



04519014

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-029-02/2014

P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/048 – Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontroler	Marcin Bielawski – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie nr 91485 z dnia 13 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grajewie, ul. Komunalna 6, 19-200 Grajewo (zwany dalej „GOPS”)	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Weronika Szymanowska – Kierownik	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

GOPS w Grajewie zapewnił pomoc i wsparcie asystentów rodzinom mającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W okresie objętym kontrolą¹, zatrudniano asystentów rodzin, którzy wywiązywali się z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej². Zapewniono im wsparcie merytoryczne i możliwość podnoszenia kwalifikacji. Asystenci wspomagali rodziny w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i życia codziennego m.in.: w planowaniu budżetu domowego, rozwiązywaniu problemów związanych z opieką nad dziećmi, załatwieniu spraw w urzędach czy wizytach lekarskich. Ich praca była właściwie dokumentowana. Opracowywali m.in. plany pracy z rodzinami, sporządzali dokumentację działań mających na celu pomoc rodzinom objętym wsparciem oraz przeprowadzali i przedkładali kierownictwu Ośrodka wymagane przepisami prawa okresowe oceny sytuacji rodzin otoczonych ich opieką.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, na niezachowanie ciągłości zatrudnienia asystenta, skutkujące przerwaniem na dwa miesiące pracy z rodzinami. Przerwa w zatrudnieniu asystentów była wynikiem niezapewnienia wystarczających środków na ich funkcjonowanie i oparcia się przede wszystkim na środkach pozyskanych z dotacji. Podkreślić należy też, że w przygotowywanych przez asystentów planach pracy z rodzinami nie określano terminów realizacji celów długoterminowych, ukierunkowanych na przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych rodzin objętych wsparciem, do czego zobowiązywał art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na nierzetelnym wykazaniu w trzech z pięciu sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej danych dotyczących ilości rodzin, z którymi zakończono współpracę, co nie miało jednak wpływu na zadania realizowane przez asystentów rodzin.

¹ Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2012 r. do końca września 2014 r.

² Dz. U. z 2013, poz.135 ze zm.; ustawa zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów

1.1. Zadania w zakresie wsparcia rodziny na terenie Gminy Grajewo realizował GOPS w Grajewie³. W Gminie liczącej 6178 mieszkańców, liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej wrosła z 37 w 2010 roku do 45 na koniec III kwartału 2014 roku. Pomoc tym rodzinom niesła w 2012 roku dwóch asystentów, a w latach 2013-2014 jeden. Na stanowiskach asystenta od czerwca 2012 roku pracowały trzy osoby:

- pierwsza w okresie od 1 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. w wymiarze 120 godzin miesięcznie na podstawie umowy zlecenia. Po zrealizowaniu umowy pracownik nie wyraził chęci dalszej współpracy;
- druga na podstawie umowy zlecenia od dnia 1 października 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. w wymiarze 40 godzin tygodniowo oraz trzech umów o pracę w pełnym wymiarze czasu zawartych na okresy od 1 stycznia 2013 r. do 31 marca 2013 r., od 1 kwietnia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. i od 1 marca 2014 r. do 30 czerwca 2014 r. Przy czym w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 28 lutego 2014 r. wystąpiła przerwa w zatrudnieniu asystenta. Po zakończeniu ostatniej umowy asystent zrezygnował z pracy z powodów osobistych;
- trzecia na podstawie dwóch umów o pracę zawartych na okres od 1 lipca 2014 r. do 30 września 2014 r. oraz od 30 października 2014 r. do 31 grudnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-19, 48, 176-178)

W 2012 roku zawierano umowy zlecenia z asystentami, gdyż jak wyjaśniła Kierownik GOPS, traktowano ten okres jako przygotowanie do pracy asystentów z rodzinami i podpisywano z nimi umowy tylko na okres finansowania ich zatrudnienia z „Programu wsparcia społeczno-zawodowego aktywizacji zawodowej dla osób objętych pomocą GOPS w Grajewie” finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz II edycji w 2012 roku Resortowego Programu Wsparcia Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej⁴. W latach 2013-2014 okres na jaki zawierano umowy z asystentami uzależniony był od uzyskania środków w ramach Programu Resortowego. Od 1 stycznia 2014 r. do 28 lutego 2014 r. GOPS nie zatrudniał asystentów rodziny, Kierownik GOPS wyjaśniła, że ze względu na trudną sytuację finansową Gminy zaplanowana została przerwa zimowa, a nadzór nad rodzinami przekazano pracownikom socjalnym. Asystent został zatrudniony ponownie dopiero po uzyskaniu informacji o możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 176-178)

Nabór na stanowiska asystentów przeprowadzono w formie dwóch otwartych konkursów, które odbyły się w maju 2012 roku i czerwcu 2014 roku. W obu postępowaniach zgłoszenia złożyło po ośmiu kandydatów (wszyscy spoza GOPS), z których wymagania spełniali w pierwszym konkursie wszyscy kandydaci, a w drugim sześciu. Po przeprowadzeniu rozmowy kwalifikacyjnej zatrudniono osoby, które uzyskały największą ilość punktów. W październiku 2012 roku zatrudniono asystenta bez przeprowadzenia konkursu, ponieważ jak wyjaśniła Kierownik osoba, z którą zawarto umowę: *złożyła dokumenty aplikacyjne już w pierwszym postępowaniu uzyskując wysoki wynik i odbyła w GOPS staż*. Zatrudnienie w Ośrodku asystentów rodziny nie miało wpływu na liczbę zatrudnionych pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 4-9)

1.2. Osoby zatrudnione na stanowiskach asystenta rodziny posiadały wykształcenie wymagane art. 12 ust. 1 pkt 1 a ustawy o wspieraniu rodziny oraz doświadczenie zawodowe związane z pracą z rodziną i dziećmi.

(dowód: akta kontroli str. 5-7)

1.3. Asystenci zatrudnieni w GOPS na podstawie umowy o pracę stosownie do art. 12 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny systematycznie podnosili swoje kwalifikacje zawodowe. Uczestniczyli m.in. w: bezpłatnych szkoleniach organizowanych przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białymstoku, kursie „Asystent Rodziny” obejmującym zagadnienia określone w § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r.

³ Uchwała nr 154/XXIX/09 Rady Gminy Grajewo z dnia 18 marca 2009 roku w sprawie nadania Statutu Gminnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Grajewie oraz uchwała Rady Gminy Grajewo z dnia 4 marca 2014 r. Nr 198/XXXII/14 w sprawie Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej.

⁴ Zwany dalej „Programem Resortowym”.

w sprawie szkoleń asystenta rodziny⁵ oraz w kursach dotyczących pracy socjalnej z rodziną wieloprotblemową, pracy z osobami uwięzłanymi w przemoc w rodzinie, specyfiki pracy z dzieckiem i rodziną z problemami przemocy w rodzinie w placówkach wsparcia dziennego oraz komunikacji interpersonalnej. Na szkolenia asystenci byli kierowani przez Kierownika GOPS. Udziału w szkoleniach nie brał asystent, który pracował do końca 2012 roku, gdyż jak wyjaśniła Kierownik GOPS był zatrudniony zbyt krótko.

W badanym okresie na szkolenia wydatkowano 482 zł (tj. 0,7% wszystkich wydatków na asystentów rodziny). Wydatki dotyczyły pokrycia kosztów dojazdów jednego pracownika na szkolenia w 2013 roku. (dowód: akta kontroli str. 5-9)

1.4. Zakres zadań określony dla asystentów rodziny w umowach zlecenia zawartych w 2012 roku oraz zakresy czynności asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę od 2013 roku zawierały wszystkie obowiązki asystenta rodziny określone w art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 10-12, 20-28)

1.5. Wsparcie merytoryczne i prawne, w ramach którego asystenci mogliby konsultować trudniejsze przypadki czy sytuacje zapewniał Kierownik GOPS i pracownicy socjalni oraz radca prawny Urzędu Gminy w Grajewie. Ponadto GOPS zatrudniał psychologa w punkcie konsultacyjnym w okresach od 8 czerwca do 21 grudnia 2012 r., od 18 czerwca do 20 grudnia 2013 r. oraz od 6 czerwca 2014 r. do 19 grudnia 2014 r. Z wyjaśnień złożonych przez asystenta rodziny wynika, że udzielone wsparcie było wystarczające. (dowód: akta kontroli str. 29-38, 176-182)

1.6. W Regulaminie Organizacyjnym GOPS⁶ nie uwzględniono stanowiska asystenta rodziny. Kierownik jednostki wyjaśniła, że asystent służbowo podlega Kierownikowi GOPS, zaś stosowne zmiany do regulaminu zostaną wprowadzone od dnia 1 stycznia 2015 r. tj. z chwilą powstania obowiązku zatrudnienia asystentów przez gminy. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 39-47, 176-178)

Nadzór nad asystentami prowadzony był na bieżąco poprzez konsultację trudnych sytuacji w rodzinach podległych oraz weryfikację przez Kierownika GOPS dokumentacji sporządzanej przez asystentów. Ponadto w 2012 roku przeprowadzona została ocena działań asystenta w pięciu rodzinach objętych opieką, w których przeprowadzono badania ankietowe. Jednostka nie prowadziła ewaluacji działań asystentów. Kierownik GOPS wyjaśniła, że ewaluacji nie prowadzono ze względu na krótki okres ich działania, a także z powodu zmian na stanowisku asystenta, co utrudnia efektywną ocenę wpływu ich działań na poprawę sytuacji rodzin objętych opieką. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 49-61)

1.7. Wydatki poniesione w okresie objętym kontrolą na rzecz asystentów wyniosły 68,5 tys. zł, z czego środki własne stanowiły 14% (9,3 tys. zł), środki z dotacji celowej⁷ 64% (43,8 tys. zł), środki z Unii Europejskiej⁸ 22% (15,4 tys. zł). Środki wydatkowano na wynagrodzenia asystentów (68 tys. zł) i pokrycie kosztów dojazdów na szkolenia (0,5 tys. zł). Wydatki poniesione na rzecz asystentów stanowiły w badanym okresie 0,6% wydatków GOPS. Z wyjaśnień Kierownika GOPS wynika, że GOPS jest przygotowany na finansowanie w 2015 roku jednego stanowiska pracy asystenta przez okres 7 miesięcy własnymi środkami. W przypadku braku środków zewnętrznych GOPS zwróci się o wsparcie do Gminy. (dowód: akta kontroli str. 62-63, 176-178)

1.8. W latach 2012-2014, na podstawie art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny GOPS otrzymał dotację z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów zatrudniania asystentów w wysokościach odpowiednio 7,5 tys. zł, 20,7 tys. zł i 15,6 tys. zł, co stanowiło 33%, 77% oraz 83% poniesionych w tych latach na ten cel wydatków. Przyznane środki zostały wykorzystane zgodnie z zawartymi umowami⁹ na sfinansowanie wynagrodzeń asystentów rodziny. Sprawozdania z wykorzystania dotacji za 2012 i 2013 rok przekazano Wojewodzie

⁵ Dz. U. Nr 272, poz. 1608.

⁶ Zarządzenie nr 272/12 Wójta Gminy Grajewo z dnia 26 listopada 2012 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego GOPS w Grajewie.

⁷ W ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Sytemu Pieczy Zastępczej.

⁸ Uzyskane w ramach programu „Program wsparcia społeczno-zawodowego aktywizacja zawodowa dla osób objętych pomocą GOPS w Grajewie” finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego.

⁹ Z dnia 24 października, 2012 r., 29 maja 2013 r., 3 czerwca 2014 r.

Podlaskiemu zgodnie z § 6 ust. 1 i § 5 ust. 1 zawartych umów w terminie do 30 dni od zakończenia zadania tj. 8 stycznia 2013 r. i 14 stycznia 2014 r. Osiągnięto również zakładane we wnioskach¹⁰ o dotacje efekty w postaci objęcia opieką asystenta siedmiu rodzin w 2012 roku, 12 rodzin w 2013 roku i 15 rodzin w 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 65-92)

1.9. Wynagrodzenie asystentów nie było niższe niż minimalny poziom określony Regulaminem wynagrodzenia pracowników GOPS¹¹ oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹². Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta w latach 2012-2014 wynosiło 1.873 zł (od 1.740 zł do 2.200 zł) brutto, z czego w 2012 roku - 2.026 zł, w 2013 roku - 1.740 zł, w 2014 roku - 1.853 zł. W tym samym okresie przeciętne wynagrodzenie pracownika socjalnego wynosiło 3.270 zł brutto i było wyższe od wynagrodzenia asystenta o 38% w 2012 roku, 47% w 2013 roku i 43% w 2014 roku.

Różnice w wysokości przeciętnego wynagrodzenia asystentów rodziny oraz pracowników socjalnych spowodowane były tym, że trzem pracownikom socjalnym przyznano na podstawie art. 121 ust. 3 a ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹³, 250 zł dodatek m.in. za świadczenie pracy w środowisku oraz przeprowadzanie wywiadów. Wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w GOPS otrzymywali dodatek stażowy w wysokości 20%, który nie przysługiwał asystentom. Ponadto z wyjaśnień Kierownik GOPS wynika, że wynagrodzenia asystentów były niższe niż pracowników socjalnych, gdyż ograniczały je limity określone w Programie Resortowym, zgodnie z którymi wynagrodzenia asystentów finansowane z programu nie powinny przekraczać 2,5 tys. zł brutto miesięcznie.

(dowód: akta kontroli str. 5-9, 93-97)

1.10. Liczba rodzin objętych opieką przez asystenta nie przekraczała limitu 20 rodzin określonego w art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny. W 2012 roku pod opieką dwóch asystentów rodziny pozostało 12 rodzin, z czego jeden pracował z pięcioma rodzinami, a drugi z siedmioma. W 2013 i 2014 roku pod opieką jednego asystenta pozostało odpowiednio 12 i 17 rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 98)

1.11. Asystenci podejmowane działania dokumentowali wykorzystując opracowane w GOPS wzory dokumentów w m.in. diagnozy rodziny, planu pracy, kart indywidualnych konsultacji (z podpisem przedstawiciela rodziny), sprawozdań z pracy z rodziną, informacji o sytuacji podopiecznych, kart informacyjnych rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 211-234)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 28 lutego 2014 r. GOPS nie zatrudniał asystentów rodziny, skutkiem czego była dwumiesięczna przerwa w opiece asystenta nad rodzinami potrzebującymi wsparcia. Kierownik GOPS wyjaśniła, że ze względu na trudną sytuację finansową Gminy zaplanowana została przerwa zimowa, a nadzór nad rodzinami przekazano pracownikom socjalnym. Asystent został zatrudniony ponownie dopiero po uzyskaniu informacji o możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 5-7, 98, 176-178)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie zatrudnienia i organizacji pracy asystentów rodziny.

¹⁰ W umowach zawartych w latach 2012–2014 z Wojewodą Podlaskim na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia asystentów rodziny nie określano planowanych do osiągnięcia efektów zatrudnienia asystentów zawartych w Resortowych Programach Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej w poszczególnych latach objętych dofinansowaniem.

¹¹ Zarządzenie Nr 1/09 Kierownika GOPS w Grajewie z dnia 15 maja 2009 r. zmienione zarządzeniem nr 4/2012 z dnia 2 grudnia 2012 r.

¹² Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.

¹³ Dz. U. Nr z 2013 r., poz. 182 ze zm.

Opis stanu
faktycznego

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

2.1. W okresie od 1 czerwca 2012 r. do 30 września 2014 r. asystenci sprawowali opiekę łącznie nad 19 rodzinami z terenu Gminy Grajewo mającymi problemy opiekuńczo-wychowawcze. W 2012 roku objęto opieką 12 rodzin, w 2013 roku liczba rodzin objętych opieką zwiększyła się o trzy, a w 2014 roku o cztery. W wyniku badania dokumentacji wszystkich rodzin (19) stwierdzono, że:

- a) w przypadku 12 rodzin, stosownie do art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny, bezpośrednio po powzięciu informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadzał wywiad środowiskowy oraz dokonywał analizy sytuacji rodziny, na podstawie której Kierownik GOPS podejmowała decyzję o przyznaniu asystenta. W siedmiu rodzinach asystent został przydzielony w okresie od 36 do 148 dni od sporządzenia wywiadu środowiskowego. Kierownik GOPS wyjaśniła, że wywiady nie były przeprowadzane bezpośrednio przez przydzieleniem asystenta rodziny, ponieważ: *Rodziny te były znane pracownikom socjalnym, w chwili uzyskania środków na zatrudnienie asystentów wiedzieliśmy, które z nich kwalifikują się tego rodzaju pomocy.* W każdym przypadku przydzielenia asystenta rodziny występowało o zgodę osób objętych opieką, pracownicy socjalni sporządzali wywiady środowiskowe i dokonywali analizy sytuacji rodziny;
- b) w okresie objętym kontrolą opracowano łącznie 57 sześciomiesięcznych planów pracy dla wszystkich 19 rodzin objętych opieką, w których uwzględniono problemy oraz potrzeby i mocne strony rodziny stwierdzone w wywiadach środowiskowych i analizach sytuacji rodziny. Ustalono w nich krótko- i długoterminowe cele oraz efekty przeprowadzonych działań, które miały się utrzymywać także po zakończeniu współpracy z rodziną, np. nabycie przez rodzinę umiejętności samodzielnego realizowania spraw oraz rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych i poczucie kontroli nad własnym życiem;
- c) najczęściej udzielanymi formami wsparcia były: konsultacje i rozmowy motywujące z podopiecznymi i członkami ich najbliższej rodziny, treningi np. żywnościowe, budżetowe (racjonalne gospodarowanie), rozmowy z właściwymi dyrektorami szkół, do których uczęszczają dzieci i ich wychowawcami, motywowanie do konsultacji lekarskich, w tym do leczenia choroby alkoholowej, informowanie Policji o niepokojących zdarzeniach w rodzinie i współpraca przy wszczęciu procedury „Niebieskiej Karty”;
- d) asystenci spotykali się z rodzinami:
 - w 2012 roku średnio raz w tygodniu z 10 rodzinami i raz na dwa tygodnie z dwiema,
 - w 2013 roku raz w tygodniu z jedną rodziną, z sześcioma raz na dwa tygodnie, z czterema raz na trzy tygodnie i z jedną raz w miesiącu,
 - w 2014 roku raz w tygodniu z jedną rodziną, z 10 raz na dwa tygodnie i z sześcioma raz na trzy tygodnie.Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez asystenta optymalna częstotliwość spotkań wynosi trzy razy w ciągu miesiąca, potrzeba zwiększenia częstotliwości spotkań zachodzi tylko w sytuacjach kryzysowych. Kierownik GOPS wyjaśniła, że *W 2012 roku asystenci mieli mniej rodzin i mogli odwiedzać je częściej. W latach 2013-2014 zatrudniono jednego asystenta, którzy odbywali szkolenia więc częstotliwość była mniejsza. Ponadto, niektóre rodziny prowadzone były od 2012 roku i wymagały mniejszego nadzoru. Wpływ na częstotliwość spotkań miała również sytuacja rodziny, gdyż niektóre wymagają mniejszej częstotliwości spotkań.* Spotkania i podejmowane działania dokumentowano w notatkach służbowych;
- e) w jednym (z 19) przypadku zrealizowano wszystkie ustalone w planie pracy działania oraz osiągnięto zamierzone efekty, a w ośmiu przypadkach zrealizowano część zadań i osiągnięto część z zamierzonych celów. Zakładanych działań i celów nie zrealizowało osiem rodzin, zaś w dwóch przypadkach brak było możliwości oceny uzyskanych efektów;
- f) rodziny, których dzieci znajdowały się w pieczy zastępczej, nie korzystały z pomocy asystentów, dlatego też asystenci rodziny nie współpracowali z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi i koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej w przygotowaniu i realizacji planów pomocy tym dzieciom;

- g) we wszystkich przypadkach co pół roku asystenci dokonywali okresowych ocen rodzin objętych wsparciem, w których szczegółowo opisywano ich sytuację. Oceny przekazywano kierownictwu GOPS i wykorzystywano do dalszej pracy z rodziną i do sporządzania opinii o podopiecznych dla innych instytucji np. sądu;
- h) dokumentacja sporządzona przez asystentów odzwierciedlała sytuację objętych opieką rodzin i prowadzona była rzetelnie i systematycznie. Składały się na nią m.in. diagnoza rodziny, plan pracy, karty indywidualnych konsultacji (z podpisem przedstawiciela rodziny), sprawozdania z pracy z rodziną, informację o sytuacji podopiecznych, karty informacyjne rodziny;
- i) po zakończeniu pracy z rodziną asystent, a w okresie kiedy GOPS nie zatrudniał asystenta tj. od 1 stycznia do 28 lutego 2014 r. pracownicy socjalni, prowadzili monitoring sytuacji rodziny. Objęto nim cztery z pięciu rodzin z którymi zakończono współpracę (z jedną rodziną utracono kontakt i zaniechano monitoringu). Monitoring prowadzony był w formie comiesięcznych wizyt w rodzinach, które w czasie pracy z asystentem nie osiągnęły zakładanych efektów lub osiągnęły je częściowo oraz kwartalnych wizyt w rodzinie, która osiągnęła zaplanowane efekty. (dowód: akta kontroli str. 99-182)

2.2. W latach 2012–2014 (do końca września) asystenci rodziny zakończyli współpracę z odpowiednio z jedną, trzema oraz dwiema rodzinami, w tym: z czterema rodzinami zakończono współpracę bez osiągnięcia zakładanych efektów (z dwiema z nich nawiązano współpracę ponownie w następnym roku), jedna rodzina osiągnęła założone cele (wykonano szczepienia rodziny, podopieczny podjął pracę), a w jednej rodzinie zmieniono metody pracy z rodziną ze względu na zmianę jej sytuacji. Z wyjaśnień asystenta wynika, że przyczyną zaprzestania współpracy była utrata kontaktu z rodziną (pobyt ojca w zakładzie karnym, nieznane miejsce pobytu matki), skrupowanie w obecności asystenta (podane przez rodzinę jako przyczyna). Forma zatrudnienia asystenta nie miała wpływu na współpracę z rodziną i uzyskiwane przez asystentów efekty.

Czas trwania współpracy z rodziną, która osiągnęła założone cele wynosił dziewięć miesięcy, a u rodzin które nie osiągnęły zaplanowanych efektów wyniósł trzy, sześć i siedem miesięcy. Jednej rodzinie zmieniono metody pracy po sześciu miesiącach, a jedna zaprzestała współpracy po upływie miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 99, 104-107, 144-147, 156-159, 171-174, 179-182)

2.3. W GOPS nie opracowano metod oceny efektywności pracy asystentów. Nie otrzymano również wskazówek ani wytycznych w tym zakresie z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Kierownik GOPS wyjaśniła, że *„GOPS nie opracował i nie stosował metodologii efektywności działań asystentów, ponieważ osoby te były zatrudnione na krótki okres czasu, co nie pozwalało obiektywnie ocenić efektów ich pracy. Efekty działań oceniane są na bieżąco przez kierownictwo w postaci rozmów o podjętych działaniach i wskazówek moich lub pracowników socjalnych.”* (dowód: akta kontroli str. 176-178)

2.4. Z wyjaśnień uzyskanych od asystenta dotyczących stosowanych przez niego metod pracy z rodziną wynika, że:

- najskuteczniejsze były działania polegające na zachęcaniu do wspólnego spędzania czasu wolnego, trening planowania i prawidłowego wykonywania wydatków, oraz rozmowy, konsultacje oraz porady indywidualne na temat właściwego wychowania i sprawowania opieki,
- barierą w kontaktach był brak wyodrębnionego pomieszczenia do spotkań z członkami rodzin poza ich miejscem zamieszkania,
- podopieczni mieli zapewniony dostęp do specjalistów: w punkcie konsultacyjnym w GOPS (psycholog), w szkołach gminnych (pedagogzy), w ośrodkach zdrowia oraz poradniach lekarzy rodzinnych. Pracownicy socjalni przy współpracy z radcą prawnym i sądem, świadczyli pomoc w zakresie spraw urzędowych np. napisanie pozwu o alimenty, wniosku o ubezwłasnowolnienie lub sporządzenie innych dokumentów,
- maksymalna liczba rodzin z którymi asystent mógłby podejmować pracę, aby zapewnić skuteczność działania nie powinna przekraczać 10. (dowód: akta kontroli str. 179-182)

2.5. Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2013-2014 został przyjęty uchwałą Rady Gminy Grajewo z dnia 6 marca 2013 r.¹⁴. Określał on formy wsparcia w tym m.in. pomoc asystentów i zawierał m.in.: diagnozę sytuacji rodziny w Gminie Grajewo (niskie kompetencje wychowawcze, rozbieżności rodzin, przemoc, uzależnienia, choroby psychiczne, pogarszająca się sytuacja materialna oraz bezrobocie), cel główny – niesienie profesjonalnej pomocy rodzinie z dziećmi w kierunku wzmocnienia lub odzyskania jej zdolności w funkcjonowaniu społecznym oraz tworzenie sprzyjających ku temu warunków, cele szczegółowe m.in. zabezpieczenie potrzeb bytowych dziecka, zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych oraz rozwiązywanie już istniejących, diagnoza i analiza środowiska, rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny i zapewnienie jej specjalistycznego wsparcia, realizatorów programu, przewidywane efekty – poprawa funkcjonowania rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, przeciwdziałanie umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej oraz sposób finansowania i monitorowania programu.

Wójt wyjaśnił, że program uchwalono w marcu 2013 roku, tj. 14 miesięcy po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny, ponieważ „z ustawy nie wynika, że program powinien być uchwalony od 1 stycznia 2012 r.” (dowód: akta kontroli str. 183-192)

2.6. Wójt Gminy nie przedstawił Radzie Gminy rocznego sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz potrzeb związanych z realizacją zadań za 2012 rok. Z wyjaśnień Wójta wynika, że w 2012 roku Gmina nie miała Programu Wspierania Rodziny, w związku z czym nie przedstawiła Radzie stosownego sprawozdania. Informacje w zakresie wspierania rodziny w gminie przez asystentów rodziny Kierownik GOPS przedstawił Radzie Gminy w swoim sprawozdaniu z działalności ogólnej za 2012 rok. Sprawozdanie za rok 2013 z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny Wójt przekazał Radzie Gminy w dniu 4 marca 2014 r. W sprawozdaniu przedstawiono działania realizowane przez GOPS z zakresu wspierania rodziny. Wśród potrzeb związanych z realizacją ww. zadań wskazano m.in. na konieczność objęcia opieką około 30 rodzin. (dowód: akta kontroli str. 191-199)

2.7. Gmina terminowo składała Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny. W trzech sprawozdaniach wykazano informacje niezgodne ze stanem faktycznym. (dowód: akta kontroli str. 200-210)

2.8. W Gminie nie prowadzono kampanii informacyjnej dotyczącej asystentury rodziny. O możliwości z korzystania z usług asystenta rodziny pracownicy GOPS informowali rodziny w trakcie wizyt. Informację o ustanowieniu asystenta dla danej rodziny przekazywano innym instytucjom zajmującym się pracą z rodziną podczas wspólnych spotkań bądź rozmów telefonicznych. (dowód: akta kontroli str. 176-178)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na wykazaniu w składanych przez GOPS Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdaniach rzeczowo-finansowych za II półrocze 2012 roku oraz I i II półrocze 2013 roku niezgodnych ze stanem faktycznym danych dotyczących liczby rodzin, z którymi zakończono współpracę. W sprawozdaniu za II półrocze 2012 roku wykazano mianowicie pięć rodzin, z którymi zakończono współpracę, podczas gdy faktycznie współpracę zakończono z jedną rodziną. Natomiast w sprawozdaniach za I i II półrocze 2013 roku nie wykazano odpowiednio dwóch i jednej rodziny, z którymi faktycznie zakończono współpracę. Kierownik GOPS wyjaśniła, że rozbieżności wynikały, z braku komunikacji pomiędzy asystentem, a osobą sporządzającą sprawozdanie w wyniku czego błędnie wykazano dane. (dowód: akta kontroli str. 99, 176-178, 202-207)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że we wszystkich analizowanych planach pracy z rodziną dla działań długoterminowych nie wyznaczono terminów ich realizacji, wymaganych art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny. Z wyjaśnień kierownik GOPS wynika, że nieokreślenie czasu realizacji działań długoterminowych spowodowane to było tym, że Większość rodzin zmagająca się z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, alkoholowymi, przemocą w rodzinie, bezrobocia i bezradności. Celem działania asystenta było przezwyciężenie tych problemów, jednak stopień ich skomplikowania i złożoności nie pozwalał na określenie terminów ich realizacji. (dowód: akta kontroli str. 100-174, 176-178)

¹⁴ Nr 137/XXIII/13 w sprawie przyjęcia Programu Wspierania Rodziny w Gminie Grajewo na lata 2013-2014.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację zadań przez asystenta rodziny w zakresie wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵, wnosi o :

1. Wykazywanie w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej faktycznych danych o stanie rodzin nad którymi roztoczono opiekę.
2. Wyznaczanie w przygotowywanych przez asystentów rodziny planach pracy z rodziną terminów realizacji celów długoterminowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 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 Białymstoku.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie 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 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.

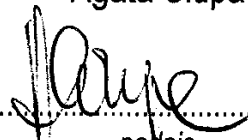
Białystok, dnia 30 grudnia 2014 roku

Kontroler
Marcin Bielawski
starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa



.....
podpis

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.