio 17% i 10% ankietowanych jednostek. Aż w 43% PCPR poradnictwo psychologiczne wskazano jako brakującą lub zapewnianą w niewystarczającym zakresie formę wsparcia. Natomiast jeśli chodzi o skontrolowane jednostki, **w pięciu OPS brakowało poradnictwa psychologicznego, a w sześciu – prawnego.** W dwóch OPS i dwóch PCPR kontrola NIK wykazała **niewystarczający poziom zatrudnienia innych specjalistów: psychiatrów dziecięcych, terapeutów, rehabilitantów oraz kadr pracujących z podopiecznymi w terenie – pracowników socjalnych, pielęgniarek i opiekunów. Przyczyną był niski poziom wynagrodzeń.**

Ze względu na pandemiczne obostrzenia w skontrolowanych OPS (ograniczenie dostępności budynków i zmiana formy świadczenia na zdalną) spadła liczba osób korzystających z poradnictwa w formie stacjonarnej. Jednocześnie odnotowano **zwiększone zapotrzebowanie na porady udzielane zdalnie.** W efekcie **liczba udzielonych porad psychologicznych wzrosła o 33% w 2020 r. i o 56% w 2021 r.** w stosunku do poziomu sprzed pandemii. Z ponad 60 tys. porad psychologicznych, prawnych oraz rodzinnych i socjalnych skorzystało prawie 44 tys. osób indywidualnych i rodzin.

Kontrolerzy NIK przyjrzeni się również, w jaki sposób objęte kontrolą jednostki wspierają dzieci przeżywające trudności w związku z pandemią COVID-19. Według informacji przekazanych przez dyrektorów wybranych szkół i poradni psychologiczno-pedagogicznych, z jednej strony dzieci i młodzież zmagali się z problemami technicznymi w związku z koniecznością przejścia na tryb nauki zdalnej. Z drugiej strony dużym wyzwaniem dla młodych ludzi był powrót do szkoły po okresie długotrwałej izolacji i związany z nim lęk przez nawiązywaniem relacji z rówieśnikami czy brakiem akceptacji ze strony klasy. Wiele dzieci po powrocie do szkoły wymagało wsparcia psychologa lub pedagoga szkolnego. Wzrosła też liczba dzieci korzystających z pomocy psychiatry dziecięcego. Taka sytuacja pokazywała, jak ważne jest wsparcie adresowane do młodych ludzi dotkniętych pandemią. Kontrola wykazała, że placówki wsparcia dziennego, które pełniły funkcję opiekuńczo-wychowawczą dla dzieci z rodzin dysfunkcyjnych, tzw. **światlice, działały tylko w sześciu OPS.** Dodatkowo od 2021 r. w jednym OPS wychowawca prowadził światlicę w formie pracy podwórkowej. Placówki te zapewniały prawie 0,7 tys. miejsc, a opieką w nich objęto ponad 500 dzieci. **Przebywające w światlicy dzieci były objęte działaniami edukacyjnymi (m.in. pomoc w odrabianiu lekcji) oraz profilaktycznymi, jak na przykład zajęcia z zakresu profilaktyki uzależnień od alkoholu, narkotyków i nikotyny.** Z badanej dokumentacji wynikało, że wsparcie w światlicach realizowano efektywnie. W okresach ograniczenia lub zawieszenia działalności światlic, w niektórych z nich pomoc była świadczona za pośrednictwem komunikatorów internetowych. **NIK zauważyła, że takie rozwiązanie ograniczało jednak kompleksowość pomocy udzielanej wychowankom światlic.**

NIK pozytywnie ocenia działania OPS na rzecz zwiększenia dostępności DDP (DDP) i klubów seniora - mimo że w pandemii ich działalność została zawieszona. Liczba tych placówek wzrosła z dziewięciu w 2019 r. (odpowiednio sześć i trzy) do 14 w I połowie 2022 r. (dziewięć i pięć). Trzeba jednak podkreślić, że pomoc w tej formie świadczyło tylko osiem OPS w przypadku DDP i cztery OPS – w przypadku klubów seniora, które dysponowały w okresie objętym kontrolą łącznie 1,3 tys. miejsc dla seniorów.

Miejsca całodobowego schronienia były dostępne w czterech OIK, a noclegownie działały w dwóch OPS. W okresie objętym kontrolą z doraźnego lub tymczasowego schronienia skorzystało ponad 1,7 tys. osób. Mimo że w części placówek dostępność miejsc całodobowego czasowego pobytu dla rodzin w kryzysie była ograniczona, potrzebujący uzyskiwali pomoc w każdym przypadku.

W połowie skontrolowanych jednostek (w sześciu OPS, dwóch PCPR i jednym MOPS) osoby chore, starsze czy z niepełnosprawnościami, potrzebujące wsparcia w codziennym funkcjonowaniu mogły uzyskać wsparcie w formie mieszkania chronionego. Mieszkania chronione zapewniały 600 miejsc, z których skorzystało ok. 400 osób i rodzin. Co do zasady pobyt w mieszkaniach chronionych był odpłatny, za wyjątkiem osób, których dochód nie przekraczał kwoty kryterium dochodowego. **W ocenie NIK wsparcie udzielane w formie mieszkań chronionych było skuteczne, lecz nie zawsze prawidłowe.** Główne nieprawidłowości:

- w pięciu jednostkach **pracownicy socjalni nie przeprowadzali wymaganych uzgodnień z osobami kierowanymi do korzystania ze wsparcia** w mieszkaniach chronionych (dotyczących np. celu pobytu oraz rodzaju i zakresu świadczonego wsparcia);
- w czterech jednostkach **ustalono nieprawidłowe opłaty za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia lub bezpodstawnie zwolniono z opłat** osoby korzystające z mieszkania chronionego;
- w jednym OPS **10 osób rozpoczęło zajęcia w dziennym domu pomocy bez decyzji administracyjnych** lub przed ich wydaniem.

Istotnym problemem, który pozostaje nierozwiązany, jest **niewystarczający rozwój infrastruktury socjalnej** przez odpowiedzialne organy gmin i powiatów. Kontrola NIK pokazała, że **konkretna pomoc społeczna możliwa była tylko dzięki infrastrukturze lokalowej i zasobom kadrowym udostępnianym przez organizacje pozarządowe współpracujące z kontrolowanymi podmiotami.** Tak było m.in. w przypadku: poradnictwa (głównie chodziło o natychmiastową specjalistyczną pomoc psychologiczną, ale także poradnictwo prawne), świetlic środowiskowych, noclegowni dla bezdomnych, a także dziennych domów pomocy czy klubów seniora. Przede wszystkim jednak **brakowało wsparcia w domach dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży.** Pomoc zapewniono, wykorzystując infrastrukturę z zewnątrz. Natomiast jeśli chodzi o skontrolowane jednostki, PCPR nie wydawały decyzji w sprawie skierowania do domu dla matek, ponieważ **żaden z powiatów**, których zadania realizowały te jednostki, **nie prowadził ani nie zlecał prowadzenia domów dla matek, mimo takiego obowiązku.** Ponadto kontrola wykazała, że w jednym przypadku decyzję o skierowaniu matki z dzieckiem do domu dla matek wydał pracownik OPS, mimo że zgodnie z przepisami decyzje w tej sprawie powinien podejmować starosta. W ocenie NIK obowiązujące przepisy utrudniały OPS udzielanie wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi i kobietom w ciąży.

WNIOSKI

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: piątek, 24, listopad 2023 15:42

Joanna Gryboś-Chechelska

Odsłony: 684

Do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

O rozważenie zmiany rozporządzenia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 17 stycznia 2022 r. w sprawie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w celu:

- wprowadzenia obowiązku przekazywania decyzji administracyjnej starosty o skierowaniu do domu dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, do wiadomości kierownikowi ośrodka pomocy społecznej, który przedłożył staroście wniosek osoby ubiegającej się o skierowanie do takiej placówki,
- umożliwienia starostom wydawania decyzji administracyjnej o skierowaniu matek z małoletnimi dziećmi oraz kobiet w ciąży (w tym z najbliższego powiatu) do domów dla matek, z którymi zawarły porozumienia w sprawie zagwarantowania w takiej placówce określonej liczby miejsc dla mieszkańców danego powiatu, niebędące zleceniami prowadzenia domu dla matek w rozumieniu ww. rozporządzenia,

Do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz zarządów powiatów

W przypadku organów wykonawczych gmin i powiatów o:

- bieżące analizowanie potrzeb i podejmowanie działań zapewniających adekwatną dostępność i zakres form wsparcia osób i rodzin przeżywających trudności,
- zapewnienie prawidłowej realizacji zadań związanych z udzielaniem schronienia i wsparcia matkom z małoletnimi dziećmi oraz kobietom w ciąży w domach dla matek,
- podjęcie działań w celu zapewnienia zgodności z przepisami ustawy o pomocy społecznej uchwał organów stanowiących w sprawie odpłatności za pobyt w mieszkaniach chronionych i ośrodkach wsparcia.

Źródło: NIK