



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-038-01/2014

P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice

T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30

lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/14/048 – Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej ¹ .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
<i>Kontrolerzy</i>	Stefania Zalewska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92401 z dnia 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mikołowie ² ul. Kolejowa 2, 43-190 Mikołów.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Janina Ryguła, Kierownik MOPS w Mikołowie ³ ,

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁴, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Ośrodka w zakresie zatrudnienia i organizacji pracy asystentów rodziny oraz realizacji przez nich zadań w latach 2012-2014.

Ośrodek skorzystał z wprowadzonej do porządku prawnego instytucji asystenta rodziny, którego zadaniem jest aktywne wspieranie rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych⁵ i zatrudniał w tym celu, w okresie objętym kontrolą⁶, osoby posiadające wymagane kwalifikacje. We współpracy z innymi pracownikami, asystenci wykonywali ustawowe zadania na rzecz rodzin dysfunkcyjnych społecznie. W pracy z rodzinami poszukiwali rozwiązań problemów rodzinnych, dążyli do przekazania umiejętności radzenia sobie z trudnościami życia codziennego oraz do nabycia umiejętności prowadzenia gospodarstwa domowego z zapewnieniem dzieciom właściwej opieki rodzicielskiej. W latach 2012–2014 cztery rodziny spośród 20 (20%) , osiągnęły zaplanowane cele, co umożliwiło zakończenie współpracy z asystentem. Ośrodek prawidłowo wykorzystał środki finansowe otrzymane przez Gminę Mikołów w ramach dotacji celowej na realizację Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.), zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

² Zwany dalej „MOPS-em” lub „Ośrodkiem”.

³ Zwana dalej „Kierownik”.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁵ Wdrażanie instytucji asystenta rodziny zostało rozłożone w czasie: od 1 stycznia 2012 r. ich zatrudnianie jest fakultatywne, a od 1 stycznia 2015 r. – obowiązkowe.

⁶ Od marca 2012 r. do grudnia 2014 r.

zastępczej. Zapewnił również dodatkowe finansowanie zatrudnienia asystentów rodziny ze środków gminy i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Praca asystentów nie była jednak właściwie dokumentowana. W dwóch przypadkach, na 29 skontrolowanych spraw, asystenci nie opracowali planów pracy z rodziną, co zdaniem NIK wskazuje na niewykonywanie w sposób skuteczny nadzoru nad realizacją zadań przez asystentów rodziny. Ustalono również błędy w sprawozdaniach rzeczowo finansowych w zakresie wykazywania liczby zatrudnionych w gminie asystentów za II półrocze 2012 r., za I i II półrocze 2013 r. i za I półrocze 2014 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnianie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu
faktycznego

1.1. Burmistrz Mikołowa, zarządzeniem nr 623/003/2012 z dnia 2 stycznia 2012 r., wyznaczył MOPS w Mikołowie do organizacji pracy z rodziną. Wykonanie zarządzenia powierzył Kierownikowi Ośrodka. Jednocześnie, stosownie do kompetencji określonej w art. 178 ustawy o wspieraniu rodziny, upoważnił Kierownika do prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu wspierania rodziny oraz wydawania decyzji w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 5,6)

1.2. W 2012 r. Ośrodek zatrudniał ośmiu asystentów rodziny, w tym pięciu w ramach projektu systemowego „Zakontraktuj swoją przyszłość”⁷. W latach 2013-2014 (do 30 września) zatrudniono po pięciu asystentów, z czego w ramach ww. projektu⁸ odpowiednio dwóch i jednego. Asystentów projektowych zatrudniano na umowę świadczenia usług asystenta rodzin objętych projektem, na czas trwania projektu, tj. na okres od 2 listopada 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. (pięciu asystentów), od 6 maja do 30 listopada 2013 r. (dwóch asystentów) i od 1 czerwca do 15 grudnia 2014 r. (jednego asystenta). Kandydatów na asystentów projektowych wyłoniono w trybie przetargów nieograniczonych przeprowadzonych w oparciu o przepisy Kodeksu Cywilnego.

(dowód: akta kontroli str. 13, 14, 43-44)

Pierwszego asystenta rodziny poza ww. projektem zatrudniono na podstawie umowy zlecenia, na okres od 1 do 31 marca 2012 r. Kolejne umowy zawarto z nim na czas określony, tj. od 2 kwietnia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. i od 1 lipca 2012 r. do 30 czerwca 2013 r. Od 1 lipca 2013 r. z ww. asystentem zawarto umowę na czas nieokreślony. Z następnym asystentem również dwukrotnie zawierano umowy o pracę na czas określony, tj. od 1 października do 31 grudnia 2012 r., od 1 stycznia 2013 r. do 28 lutego 2014 r. Od 1 marca 2014 r. zawarto z nim umowę na czas nieokreślony. Kolejnego asystenta zatrudniono początkowo na czas zastępstwa, tj. od 19 grudnia 2012 r. do 11 stycznia 2013 r. Dalsze umowy zawarto na okres od 1 lutego do 30 kwietnia 2013 r. i od 1 maja 2013 r. do 31 maja 2014 r. Od 1 czerwca 2014 r. zawarto z ww. asystentem umowę o pracę na czas nieokreślony. Jednego asystenta zatrudniono od września 2014 r. na czas zastępstwa. Wszystkich kandydatów do pracy na stanowisku asystenta rodziny rekrutowano spoza Ośrodka. Otwarte postępowanie konkursowe, na jeden etat asystenta, przeprowadzono we wrześniu 2012 r. i w styczniu 2013 r. (na jedno miejsce zgłosiło się odpowiednio 21

⁷ Współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Poddziałania 7.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁸ Zwani dalej „asystentami projektowymi”

i 10 kandydatów). Kandydata na kolejne stanowisko asystenta zaproszono do rozmów kwalifikacyjnych, po jego udziale w rekrutacji na stanowisko wychowawcy w Świetlicy Środowiskowo-Terapeutycznej przy MOPS. W przypadku zatrudnienia asystenta na zastępstwo, przeprowadzono rozmowy kwalifikacyjne, do których zaproszono czterech kandydatów spośród osób, które wcześniej złożyły oferty pracy do Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 13, 14, 48-52)

1.3. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zmiany na stanowisku asystenta rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 14-17)

1.4. W chwili zatrudnienia, asystenci spełniali wymagania określone w art. 12 ust. 1 lit. a ustawy o wspieraniu rodziny i posiadali wykształcenie wyższe w kierunku pedagogika i psychologia.

(dowód: akta kontroli str. 45-47)

1.5. Ośrodek stwarzał asystentom możliwości podnoszenia kwalifikacji zgodnie z art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny. W 2012 r. wydatki na podnoszenie kwalifikacji asystentów rodziny wyniosły 1 612,00 zł i stanowiły 3,08% wydatków ogółem poniesionych na rzecz asystentów. W 2013 r. wydatki na kształcenie wyniosły 672,00 zł i stanowiły 0,46% wydatków ogółem. Do dnia 30 września 2014 r. na podnoszenie kwalifikacji przez asystentów wydatkowano kwotę 199,00 zł (0,17%). Asystenci odbywali szkolenia m.in., w zakresie przemocy seksualnej wobec dzieci, pracy z trudnym klientem - osobą stosującą przemoc w rodzinie, prowadzenia dokumentacji asystenta rodziny i realizacji ustawy o wspieraniu rodziny. Jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka, z propozycją szkoleń występował zarówno pracodawca jak i asystenci. Szkolenia były dostosowane do posiadanych kwalifikacji i doświadczenia, np. każda osoba rozpoczynająca pracę asystenta została objęta szkoleniem wspomagającym, natomiast asystent z dłuższym stażem pracy został skierowany na studia podyplomowe z zakresu mediacji.

(dowód: akta kontroli str. 19, 53-58, 110)

1.6. Zakres zadań określony w indywidualnych zakresach czynności asystentów rodziny obejmował wszystkie zadania wskazane w art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 59-66)

1.7. Asystenci rodziny mieli możliwość skorzystania ze wsparcia merytorycznego i prawnego zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Wsparcie to zapewniali Kierownik Ośrodka, Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej⁹ oraz zatrudniony w MOPS radca prawny. Kierownik DPS systematycznie organizował spotkania z asystentami w celu omówienia bieżących spraw i problemów. Według wyjaśnień Kierownik Ośrodka, z chwilą rozpoczęcia pracy asystent otrzymuje dodatkowe wsparcie merytoryczne ze strony pracownika socjalnego, który jednocześnie wprowadza asystenta do rodziny i zapoznaje go z jej problemami. Ponadto Kierownik Ośrodka podała, że każdy asystent w początkowym okresie swojej pracy zostaje objęty wsparciem asystenta o większym doświadczeniu na tym stanowisku. W tym okresie wspólnie zajmują się sprawami danej rodziny i rozwiązują jej problemy. Asystenci wyjaśnili, że oferowany system wsparcia merytorycznego i prawnego odpowiadał ich potrzebom.

⁹ Zwana dalej „Kierownikiem DPS”.

(dowód: akta kontroli str. 118, 204-217)

1.8. Sekcję Asystentów Rodziny powołano w Dziale Pomocy Środowiskowej¹⁰, który podlegał Kierownik Ośrodka¹¹. Bezpośredni nadzór nad pracą asystentów sprawował Kierownik DPS, któremu powierzono m.in. koordynowanie zadań wynikających z ustawy o pieczy zastępczej. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „*Kierownik DPS sprawował merytorycznie nadzór nad dokumentacją asystentów, spotykał się systematycznie z asystentami w celu omówienia bieżących spraw dotyczących rodzin i ich problemów, wskazywał możliwe rozwiązania*”. Nie dokonywano okresowej ewaluacji działań asystentów. Według wyjaśnień Kierownik Ośrodka, zasadność podejmowanych działań oceniano „*łącznie z planami pracy tworzonymi okresowo dla danej rodziny*”. Zapewniła ponadto, że zostaną przygotowane dokumenty dotyczące oceny pracy asystentów, a okresowa ewaluacja ich działań będzie dokonywana od 2015 r. W ośrodku nie utworzono zespołu asysty rodzinnej.

(dowód: akta kontroli str. 67-74, 109-110)

1.9. 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, ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej¹² na dofinansowanie wynagrodzenia asystenta rodziny, do którego Ośrodek przystąpił w latach 2013-2014, ujmowano w wyodrębnionej ewidencji księgowej. Wysokość wydatków poniesionych na rzecz asystentów rodziny wyniosła w latach 2012-2014 (do 30 września) odpowiednio 58 416,00 zł, 179 603,00 zł i 131 553,00 zł, co stanowiło kolejno 2,78%, 8,07% i 7,55% wydatków ogółem Ośrodka. Wydatki na rzecz asystentów finansowane z Programu wyniosły w latach 2013-2014 (do 30 września) odpowiednio 60 064,00 zł¹³ i 60 470,00 zł¹⁴ i stanowiły 33,44% i 45,97% wydatków poniesionych na rzecz asystentów ogółem. Wydatki na rzecz asystentów ze środków własnych gminy wyniosły w latach 2012-2014 (do 30 września) odpowiednio 52 349,00 zł, 84 720,00 zł i 59 309,00 zł i stanowiły kolejno 89,61%, 47,17 % i 45,08 % wydatków ogółem poniesionych na rzecz asystentów. Środki wydatkowane na rzecz asystentów rodzin zatrudnionych w ramach projektu systemowego¹⁵ wyniosły w ww. okresie odpowiednio: 6 067,00 zł, 34 819,00 zł i 11 774,00 zł i stanowiły 10,39 %, 19,39% i 8,95 % wydatków ogółem poniesionych na rzecz asystentów.

(dowód: akta kontroli str. 19-24)

Ze środków własnych gminy finansowano inne wydatki związane z zatrudnieniem asystentów, np. szkolenia i wydatki ponoszone przez asystentów w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych (np. zakup biletów autobusowych, delegacje, ekwiwalent za używanie samochodów niebędących własnością pracodawcy, ekwiwalent za pranie odzieży służbowej, koszty abonamentu telefonicznego). Jak podała Kierownik Ośrodka, w projekcie budżetu na 2015 r. uwzględniono dalsze finansowanie zatrudnienia asystentów rodziny i ich potrzeb.

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 26)

¹⁰ Zwany dalej „DPS”

¹¹ Zarządzenie Burmistrza Mikołowa Nr 1406/147/2013 z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie: Regulaminu Organizacyjnego Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Mikołowie.

¹² Zwane dalej „MPIPS”.

¹³ Wysokość dotacji udzielonej na 2013 r. wynosiła 64 809,00 zł

¹⁴ Wysokość dotacji udzielonej na 2014 r. wynosiła 81 118,00 zł.

¹⁵ Ujmowano w rozdziale 85295 *Pozostała działalność*.

1.10. W latach 2013-2014 Wojewoda Śląski udzielił Gminie dotacji celowej w wysokości odpowiednio: 64 809,00 zł¹⁶ i 81 118,00 zł¹⁷. Dotację przeznaczono wyłącznie na dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystentów rodziny do wysokości 100% kwoty wynoszącej 2 500,00 zł miesięcznie wraz z pochodnymi na etat. Otrzymane środki wydatkowano prawidłowo i rozliczono zgodnie z umowami o dofinansowanie. Zwrotu niewykorzystanej dotacji za 2013 r. w wysokości 4 744,80 zł dokonano 14 stycznia 2014 r. Do dnia 30 września 2014 r. wydatkowano kwotę 60 470,00 zł, tj. 74,5% wysokości dotacji udzielonej na 2014 r. Sprawozdania z wykorzystania dotacji przekazano terminowo do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 26)

1.11. Wynagrodzenie asystentów zatrudnionych w Ośrodku nie było niższe od minimalnego poziomu określonego w regulaminie wynagradzania i zostało ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa¹⁸. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta¹⁹ w latach 2012-2014 (do 30 września) wynosiło odpowiednio: 1 786,35 zł, 2 969,95 zł i 3 084,19 zł i stanowiło kolejno 54%, 25% i 31% analogicznego wynagrodzenia pracownika socjalnego. Jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka różnica wynikała m.in. z otrzymywania przez etatowych pracowników socjalnych dodatków stażowych, miesięcznego dodatku specjalnego w wysokości 250 zł i dodatkowego wynagrodzenia rocznego, do którego w 2012 r. żaden asystent nie nabył uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 19-24, 41, 42, 109-110)

1.12. W latach 2012-2014 (wg stanu na dzień 30 września) liczba rodzin przydzielonych jednemu asystentowi rodziny nie przekroczyła limitu ustalonego w art. 15 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny i wynosiła od 8 do 20 rodzin. Łączna liczba osób korzystających w ciągu roku ze wsparcia jednego asystenta wyniosła od 33 do 92 osób.

(dowód: akta kontroli str. 13)

1.13. W Ośrodku nie obowiązywała rejonizacja pracy asystentów. Ośrodek finansował wydatki ponoszone przez asystentów i dokonywał zwrotu uzasadnionych kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych. I tak:

- w 2012 r. wydatkowano środki w wysokości 1 454,65 zł, w tym: 1 035,65 zł stanowiły koszty abonamentu telefonicznego oraz 419,00 zł - koszty zakupu biletów okresowych i ekwiwalent za używanie samochodów prywatnych do celów służbowych,
- w 2013 r. wydatkowano 10 287,08 zł, w tym: 1 149,16 zł stanowiły koszty związane z praniem odzieży używanej do celów służbowych, 3 396,42 zł -

¹⁶ Umowa Nr PSII.943.18.77.2013 z dnia 18 lipca 2013 r. o udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystentów rodzin w 2013 r. w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na rok 2013 – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej.

¹⁷ Umowa Nr PSII.943.19.43.2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r. o udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia asystentów rodzin w 2014 r. w ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2014.

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

¹⁹ Obliczono według rzeczywistych okresów zatrudnienia asystentów. Przy założeniu, że w 2012 r. asystenci byłiby zatrudnieni przez 12 miesięcy, wysokość ich przeciętnego wynagrodzenia wyniosłaby 2 627,98 zł, co stanowi 32 % przeciętnego wynagrodzenia pracownika socjalnego w 2012 r.

- koszty abonamentu telefonicznego, 5 741,50 zł - koszty zakupu biletów okresowych i ekwiwalent za używanie samochodów prywatnych,
- w 2014 r. wydatkowano środki w wysokości 7 928,11 zł, w tym: 753,00 zł stanowiły koszty związane z praniem odzieży, 3 894,86 zł stanowiły koszty abonamentu telefonicznego, 3 280,25 zł - koszty zakupu biletów okresowych i ekwiwalent za używanie samochodów prywatnych.

(dowód: akta kontroli str. 26)

1.14. W Ośrodku nie ustalono formularzy dokumentów, jakimi powinni posługiwać się asystenci w toku wykonywania obowiązków służbowych. Kierownik DPS udostępniła asystentom wzory: planu pracy z rodziną, sprawozdania z pracy asystenta z rodziną oraz karty czasu pracy. Analiza dokumentacji 29 rodzin objętych wsparciem asystenta wykazała, że asystenci dokumentowali podejmowane przez siebie czynności w podobny sposób, wykorzystując opracowane formularze. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że *„obecnie trwają prace nad przygotowaniem zarządzenia w sprawie jednolitych narzędzi pracy asystenta rodziny, w tym formularzy dokumentów”*.

(dowód: akta kontroli str. 117, 160-183)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację 29 rodzin, tj. 50,9% rodzin objętych opieką asystentów w latach objętym kontrolą²⁰, w tym dokumentację 11 rodzin z 2012 r., 10 rodzin z 2013 r. i ośmiu z 2014 r., przy czym dobrana liczba rodzin, których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej, stanowiła w każdym roku połowę i wyniosła ogółem 11 rodzin. W wyniku badania dokumentacji ustalono:

We wszystkich przypadkach przydzielenie asystenta rodziny było zgodne z procedurą określoną w art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i zostało poprzedzone sporządzeniem przez pracownika socjalnego wywiadu środowiskowego oraz analizy sytuacji rodziny. Zawarte w nich informacje były wykorzystywane przez asystentów przy opracowywaniu planu pracy z rodziną. W 27 przypadkach średni okres jaki upłynął od powzięcia przez Ośrodek informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej do przydzielenia jej asystenta rodziny wyniósł od 1 do 20 dni, w pozostałych dwóch przypadkach okres ten wynosił 25 i 56 dni. W jednym przypadku pracownik socjalny z opóźnieniem przedstawił kierownikowi MOPS właściwą dokumentację, w drugim - przesunięto termin rozpoczęcia asystentury na pisemny wniosek strony, która z uwagi na stan zdrowia i konieczność terapii prosiła o przyznanie jej asystenta po zakończeniu leczenia.

(dowód: akta kontroli str. 160-183)

W 27 przypadkach został opracowany plan działania we współpracy z członkami rodziny oraz właściwym pracownikiem socjalnym, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2

²⁰ Opieką asystenta rodziny objęto w 2012 r.: 21 rodzin, w tym siedem, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej, w 2013 r.: 20 rodzin, w tym osiem, których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej, w 2014 r. (do 30 września) – 16 rodzin, w tym trzy, których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej.

ustawy o wspieraniu rodziny. Plany działań odpowiadały na problemy rodziny określone przez pracownika socjalnego w wywiadzie środowiskowym oraz w analizie sytuacji rodziny. Każdorazowo odnosiły się do potrzeb tych rodzin i zawierały cele krótko i długoterminowe. Obejmowały zakres realizowanych działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, terminy ich realizacji oraz przewidywane efekty działania zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 15 ust. 3 ww. ustawy. W przypadku dwóch rodzin²¹ nie sporządzono planu pracy z rodziną. Według wyjaśnień asystentów, przyczyną nieopracowania planów działania był brak współpracy tych rodzin z asystentami i utrudniony kontakt (alkoholizm). Jedna z podopiecznych odmówiła starań o powrót dziecka z rodzinnej pieczy zastępczej i asystę zakończono, natomiast w drugim przypadku MOPS złożył wniosek do Sądu o wgląd w sytuację rodziny.

Zdaniem NIK niesporządzanie przez asystentów planów pracy z rodziną utrudnia ocenę uzyskiwanych efektów, a także wskazuje na niewykonywanie w sposób skuteczny nadzoru nad ich pracą.

(dowód: akta kontroli str. 160-183)

Rodziny, którym przydzielono asystenta, wykazywały następujące dysfunkcje: bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz w prowadzeniu gospodarstwa domowego, ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, alkoholizm i przemoc w rodzinie. Zawarte w planach pracy formy pomocy były zbieżne ze stwierdzonymi przez pracowników socjalnych problemami i dysfunkcjami. Najczęściej udzielanymi formami wsparcia były: rozmowy motywujące, wspierające i dyscyplinujące, trening gospodarowania budżetem, trening czystości, zajęcia w „Szkole dla rodziców”, profilaktyka zdrowotna, pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, kontakt z Powiatowym Urzędem Pracy, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych. W planach działania czterech rodzin, w których wystąpiło zjawisko przemocy, przewidziano pomoc psychologiczną i prawną, której udzielono, kierując rodzinę m.in. do Mikołowskiego Stowarzyszenia Pomocy Psychospołecznej i Profilaktyki „Zmiana”²².

(dowód: akta kontroli str. 160-183)

Przeciętna częstotliwość spotkań asystentów z ich rodzinami wyniosła w siedmiu przypadkach od dwóch do trzech spotkań w tygodniu, natomiast w przypadku dwudziestu dwóch rodzin przeciętna częstotliwość spotkań wynosiła od 0,5 do 1,5 w tygodniu. Jako przyczyny niewielkiej liczby spotkań asystenci wskazywali m.in. pobyty podopiecznych w szpitalu, podejmowanie przez podopiecznych obowiązków, które przez dłuższy czas utrudniały z nimi kontakt (np. opieka nad chorą matką, podjęcie pracy, udział w projekcie „Zakontraktuj swoją przyszłość”, udział w zajęciach Centrum Integracji Społecznej²³), a także: częste zmiany miejsca zamieszkania, unikanie spotkań i nadużywanie alkoholu.

(dowód: akta kontroli str. 189-195)

Z analizowanej grupy 22 rodziny nadal realizują ustalone plany pracy. W sześciu rodzinach zakończono współpracę z asystentem bez osiągnięcia założonych celów, w tym, w jednym przypadku dzieci trafiły do pieczy zastępczej, jeden podopieczny nie podjął terapii odwykowej, jeden nie podjął żadnych starań o odzyskanie pełnych

²¹ Ponadto nie sporządzono planu w przypadku rodziny, której dwukrotnie przydzielano asystenta rodziny. Plan pracy został opracowany po ponownym przydzieleniu asysty.

²² Stowarzyszenie „Zmiana” prowadzi działalność w zakresie świadczenia pomocy psychologicznej dla osób uzależnionych od alkoholu lub innych środków psychoaktywnych oraz ich rodzin. Organizuje pomoc kryzysową dla osób doznających przemocy w rodzinie, oraz prowadzi edukację społeczną z zakresu przemocy i uzależnień. Stowarzyszenie uruchomiło *Terenowy Punkt Doradztwa Kryzysowego* (www.zmiana-mikolow.pl).

²³ Zwane dalej „CIS”.

praw rodzicielskich i powrót dzieci z pieczy zastępczej, jeden powrócił do nałogu (alkohol) i zaprzestał realizacji planu, jedna podopieczna oświadczyła, że nie chce powrotu dzieci z rodzinnej pieczy zastępczej, jednej nie udało się stworzyć warunków do powrotu dzieci z pieczy zastępczej. Jedna rodzina wyprowadziła się z Mikołowa więc asystę zakończono i powiadomiono o problemach tej rodziny ośrodek w gminie, do której się przeniosła. Po zakończeniu pracy z rodziną bez osiągnięcia zamierzonych celów, jej funkcjonowanie monitorowali pracownicy socjalni.

Zdaniem asystentów optymalna liczba przydzielonych pod ich opiekę rodzin powinna wynosić od 10 do 15, przy czym zwracali uwagę, że powinna ona być adekwatna do skali problemów, które w tych rodzinach występują. W sprawie częstotliwości spotkań wskazywali, że jest uzależniona od potrzeb rodzin i powinna wynosić od dwóch do trzech spotkań w tygodniu.

(dowód: akta kontroli str. 160-183, 204-237,)

We wszystkich analizowanych przypadkach asystenci sporządzali okresową ocenę sytuacji rodziny (nie rzadziej niż co pół roku), którą przekazywali Kierownik Ośrodka zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o wspieraniu rodziny. Oceny te prezentowały w sposób wyczerpujący sytuację rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 160-183)

Asystenci systematycznie prowadzili dokumentację pracy z rodziną. Swoje czynności ewidencjonowali w kartach pracy z rodziną. Sporządzali notatki służbowe, w których dokumentowali inne podejmowane działania, np. rozmowy telefoniczne, podejmowane próby kontaktu z podopiecznymi, ustalenia z przedstawicielami innych instytucji. Objęta badaniem dokumentacja odzwierciedlała czynności podejmowane przez asystenta i uzyskiwane efekty pracy z rodziną.

(dowód: akta kontroli str. 160-183)

Siedemnaścioro dzieci, z 11 rodzin objętych badaniem, przebywało w pieczy zastępczej. W przypadku 16 dzieci asystenci współdziałali z placówką lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej przy opracowywaniu planów pomocy dzieciom, natomiast w przypadku jednego dziecka plan został opracowany, przed przyznaniem asysty. Kontakty w tym zakresie (telefoniczne, mailowe, osobiste) asystenci dokumentowali w notatkach służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 160-183, 186)

Asystenci rodzin osobiście współpracowali z organizatorem pieczy przy dokonywaniu ocen sytuacji 14 dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych. W przypadku jednego dziecka asystent brał udział w posiedzeniach Zespołu ds. oceny. W dwóch przypadkach, w okresie współpracy z asystentem nie dokonywano oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej.

(dowód: akta kontroli str. 160-183)

2.2. W latach 2012–2014 (do 30 września) rozpoczęło współpracę z asystentem rodziny odpowiednio 27, 25 i 17 rodzin. W latach 2012-2014 (do 30 września) nie wystąpiły przypadki zobowiązania rodziny przez Sąd do współpracy z asystentem. Po osiągnięciu celów współpracę zakończyły dwie rodziny w 2012 r. i po jednej rodzinie w 2013 r. i do 30 września 2014 r. Przeciętny okres współpracy asystenta z tymi rodzinami wynosił odpowiednio cztery i pół miesiąca, 10 i sześć miesięcy. Bez osiągnięcia założonych celów zakończono współpracę odpowiednio z trzema, sześcioma i siedmioma rodzinami, w tym do trzech miesięcy od momentu jej rozpoczęcia w jednym przypadku w 2013 r. (w 2012 r. i 2014 r. nie było takich

przypadków). W przedziale od trzech do sześciu miesięcy zakończono współpracę, bez osiągnięcia celów, z jedną rodziną w 2012 r. i 2013 r. oraz z dwiema rodzinami w 2014 r. Po sześciu miesiącach zakończono pracę w latach 2012-2014 odpowiednio z dwiema, czterema i pięcioma rodzinami. Przeciętny okres współpracy z tymi rodzinami, wynosił odpowiednio około trzy miesiące, osiem i pół oraz dziewięć i pół miesiąca.

(dowód: akta kontroli str. 25, 187-195,)

Do przykładów działań, które przyniosły najlepsze rezultaty asystenci rodziny zaliczyli m.in. pomoc w integracji rodziny poprzez organizowanie czasu wolnego, rozmowy motywujące, treningi gospodarowania pieniędzmi i prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, udział w zajęciach: „Szkoly dla Rodziców”, CIS i Stowarzyszenia „Zmiana”. Przyczyną zakończenia pracy z rodzinami bez osiągnięcia zamierzonych celów było najczęściej: nadużywanie alkoholu, rezygnacja ze starań o powrót dziecka z pieczy zastępczej, zmiana miejsca zamieszkania, założenie nowej rodziny, całkowite pozbawienie władzy rodzicielskiej, wyjazd małoletniej za granicę pod opieką jednego z rodziców. W ocenie asystentów wykorzystano wszystkie możliwości, aby osiągnąć zamierzone cele. W większości przypadków potwierdzali również, że rodziny zostały właściwie ocenione na etapie kwalifikacji do pomocy asystenta i miały wystarczający poziom motywacji do zmiany.

(dowód: akta kontroli str. 187-195, 204-217)

2.3. W Ośrodku nie wypracowano i nie stosowano metodologii oceny efektywności pracy asystentów. Jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka, oceną efektywności był powrót dziecka do rodziny biologicznej lub umieszczenie w systemie pieczy zastępczej dziecka z rodziny dysfunkcyjnej. Do oceny efektywności były ponadto wykorzystywane półroczne sprawozdania z pracy z rodzinami, składane przez asystentów. Podała również, iż Ośrodek nie otrzymał w zakresie przedmiotowej metodologii wytycznych z MPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 117)

2.4. W Gminie nie opracowano i nie uchwalono gminnego programu wspierania rodziny, pomimo obowiązku wynikającego z art. 176 pkt 1 i 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Burmistrz Miasta wyjaśnił, że sytuację rodzin wymagających wsparcia uwzględniały m.in. *Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie Gminy Mikołów na lata 2012-2016*, przyjęty uchwałą Nr XXII/483/2012 Rady Miejskiej Mikołowa z dnia 25 września 2012 r., *System Profilaktyki i Opieki nad Dzieckiem i Rodziną Gminy Mikołów na lata 2009-2015*, przyjęty uchwałą Nr XXXVIII/742/2009 Rady Miejskiej z dnia 29 września 2009 r. oraz *Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów alkoholowych*, które „nie powołują się wprost na ustawę o wspieraniu rodziny, jednakże poruszone zagadnienia oraz przyjęty system pomocy, a zwłaszcza przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym, jakie opisują, dotyczą również rodzin”. Podał także, że „ww. argumenty spowodowały, iż sfinalizowanie prac nad gminnym 3-letnim programem wspierania rodziny i jego przyjęcie (...) odsunięto w czasie”. Zapewnił, że „projekt uchwały w sprawie Gminnego Programu Wspierania Rodziny Gminy Mikołów na lata 2015-2017” jest opracowywany i zostanie skierowany do Rady Miejskiej Mikołowa w I kwartale 2015 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 114-116)

2.5. Roczne sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za 2012 r. Burmistrz Miasta przekazał Radzie Miejskiej 29 marca 2013 r. Sprawozdanie za 2013 r. przedłożył 9 kwietnia 2014 r., tj. dziewięć dni po terminie określonym

w art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Burmistrz wyjaśnił, że opóźnienie w przekazaniu Radzie Miejskiej ostatecznej treści tego sprawozdania wynikało z konieczności „przedyskutowania treści projektu dokumentu, przedstawionego przez MOPS, z odpowiedzialnym za sprawy społeczne Zastępcą Burmistrza”. W ocenie NIK, przedłożenie sprawozdania Radzie Miejskiej z opóźnieniem nie wpłynęło na prawidłowe, bieżące realizowanie ustawowych zadań przez asystentów rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 114-116, 120-140)

Sprawozdania prezentowały m.in. system opieki nad dzieckiem i wspierania rodziny, dane i analizę pracy asystentów rodziny za rok sprawozdawczy, w tym kierunki pracy wyrażone w planach pracy z rodzinami. W sprawozdaniach nie wykazywano żadnych potrzeb związanych z realizacją zadań z zakresu wspierania rodziny, pomimo obowiązku określonego w art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. Kierownik Ośrodka wyjaśniła: „potrzeby w zakresie wspierania rodziny były omawiane na bieżąco z bezpośrednim przełożonym – Wiceburmistrzem i uwzględniane w planach budżetu. Na ten cel gmina przyznawała niezbędne środki finansowe.

W ocenie NIK, przedstawianie w rocznych sprawozdaniach z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny potrzeb związanych z ich realizacją, pozwala Radzie Miejskiej na ich uwzględnienie w gminnym programie wspierania rodziny, stosownie do obowiązku określonego w art. 179 ust. 2 przedmiotowej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 120-140)

2.6. 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 do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego²⁴. Jednak błędnie podawano w nich liczbę zatrudnionych asystentów, nie wykazując liczby asystentów zatrudnionych na podstawie umów o świadczenie usług w ramach projektu systemowego *Zakontraktuj swoją przyszłość*. W sprawozdaniu za II półrocze 2012 r. wykazano zatrudnienie dwóch asystentów zamiast ośmiu, w tym pięciu na podstawie umów o świadczenie usług. W sprawozdaniu za I półrocze 2013 r. wykazano trzech asystentów zamiast dziewięciu, w tym sześciu na podstawie ww. umów. Za II półrocze 2013 r. wykazano trzech zamiast pięciu, w tym dwóch na podstawie ww. umów. Za I półrocze 2014 r. wykazano zatrudnienie trzech asystentów zamiast czterech, w tym jednego na podstawie umowy o świadczenie usług. Według wyjaśnień Kierownik Ośrodka, przyczyną było przekonanie, że w liczbie asystentów gminy, wykazywanej w sprawozdaniu, nie ujmuje się asystentów zatrudnionych wyłącznie „w ramach” i niejako „na potrzeby” projektu, którzy ponadto „nie byli traktowani jak pracownicy MOPS”, ponieważ: „ich wyłonienie następowało na podstawie przetargu prowadzonego w oparciu o przepisy Kodeksu Cywilnego, warunki zatrudnienia były ściśle określone w projekcie, a finansowanie następowało zgodnie z Zasadami finansowania POKL”. Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia nie mogą zostać uwzględnione, ponieważ wzór sprawozdania w żaden sposób nie uzależnia ustalenia liczby asystentów w gminie od warunków ich zatrudnienia i sposobu finansowania.

(dowód: akta kontroli str. 14-17, 43-44, 107-110, 196-203)

²⁴ 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).

2.7. Informacje o asystentach rodziny i ich zadaniach udostępniono na stronie internetowej MOPS w zakładce *Wspieranie rodziny*²⁵. Kierownik Ośrodka podała, że informacje o asystentach kierowano również do instytucji z terenu gminy i powiatu, w tym do: Policji, placówek oświatowych, CIS i Sądu. Rolę asystenta rodziny prezentowali także pracownicy socjalni w ramach spotkań roboczych Zespołu Interdyscyplinarnego i w rodzinach dysfunkcyjnych, będących pod ich opieką.

(dowód: akta kontroli str. 117-118)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch przypadkach (6,9%), na 29 skontrolowanych spraw, asystenci nie opracowali planów pracy z rodziną, wymaganych przepisem art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Brak planów pracy świadczy o niewykonywaniu w sposób skuteczny nadzoru nad pracą asystentów i utrudnia ocenę jej efektywności.
2. W sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej²⁶ za II półrocze 2012 r., za I i II półrocze 2013 r. i za I półrocze 2014 r. wykazywano błędne dane dotyczące liczby asystentów zatrudnionych w Gminie.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań zapewniających sporządzanie przez asystentów rodziny wymaganych planów pracy z rodziną.
2. Wykazywanie w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej rzeczywistej liczby asystentów rodziny zatrudnionych w Gminie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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 Katowicach.

²⁵ www.mops.mikolow.pl

²⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej wskazane w przypisie 29.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwanej 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 21 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.

Katowice, dnia 31 grudnia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Stefania Zalewska
główny specjalista kontroli państwowej**

.....
(podpis)

.....
(podpis)