



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-029-03/2014

P/14/048



04518514

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 /
Kontrolerzy

Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 91490 z 31 października 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Augustowie, ul. Wojska Polskiego 1, 16-300 Augustów (dalej: „MOPS” lub „Ośrodkiem”)

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Teresa Dobko – kierownik MOPS w Augustowie¹ (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

MOPS w Augustowie aktywnie wspierał rodziny mające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W okresie objętym kontrolą², zatrudniano wykwalifikowaną kadrę asystentów, która wywiązywała się z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³. Na wykonanie tych zadań zabezpieczono wystarczające środki, zapewniono również wsparcie merytoryczne i możliwość podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny oraz aktywnie współpracowano z innymi podmiotami celem nawiązania pozytywnych relacji z rodzinami objętymi wsparciem m.in. poprzez wprowadzanie asystentów do ich środowisk przez pracowników socjalnych. Asystenci wspomagali rodziny w sprawach wychowawczych i życia codziennego m.in.: w rejestracji w urzędzie pracy, planowaniu budżetu domowego, załatwieniu spraw w urzędach czy wizytach lekarskich, a także organizowali wsparcie m.in. pedagogiczne, prawne i socjalne. Spośród 25 rodzin objętych badaniem (z 49 którym udzielono wsparcia) w dwunastu nastąpiła poprawa ich funkcjonowania. Praca asystentów 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. NIK jednak zwraca uwagę, że w przygotowywanych planach pracy 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.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2012–2014 MOPS w Augustowie posiadał dwa etaty asystentów rodziny. Asystentów zatrudniano po przeprowadzeniu rozmów kwalifikacyjnych, nie przeprowadzono konkursów oraz nie zamieszczano ogłoszeń o naborze. Z wyjaśnień kierownika MOPR wynika, że nie dokonywano otwartego naboru, ponieważ stanowisko asystenta rodziny należy do kategorii stanowisk pomocniczych i obsługi, a z przepisów ustawy o samorządzie gminnym wynika, że taki wymóg dotyczy tylko stanowisk urzędniczych. W okresie objętym kontrolą ogółem pięć osób było zatrudnionych na stanowiskach asystentów rodzin. W czterech przypadkach były to osoby wcześniej zatrudnione w MOPS (jeden pracownik socjalny, dwie osoby odbywające staż w Ośrodku oraz instruktorka terapii zajęciowej). Natomiast w jednym przypadku zatrudniono kandydatkę posiadającą wymagane

¹ Pełniąca funkcję od 1 marca 2007 r.

² Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2012 r. do końca września 2014 r.

³ Dz. U. z 2013, poz. 135 ze zm. – ustawa zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny.”

wykształcenie i wybraną spośród pięciu osób zainteresowanych pracą w MOPS. Zatrudnienie asystentów nie wpłynęło na zmniejszenie zatrudnienia pracowników socjalnych w Ośrodku. (dowód: akta kontroli str. 6-10, 117-121)

W 2012 roku obie asystentki rodziny zatrudniono na umowy zlecenia (jedną od kwietnia, a drugą od lipca do końca roku). W 2013 roku z jedną zawarto umowę o pracę na czas określony, a kolejną zatrudniono na umowę zlecenie (obie umowy na okres od 1 stycznia do 31 grudnia). W 2014 roku z obiema asystentkami zawarto na umowy o pracę na czas określony (od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2015 r.). Nie było przerw w zatrudnianiu asystentów rodziny. We wszystkich przypadkach asystentki zatrudniane były na pełny etat. Nie angażowano ich do innych prac w MOPS, wykonywały wyłącznie zadania przewidziane dla asystentów rodzin. (dowód: akta kontroli str. 7-10)

1.2. W 2012 i 2013 roku nie było zmian na stanowiskach asystentów rodziny. Natomiast w okresie od stycznia 2014 roku do końca maja 2014 roku na jednym stanowisku asystenta zatrudniano kolejno dwóch pracowników MOPS, którzy ostatecznie zrezygnowali jednak z tej pracy z powodów osobistych. Z dniem 1 czerwca 2014 r. stanowisko asystenta objęła osoba, która odbywała staż w MOPS w Augustowie.

Wszyscy asystenci rodziny posiadali wykształcenie, wymagane art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Spośród pięciu osób zatrudnionych na tym stanowisku w latach 2012–2014 (do końca września) dwie posiadały doświadczenie zawodowe związane z pracą z dziećmi i rodziną, zaś trzy pozostałe (zatrudniane w 2014 roku) nie posiadały takiego doświadczenia. Spośród osób zatrudnionych bez doświadczenia zawodowego w zakresie pracy z dziećmi i rodziną, jedną przyjęto bezpośrednio po studiach. Z wyjaśnień kierownik MOPS wynika, że praca tych osób, jako asystentów rodziny, była przez nią wysoko oceniana. (dowód: akta kontroli str. 7-154)

1.3. W latach 2012–2014 (do końca w września) wszyscy asystenci systematycznie podnosili kwalifikacje w zakresie pracy z rodziną. Uczestniczyli w szkoleniach i kursach dotyczących m.in. pracy z rodziną z problemem przemocy, mediacji rodzinnej, pracy z dzieckiem i osobą agresywną, terapii osób autystycznych w środowisku rodzinnym oraz warsztatach wzmacniających kompetencje wychowawcze asystentów rodzin. Każda z osób obejmujących stanowisko asystenta rodziny została objęta szkoleniem. Spośród jedenastu kursów i warsztatów w których uczestniczyli asystenci rodzin w pięciu przypadkach z propozycją szkoleń występowali sami zainteresowani, zaś w pozostałych sześciu kierownictwo Ośrodka. Wszystkie koszty związane ze szkoleniami ponosił MOPS. W latach 2012–2014 (do końca września) na kursy i szkolenia wydatkowano odpowiednio 0,9 tys. zł, 0,5 tys. zł oraz 0,4 tys. zł, co stanowiło 2,3%, 0,65% oraz 0,72% wydatków poniesionych na zatrudnienie asystentów ogółem. (dowód: akta kontroli str. 15-18, 40-41)

1.4. Zakres obowiązków przypisanych asystentom rodziny obejmował wszystkie zadania określone w art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 19-24)

1.5. Wsparcie merytoryczne asystentom zapewniono poprzez możliwość omawiania trudniejszych przypadków z pracownikami socjalnymi oraz kierownictwem MOPS, zaś pomoc prawną gwarantował prawnik zatrudniony na pół etatu. Z wyjaśnień uzyskanych od asystentów wynika, że przedmiotowe konsultacje odbywały się od dwóch do nawet czterech razy w tygodniu w zależności od potrzeb. W razie potrzeby powoływano również grupy robocze na potrzeby wspólnego rozwiązywania problemów w rodzinach objętych asystenturą. Zdaniem asystentów system wsparcia należałoby poszerzyć o psychologa, którego pomoc jest niezbędna w codziennej pracy z rodzinami. W planie budżetu na 2015 rok przewidziano środki na jego zatrudnienie.

W Ośrodku 14 lutego 2013 r. powołano zespół ds. asysty rodzinnej w skład którego wchodził asystenci rodziny oraz doświadczony pracownik (inspektor) wykonujący zadania z zakresu m.in. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zadaniem zespołu było m.in. bieżące wsparcie asystentów w codziennej pracy. (dowód: akta kontroli str. 25-39, 253)

1.6. W strukturze organizacyjnej Ośrodka asystencji rodziny podlegali bezpośrednio kierownikowi MOPS. Nie przeprowadzano ewaluacji działań asystentów, ani formalnie nie dokonywano oceny ich działalności. Z wyjaśnień kierownik MOPS wynika, że: „(...) Nadzór i ocena ich pracy dokonywana jest na bieżąco m.in. w trakcie konsultacji i akceptacji wytworzonej dokumentacji.” (dowód: akta kontroli str. 8-9, 37-39)

1.7. W latach 2012–2014 (do końca września) wydatki na asystentów rodzin poniesiono w wysokości odpowiednio 43,09 tys. zł, 74,75 tys. zł oraz 51,84 tys. zł, z tego wydatki z dotacji celowej przyznanej w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej⁴ wynosiły 35,9 tys. zł, 43,2 tys. zł oraz 33,4 tys. zł, co stanowiło 83,3%, 57,8% oraz 64,4% wszystkich poniesionych na ten cel wydatków. W ww. okresie ze środków własnych poniesiono wydatki m.in. zakup materiałów i wyposażenia, w wysokości odpowiednio 5 tys. zł, 0,6 tys. zł, 0,5 tys. zł, zakup usług pozostałych (m.in. doładowanie telefonów służbowych, zakup biletów ZKM) – 1,7 tys. zł, 1,5 tys. zł i 1,3 tys. zł oraz podróże służbowe – 0,4 tys. zł, 0,4 tys. zł i 0,1 tys. zł. Ponadto w 2013 i 2014 r. (do końca września) poniesiono wydatki na umieszczenie dzieci z terenu gminy w pieczy zastępczej w wysokości odpowiednio 14,1 tys. zł oraz 36,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 40-57)

Jak wyjaśniła kierownik MOPS: „Zakładając, że od 2015 r. nie będzie dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej nie będzie możliwości utrzymania dotychczasowego poziomu finansowania asystentów rodziny.” (dowód: akta kontroli str. 58-61)

1.8. W latach 2012–2014 na podstawie art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny MOPS otrzymał dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystentów rodziny w wysokości 19,02 tys. zł i 16,8 tys. zł w 2012 roku oraz 43,2 tys. zł i 50,2 tys. zł w 2013 i 2014 roku, co stanowiło odpowiednio 100%, 72% oraz 87% przeznaczonych na ten cel środków.

MOPS prowadził wyodrębnianą dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową, zgodnie postanowieniami § 4 ust. 1 i § 3 ust. 1 zawartych umów w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Przyznane środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem na sfinansowanie wynagrodzeń zatrudnionych asystentów. Sprawozdania z wykorzystania dotacji za 2012 i 2013 rok przekazano Wojewodzie Podlaskiemu w terminie 30 dni od dnia zakończenia zadania, tj. 28 stycznia 2013 r. oraz 17 stycznia 2014 r, stosownie do zapisów § 6 ust. 1 i § 5 ust.1 zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 62-110)

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.

(dowód: akta kontroli str. 62-66, 79-83, 96-101, 105-109)

1.9. Wynagrodzenia asystentów rodziny nie były niższe niż minimalny poziom wynagrodzenia określony w Regulaminie Wynagradzania oraz ustalony w § 3 ust. 1 pkt 1 i 5 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵. W latach 2012–2014 (do końca września) średnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystentów rodziny wynosiło odpowiednio 2,00 tys. zł, 2,5 tys. zł i 2,2 tys. zł, co stanowiło 63,7%, 79,4% oraz 69,6% zarobków pracowników socjalnych wynoszących adekwatnie 3,14 tys. zł, 3,15 tys. zł i 3,16 tys. zł. Z wyjaśnień kierownik MOPS wynika, że różnice pomiędzy zarobkami asystentów w latach 2012–2014 wynikały m.in. z stażu pracy, zaangażowania oraz posiadanego doświadczenia w pracy z rodzinami.

(dowód: akta kontroli str. 40-41, 111-121, 333)

Różnice w wysokości przeciętnego wynagrodzenia asystentów rodziny oraz pracowników socjalnych w latach 2012–2014 (do końca września) spowodowane były tym, że wszystkim pracownikom socjalnym przyznano na podstawie art. 121 ust. 3 a ustawy z dnia 12 marca

⁴ Resortowy Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej – zwany dalej „Programem”.

⁵ Dz. U. z 2013 r. poz. 1050 ze zm.

2004 r. o pomocy społecznej⁶, 250 zł dodatek m.in. za świadczenie pracy w środowisku oraz przeprowadzanie wywiadów. Ponadto 13 z 15 pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPS otrzymywało 20% dodatek z tytułu wysługi lat, zaś z obu zatrudnionych asystentów rodziny tylko jedna osoba otrzymywała ww. dodatek w wysokości 7% wynagrodzenia, a kolejna nie nabyła prawa do takiego dodatku. Różnica między wynagrodzeniami asystentów zatrudnionych na umowę i umowę zlecenie wynosiła 39 zł (5,6%). (dowód: akta kontroli str. 8-9, 117-121)

1.10. Liczba rodzin przydzielonych jednemu asystentowi rodziny w latach 2012–2014 (do końca września) nie przekraczała limitu wynikającego z art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (20 rodzin) i wynosiła: 12 i 13 w 2012 r., 16 i 19 w 2013 r. oraz 17 i 18 rodzin w 2014 roku (do końca września). Liczba osób w rodzinach objętych opieką każdego z asystentów rodziny wynosiła odpowiednio: 49 i 54 w 2012 r., 63 i 78 w 2013 r. oraz 60 i 68 w 2014 roku. (dowód: akta kontroli str. 6-7)

1.11. W MOPS nie obowiązywała rejonizacja pracy asystentów rodziny. Z wyjaśnień kierownik Ośrodka wynika, że przydział rodzin następował na podstawie problemów w nich występujących.

Wysokość poniesionych w latach 2012–2014 (do końca września) wydatków związanych m.in. z dojazdami asystentów rodzin do podopiecznych (bilety ZKM), doładowywaniem telefonów służbowych oraz zakupem materiałów i wyposażenia (m.in. komputer, teczki dokumentacji pracy z rodziną, artykuły biurowe, pieczątki) przedstawiono w pkt. 1.7. niniejszego wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 9, 42-57)

1.12. W MOPS nie opracowano własnych formularzy dokumentów wykorzystywanych w pracy przez asystentów rodziny. Z wyjaśnień kierownik wynika, że wzorowano się na „Teczce Dokumentacji Pracy z Rodziną” wydawnictwa Forum. Stamtąd też zaczerpnięto sposób dokumentowania czynności podejmowanych przez asystentów rodziny poprzez wykorzystanie m.in. wzoru karty pracy asystenta. (dowód: akta kontroli str. 8-9)

Każdy z asystentów podejmowane przez siebie czynności dokumentował w podobny sposób. (dowód: akta kontroli str. 122-177)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w Augustowie w zakresie zatrudniania i organizacji pracy asystentów rodziny.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2012–2014 (do końca września) asystenci rodziny zatrudnieni w MOPS sprawowali opiekę odpowiednio nad 25, 35 i 35 rodzinami, z tego 25 rodzin rozpoczęło współpracę z asystentem w 2012 roku, 10 w 2013 roku oraz 14 w 2014 roku (do końca września). Łącznie w ww. okresie asystenci rodziny sprawowali opiekę odpowiednio nad 103, 141 oraz 128 osobami. Badaniem objęto dokumentację ogółem 25 rodzin (13 z 2012 r., pięciu z 2013 r. i siedmiu z 2014 r.) korzystających ze wsparcia asystentów rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym dwóch, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej (w 2012 i 2013 roku) oraz jednej zobowiązanej do współpracy z asystentem rodziny decyzją Sądu (w 2012 roku). Liczba asystentów rodziny zatrudnionych w MOPS w ww. okresie była wystarczająca do realizacji zadań przewidzianych w ustawie o wspieraniu rodziny. (dowód: akta kontroli str. 7, 181-256, 265)

Analiza ww. dokumentacji wykazała, m.in. że:

- we wszystkich 25 przypadkach pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe oraz analizy sytuacji rodzin umożliwiające opracowanie planów pracy, a asystenci diagnozy problemów występujących w rodzinach,

⁶ Dz. U. Nr z 2013 r., poz. 182 ze zm.

- w 22 przypadkach asystenci rodziny opracowywali plany pracy od 1 do 30 dni, zaś w trzech pozostałych od 39 do 45 dni od dnia przydzielenia asystenta rodzinie. Z wyjaśnień uzyskanych od asystentów rodziny wynika, że w jednym przypadku mimo podejmowania wielokrotnych prób rodzina unikała kontaktu z asystentem lub do spotkań dochodziło gdy podopieczni byli pod wpływem alkoholu, co wykluczało możliwość opracowania planu pracy, zaś w dwóch kolejnych powodem zwłoki był duży dystans rodzin do podjęcia współpracy z asystentem,
- w 24 przypadkach od dnia uzyskania przez MOPS informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej do przydzielenia asystenta rodziny upływało od dwóch do 22 dni, a w jednym przypadku asystenta przydzielono po upływie 111 dni od powzięcia stosownej informacji. Z wyjaśnień kierownik MOPS wynika, że po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego diagnozowana rodzina wyjechała na ponad trzy miesiące do Niemiec i powrocie ponownie nawiązała kontakt z pracownikiem socjalnym, który zaproponował jej pomoc asystenta rodziny,
- we wszystkich badanych przypadkach opracowywane przez asystentów plany pracy dla poszczególnych rodzin uwzględniały m.in. problemy zdiagnozowane w wywiadach środowiskowych i analizach sytuacji rodzin, cele krótko- (dwu-trzy tygodniowe) i długoterminowe oraz określały efekty przeprowadzonych działań, które miały mieć charakter trwały, utrzymujący się po zakończeniu współpracy asystenta z rodziną, np. nabycie przez rodzinę umiejętności samodzielnego realizowania spraw oraz rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych i poczucia kontroli nad własnym życiem,
- zmierzające do osiągnięcia trwałych rezultatów, cele długoterminowe określano w sposób perspektywiczny,
- we wszystkich przypadkach zadania krótkoterminowe były realizowane na bieżąco, natomiast w żadnym z analizowanych planów pracy dla działań długoterminowych nie wyznaczano terminów ich realizacji,
- we wszystkich przypadkach działania podjęte przez asystentów były zbieżne z postanowieniami zawartymi w planach pracy z rodzinami. Najczęściej wykazywanymi dysfunkcjami przez objęte wsparciem rodziny były m.in. problemy w sprawowaniu opieki nad dziećmi, nieprawidłowe relacje między członkami rodziny, alkoholizm, nieudolność w załatwianiu bieżących spraw życiowych, bezrobocie. Asystenci podejmowali działania mające na celu pomoc w wyeliminowaniu ww. problemów tj. m.in.: motywowano do podjęcia leczenia specjalistycznego, utrzymania abstynencji, spędzania czasu z dziećmi i rodziną, utrzymania czystości w mieszkaniu czy podjęcia aktywności na rynku pracy,
- w 12 (z 25) przypadkach asystenci spotykali się z podopiecznymi dwa razy w tygodniu, zaś w pozostałych 13 nie rzadziej niż raz na tydzień. Jak wynika z wyjaśnień udzielonych przez asystentów częstotliwość spotkań ustalana była indywidualnie z każdą rodziną oddzielnie i wynikała z ich potrzeb oraz występujących problemów. Spotkania i podejmowane działania dokumentowano w kartach pracy asystenta z rodziną,
- w ośmiu (z 25) przypadkach zrealizowano wszystkie zaplanowane działania oraz osiągnięto zamierzone efekty, a z przeprowadzanego monitoringu wynika, że rodziny utrzymywały wypracowany standard funkcjonowania, w czterech przypadkach zrealizowano część zadań oraz osiągnięto wyraźną poprawę w funkcjonowaniu rodzin, natomiast w pięciu przypadkach rodziny nie zrealizowały żadnego działania i nie osiągnęły zakładanych celów. Z pozostałymi ośmioma rodzinami praca jest kontynuowana,
- asystenci rodziny telefonicznie udzielali informacji rodzinom zastępczym dotyczących dzieci w nich umieszczonych w zakresie m.in. ich sytuacji zdrowotnej czy szkolnej. Z wyjaśnień kierownik MOPS wynika, że nie współpracowano z koordynatorem pieczy zastępczej w przygotowaniu i realizacji planów pomocy tym dzieciom, ponieważ nikt o taką współpracę do asystentów nie występował. Również z tego samego powodu nie uczestniczono w procesie oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Z wyjaśnień uzyskanych od dyrektora PCPR w Augustowie wynika, że asystentów

rodziny raz zaproszono na posiedzenie w dniu 26 marca 2013 r., na którym dokonywano oceny sytuacji dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. W pozostałych przypadkach „(...) korzystano z informacji jakie uzyskiwali koordynatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, którzy współpracowali na bieżąco z asystentami pracującymi z rodzinami dzieci umieszczonymi w pieczy zastępczej”,

- we wszystkich przypadkach asystenci dokonywali okresowych ocen rodzin objętych wsparciem (co pół roku), w których szczegółowo opisywano ich sytuację. Przedmiotowe oceny przekazywano kierownictwu MOPS i wykorzystywano je m.in. do sporządzania opinii o podopiecznych dla innych instytucji np.: dla sądu czy PCPR-u,
- we wszystkich przypadkach dokumentację prowadzono systematycznie i rzetelnie. Sporządzano notatki z wizyt w środowisku, kontaktów z podopiecznymi oraz innych podejmowanych działań m.in. współpracy z innymi instytucjami na rzecz rodziny (kuratorem, pracownikiem socjalnym, dzielnicowym, Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych),
- po zakończeniu współpracy z rodzinami przewidziano półroczny okres monitoringu celem określenia czy podopieczni utrzymywali wypracowany standard funkcjonowania. Monitoring odbywał się poprzez wizyty w środowisku oraz kontakty telefoniczne. Z przeprowadzonych czynności sporządzano notatki służbowe. Monitoringiem objęto 12 (z 25) rodzin objętych badaniem, które zrealizowały większość lub wszystkie zaplanowane działania przewidziane w planach pracy. Nie monitorowano pięciu rodzin, które zrezygnowały z współpracy i nie wyraziły zgody na kontakty z asystentami rodziny,
- nie stwierdzono przypadków, wśród monitorowanych rodzin, konieczności powrotu do pracy z asystentem. (dowód: akta kontroli str. 178-256, 263-264, 267-281)

2.2. W latach 2012–2014 (do końca września) asystenci rodziny zakończyli współpracę z odpowiednio z jedną, 10 oraz 18 rodzinami, z tego jedna w 2013 i sześć rodzin w 2014 roku (do końca września) ukończyły współpracę osiągając założone cele, a jedna w 2012, dziewięć w 2013 oraz dwanaście w 2014 roku (do końca września) zakończyły współpracę bez ich osiągnięcia. (dowód: akta kontroli str. 265)

Spośród ogółem 49 rodzin rozpoczynających współpracę z asystentami w okresie objętym kontrolą, jedna rodzina decyzją sądu z 28 sierpnia 2012 r. została zobowiązana do takiej współpracy. W związku z brakiem współdziałania tej rodziny z asystentem częściowo zrealizowano tylko jedno z siedmiu zadań przewidzianych planem pracy. Z powodu braku zgody na współpracę, postanowieniem sądu z 12 listopada 2014 r. odwołano asystenta, zaś rodzinie przydzielono zawodowego kuratora sądowego. (dowód: akta kontroli str. 265-266)

Z 22 rodzin, które w latach 2012–2014 (do końca września) zakończyły współpracę bez osiągnięcia założonych celów, jedna zaniechała współpracy w terminie do trzech miesięcy od momentu jej rozpoczęcia, cztery zarzuciły współpracę w okresie od trzech do sześciu miesięcy od dnia przydzielenia im asystenta, zaś 17 rodzin zaprzestało współpracy z asystentem powyżej sześciu miesięcy od dnia jej rozpoczęcia.

(dowód: akta kontroli str. 265)

Średni czas trwania współpracy z rodzinami, które osiągnęły założone cele wynosił 356 dni, natomiast dla rodzin, które nie osiągnęły zaplanowanych efektów wyniósł on 506 dni.

(dowód: akta kontroli str. 181-256)

Z wyjaśnień asystentów rodziny wynika, że najczęstszymi powodami zakończenia współpracy z rodzinami była m.in. zmiana ich miejsca zamieszkania, niechęć do jakichkolwiek zmian w dotychczasowym trybie życia, inne wyobrażenie o otrzymywanej pomocy oraz unikanie kontaktu z asystentami. Zdaniem asystentów pomocnym w pracy z rodzinami będzie zatrudnienie od nowego roku w MOPS psychologa. Pozytywnie oceniono współdziałanie z pracownikiem socjalnym w zakresie kwalifikacji rodzin do współpracy z asystentem. (dowód: akta kontroli str. 276-281)

2.3. W MOPS nie opracowano metod oceny efektywności pracy asystentów. Z wyjaśnień kierownik Ośrodka wynika, że nie otrzymano żadnych wytycznych lub wskazówek z Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej w tym zakresie, zaś ocena pracy asystentów

dokonywana była na bieżąco m.in. w trakcie konsultacji i akceptacji wytwarzanej dokumentacji. (dowód: akta kontroli str. 8-9)

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

- najlepsze rezultaty w pracy z rodzinami przynosiły działania mające na celu podniesienie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych podopiecznych m.in. poprzez rozmowy odnoszące się do trudności wychowawczych czy modelowania prawidłowych postaw życiowych podopiecznych,
- najbardziej utrudniającą barierą w pracy była duża ilość prowadzonej dokumentacji, która ogranicza czasowo pracę z rodzinami,
- wszystkie rodziny objęte wsparciem miały zapewniony pełny dostęp do specjalistów świadczących wsparcie lokalne, tj. m.in. Poradni Terapii Uzależnień i Współuzależnień, klubu „AA” czy przychodni rodzinnych,
- w trudnych sytuacjach korzystano ze wsparcia pracowników socjalnych, kierownictwa MOPS oraz prawnika, zaś w przypadku interwencji pomocy udzielała Policja. Złożone przypadki konsultowano w zespole w skład którego wchodził: pracownik socjalny, asystent oraz kierownik Ośrodka,
- maksymalna liczba rodzin z którymi asystent mógłby podejmować pracę, aby zapewnić skuteczność działania nie powinna przekraczać 10, zaś optymalna częstotliwość spotkań z rodzinami powinna być uzależniona od potrzeb oraz zgody podopiecznych na częstsze wizyty w ich środowisku,
- istotną sprawą w kontaktach z rodzinami było nie wywoływanie negatywnego wrażenia u potencjalnych podopiecznych. Pracownik socjalny wprowadzał asystenta w środowisko, udając się z nim na pierwsze spotkanie. Takie postępowanie miało na celu nawiązanie i budowanie pozytywnych relacji z rodzinami co stanowiło podstawę do dalszej współpracy. (dowód: akta kontroli str. 25-34)

2.5. Uchwałą Rady Miejskiej w Augustowie przyjęto Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2014-2016⁷. Zakładał on m.in. możliwość udzielenia wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez asystentów. W programie zidentyfikowano najważniejsze problemy występujące w rodzinach na terenie miasta (m.in.: przemoc, zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego, niewydolność opiekuńczo-wychowawcza). Określono również sześć celów m.in. takie jak: zabezpieczenie potrzeb dziecka i rodziny, rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych czy promowanie wartości rodzinnych do których przypisano od dwóch do pięciu zadań. Program określał sposoby, terminy oraz podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych zadań. Wskazano w nim również ich źródła finansowania. (dowód: akta kontroli str. 282-289)

Z wyjaśnień uzyskanych od Burmistrza Augustowa wynika, że uchwalenie ww. Programu od 2014 r. spowodowane było tym, że: „Ustawa z czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej weszła w życie 1 stycznia 2012 r. Rok 2012 był pierwszym rokiem realizacji tych zadań. W 2013 roku złożono radzie gminy sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz przedstawiono potrzeby związane z realizacją tych zadań. (...) Zgodnie z art. 179 ust. 2 ustawy rada gminy biorąc pod uwagę potrzeby, o których mowa w ust. 1, uchwała gminne programy wsparcia rodziny.” (dowód: akta kontroli str. 308-309)

2.6. Roczne sprawozdania z zakresu wspierania rodziny za 2012 i 2013 rok przedstawiono Radzie Miejskiej w Augustowie odpowiednio 24 czerwca 2013 r. oraz 26 czerwca 2014 r. czym naruszono art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, obligujący do przedstawiania takich sprawozdań w terminie do 31 marca każdego roku. Jak wyjaśnił Burmistrz Augustowa: „(...) Merytoryczne sprawozdania za lata 2012 i 2013 zostały przekazane w pierwszym tygodniu marca roku 2013 i 2014. Całościowe sprawozdanie z działalności MOPS zostało przedstawione Radzie i przyjęte na sesji

⁷ Nr XXX/226/13 z dnia 29 listopada 2013 r.

absolutoryjnej w czerwcu 2013 i 2014 roku zgodnie z ustalonym harmonogramem. Od 2015 roku sprawozdanie z zakresu wspierania rodziny będzie przedstawiane radzie gminy do 31 marca danego roku.” (dowód: akta kontroli str. 307-309)

Przedłożone sprawozdania przedstawiały działania realizowane w poszczególnych latach przez MOPS z zakresu wspierania rodziny. Wśród potrzeb związanych z realizacją ww. zadań wskazano m.in. na konieczność zatrudnienia kolejnego asystenta rodziny, wprowadzenia usług specjalistycznych i opiekuńczych dla rodzin wielodzietnych czy zapewnienia opieki dzieciom z rodzin dysfunkcyjnych w placówkach wsparcia dziennego poprzez zwiększenie ich finansowania. (dowód: akta kontroli str. 60-61, 290-306)

2.7. Gmina terminowo składała Wojewodzie Podlaskiemu sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny, w których wykazywano informacje zgodne z danymi posiadanymi przez MOPS. (dowód: akta kontroli str. 310-321)

2.8. W latach 2012–2014 (do końca września) na terenie Gminy Augustów nie prowadzono kampanii informacyjnej o asystenturze rodziny jako nowej formie wsparcia dla rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Jak wyjaśniła kierownik MOPS: „(...) Nie informowano mieszkańców o zadaniach asystentów rodziny. W trakcie sesji Rady Miejskiej w dniu 29 lutego 2012 r. przedstawiono radnym oraz przedstawicielom instytucji zajmujących się pracą z dziećmi i rodziną zadania, które będą realizowane przez asystentów rodziny oraz omówiono przepisy prawne z tym związane.” Pismem z 17 maja 2012 r. poinformowano PCPR w Augustowie o przyjęciu przez MOPS zadań z zakresu wspierania rodziny i zatrudnieniu asystenta rodziny. (dowód: akta kontroli str. 8-9, 334)

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 i systemie pieczy zastępczej. Z wyjaśnień kierownik MOPS wynika, że nieokreślenie czasu realizacji działań długoterminowych spowodowane to było tym, że: „(...) W obecnym stanie prawnym nie ma wzorów obowiązujących dokumentów sporządzanych przez asystentów rodziny. W MOPS w Augustowie asystenci bazowali na wzorach dokumentów, które są dostępne z zakupionej Teczce Dokumentacji Pracy z Rodziną wydawnictwa Forum. W tych wzorach nie było daty, która określała terminy realizacji celów długoterminowych.” Zdaniem NIK może to utrudnić weryfikowanie terminowości realizacji działań przewidzianych w planach pracy z rodziną. (dowód: akta kontroli str. 137-138, 166, 178-256)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w badanym obszarze.

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 Kontroli⁸, wnosi o wyznaczanie w planach pracy z rodziną przygotowywanych przez asystentów rodziny terminów realizacji celów długoterminowych ukierunkowanych na przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych.

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.

⁸ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

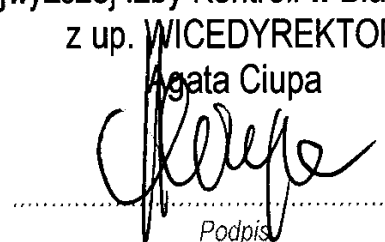
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 29 grudnia 2014 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


.....
Podpis

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


.....
Podpis

