



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS-4101-004-03/2014
P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/048. Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny.
Kontrolerzy	Marcin Grabowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89401 z 2 października 2014 r. Anna Marszałek-Rochowicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89402 z 2 października 2014 r. (akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, ul. Strażacka 3, 05-311 Dębe Wielkie.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Dorota Janzer-Dąbrowska, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim. (akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Korzystając z wprowadzonej do porządku prawnego instytucji asystenta rodziny, którego zadaniem jest aktywne wspieranie rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych², Ośrodek w objętym kontrolą okresie (od czerwca 2012 r. do października 2014 r.) zatrudniał w tym celu osoby posiadające wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Współdziałając z innymi pracownikami, asystenci wykonywali ustawowe zadania na rzecz rodzin dysfunkcyjnych społecznie, osiągając efekty w tej pracy (doprowadzenie do podjęcia leczenia od uzależnienia alkoholowego, pomoc dzieciom w nauce: wyrabianie u nich nawyku systematycznego uczenia się i odrabiania lekcji, ustabilizowanie sytuacji wychowawczej, poprawa relacji między członkami rodziny, wpływająca na stan emocjonalny dzieci). Dla dwóch rodzin³ osiągnięto cele główne: ustabilizowanie sytuacji i podniesienie umiejętności wychowawczych.

Praca asystentów nie była jednak właściwie dokumentowana. W dwóch przypadkach nie opracowali oni planów pracy z rodziną⁴, a dla sześciu rodzin, z którymi współpracę rozpoczęto w latach 2012-2013, plany te sporządzili podczas kontroli. W dokumentach tych nie wskazano terminów realizacji działań ukierunkowanych na przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych⁵. Asystenci nie sporządzili także i nie przedłożyli Kierownikowi Ośrodka wszystkich, okresowych ocen sytuacji rodziny⁶. Za 2012 r. nie opracowano czterech takich ocen, a za 2013 r. – dziewięciu. Uchybienia w dokumentacji, zwłaszcza brak planów pracy i okresowych ocen, wskazuje na niewykonywanie w sposób skuteczny nadzoru nad wykonywaniem zadań przez asystentów.

Ogólną ocenę obniżały ponadto fakty wskazujące na nierówne traktowanie asystentów w zakresie szkoleń podwyższających ich kwalifikacje (koszty tych szkoleń pokrywano wyłącznie dla etatowego asystenta, pomijając czterech zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia)⁷, niezatrudnienie w systemie zadaniowego czasu pracy⁸ asystenta wykonującego zadania w ramach stosunku

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.). Ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

² Wdrażanie instytucji asystenta rodziny zostało rozłożone w czasie: od 1 stycznia 2012 r. ich zatrudnianie jest fakultatywne, a od 1 stycznia 2015 r. – obowiązkowe.

³ Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 15 rodzin, którym przyznano wsparcie w postaci asystenta rodziny.

⁴ Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy wskazanej w przypisie 1.

⁵ Jak wyżej – art. 15 ust. 3.

⁶ Powinny one być przedkładane nie rzadziej niż co pół roku. Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt 15.

⁷ Jak wyżej – art. 176 pkt 4 lit. b.

⁸ Jak wyżej – art. 17 ust. 2.

pracy i błędy w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych⁹ za II półrocze 2012 r. i 2013 r., przekazanych przez Ośrodek do Urzędu Gminy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu
faktycznego

W związku z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Rada Gminy podjęła uchwałę¹⁰ w sprawie zlecenia Ośrodkowi realizacji zadań z tego zakresu, m.in.: opracowanie i realizację trzyletnich gminnych programów wspierania rodziny; tworzenie warunków do podnoszenia kwalifikacji przez asystentów; tworzenie i rozwój systemu opieki nad dzieckiem, w tym placówek wsparcia dziennego i pracy z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, np. przez zapewnienie im wsparcia i pomocy ze strony asystenta i dostępu do specjalistycznego poradnictwa; finansowanie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów; prowadzenie monitoringu sytuacji dzieci w rodzinach zagrożonych kryzysem lub przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych; realizację rządowych programów z zakresu wspierania rodziny.

(akta kontroli str. 6-75)

30 grudnia 2013 r. Rada Gminy podjęła uchwałę w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Wspierania Rodziny na lata 2014-2016¹¹. Z uzasadnienia do uchwały wynika, że jest to realizacja zadania własnego gminy wprowadzonego ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dokument zawiera ogólne informacje o problemach rodzin zagrożonych kryzysem, działaniach profilaktycznych i idei pomocy takim rodzinom, ze szczególnym uwzględnieniem zasad pracy asystentów. Ustalono mierniki realizacji działań w postaci liczby asystentów pracujących na rzecz rodzin, liczby rodzin, którym przydzielono asystenta oraz liczby konsultacji, jednak bez określenia liczbowych wartości docelowych dla tych wskaźników.

(akta kontroli str. 18-29)

Kierownik Ośrodka, zarządzeniem z 20 lutego 2012 r., utworzył Zespół ds. asysty rodzinnej¹², który następnie został włączony do Sekcji ds. wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹³.

(akta kontroli str. 55-75)

W okresie od czerwca 2012 r. do dnia zakończenia kontroli, Ośrodek zatrudniał łącznie 5 osób na stanowiskach asystentów rodziny, z tego jedną na podstawie umowy o pracę oraz cztery na podstawie umowy zlecenia. Chętnych do pracy w charakterze asystenta rodziny poszukiwano wśród ofert, które wcześniej wpłynęły do Ośrodka i nie były związane z rekrutacją na stanowisko asystenta oraz przez zgłoszenia do Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim. Z wybranymi kandydatami przeprowadzono rozmowy kwalifikacyjne.

(akta kontroli str. 129-146)

Pierwszego asystenta rodziny zatrudniono w czerwcu 2012 r. na podstawie umowy zlecenia. W październiku 2012 r. obowiązki asystenta powierzono kolejnej osobie, pracującej już w Ośrodku na stanowisku specjalisty pracy z rodziną (odpowiednio w wymiarze po pół etatu). W porozumieniu zmieniającym warunki pracy i płacy nie wprowadzono jednak dla tej osoby zadaniowego czasu pracy¹⁴, co tłumaczono *zatrudnieniem tego pracownika na stanowisku asystenta rodziny, jako sytuacji przejściowej*. Z prowadzonych przez asystenta *Dzienników wizyt w środowisku rodzinnym* wynika, że odwiedzał on podopiecznych także po godzinie 16, jednak – zdaniem NIK – zatrudnienie asystenta bez określenia zadaniowego czasu pracy ogranicza jego dyspozycyjność, wymaganą w tym zawodzie.

Od czerwca 2012 r. do czasu zakończenia kontroli, na stanowisku asystenta wykonującego zadania na podstawie umowy zlecenia, zatrudnione były kolejno cztery osoby. Dwóch asystentów zrezygnowało z pracy po odpowiednio 11 i 9 miesiącach, z powodów osobistych oraz uzyskania innej pracy. Z kolejnym asystentem po 2,5 miesiąca pracy Kierownik Ośrodka nie zawarła kolejnej

⁹ Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, sporządzane na podstawie art. 176 pkt 6 ustawy jak wyżej.

¹⁰ Uchwała Nr GOPS.XVI.0007.98.2011 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 29 grudnia 2011 r.

¹¹ Uchwała Nr GOPS.XL.0007.301.2013 Rady Gminy Dębe Wielkie z dnia 30 grudnia 2013 r.

¹² Zarządzenie z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie zmiany struktury organizacyjnej Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim.

¹³ Zarządzenie z dnia 2 stycznia 2013 r..

¹⁴ Art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

umowy z powodu niewywiązywania się z jej postanowień. Forma zatrudnienia i wysokość wynagrodzenia nie miały wpływu na decyzje o rezygnacji. Ciągłość pracy asystentów z rodzinami została zachowana. Między okresami zatrudniania poszczególnych asystentów wystąpiły jednak dwie krótkotrwałe przerwy.

(akta kontroli str. 129-146, 421-563)

Dla wszystkich zatrudnionych asystentów określono zadania w pełnym zakresie przewidzianym w ustawie¹⁵. Dla asystenta zatrudnionego na podstawie umowy o pracę zadania te wyszczególniono w zakresie obowiązków, a dla pozostałych asystentów określono je w zawartych z nimi umowach zlecenia.

(akta kontroli str. 416-563)

Z umów zleceń dla asystentów wynika, że mieli oni świadczyć pracę w wymiarze nie więcej niż 160 godzin miesięcznie – do października 2013 r. oraz nie więcej niż 80 godzin miesięcznie – od listopada 2013 r. do grudnia 2014 r. W badanym okresie stawka godzinowa wynosiła 20 zł. Dla jednej osoby praca asystenta była jedyną, a dla pozostałych trzech – dodatkową. Dwie osoby pracowały w szkolnictwie, a jedna w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej. W toku kontroli nie stwierdzono, by dodatkowe zatrudnienie stanowiło dla asystenta przeszkodę w wykonywaniu zadań. NIK zwraca jednak uwagę, że skuteczne wykonywanie tego zawodu wymaga ze strony asystenta dyspozycyjności, co nie zawsze jest możliwe w wypadku wykonywania przez niego pracy na rzecz dwóch różnych pracodawców.

W żadnym momencie okresu objętego kontrolą liczba pozostających pod opieką asystenta rodzin nie przekraczała ustawowej normy wynoszącej 20 rodzin¹⁶. Asystenci zatrudniani na podstawie umowy zlecenia pracowali średnio z 7-8 rodzinami, a zatrudniony na pół etatu – z 3-4 rodzinami. Przeciętnie asystenci odwiedzali rodziny, z którymi pracowali, 1-2 razy tygodniu.

(akta kontroli str. 416-563, 411)

Zatrudnieni asystenci posiadali odpowiednie kwalifikacje w zakresie wykształcenia¹⁷. Wszystkie osoby zatrudnione na stanowisku asystenta spełniały wymogi formalne: nie były pracownikami socjalnymi w tej samej gminie. Odbyły też szkolenia zawodowe. Stwierdzono, że dofinansowywane były wyłącznie szkolenia pracownika etatowego. Asystenci zatrudnieni na podstawie umowy zlecenia pokrywali sami koszt tych szkoleń. Nie finansowanie ich tłumaczono *doraźnością zawieranych stosunków prawnych*. W sprawie tej należy zauważyć, nie ma ustawowych przeciwwskazań. Przeciwnie, finansowanie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów należy do zadań własnych gminy¹⁸. Ustawa nie uzależnia tego od formy zatrudnienia.

(akta kontroli str. 129-140, 416-563.)

W Ośrodku nie obowiązywała rejonizacja pracy asystentów i nie otrzymywali oni zwrotu kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem ustawowych zadań, np. dojazdów.

(akta kontroli str. 92-106, 111-146)

Trudniejsze przypadki asystenci mogli konsultować z pracownikami socjalnymi i Kierownikiem Ośrodka, a od czerwca 2014 r. także z zatrudnionym psychologiem. Wsparcia prawnego udzielał im prawnik zatrudniony w Urzędzie Gminy.

(akta kontroli str. 129-140)

W okresie objętym kontrolą, wsparcie ze strony asystenta przyznano łącznie 15 rodzinom. Wszystkie wnioski w tej sprawie przygotowali pracownicy socjalni Ośrodka. Nie było przypadków zobowiązania rodziny przez sąd do współpracy z asystentem ani wniosków kierowanych przez placówki opiekuńczo-wychowawcze. W 2012 r. asystenci pracowali z 10 rodzinami, w 2013 r. pojawiły się trzy kolejne rodziny, a w 2014 r. jeszcze dwie. Jedna z rodzin zrezygnowała ze wsparcia, a zaplanowane cele główne osiągnięto w pełni dla dwóch rodzin. Dla jednej udało się skutecznie doprowadzić do leczenia psychiatrycznego matki i podnieść jej umiejętności wychowawcze, a w drugiej – podnieść umiejętności wychowawcze ojca i unormować sytuację rodzinną (eksmisja konfliktowej i agresywnej matki i rozwód rodziców). Obie rodziny zakończyły współpracę z asystentami i są monitorowane przez pracowników socjalnych.

(akta kontroli str. 129-146, 575-603)

¹⁵ Art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁶ Jak wyżej – art. 15 ust. 4.

¹⁷ Jak wyżej – art. 12 ust. 1. Wyższe wykształcenie pedagogiczne o specjalności m.in.: pedagogika wczesnoszkolna, nauki o rodzinie, pedagogika przedszkolna i wczesnoszkolna, pedagogika w specjalności profilaktyka społeczna, pedagogika społeczno-wychowawcza z resocjalizacją, pedagogika opiekuńczo-wychowawcza z resocjalizacją.

¹⁸ Jak wyżej – art. 176 pkt 4 lit. b.

Efekty w pracy osiągnięte przez asystenta zatrudnionego na podstawie umowy o pracę były oceniane jako niższe, w relacji do efektów uzyskiwanych przez kolejnych asystentów zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia. Mimo trzykrotnej zmiany pozaetatowego asystenta i dwukrotnie większej liczby rodzin będących pod jego opieką (przy tym samym wymiarze zatrudnienia w obu przypadkach), w przypadku dwóch rodzin został osiągnięty cel główny.

(akta kontroli str. 141-146, 575-603)

W planie finansowym i w ewidencji finansowo-księgowej Ośrodka, wydatki związane z pracą asystentów, ujmowano w dziale 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85206 *Wspieranie rodziny*. Dotacje ze środków *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej „Asystent Rodziny”*, ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na dofinansowanie wynagrodzenia asystenta rodziny, rozliczane były przez wyodrębnione konto analityczne.

(akta kontroli str. 280-410, 413, 415)

W latach 2012-2014 Ośrodek przystąpił do konkursu na realizację Programu, o którym mowa wyżej. W 2014 r. (do 30 września) wydatki gminy na funkcjonowanie asystentów rodziny wyniosły 36.257 zł, w tym ze środków własnych 17.104 zł, a z Programu – 19.153 zł. W 2012 r. wydatki na ten cel wyniosły łącznie 23.138 zł, w tym środki własne 19.333 zł a dotacja 3.805 zł. W 2013 r. było to odpowiednio: 59.319 zł – wydatki ogółem, 43.177 – środki własne i 16.142 – dotacja.

(akta kontroli str. 147-265, 413, 415)

Środki z dotacji przeznaczano wyłącznie na dofinansowanie wynagrodzeń asystentów. W 2012 r. wydatkowano na ten cel 22.068 zł, z tego 18.263 zł ze środków własnych gminy i 3.805 zł z dotacji (17,2%), w 2013 r. 53.057 zł, z tego 36.915 zł ze środków własnych gminy i 16.142 zł z dotacji (30,4%), zaś w 2014 r. (do 30 września) 31.409 zł, z tego 12.256 zł ze środków własnych gminy oraz 19.153 zł z dotacji. Środki te zostały w poszczególnych latach prawidłowo wydatkowane i rozliczone zgodnie z umowami o dofinansowanie, a sprawozdania z wykorzystania dotacji przekazano terminowo do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

(akta kontroli str. 157-265, 411-415)

Środki własne przeznaczono na finansowanie pozostałej części wynagrodzeń asystentów i pokrycie innych wydatków związanych z ich funkcjonowaniem, na które ze środków gminnych wydatkowano w latach 2012-2014 odpowiednio: 1.070 zł, 6.262 zł i 4.848 zł, m.in. na: zakup pieczętek, artykułów biurowych, papieru, toneru, fachowej literatury, programu antywirusowego, niszczarki, szafy biurowej, usług pocztowych (wysyłka listów) i telekomunikacyjnych, badania okresowe asystenta oraz odpis na ZFŚS.

(akta kontroli str. 129-146)

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta w latach 2012-2014 (do 30 września) stanowiło odpowiednio: 47,9%, 48,3% i 38,1% analogicznego wynagrodzenia pracownika socjalnego. Różnica wynikała z formy zatrudnienia jednego z dwóch asystentów (umowa zlecenie) oraz otrzymywaniem przez etatowych pracowników socjalnych dodatków za pracę w terenie, specjalnego i stażowego, nagród, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i odprawy emerytalnej (w 2014 r.).

(akta kontroli str. 412, 129-146)

Wynagrodzenia asystenta nie było niższe od minimalnego poziomu określonego w regulaminie wynagradzania i zostało ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa¹⁹. Wynagrodzenie asystenta zatrudnionego na podstawie umowy o pracę w wymiarze ½ etatu wynosiło 1.300 zł²⁰, natomiast dla asystenta zatrudnionego na podstawie umowy zlecenia – 1.600 zł miesięcznie.

(akta kontroli str. 129-146, 551-556)

W planach finansowych Ośrodka corocznie uwzględniano sytuację, w której z powodu braku dofinansowania zatrudnianie asystentów będzie w całości finansowane ze środków własnych. Także na 2015 r. założono dalsze zatrudnianie asystentów, niezależnie od tego, czy gmina uzyska dotację na kolejny rok. Ośrodek nie korzystał z innych źródeł dofinansowania tego zadania, w tym nie ubiegał się o środki unijne na ten cel.

(akta kontroli str. 129-146)

Półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za 2012 r., 2013 i I półrocze 2014 r. zostały terminowo przekazane

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.).

²⁰ Zgodnie z obowiązującymi przepisami, w przeliczeniu na ½ etatu nie powinno być mniejsze niż 700 zł.

do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego²¹. W dwóch sprawozdaniach podano jednak błędne dane. W sprawozdaniu za II półrocze 2012 r. wykazano wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi asystentów narastająco, za cały 2012 r., a nie według stanu na ostatni dzień okresu sprawozdawczego (półrocza). Z kolei w sprawozdaniu za II półrocze 2013 r. błędnie podano liczbę zatrudnionych asystentów: wykazano czterech zamiast dwóch (w ciągu całego roku zatrudniano wprawdzie czterech, ale trzech z nich rotacyjnie). Przyczyną była błędna interpretacja objaśnień do wzoru sprawozdania.

(akta kontroli str. 266-279, 141-146)

Sprawozdania z działalności Ośrodka za lata 2012-2013 przekazane zostały Radzie Gminy. Zawierały one informacje o zatrudnianiu asystenta i udziale w *Resortowym programie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej „Asystent Rodziny”*.

(akta kontroli str. 30-54, 129-146)

Informacje o asystentach i ich zadaniach są dostępne dla mieszkańców gminy i instytucji zajmujących się pracą z rodziną i na jej rzecz na stronie internetowej Urzędu Gminy.

(akta kontroli str. 107-110)

Ustalono
nieprawidłowości

Asystent wykonujący zadania w ramach stosunku pracy nie został zatrudniony w systemie zadaniowego czasu pracy. Nie finansowano też szkoleń wszystkich asystentów, jakkolwiek jest to wymóg ustawowy (pomijano zatrudnionych na umowę zlecenie). Ponadto w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za II półrocze 2012 r. i 2013 r. wykazywano błędne dane, dotyczące liczby asystentów i kwot ich wynagrodzeń.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim w badanym obszarze. Nie miały one bowiem zasadniczego wpływu na tę działalność.

2. Realizacja zadań przez asystenta rodziny w zakresie wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych

Opis stanu
faktycznego

Szczegółowym badaniem w zakresie realizacji przez asystentów ustawowych zadań objęto dokumentację 15 rodzin, którym przyznano wsparcie ze strony asystenta w okresie od czerwca 2012 r. do października 2014 r. Są to wszystkie rodziny, które korzystały bądź nadal korzystają z takiego wsparcia w GOPS w Dębem Wielkim.

Ustalono, że procedura przydzielania asystenta odbywała się zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi²². Następowala na podstawie przedstawianego Kierownikowi Ośrodka *Wniosku o ustanowienie asystenta rodziny*, podpisanego przez pracownika socjalnego. Sytuacja wszystkich rodzin, którym przyznano taką pomoc, była znana już wcześniej. Od dnia wywiadu środowiskowego o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej do złożenia wniosku mijało zwykle kilka do kilkunastu dni. W jednym przypadku wywiad przeprowadzono po upływie ponad dwóch tygodni od dnia złożenia wniosku, co tłumaczono faktem obejmowania rodziny pomocą Ośrodka od 2005 r. oraz przeprowadzeniem pierwszej części wywiadu w czasie poprzedzającym o dwa miesiące datę złożenia wniosku.

(akta kontroli str. 575-604)

Pierwsze spotkanie asystenta z rodzinami, które miały być objęte jego wsparciem, następowało w ciągu kilku lub najwyżej kilkunastu dni od złożenia wniosku. Zapoznanie się z rodziną odbywało się w obecności pracownika socjalnego. W przypadku zmiany asystenta stosowano dobrą praktykę, polegającą na wprowadzeniu asystenta rozpoczynającego pracę w nowe środowisko przez dotychczasowego asystenta i przedstawieniu go rodzinom. W każdym wypadku uzyskano zgodę dorosłych członków rodziny na pracę z asystentem, jak również na przetwarzanie danych osobowych w prowadzonej przez niego dokumentacji.

(akta kontroli str. 119-128, 575-603)

Do zadań asystenta należy m.in. opracowanie planu pracy z rodziną, we współpracy z jej członkami i w konsultacji z pracownikiem socjalnym, który wnioskował o przyznanie wsparcia ze strony

²¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 240), uchylone z dniem 9 grudnia 2012 r. oraz analogiczne rozporządzenie z dnia 4 grudnia 2012 r. w tej sprawie (Dz. U. z 2012 r., poz. 1371).

²² Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

asystenta²³. Dla dwóch rodzin planów nie opracowano w ogóle, natomiast dla sześciu (z 15 skontrolowanych), z którymi rozpoczęto współpracę w latach 2012-2013, plany sporządzono dopiero w październiku 2014 r. (podczas kontroli). Dla jednej rodziny plan przygotowano na wniosek sądu, który podejmował decyzję w kwestii ograniczenia praw rodzicielskich rodzicom siódemki dzieci. Dokument ten został sporządzony po 14 miesiącach współpracy dwóch kolejnych asystentów z tą rodziną.

Plany pracy z rodziną zawierały, dostosowane do potrzeb każdej rodziny, cele główne i szczegółowe. Nie wskazano w nich jednak terminów realizacji działań ukierunkowanych na przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych²⁴. Kierownik Ośrodka poinformowała m.in., że *nie są jej znane przyczyny tej sytuacji. Osoby przygotowane merytorycznie do pracy na tym stanowisku powinny w sposób rzetelny i sumienny podejść do swoich obowiązków i opracować dokumenty zgodnie z wymogami określonymi w ustawie.*

(akta kontroli str. 141-146)

Kolejnym, ustawowym zadaniem asystenta jest dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku i przekazywanie jej kierownikowi jednostki²⁵. Oceny te nie zawsze były jednak terminowo dokonywane, a poszczególni asystenci w odmienny sposób przygotowywali związaną z ocenami dokumentację. Nie sporządzono czterech ocen okresowych z 2012 r. (dla rodzin, z którymi rozpoczęto współpracę w czerwcu 2012 r.), oraz dziewięciu ocen okresowych za rok 2013, dla rodzin, z którymi rozpoczęto współpracę w 2012 i 2013 r. Dopiero w marcu 2014 r. trzeci z kolei asystent rodziny dla 8 rodzin, z którymi pracował przez pół roku (od października 2013 r.), przygotował *Sprawozdanie półroczne 2013/2014 roku z pracy asystenta rodziny z rodziną*. Dokument zawiera krótki opis sytuacji rodziny przed objęciem asystenturą, cel główny, a także zadania wykonane w okresie 6 miesięcy oraz osiągnięte efekty. Sprawozdania te posiadają podpis kierownika Ośrodka. Ten sam asystent, na zakończenie pracy w czerwcu 2014 r., przygotował notatki podsumowujące sytuację w rodzinach, z którymi pracował, wraz z rokowaniami i wnioskami co do celowości dalszej współpracy asystenta z nimi, bądź – w przypadku dwóch rodzin – informujące o stabilizacji sytuacji i propozycji zakończenia współpracy. Kierownik Ośrodka poinformowała, że: *nie zna przyczyn, dla których asystenci nie sporządzili i nie włączyli do teczek rodzin odpowiednio czterech ocen za 2012 r. i dziewięciu – za 2013 r., tym bardziej że zostali poinformowani o konieczności zapoznania się z przepisami wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej i obowiązku ich stosowania.*

Zdaniem NIK, nieterminowe sporządzanie przez asystentów planów pracy z rodziną i brak części okresowych ocen obrazujących sytuację rodzin, którym udzielali wsparcia, utrudnia ocenę uzyskanych efektów, a także wskazuje na niewykonywanie w sposób skuteczny nadzoru nad ich pracą. Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że efekty ich pracy oceniała na podstawie rozmów z pracownikami socjalnymi, którzy bezpośrednio pracowali z daną rodziną. Podczas wizyt środowiskowych, pracownicy ci zbierali informacje o współpracy rodziny z asystentami.

(akta kontroli str. 129-146, 575-603)

We wszystkich rodzinach, objętych pomocą asystenta na terenie gminy, podstawowym problemem była niewydolność wychowawcza, która miała związek z wielodzietnością (3-8 dzieci), nieporadnością życiową, nadużywaniem alkoholu przez jednego lub oboje rodziców, niekiedy z przemocą, co z kolei wywoływało problemy emocjonalne i edukacyjne u dzieci.

(akta kontroli str. 575-603)

Dominującą formą aktywności asystentów było odrabianie lekcji z dziećmi oraz pokazywanie im różnych możliwości ciekawego spędzania czasu wolnego. Ponadto asystenci próbowali pokazać rodzinom, jak efektywnie gospodarować niewielkimi środkami (wspólne racjonalne zakupy), sprzątać, prać i gotować, pielęgnować dzieci, dzielić się obowiązkami, stosować konsekwentne zakazy i dozować nagrody w wychowaniu dzieci. Zachęcali rodziny do poprawy warunków bytowych (remont, wykończenie pomieszczeń mieszkalnych i ich odmalowanie, zadbanie o meble i wyposażenie). Próbowali także łagodzić konflikty między małżonkami, nakłaniać do aktywnego poszukiwania pracy i pomagać w znalezieniu zatrudnienia, pomagać w podjęciu leczenia alkoholo-

²³ Art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁴ Jak wyżej – art. 15 ust. 3.

²⁵ Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt 15.

lizmu i wytrwałości w abstinencji, pomagać w podjęciu decyzji o leczeniu innych schorzeń, przeprowadzeniu badań lekarskich, udaniu się do psychologa. W dwóch rodzinach udało się osiągnąć zamierzony cel i dalsza pomoc asystenta nie była potrzebna. Osiągnięto także cele częściowe. W wypadku dwóch rodzin udało się skutecznie namówić ojców do podjęcia leczenia z alkoholizmu, w kilku rodzinach dzieci zdały poprawki i przeszły do następnych klas, w kilku rodzinach ograniczono spożywanie alkoholu, poprawiły się relacje między rodzicami i dziećmi, polepszyły się warunki mieszkaniowe, dzieci po raz pierwszy wyjechały na kolonie, jedno z dzieci umieszczone zostało w szkole specjalnej z internatem.

Analiza badanej dokumentacji wskazuje, że asystenci nawiązywali na ogół przyjazne relacje z rodzinami podopiecznych – skargi na ich pracę ze strony rodzin pojawiały się sporadycznie. Tylko jedna rodzina całkowicie zrezygnowała ze współpracy z asystentem.

(akta kontroli str. 575-603)

Asystenci współpracowali z poradnią psychologiczno-pedagogiczną, poradnią leczenia uzależnień, z placówkami oświatowymi (przedszkola, szkoły, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze). Ponadto asystenci na prośbę rodziny lub z własnej inicjatywy towarzyszyli rodzinom przy wizytach lekarskich o różnej specjalizacji i pomagali w załatwianiu spraw urzędowych, w tym szczególnie w wypełnianiu dokumentów.

Asystenci rodziny współpracowali także z właściwymi pracownikami socjalnymi. Pracownicy socjalni brali udział w pierwszym spotkaniu asystentów z rodzinami. Asystenci na bieżąco omawiali sprawy i problemy wynikające z pracy z rodzinami z pracownikami socjalnymi i innymi pracownikami zatrudnionymi w Ośrodku.

(akta kontroli str. 747-751)

Ustalone
nieprawidłowości

Na 15 skontrolowanych spraw, w dwóch nie opracowano wymaganych ustawowo planów pracy z rodziną. Dla sześciu rodzin, z którymi współpracę rozpoczęto w latach 2012-2013, plany opracowano dopiero w październiku 2014 r. W żadnym z tych planów nie wskazano terminów realizacji działań ukierunkowanych na przezwyciężenie trudnych sytuacji. Nie sporządzono też czterech okresowych ocen sytuacji rodziny za 2012 r. i dziewięciu – za 2013 r. Uchybienia w dokumentacji, zwłaszcza brak planów pracy i okresowych ocen sytuacji rodzin, świadczy o niewykonywaniu w sposób skuteczny nadzoru nad pracą asystentów oraz utrudnia ocenę ich pracy.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK²⁶, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Podjęcie niezbędnych decyzji zapewniających:
 - sporządzanie przez asystentów rodziny wymaganych planów pracy z rodziną²⁷;
 - terminowe sporządzanie przez asystentów rodziny okresowych ocen sytuacji rodziny²⁸, w powiązaniu z opisem realizacji celów zapisanych w planach;
 - rzetelne sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej²⁹.
2. Określenie zadaniowego czasu pracy dla asystenta rodziny zatrudnionego na podstawie umowy o pracę³⁰.
3. Finansowanie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny, niezależnie od formy zatrudnienia³¹.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Kierownika Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim, drugi do akt kontroli.

²⁶ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

²⁷ Art. 15 ust.1 pkt 1 i art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁸ Jak wyżej – art. 15 ust.1 pkt 15.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej wskazane w przypisie 21.

³⁰ Art. 17 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

³¹ Jak wyżej – art. 176 pkt 4 lit. b.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń	Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK ³² , kierownikowi Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli.
Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków	Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym 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.

Warszawa, dnia 5 grudnia 2014 r.

Kontrolerzy
Główny specjalista kontroli państwowej

Anna Marszałek-Rochowicz
Specjalista kontroli państwowej

Marcin Grabowski

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

z up. Andrzej Lewiński
wicedyrektor

³² Ustawa wskazana w przypisie 26.