

KPS-4101-004-01/2014
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.	
Kontroler	Stanisław Chrzanowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89399 z 30 września 2014 r.	(akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pruszkowie, 05-804 Pruszków, ul. Helenowska 3A.	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Teresa Kostrzewska, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie.	(akta kontroli str. 3)

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 marca 2012 r. do października 2014 r.) zatrudniał w tym celu osoby posiadające wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe. Asystenci prawidłowo realizowali swoje zadania³ podejmując działania adekwatne do problemów stwierdzonych w rodzinach i właściwie je dokumentując. Ośrodek zapewnił asystentom wsparcie merytoryczne (w ramach specjalistycznego poradnictwa), a także możliwości podnoszenia kwalifikacji. Cele główne planu pracy zrealizowano w przypadku 15 rodzin i dotyczyły one m.in.: wypracowania prawidłowych relacji w rodzinie między rodzicami i dziećmi, poprawy zachowania dzieci w szkole, uporządkowania spraw urzędowych dot. rodziny oraz podjęcia terapii uzależnień.

NIK zwraca natomiast uwagę na brak ciągłości zatrudnienia asystentów, w wyniku czego nastąpiła przerwa w wykonywaniu przez nich zadań w I półroczu 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu faktycznego	Rada Miasta w Pruszkowie powierzyła MOPS ⁴ realizację zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, a polegających na udzielaniu wsparcia rodzinom mającym trudności opiekuńczo-wychowawcze. W tym celu w Ośrodku została utworzona ⁵ Sekcja ds. Asysty Rodzinnej (w Dziale Pomocy Społecznej).
------------------------	--

[akta kontroli str. 9, 42-78]

Rada Miasta w Pruszkowie przyjęła w styczniu 2013 r. Gminny Program Wspierania Rodziny dla Miasta Pruszkowa na lata 2013-2015⁶ i wskazała MOPS jako jednostkę odpowiedzialną za jego prawidłową realizację. Celem głównym ww. programu jest zapewnienie kompleksowego systemu wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a celami szczegółowymi: zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych wymagających interwencji i rozwiązywanie już istniejących oraz zabezpieczenie podstawowych potrzeb bytowych dziecka i rodziny. Program uwzględnił instytucję asystenta rodziny w udzielaniu

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 Określone w art. 15 ust. 1 ustawy wskazanej w przypisie 1.

⁴ Uchwała nr XXXIX/352/2013 z dnia 28 listopada 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie.

⁵ Zarządzenie nr 3 z dnia 7 stycznia 2012 r.

⁶ Uchwała Nr XXIX/266/2013 Rady Miejskiej w Pruszkowie z dnia 31 stycznia 2013 r.

wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych (w ramach działań podejmowanych w celu realizacji pierwszego celu szczegółowego).

[akta kontroli str.259-265]

W okresie objętym kontrolą asystenci rodziny byli rekrutowani spoza pracowników Ośrodka, na podstawie otwartego i konkurencyjnego postępowania. Procedura naboru obejmowała przegląd ofert, złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko oraz rozmowy kwalifikacyjne, przeprowadzane przez kierownictwo MOPS. Na jedno miejsce przypadało przeciętnie 5-6 kandydatów. Oceniano przede wszystkim spełnianie kryteriów formalnych, określonych w ustawie oraz doświadczenie zawodowe, ze szczególnym uwzględnieniem praktyki w pracy z rodzinami wymagającymi wsparcia.

[akta kontroli str. 4-7]

W okresie objętym kontrolą Ośrodek zatrudniał asystentów rodziny na podstawie umowy o pracę, na czas określony i w pełnym wymiarze czasu pracy. W 2012 r. zatrudniano na tym stanowisku dwie osoby (od 1 i od 19 marca do 31 grudnia 2014 r.), w ramach projektu *Serwis rodzinny*⁷. W II półroczu 2013 r. w Ośrodku zatrudniono kolejne dwie osoby (od 8 lipca i od 1 sierpnia do 31 grudnia 2013 r.), finansując ich wynagrodzenia ze środków *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*⁸. W następnym roku nie zachowano ciągłości zatrudnienia asystentów – z uwagi na ograniczone środki finansowe pierwszą osobę na tym stanowisku przyjęto 16 czerwca, a kolejną – 23 czerwca (umowy zawarto do końca 2014 r.). Na okres od 16 czerwca do 31 grudnia 2014 r. zatrudniono jeszcze jedną osobę – również ze środków ww. Programu. W badanym okresie nie było przypadków rezygnacji z pracy na stanowisku asystenta rodziny.

[akta kontroli str. 8-9]

W chwili zatrudnienia asystenci rodziny spełniali wymagania ustawowe⁹ – posiadali wykształcenie wyższe (kierunki pedagogika i psychologia) oraz doświadczenie w pracy z dziećmi i rodzinami dysfunkcyjnymi. Podnosili swoje kwalifikacje przez udział w szkoleniach i konferencjach, m.in. dotyczących planowania i realizacji zadań na rzecz rodziny, metod leczenia osób uzależnionych, pracy socjalnej z rodziną, technik i metod współpracy podmiotów działających na rzecz rodziny oraz nowych technologii. Szkolenia były bezpłatne lub finansowane przez Ośrodek. Asystenci mieli ponadto zapewnione wsparcie merytoryczne ze strony innych pracowników Ośrodka, w tym kierownika Sekcji ds. Asysty Rodzinnej i psychologa.

[akta kontroli str.11-12, 41-69]

W 2012 r. na rzecz asystentów rodziny wydatkowano 72,1 tys. zł, w następnym roku – 122,7 tys. zł, a do 30 września 2014 r. – 91,1 tys. zł. Wydatki zostały w całości przeznaczone na wynagrodzenia asystentów i zostały finansowane ze środków EFS, w ramach Projektu *Serwis Rodzinny*¹⁰ (lata 2012-2014) oraz ze środków *Resortowego programu wspierania rodziny i pieczy zastępczej*¹¹ (lata 2013-2014). W większości koszty zatrudnienia asystentów zostały pokryte ze środków EFS – w 2012 r. całość wydatków została sfinansowana z tych środków, w 2013 r. – 96,4 tys. zł (78,5%), a w 2014 r. (do końca września) – 66 tys. zł (72,4%).

Niewykorzystane środki z EFS (3.893 zł za 2012 r. oraz 1.305 zł – za 2013 r.) oraz z Programu (1.138 zł) zostały w terminie zwrócone na rachunek bankowy Urzędu Miasta.

[akta kontroli str. 25-40, 79-92]

W 2012 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystentów rodziny było wyższe od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracowników socjalnych, a w latach 2013-2014 –

⁷ Projekt finansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, PO Kapitał Ludzki, Priorytet VII Promocja Integracji Społecznej, Działanie 7.1 *Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji*, Poddziałanie 7.1.1 *Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej*.

⁸ *Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2013 r. – Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej; Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2014 r. Dalej: Program.*

⁹ Art. 12 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁰ Umowy zawarte z Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych.

¹¹ Umowy zawarte z Wojewodą Mazowieckim.

niższe. Średnia dla asystentów rodziny w 2012 r. wyniosła 3.800 zł, a dla pracownika socjalnego 3.359 zł. W 2013 r. było to odpowiednio 3.150 zł i 3.383 zł, natomiast według stanu na 30 września 2014 r. – 3.020 zł i 3.307 zł. Średnie wynagrodzenie asystentów w 2012 r. było wyższe niż w latach następnych, gdyż byli oni w tym roku finansowani wyłącznie ze środków unijnych.

Asystenci nie otrzymywali zwrotu kosztów poniesionych w związku z realizacją swoich zadań (nie występowali o zwrot kosztów).

[akta kontroli str. 79, 81-92]

W okresie objętym kontrolą liczba przydzielonych jednemu asystentowi rodzin nie przekraczała ustawowego limitu 20 (na jednego zatrudnionego asystenta w projekcie Serwis rodzinny przypadło przeciętnie od 16 do 19 rodzin, a wśród asystentów finansowanych z Resortowego programu – od 6 do 9). Dokonując przydziału uwzględniano wykształcenie i predyspozycje asystenta w relacji do stwierdzonych w rodzinie dysfunkcji, a także brano pod uwagę miejsce zamieszkania rodziny i asystenta (rejonizacja).

Asystenci dokumentowali podejmowane czynności korzystając ze wzorów formularzy określonych przez Dyrektora Ośrodka¹² dla projektu *Serwis Rodzinny*. W ramach prowadzonej sprawozdawczości sporządzano m.in. wykazy spotkań odbytych w ciągu roku z rodziną oraz okresowe sprawozdania z pracy asystenta rodziny (kwartalne i półroczne), zawierające zestawienie celów szczegółowych i efekty podejmowanych działań.

[akta kontroli str. 70-78, 93-142, 145-222]

W okresie objętym kontrolą półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonania zadań z zakresu wspierania rodziny¹³, były terminowo sporządzane według wymaganego wzoru¹⁴ i przekazywane do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego (do końca lipca danego roku oraz końca stycznia roku następnego).

Sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny¹⁵ za lata 2012-2013 zostało przedstawione na posiedzeniu Komisji Zdrowia i Opieki Społecznej Rady Miejskiej w Pruszkowie w dniu 21 maja 2014 r. Natomiast informacja z realizacji Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Miasta Pruszkowa na lata 2013-2015, została przedstawiona na posiedzeniu ww. Komisji w dniu 17 września 2014 r.

[akta kontroli str. 275-296]

*Ustalone
nieprawidłowości*

*Uwagi dotyczące
badanej
działalności*

Ocena cząstkowa

W działalności Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Niezapewnienie ciągłości finansowania działalności asystentów na początku 2014 r. było przyczyną przerwy w ich zatrudnieniu, a tym samym przyczyną przerwy w realizacji planu pracy z rodzinami objętymi wsparciem.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie w zbadanym obszarze.

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

*Opis stanu
faktycznego*

1. Szczegółowemu badaniu poddano dokumentację 79 rodzin¹⁶ objętych wsparciem asystentów w okresie od marca 2012 r. do października 2014 r., w tym 17 rodzin, których dzieci przebywały w pieczy zastępczej. Przydzielanie asystenta następowało zgodnie z obowiązującymi regulami

¹² Zarządzenie nr 16 z dnia 28 grudnia 2012 r.

¹³ Art. 176 pkt 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁴ 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 rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej w tej sprawie z dnia 4 grudnia 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1371).

¹⁵ Realizacja Gminnego Programu Wspierania Rodziny dla Miasta Pruszkowa na lata 2013-2015. Art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁶ Pięć rodzin w badanym okresie dwukrotnie obejmowano wsparciem asystenta.

ustawowymi¹⁷, na podstawie wniosku pracownika socjalnego. Wszystkie rodziny objęte asystą wyraziły zgodę na pracę z asystentem. Podstawą do sporządzenia wniosku był wywiad środowiskowy¹⁸, sporządzany przez właściwego pracownika socjalnego oraz analiza sytuacji rodziny, opracowana w szczególności pozwalająca na przygotowanie planu pracy z rodziną. Od złożenia wniosku o przydzielenie asystenta rodzinie mającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, do dnia podpisania zgody na współpracę z asystentem nie upływało więcej niż 19 dni (poza wstępnym okresem zatrudniania asystentów w 2012 r.), a w większości przypadków następowało to w ciągu kilku dni.

Opracowane przez asystentów (we współpracy z rodziną oraz w konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym) plany działania odpowiadały na problemy rodziny, zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz analizach sytuacji rodziny. Odnosiły się do stwierdzonych deficytów i możliwości rodziny oraz obejmowały działania mające na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, terminy ich realizacji i przewidywane efekty¹⁹.

[akta kontroli str. 70-78, 97-142, 146-222]

W okresie objętym kontrolą pomoc udzielania rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi była adekwatna do sytuacji i potrzeb każdej z tych rodzin. Celem rozwiązania problemów rodzinnych, uzyskania wiedzy o sytuacji szkolnej dzieci i ustalenia dla nich najbardziej optymalnych form pomocy, asystenci podejmowali współpracę z poradnią psychologiczno-pedagogiczną, poradnią leczenia uzależnień oraz placówkami oświatowymi (przedszkola, szkoły, specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze). W podejmowanych działaniach asystenci koncentrowali się przede wszystkim na poprawie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziców, w tym w zakresie opieki nad zdrowiem dzieci (badania, szczepienia, rehabilitacja, korygowanie wad wzroku, słuchu, leczenie stomatologiczne), wspieraniu członków rodzin w leczeniu uzależnień (alkohol, narkotyki, hazard) oraz wykształceniu umiejętności prowadzenia domu i zarządzania budżetem domowym.

[akta kontroli str. 245-258]

Asystenci rodziny sporządzali okresowe oceny sytuacji rodziny (nie rzadziej niż raz na pół roku)²⁰. Oceny te były zamieszczane w sprawozdaniach stanowiących podsumowanie dotychczasowych osiągnięć w pracy z rodziną i zawierających ewentualne sugestie dotyczące dalszej pracy.

[akta kontroli str. 70-78, 97-142 146-222]

Oprócz sprawozdań z realizacji planu pracy, asystenci sporządzali też notatki o zdarzeniach niestandardowych, mogących mieć w ich ocenie wpływ na funkcjonowanie rodziny. Bezpośredni nadzór nad pracą asystentów i realizacją planu pracy sprawował kierownik Sekcji ds. Asysty Rodzinnej, który prowadził bieżące konsultacje z asystentami, pracownikami socjalnymi i innymi pracownikami Ośrodka. Ponadto zatwierdzał plany pracy i sprawozdania z ich realizacji oraz kontrolował zgromadzoną dokumentację (plany pracy, sprawozdania, opis kontaktów z rodziną i innymi instytucjami, np. placówkami oświatowymi, ośrodkami zdrowia, sądami, urzędami pracy itp).

Po zakończeniu współpracy z asystentami, rodziny były monitorowane przez pracowników socjalnych MOPS.

[akta kontroli str. 70-78, 97-142 146, 147-222 242-244]

Łącznie w badanym okresie współpracę z asystentem rozpoczęło 79 rodzin, w tym 15 zakończyło ją w wyniku osiągnięcia celów (18,9%), a 20 zrezygnowało ze współpracy, w tym 5 z powodu zmiany miejsca zamieszkania. Według stanu na 30 września 2014 r., współpracę kontynuowały 44 rodziny.

[akta kontroli str. 93-142]

¹⁷ Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz art. 109 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.).

¹⁸ Na zasadach określonych w art. 107 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.), w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁹ Art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁰ Jak wyżej – Art. 15 ust. 1 pkt. 15.

Dyrektor MOPS, m.in. w związku z obligatoryjnym charakterem przepisów znowelizowanej ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, wystąpił 15 września 2014 r. do Urzędu Miasta w Pruszkowie o uwzględnienie powyższych regulacji przy konstruowaniu budżetu na 2015 r.

[akta kontroli str. 261]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności k Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli²¹, wnosi o zapewnienie ciągłości finansowania asystentów rodziny w celu utworzenia stabilnego kadrowo zespołu asysty rodzinnej, zdolnego do skutecznego i efektywnego realizowania powierzonych zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Dyrektorowi Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Pruszkowie 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 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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 18 grudnia 2014 r.

Kontroler:
Specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Stanisław Chrzanowski

z up. Andrzej Lewiński
wicedyrektor

²¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.).