



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-038-03/2014

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

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 Katowicach.

Kontroler Jerzy Piasecki, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 92402 z dnia 5 listopada 2014 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1-2]

Jednostka kontrolowana Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu¹.

Kierownik jednostki kontrolowanej Rafał Szpak, Dyrektor MOPR².

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ działalność Ośrodka w zbadanym zakresie w latach 2012 - 2014 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Z dniem 1 stycznia 2012 r., w MOPR zatrudniono asystentów rodziny, których zadaniem było wspieranie rodzin wymagających pomocy oraz podejmowanie działań na rzecz dzieci w rodzinach objętych pieczą zastępczą. Zdaniem NIK osoby te prawidłowo realizowały zadania ustawowe, zarówno z dziećmi, jak i rodzicami, których dzieci zostały umieszczone w pieczy zastępczej. Asystenci w swej pracy poszukiwali rozwiązań problemów rodzinnych oraz dążyli do przekazania umiejętności radzenia sobie z trudnościami życia codziennego, prowadzenia gospodarstwa domowego z zapewnieniem dzieciom właściwej opieki rodzicielskiej. Ośrodek prawidłowo wykorzystał środki finansowe otrzymane przez Gminę Bytom w ramach dotacji celowej na realizację Resortowego programu wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz Programu Asystent Rodziny i Koordynator Rodzinnej Pieczy Zastępczej oraz dodatkowo finansował koszty ponoszonych wydatków w związku z wykonywaniem ustawowych zadań przez asystentów rodziny. Działania te przyniosły zmniejszenie w latach 2012-2014 liczby dzieci przekazanych do pieczy zastępczej (odpowiednio 138, 121 i 66) w porównaniu do lata 2010-2011 (odpowiednio 151 i 180) i zwiększeniem liczby dzieci powracających do rodzin biologicznych (odpowiednio 18, 49 i 21), w porównaniu do lat 2010-2011 (odpowiednio 18 i 21).

Ogólną pozytywną ocenę umniejsza zatrudnienie czterech asystentów rodziny w kwietniu 2012 r., którzy nie posiadali szkolenia z zakresu pracy z dziećmi lub

¹ Zwany dalej „MOPR”, lub „Ośrodek”.

² Od dnia 12 grudnia 2012 r. dyrektor MOPR

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

rodziną. Ponadto Ośrodek, jako jednostka wykonująca zadania z zakresu pomocy społecznej w Gminie, nie przekazał za 2012 r. i 2013 r. sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny oraz potrzeb związanych z realizacją tych zadań w terminie, który umożliwiłby Prezydentowi Miasta wypełnienie ustawowego obowiązku przedstawienia rocznego sprawozdania Radzie Miejskiej Bytomia do 31 marca 2013 r. i 2014 r. NIK zwraca również uwagę, że w 2012 r. w 16 przypadkach (spośród 75 objętych badaniem) przydzielenie asystenta rodziny następowało

w terminie znacznie przekraczającym 21 dni kalendarzowych od daty powzięcia przez Ośrodek informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, tj. w terminach od 79 do 114 dni. W ocenie NIK, stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na prawidłową realizację zadań przez asystentów i skuteczność podejmowanych przez nich działań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu
faktycznego

1. W okresie objętym kontrolą Gmina Bytom liczyła około 160 tys. mieszkańców. W latach 2012-2014 z pomocy społecznej korzystało, odpowiednio: 6 005, 6 187 i 5 645 rodzin, natomiast trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych miało 1 730, 1 710 i 1 502 rodzin.

W latach 2012-2014⁴ liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej obniżyła się ze 138 do 66 dzieci. W latach 2010-2011 przekazano odpowiednio 151 i 180 dzieci do pieczy zastępczej. Liczba dzieci, które w latach 2012-2014 powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych wyniosła odpowiednio 18, 49 i 21 dzieci, natomiast w latach 2010-2011 powróciło odpowiednio 18 i 21 dzieci.

Podmiotem organizującym pracę z rodziną na terenie Bytomia jest MOPR⁵. W latach 2012-2014 w Ośrodku zatrudnionych było odpowiednio 357, 350 i 349 osób, (w przeliczeniu na etaty 352, 347,25 i 345,25), w tym na stanowisku pracownika socjalnego odpowiednio 99, 107 i 107 osób, na stanowisku asystenta rodziny po 17 osób w badanym okresie, na stanowiskach urzędniczych, pomocniczych i obsługi łącznie odpowiednio 241, 226 i 225 osób.

Na terenie Miasta Bytomia funkcjonowało sześć placówek opiekuńczych – świetlic środowiskowych.

[Dowód: akta kontroli str. 3-4]

2. W 2012 r. Ośrodek zatrudniał 17 asystentów, z czego sześciu⁶ zatrudniono od 1 stycznia w ramach projektu „Systemowy Projekt Aktywizacji – SPA w Bytomiu”, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach EFS⁷. Pozostali asystenci⁸ (11) zostali zatrudnieni od 1 kwietnia 2012 r. W 2013 w Ośrodku było zatrudnionych 17 asystentów rodziny⁹, z czego sześciu w ramach ww. Projektu Aktywizacji. W okresie od 1 stycznia do 2 lutego 2014 r. zatrudniano 14 asystentów rodziny,

⁴ Do 30 września 2014 r.

⁵ Zgodnie z zarządzeniem nr 501 Prezydenta Bytomia z dnia 7 listopada 2011 r.

⁶ Zatrudnienie od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.

⁷ Zwany dalej „Projektem Aktywizacji” lub „Projektem”.

⁸ Zatrudnienie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2012 r.

⁹ 16 asystentów zostało zatrudnionych od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., jeden od 1 stycznia do 30 września 2013 r. oraz jeden od 14 października do 31 grudnia 2013 r.

z czego trzech w ramach Projektu¹⁰. Od 3 lutego 2014 r. w Projekcie zatrudniono kolejnych trzech asystentów rodziny. Ze wszystkimi asystentami rodziny zawarto umowy o pracę. W latach 2012-2013 asystenci rodziny byli zatrudnieni na czas określony. Od 2014 r. z 11 asystentami zawarto umowy na czas nieokreślony a z sześcioma, którzy uczestniczyli w Projekcie, na czas określony, tj. do końca trwania Projektu. Asystenci rodziny (17) zatrudnieni w latach 2012 - 2013 byli pracownikami socjalnymi Ośrodka, z którymi zawarto porozumienie o powierzeniu im zadania asystenta rodziny. Konkurs na dwa etaty asystenta rodziny ogłoszono 13 stycznia 2014 r. Do konkursu przystąpiło sześć osób. W dniu 31 stycznia 2014 r. rozstrzygnięto postępowanie kwalifikacyjne. Na stanowisko asystenta rodziny przyjęto dwie osoby, z którymi zawarto umowę o pracę na czas określony od 3 lutego 2014 r. do 31 maja 2015 r.

[Dowód: akta kontroli str. 16-38]

W sprawie prowadzenia rekrutacji na stanowisko asystenta rodziny, Dyrektor MOPR wyjaśnił, „rekrutacja asystentów rodziny w Miejskim Ośrodku Pomocy Rodzinie w Bytomiu odbywała się w ramach naboru wewnętrznego, z zasobów pracowników wykonujących zadania pracownika socjalnego. Kandydaci rekrutowali się z grupy pracowników socjalnych już doświadczonych zawodowo, których efekty pracy – w ocenie kierownictwa MOPR – były najlepsze. Osoby te dobrze znały problemy środowisk objętych ich pomocą a ich predyspozycje osobiste rokowały skuteczność działania w roli asystenta rodziny. Część pracowników była przygotowywana do przejęcia roli asystenta rodziny, dużo wcześniej, przed wprowadzeniem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Już w latach 2009 - 2011 część pracowników przyuczano do pełnienia roli asystenta rodziny poprzez kierowanie na szkolenia z tego zakresu, organizowaniu spotkań i narad wewnętrznych oraz powierzaniu obowiązków związanych z przyszłą rolą. Takie działania były konsekwencją zaobserwowania w gminie dużej liczby rodzin niewydolnych wychowawczo, co skutkowało umieszczaniem dzieci w placówkach opiekuńczo – wychowawczych. W roku poprzedzającym wprowadzenie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej skorzystano także z pomocy i wsparcia specjalistów z zakresu polityki społecznej zatrudnionych w Uniwersytecie Śląskim, którzy na ogólnym spotkaniu z pracownikami, ale także poprzez bezpośrednie spotkania z pracownikami w punktach terenowych, przedstawili wzorcowy model pracy asystenta rodziny. Wyjaśniali w oparciu o założenia projektu ww. ustawy, jak powinna wyglądać praca asystenta rodziny, na co zwracać uwagę w pracy z rodziną, jaki rodzaj dokumentacji prowadzić”.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

3. W 2012 r. na stanowiskach asystenta rodziny nie wystąpiła płynność zatrudnienia. W 2013 r., jeden asystent rodziny zatrudniony w ramach Projektu zakończył pracę z dniem 30 września 2013 r. a z kolejnym asystentem zawarto umowę od 14 października do 31 grudnia 2013 r. W 2014r., w okresie od 1 stycznia do 2 lutego, Ośrodek zatrudniał 14 asystentów rodziny, a od 3 lutego zatrudnienie wzrosło do 17 asystentów. Byłe asystentki rodziny wyjaśniły, iż jedyną przyczyną zaprzestania pracy w roli asystenta rodziny było wygaśnięcie umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 16-22 i 39-40]

4. W 2012 r., 13 asystentów spełniało, w chwili zatrudnienia, wymogi w zakresie wykształcenia określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.

¹⁰ W przypadku 11 asystentów umowy zawarto od 1 stycznia na czas nieokreślony oraz w 6 przypadkach na czas określony od 16 do 17 miesięcy

o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹, posiadali wykształcenie wyższe na kierunku m.in. pedagogika, socjologia. W pozostałych czterech przypadkach asystenci posiadali wykształcenie średnie oraz udokumentowany trzyletni staż pracy z dziećmi lub rodziną. Szkolenie z zakresu pracy z dziećmi i rodziną, wymagane w przypadku osób legitymujących się wykształceniem średnim,¹² ww. asystenci uzupełnili do końca maja 2013 r., co opisano w dalszej części wystąpienia. Wszyscy asystenci zatrudnieni w latach 2013-2014 spełniali wymagania określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej ustawy.

[Dowód: akta kontroli str. 16-21]

5. W okresie objętym kontrolą Gmina stwarzała możliwości podnoszenia kwalifikacji przez asystentów zgodnie z art. 176 ustawy o wspieraniu rodziny. W 2012 r. wydatki na podnoszenie kwalifikacji asystentów rodziny wyniosły 8 357,20 zł i stanowiły 1,23% wydatków ogółem poniesionych na rzecz asystentów. W 2013 r. wydatki na kształcenie wyniosły 3 146,78zł i stanowiły 0,38% wydatków ogółem. Do dnia 30 września 2014 r. nie wydatkowano środków na podnoszenie kwalifikacji przez asystentów.

[Dowód: akta kontroli str. 42]

W 2012 r. pięciu asystentów rodziny ukończyło „Kurs asystenta rodziny”. W 2013 r. szkoliło się dziewięciu asystentów, w tym ośmiu ukończyło „Kurs asystenta rodziny – doskonalenie warsztatu pracy”, jedna ukończyła studia podyplomowe z zakresu logopedii. W 2014 r. kwalifikacje podnosiło czterech asystentów, w tym jedna osoba ukończyła studia magisterskie na kierunku socjologia oraz trening interpersonalny, dwie ukończyły studia podyplomowe z zakresu mediacji i negocjacji społecznych, jedna ukończyła studia w zawodzie pracownik socjalny.

[Dowód: akta kontroli str. 16-21]

Asystenci wyjaśnili, że prowadzili również samokształcenie m.in. poprzez śledzenie publikacji związanych z pracą asystenta rodziny, uczestnictwo w forach internetowych, wymianę doświadczeń z innymi asystentami zatrudnionymi w innych ośrodkach pomocy społecznej.

[Dowód: akta kontroli str. 49-80]

W sprawie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że „weryfikacja szkoleń i kursów w MOPR jest prowadzona zgodnie z przyjętymi założeniami, w których największa liczba szkoleń przypadała w momencie wprowadzenia zadania do realizacji i w pierwszym roku jego działania, natomiast w późniejszym czasie planowane były superwizje mające doskonalić warsztat pracy i służyć wsparciem pracownikom. Należy nadmienić, że w przypadku samodzielnych inicjatyw pracownika i w związku z złożonym przez niego wnioskiem związanym z podnoszeniem kwalifikacji pracodawca umożliwia asystentowi udział w szkoleniu. Największa liczba szkoleń dla asystentów rodziny przypadła na dwa pierwsze lata od obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. W roku 2014 nie planowano szkoleń podnoszących kwalifikacje, a jedynie zaplanowano w miesiącu grudniu br. zajęcia o w formie superwizji mające na celu wsparcie, przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu oraz doskonalenie warsztatu pracy”.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm., zwana dalej „ustawą o wspieraniu rodziny”.

¹² Na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o wspieraniu rodziny.

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

[Dowód: akta kontroli str. 43-48]

7. Asystenci rodziny mieli możliwość skorzystania ze wsparcia merytorycznego i prawnego zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Trudniejsze przypadki i sytuacje mogli na bieżąco konsultować m. in. z kierownikiem Działu Wsparcia i Rodziny i innymi asystentami. W ocenie asystentów taki system poradnictwa i pomocy odpowiadał ich potrzebom w zakresie wzmocnienia ich kompetencji.

[Dowód: akta kontroli str. 49-80]

8. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Ośrodka wprowadzonym zarządzeniem nr 19/12 dyrektora Ośrodka z dnia 16 kwietnia 2012 r. asystenci rodziny byli umieszczeni w Dziale Pomocy Środowiskowej i podlegali zastępcy dyrektora Ośrodka ds. Pomocy Środowiskowej. W wyniku zmian organizacyjnych wprowadzonych na podstawie zarządzenia nr 37/13 dyrektora Ośrodka z dnia 20 sierpnia 2013 r. asystenci rodziny zostali umieszczeni w nowoutworzonym Dziale Wsparcia Rodziny, który podlegał bezpośrednio Dyrektorowi Ośrodka. W ww. okresie bezpośredni nadzór na pracą asystentów sprawowali odpowiednio kierownik Działu Pomocy Środowiskowej i kierownik Działu Wsparcia Rodziny. Od 16 kwietnia 2012 r. w Ośrodku funkcjonował Zespół asysty rodzinnej.

[Dowód: akta kontroli str. 81-96]

Poza częściową ewaluacją działań sześciu asystentów rodziny zatrudnionych w ramach Projektu, przeprowadzoną w 2011 r., ewaluacji działań pozostałych (11) asystentów rodziny nie prowadzono. Ocenę a pracy asystentów rodziny przeprowadzono w formie oceny okresowej pracy pracownika – asystenta rodziny w styczniu 2013 r. za 2012 r. oraz we wrześniu 2013 r. za okres od stycznia do sierpnia 2013 r. W październiku 2014 r. Dyrektor Ośrodka zobowiązał kierownika Działu Wsparcia Rodziny do przeprowadzenia wrywkowej kontroli pracy asystentów. Jak podał kierownik Działu Wsparcia Rodziny, kontrola jest nadal prowadzona.

[Dowód: akta kontroli str. 97-99]

9. Wysokość wydatków poniesionych na rzecz asystentów rodziny wyniosła w latach 2012-2014 (do 30 września) odpowiednio 680 137,35 zł, 820 700,14 zł i 620 864,79 zł, co stanowiło kolejno 0,68%, 0,76% i 0,77% wydatków ogółem MOPR. Wykonane wydatki na rzecz asystentów rodziny w badanym okresie pochodziły z następujących źródeł: środki własne gminy odpowiednio 289 589,59 zł, 336 702,15 zł i 219 290,89 zł, środki otrzymane przez gminę z dotacji celowej: odpowiednio 137 092,82 zł, 210 672,46 zł i 203 439,70 zł oraz środki pozyskane w ramach projektu pn. *Systemowy Projekt Aktywizacji – SPA w Bytomiu* w wysokości odpowiednio 253 454,94 zł, 273 325,53 zł i 198 134,20 zł¹³.

Udział dotacji celowej otrzymanej przez gminę w wydatkach na rzecz asystentów rodziny wyniósł w latach 2012-2013 odpowiednio 20,2%, 25,7% i 32,7%. Natomiast w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu asystenta rodziny wyniósł, odpowiednio: 24,1 %, 30,8 % i 37,4 %.

¹³ W ramach ww. środków Ośrodek zatrudniał w badanym okresie po sześciu asystentów rodziny.

Poza wydatkami na zatrudnienie asystentów rodziny, w badanym okresie Ośrodek wydatkował, odpowiednio: 17 385,02 zł, 21 694,93 zł i 11 111,48 zł, które przeznaczono na sfinansowanie m.in.: ekwiwalentu za pranie własnej odzieży używanej do celów służbowych, kosztów profilaktycznych badań lekarskich pracowników, zwrotu kosztów przejazdów w formie zakupu lub refundacji biletów okresowych oraz wypłat ekwiwalentu za używanie samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy, delegacji służbowych, zakupu kart do telefonów komórkowych używanych podczas wykonywania obowiązków służbowych, szkoleń pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 41-42]

W sprawie utrzymania od 2015 r. dotychczasowego poziomu finansowania asystentów rodziny dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że „Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu w ramach zadań własnych gminy zaplanował zatrudnianie 11 asystentów rodziny, co zostało ujęte w projekcie budżetu miasta Bytomia na 2015 rok. Środki na wynagrodzenia są zabezpieczane w pierwszej kolejności, zgodnie z wytycznymi w sprawie planowania budżetu na kolejny rok. Dotacja otrzymywana w ciągu roku na dofinansowanie zatrudnienia asystentów rodziny w ramach Programu pozwala na uwolnienie pierwotnie zabezpieczonych środków własnych gminy. Ewentualny brak dofinansowania zatrudniania asystentów rodziny w ramach Programu, przy bardzo trudnej sytuacji finansowej gminy Bytom, stanowi poważne zagrożenie dla utrzymania dotychczasowego poziomu finansowania asystentów rodziny. Ponadto z dniem 31 maja 2015 roku kończy się możliwość finansowania zatrudnienia 6 asystentów rodziny w projekcie systemowym pn. Systemowy Projekt Aktywizacji – SPA w Bytomiu, realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w okresie od 1 kwietnia 2008 r. do 30 czerwca 2015 r. Ośrodek widzi potrzebę dalszego zatrudniania asystentów rodziny w ramach planowanych projektów współfinansowanych ze środków UE w nowym okresie programowania. Obecnie warunki ich zatrudniania nie są jeszcze znane, ponieważ Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego jest na etapie przygotowywania dokumentów regulujących przyszłe projekty. Przewidywany termin przyjęcia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 planowany jest na koniec I kwartału 2015 r. RPO WSL i jego uszczegółowienie pozwolą nam podjąć decyzję, co do liczby i warunków zatrudnienia asystentów rodziny. Z wstępnych informacji pozyskanych w Urzędzie Marszałkovskim Województwa Śląskiego wynika, że asystenci będą jednym z pożądaných instrumentów wsparcia rodzin, więc na pewno chcielibyśmy korzystać z tej możliwości”.

[Dowód: akta kontroli str. 14]

10. W dniu 5 października 2012 r. zawarto umowę o wsparcie zadania publicznego realizowanego w ramach Resortowego programu wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2012 „Asystent Rodziny” pomiędzy Wojewodą Śląskim a Gminą Bytom. Zleceniodawca przekazał środki finansowe w formie dotacji celowej w wysokości 79 897 zł na dofinansowanie kosztów związanych z zatrudnieniem siedmiu asystentów rodziny w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2012 r. W dniu 14 grudnia 2012 r. podpisano kolejną umowę z Wojewodą Śląskim na realizację ww. zadania – drugą edycję. Zleceniodawca przekazał kwotę 61 470 zł z przeznaczeniem na dofinansowanie różnicy powstałej między otrzymaną dotacją w ramach pierwszej edycji a kwotą maksymalną, przewidzianą na jednego asystenta rodziny, wynoszącą 2 500 zł miesięcznie na etat. Dofinansowanie mogło obejmować maksymalnie 100% kosztów wynagrodzenia wraz z pochodnymi i kosztami

pracodawcy, nie więcej niż 2 500 zł miesięcznie. Zgodnie z zakładanym w umowie efektem, w 2012 r. Ośrodek zatrudniał siedmiu asystentów rodziny¹⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 100-165]

W dniu 26 lipca 2013 r. podpisano kolejną umowę pomiędzy Wojewodą Śląskim a Gminą Bytom o udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystentów rodzin w 2013 r., w ramach ww. Programu, w wysokości 210 672,46 zł. Pozyskane środki (dział 852, rozdział 85206, § 2030) przeznaczono na dofinansowanie, w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r., zatrudnienia 11 asystentów rodziny i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej do 100% kwoty wynoszącej 2 500 zł miesięcznie wraz z pochodnymi na etat. Dofinansowaniu nie podlegały m. in. koszty delegacji, dojazdu i wyposażenia miejsca pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 166-179]

W dniu 19 sierpnia 2014 r. zawarto umowę z Wojewodą Śląskim o udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia 11 asystentów rodziny w 2014 r., w wysokości 278 282 zł. Dotację przeznaczono na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia asystentów rodziny w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. do 100% kwoty maksymalnie wynoszącej 2 500 zł miesięcznie na etat. Dofinansowaniu podlegały koszty wynagrodzenia zasadniczego wraz z pochodnymi i dodatkiem za wieloletnią pracę. Umowy z 2013 r. i 2014 r. nie zakładały efektów realizacji. Wskazywały jedynie, iż dotacja została przekazana na pokrycie kosztów zatrudnienia asystentów rodziny. W tym okresie zatrudniano ze środków dotacji 11 asystentów rodziny, co opisano w pkt. 1 wystąpienia.¹⁵

[Dowód: akta kontroli str. 180-186]

Analiza wydatków dokonanych w badanym okresie ze środków dotacji celowej wykazała m.in., że ze środków otrzymanych w 2012 r. wydatkowano na pokrycie kosztów wynagrodzeń 137 092,82 zł, tj. o 4 274,18 zł mniej niż przyznana dotacja (141 367 zł) W dniach 31 grudnia 2012 r. i 2 stycznia 2013 r. Ośrodek dokonał zwrotu na konto Urzędu Miasta niewykorzystanych środków w wysokości 5 059,62 zł, w tym, zgromadzonych na odrębnym rachunku, odsetek w wysokości 785,44 zł. Gmina przekazała ww. środki Wojewodzie Śląskiemu 15 stycznia 2013 r. Środki otrzymane w 2013 r. (w wysokości 210 672,46 zł) wydatkowano w 100 % na pokrycie kosztów wynagrodzeń asystentów rodziny. Do 30 września 2014 r. na wynagrodzenia asystentów wydatkowano z dotacji kwotę w wysokości 203 439,70 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 187-189, 190-193]

¹⁴ Resortowy Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na 2012 r., wskazał, iż celem Programu jest wspomaganie jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego w budowaniu systemu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez dofinansowanie zatrudnienia asystentów rodziny. Natomiast w zakładanych efektach realizacji zakładał m.in.:

- zintensyfikowanie działań wobec rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, efektem czego miało być zmniejszenie liczby dzieci umieszczanych poza rodziną naturalną dziecka,
- propagowanie dobrych praktyk i wzorów inicjatyw kierowanych do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych,
- wzrost zatrudnienia asystentów rodziny o około 2 300 osób, przy założeniu wydatkowania dotacji na dofinansowanie zatrudnienia asystentów rodziny w wysokości 30 mln zł.

¹⁵ Resortowy Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej na 2013 r. i 2014 r. w przedmiocie-priorytetach ww. Programu zakładał: w przypadku roku 2013, iż priorytetem Programu będzie, zatrudnienie asystentów rodziny i zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast Program na 2014 r. zakładał, iż przedmiotem Programu będzie, dofinansowanie kosztów wynagrodzeń asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej.

Natomiast w zakładanych efektach realizacji Programu przewidywały m.in.:

- zintensyfikowanie działań wobec rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, efektem czego miało być zmniejszenie liczby dzieci umieszczanych poza rodziną naturalną,
- propagowanie dobrych praktyk i wzorów inicjatyw kierowanych do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

11. Porównanie wysokości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia asystenta rodziny z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem pracownika socjalnego w okresie objętym kontrolą wykazało, iż przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta rodziny (11 osób finansowanych z otrzymanej dotacji przez Gminę) wyniosło odpowiednio 2 851,14 zł, 2 830,82 zł i 3 024,05 zł i było wyższe odpowiednio o 16%, 16% i 12 % od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika socjalnego. Natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie wszystkich zatrudnionych w Ośrodku asystentów rodziny (17) wyniosło, odpowiednio: 2 788,16 zł, 2 806,79 zł i 2 973,92 zł i było wyższe, odpowiednio o: 13 %, 14 % i 10 % od przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia pracownika socjalnego.

[Dowód: akta kontroli str. 42]

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 wyniosła, odpowiednio: 16, 17 i 11 rodzin. Natomiast liczba osób korzystających ze wsparcia jednego asystenta rodziny wyniosła w ww. okresie odpowiednio 55, 63 i 55.

[Dowód: akta kontroli str. 3]

13. W Ośrodku obowiązywała rejonizacja pracy asystentów rodziny, która była zgodna z rejonizacją ustaloną dla 11 Terenowych Punktów Pomocy Środowiskowej, w których pracowali asystenci rodziny. Jak wyjaśniła kierownik Działu Wsparcia Ośrodka „asystenci rodziny przeważnie opiekowali się rodzinami zlokalizowanymi na terenie Terenowych Punktów Pomocy Środowiskowej, ale zdarzały się przypadki, w szczególności gdy rodzina zmieniła dotychczasowe miejsce zamieszkania, że asystent rodziny w dalszym ciągu z nią pracował poza terenem swojego działania”.

[Dowód: akta kontroli str. 99, 194]

W związku z wykonywaniem obowiązków asystenta rodziny, Ośrodek ze środków własnych dokonywał zwrotu innych kosztów, i tak;

- w 2012 r. wydatkowano środki w wysokości 9 009,80 zł, z czego: 1 765 zł stanowiły koszty kart telefonicznych oraz 7 244,80 zł koszty zakupu biletów okresowych i ekwiwalent za używanie samochodów prywatnych,

- w 2013 r. wydatkowano 18 458,15 zł, z czego: 3 234 zł stanowiły koszty związane z praniem odzieży używanej do celów służbowych, 1 567,59 zł koszty kart telefonicznych, 13 656,56 zł koszty zakupu biletów okresowych i ekwiwalent za używanie samochodów prywatnych, osobistych asystenta rodziny,

- w 2014 r. wydatkowano środki w wysokości 10 701,48 zł, z czego: 2 090,06 zł stanowiły koszty związane z zakupem kart telefonicznych, 8 611,42 zł koszty zakupu biletów okresowych i ekwiwalent za używanie samochodów prywatnych asystenta rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 41]

14. Zarządzeniem wewnętrznym nr 0161-32/10 dyrektora Ośrodka ustalono podstawowe narzędzia pracy asystenta rodziny, w tym formularze jakimi powinien się posługiwać w toku wykonywania obowiązków służbowych. Zaliczono do nich:

- wzór - wywiad rodzinny,
- wzór – obszar pomocy rodzinie,
- wzór – plan pracy,

- wzór – karta działań asystenta rodziny,
- wzór – sprawozdanie z pracy asystenta rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 195-203]

Analiza 75 dokumentacji rodzin objętych pomocą asystenta wykazała, że asystenci rodziny dokumentowali podejmowane przez siebie czynności w podobny sposób, wykorzystując opracowane formularze.

[Dowód: akta kontroli str. 206]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W 2012 r. zatrudniono cztery osoby na stanowiskach asystenta rodziny, które nie spełniały wymogów określonych w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o wspieraniu rodziny, tj. w chwili zatrudnienia nie ukończyły szkolenia z zakresu pracy z dziećmi i rodziną, przy czym do maja 2013 r. uzupełniły brak ww. szkolenia.

Osobą odpowiedzialną za zawarcie umów z ww. osobami był poprzedni dyrektor MOPR. Obecny Dyrektor Ośrodka wyjaśnił: „w chwili powierzenia zadań asystentom rodziny, część z nich nie spełniała wymagań ustawowych dotyczących wykształcenia. Wynikało to wprost z braku na rynku z początkiem 2012 r. – po wejściu w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej - podmiotów realizujących program szkolenia zgodnie z rozporządzeniem MPiPS w sprawie szkoleń asystenta rodziny. Kwalifikacje te zostały przez pracowników uzupełnione w trakcie zawodowego wykonywania funkcji asystenta rodziny. Pracownicy byli także kierowani na szkolenia doskonalące ich warsztat pracy. Inicjatorem tych działań był zarówno pracodawca, jak i sami pracownicy”.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność 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 75 rodzin, po 25 rodzin w każdym badanym roku, w tym dokumentację 30 rodzin, których dzieci umieszczono w pieczy zastępczej¹⁶.

W wyniku analizy ww. dokumentacji ustalono m.in.:

a) We wszystkich przypadkach przydzielenie asystenta rodziny było zgodne z procedurą określoną w art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny, zostało poprzedzone wywiadem środowiskowym oraz sporządzeniem analizy sytuacji rodziny przez pracownika socjalnego, który występował do Dyrektora Ośrodka z wnioskiem o przydzielenie rodzinie asystenta rodziny. Sporządzony wywiad środowiskowy pozwalał na opracowanie zarysu planu pracy z rodziną. Okres jaki upłynął od powzięcia przez Ośrodek informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, do przydzielenia jej asystenta rodziny wyniósł średnio od jednego do 21 dni (w 59 przypadkach) i od 79 do 114 dni (w 16 przypadkach), co opisano w dalszej części wystąpienia.

¹⁶ W badanym okresie asystą rodziny objęto odpowiednio 25, 15 i 7 dzieci umieszczone w pieczy zastępczej.

b) We wszystkich analizowanych przypadkach opracowano plany działania we współpracy z członkami rodziny oraz pracownikami socjalnymi, zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o wspieraniu rodziny. Plany działań odpowiadały na problemy rodziny zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz analizach sytuacji rodziny. Zawierały cele krótko- i długoterminowe oraz terminy realizacji działań mających na celu przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych i przewidywane efekty działania, stosownie do wymagań określonych w art. 15 ust. 3 ww. ustawy

c) Rodziny, którym przydzielono asystenta, wykazywały następujące dysfunkcje: bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, w prowadzeniu gospodarstwa domowego, ubóstwo i bezrobocie. Zawarte w planach działania formy pomocy były zbieżne ze stwierdzonymi przez pracowników socjalnych problemami i dysfunkcjami. Najczęściej udzielanymi formami pomocy i wsparcia były: rozmowy dyscyplinujące, motywujące i wspierające oraz treningi, np. trening gospodarowania budżetem i trening czystości. W planach działań 10 rodzin, w których wystąpiło zjawisko przemocy, przewidziano pomoc psychologiczną i prawną, których udzielono, kierując rodzinę m. in. do Centrum Interwencji Kryzysowej w Bytomiu. Przeciętna częstotliwość spotkań asystentów z ich rodzinami wyniosła od dwóch do czterech spotkań tygodniowo. Zdarzały się przypadki, iż do spotkań dochodziło codziennie. Z analizowanej grupy: 25 rodzin osiągnęło efekty założone w planie pracy, 37 rodzin nadal realizuje plan pracy. W 13 przypadkach założone cele nie zostały osiągnięte, w tym, w dziewięciu przypadkach dzieci trafiły do pieczy zastępczej, jeden podopieczny trafił do zakładu karnego, jeden wrócił do nałogu (alkohol), jedna osoba zaprzestała współpracy bez podania przyczyny, jedna osiągnęła połowiczny efekt, ponieważ w rodzinie biologicznej pozostawiono jedno dziecko, natomiast nie udało się stworzyć warunków do powrotu drugiego dziecka z pieczy zastępczej.

Według 10 asystentów optymalną liczbą z jaką asystent rodziny powinien współpracować to 10 rodzin. Czterech wskazało 15 rodzin, jeden sześć i jeden osiem rodzin. Natomiast w sprawie liczby spotkań z rodziną w ciągu tygodnia, większość wskazało na potrzebę od dwóch do trzech spotkań w tygodniu.

d) We wszystkich analizowanych przypadkach asystenci dokonali okresowej oceny sytuacji rodziny (nie rzadziej niż co pół roku), którą przekazywali Dyrektorowi Ośrodka, stosownie do obowiązku określonego w art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o wspieraniu rodziny. Sporządzone oceny przedstawiały sytuację rodziny i przebieg współpracy asystenta z rodziną. Były wykorzystywane w pracy Ośrodka, m. in. przez pracowników socjalnych, którzy wnioskowali o przyznanie dodatkowej pomocy celowej, pomocy żywnościowej z Federacji Polskich Banków Żywności, skierowali dziecko na kolonie, zgłosili rodzinę do Projektu „Prawo ochronnym parasolem dziecka” i do objęcia pomocą w ramach akcji „Szlachetna paczka”.

e) We wszystkich przypadkach asystenci rodziny systematycznie i rzetelnie prowadzili dokumentację pracy z rodziną. Ze swoich czynności sporządzali karty działań, podpisywane przez członków rodziny. Sporządzali notatki służbowe, w których dokumentowali inne czynności, np. rozmowy telefoniczne z pracownikiem Sądu. Prowadzona dokumentacja odzwierciedlała czynności podejmowane przez asystenta i efekty pracy założone w planie pracy.

f) Po zakończeniu pracy z rodziną asystenci monitorowali jej funkcjonowanie, we współpracy z pracownikiem socjalnym, a swoje czynności dokumentowali m.in. w kartach działań oraz podręcznych skoroszytach. Spośród rodzin objętych

badaniem, w jednym przypadku nastąpiła konieczność powrotu do pracy z asystentem, gdyż podopieczna, po zamkniętym leczeniu odwykowym, wróciła do nałogu.

[Dowód: akta kontroli str. 204-205]

2.1.1. W badanej próbie z 75 spraw w 30 przypadkach dzieci przebywały w pieczy zastępczej.

W wyniku analizy ww. dokumentacji ustalono m.in.:

a) w 22 przypadkach, asystenci rodziny współpracowali z przedstawicielami pieczy zastępczej w przygotowaniu i realizacji planów pomocy tym dzieciom poprzez kontakt osobisty, listowny, mailowy oraz telefoniczny. Z pozostałych dziewięciu przypadków: w czterech - przydzielenie asystenta rodziny zbiegło się z powrotem dziecka do rodziny, w jednym przypadku - przydzielenie asystenta rodziny nie było związane z pieczą zastępczą, jednak w trakcie pracy matka ujawniła, że ma jeszcze inne dzieci umieszczone w pieczy ale nie potrafiła wskazać miejsca (asystent był w trakcie potwierdzania tej informacji), w jednym przypadku, po przejęciu rodziny przez asystenta plan pracy z dzieckiem był już opracowany przez przedstawiciela pieczy zastępczej, w kolejnych dwóch przypadkach - asystent, po umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej, zakończył współpracę z rodziną, z powodu braku efektów;

b) w dziewięciu z 30 analizowanych przypadków, asystenci rodziny osobiście brali udziału w konsultacjach oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, której dokonywano nie rzadziej niż co pół roku od umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej stosownie do wymogów określonych w art. 131 ust. 1 i 138 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny. W siedmiu przypadkach dzieci opuścili pieczę zastępczą przed terminem dokonania ww. oceny. W kolejnych czterech przypadkach asystent rodziny zakończył współpracę z rodziną z powodu braku efektów i nie dokonano oceny sytuacji dziecka. W dziesięciu przypadkach asystenci rodziny nie zostali zaproszeni przez organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych spoza Miasta Bytom. W jednym przypadku asystent rodziny był w trakcie ustalania miejsca umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej.

[Dowód: akta kontroli str. 205-206]

2.2. Współpracę z asystentem rodziny rozpoczęło w latach 2012-2014 odpowiednio 275, 118 i 150 rodzin, w tym wśród rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem zarządzeniem Sądu, kolejno 12, sześć i trzy rodziny. Po osiągnięciu celów, współpracę zakończyły odpowiednio 52, 121 i 23 rodziny, w tym spośród zobowiązanych zarządzeniem Sądu, kolejno jedna, pięć i dwie. Bez osiągnięcia założonych celów zakończono współpracę z odpowiednio 33, 99 i 28 rodzinami¹⁷, w tym spośród zobowiązanych zarządzeniem Sądu, z czterema w 2013 r., z dwoma w 2014 r. W 2012 r., w tej grupie rodzin nie wystąpiły przypadki zakończenia współpracy bez osiągnięcia zamierzonych celów.

[Dowód: akta kontroli str. 264-265]

¹⁷ W 2012 r. z 33 przypadków zakończenia współpracy bez osiągnięcia celów z asystentami rodziny w tym przydzielonych zarządzeniem Sądu, w 19 przypadkach było, zaprzestanie współpracy przez rodzinę, w sześciu z powodu braku efektów oraz w ośmiu z powodu zmiany miejsca zamieszkania rodziny, przebywania w zakładzie karnym, zgonu, wyjazdu za granicę. W 2013 r. z 99 przypadków zakończenia współpracy bez osiągnięcia celów, w 24 przypadkach było, zaprzestanie współpracy przez rodzinę, w 19 przypadkach z powodu braku efektów, trzech z powodu zmiany metody pracy oraz w 53 przypadkach powodu zmiany miejsca zamieszkania rodziny, przebywania w zakładzie karnym, zgonu, wyjazdu za granicę. W 2014 r. z 28 przypadków zakończenia współpracy bez osiągnięcia celów, w 16 przypadkach było, zaprzestanie współpracy przez rodzinę, w 9 przypadkach z powodu braku efektów, trzech z powodu zmiany metody pracy.

W okresie do trzech miesięcy od momentu jej rozpoczęcia w 2012 r. nie wystąpiły przypadki zakończenia współpracy z rodziną bez osiągnięcia celów, W 2013 r. odnotowano, dwa przypadki a w 2014 r. jeden. W latach 2012-2014 w ww. okresie nie wystąpiły przypadki zakończenia współpracy z rodzinami przydzielonymi postanowieniem Sądu. W przedziale od trzech do sześciu miesięcy takich przypadków było odpowiednio; trzy, osiem i trzy, w tym wśród rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem postanowieniem Sądu - w 2012 r. jeden, w 2013 r. trzy, a w 2014 r. taki przypadek nie wystąpił. Natomiast w okresie powyżej sześciu miesięcy odpowiednio 31, 89 i 24, w tym wśród rodzin przydzielonych postanowieniem Sądu w 2012 r. taki przypadek nie wystąpił, w 2013 r. wystąpił jeden, natomiast w 2014 r.-dwa przypadki.

[Dowód: akta kontroli str. 266]

Przeciętna współpraca asystenta rodziny z rodzinami, które osiągnęły zaplanowane dla nich cele wyniosła odpowiednio około osiem, 15 i 21 miesięcy. Natomiast przeciętna współpraca z rodzinami, które zaprzestały współpracy lub, z którymi przerwano współpracę z powodu braku efektów, wyniosła odpowiednio około osiem, 13 i 12 miesięcy. W przypadku rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem postanowieniem Sądu przeciętna współpraca z rodzinami, które osiągnęły zaplanowane dla nich cele wyniosła odpowiednio około pięć, dziewięć i 21 miesięcy. Natomiast przeciętna współpraca z rodzinami, które zaprzestały współpracy lub z którymi przerwano współpracę z powodu braku efektów wyniosła odpowiednio około pięć, siedem i 18 miesięcy.

[Dowód: akta kontroli str. 266]

Do przykładów działań, które przyniosły najlepsze rezultaty asystencji rodziny zaliczyli m.in. pomoc w integracji rodziny poprzez organizowanie czasu wolnego, informowanie o imprezach odbywających się na terenie Bytomia, uświadomienie rodzicom potrzeb emocjonalnych dzieci, pomoc i wspieranie w utrzymaniu abstynencji, wyjazdy integracyjne, wspólne zabawy i gry z rodziną. W przypadku zaprzestania współpracy z rodziną, wg asystentów rodziny był brak motywacji rodziny do zmiany ich sytuacji życiowej.

Wg asystentów rodziny nie widzą oni dalszej możliwości współpracy po wyczerpaniu wszystkich możliwości, które mogłyby spowodować zmianę postawy rodziny w celu osiągnięcia założonych celów. Większość asystentów rodziny stwierdziło, iż pracownicy socjalni prawidłowo przeprowadzili wstępną analizę sytuacji rodziny pod kątem motywacji do zmian.

[Dowód: akta kontroli str. 50-80]

2.3. W sprawie wypracowania i stosowania metodologii oceny efektywności pracy asystentów, w tym wykorzystania mierników oceny realizacji wyznaczonych zadań, dyrektor Ośrodka podał, że *„ocena pracowników Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Bytomiu jest dokonywana w oparciu o arkusz oceny pracownika, wprowadzony stosownym zarządzeniem dyrektora Ośrodka. Arkusz zawiera kryteria oceny, wraz z ich opisem oraz wartością punktową przypisaną do każdego z kryteriów. Kryteria i stopień ich realizacji może stanowić swego rodzaju odzwierciedlenie efektywności pracy poszczególnych pracowników. Jednak bieżącej oceny pracy asystentów rodziny, ich efektywności dokonuje główny specjalista – pełniący rolę lidera zespołu asystentów rodziny. Do jego kompetencji należy udzielanie bieżącego wsparcia asystentom w wykonywanych przez nich obowiązków, weryfikowanie planów pracy z rodziną, a także uzyskiwanych efektów. Asystent decyduje o osiągnięciu celu pracy z rodziną, konieczności dalszej pracy, lub też zakończenia współpracy. W sytuacjach niejednoznacznych asystent swoją*

decyzję konsultuje z głównym specjalistą. Dotychczas nie prowadzono żadnych pomiarów efektywności pracy asystentów rodziny, jednak podczas dokonywania okresowej oceny pracowników uwzględnia się również kwestię skuteczności prowadzonych działań. Należy nadmienić, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, nie nakłada obowiązku prowadzenia pomiarów efektywności pracy asystentów, nie było w tym zakresie także żadnych zaleceń, wytycznych, ani wskazówek Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej”.

[Dowód: akta kontroli str. 15]

2.4. Uchwałą Rady Miejskiej Bytomia z dnia 10 września 2012 r. przyjęto Programu wspierania rodziny i rozwoju systemu pieczy zastępczej na lata 2012-2014¹⁸. Zastąpił on realizowany na podstawie uchwały rady Miejskiej Bytomia z dnia 18 grudnia 2007 r. Program Wsparcia Dziecka i Rodziny na lata 2008-2012.

Jak wyjaśniła zastępca Prezydenta Miasta Bytomia, uchwalony Program jest programem wieloletnim, stanowiącym kontynuacją wcześniejszych założeń, w dużej mierze oparty na posiadanych już doświadczeniach, nie wymagał więc corocznych aktualizacji.

[Dowód: akta kontroli str. 268, 272, 317]

W dokumencie uwzględniono w nim m.in. zagadnienia związane z powołaniem i funkcjonowaniem asystentów rodziny. Zidentyfikowano i wskazano najważniejsze problemy, do których zaliczono złą sytuację finansową rodzin zamieszkujących Bytom, brak pracy, trudności w zapewnieniu podstawowych potrzeb biologicznych członków rodziny, złą sytuację mieszkaniową, zaniedbania w sferze opiekuńczo-wychowawczej. Pomoc instytucji, w tym ośrodków pomocy społecznej ukierunkowano na te rodziny, które nie potrafią samodzielnie przezwyciężyć zaistniałej sytuacji. Ustalono, również, że oferowana pomoc może przybierać różnorodną formę, od materialnego wsparcia poprzez poradnictwo specjalistyczne, aż po systematyczną asystę rodzinie w jej środowisku.

W programie wskazano cztery główne cele oraz poszczególne etapy ich osiągnięcia w latach 2012-2014.;

- cel 1- zbudowanie zintegrowanego systemu środowiskowego wsparcia rodziny, poprzez diagnozę środowisk zagrożonych trudnymi sytuacjami życiowymi wpływającymi na wychowanie i opiekę nad dzieckiem, wzmocnienie prawidłowego funkcjonowania rodzin w środowisku zamieszkania oraz systematyczne podnoszenie jakości i efektywności świadczonych usług w zakresie pomocy dziecku i rodzinie poprzez podnoszenie kwalifikacji kadr podmiotów realizujących program,
- cel 2- rozwój rodzinnej pieczy zastępczej, poprzez propagowanie idei rodzinnej pieczy zastępczej, osiągnięcie odpowiedniej liczby rodzin zastępczych zawodowych oraz prowadzących rodzinne domy dziecka, wspieranie osób pełniących zadania w ramach pieczy zastępczej,
- cel 3- reorganizacja instytucjonalnej pieczy zastępczej, poprzez opracowanie założeń bytomskiego systemu instytucjonalnej pieczy zastępczej, zmniejszenie liczby dzieci przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej,
- cel 4- przygotowanie dzieci i młodzieży opuszczających pieczę zastępczą do samodzielnego życia, poprzez tworzenie i rozwijanie wśród dzieci i młodzieży postaw obywatelskich opartych na samodzielności i odpowiedzialności, zapewnienie kompleksowej pomocy osobom opuszczającym pieczę zastępczą.

¹⁸ Zwany dalej „Programem”.

Realizatorami ww. Programu miały być: MOPR, Urząd Miejski, Komenda Miejska Policji w Bytomiu, Centrum Interwencji Kryzysowej i Przeciwdziałania Uzależnieniom w Bytomiu, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Bytomiu, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Bytomiu, Sąd Rejonowy w Bytomiu, ponadto placówki oświatowe i placówki wsparcia dziennego, podmioty realizujące pieczę zastępczą, organizacje pozarządowe i inne instytucje działające na rzecz dziecka i rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 272-316]

2.5. Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny Prezydent Bytomia złożył Radzie Miasta 22 kwietnia 2013 r. (za 2012 r.) i 28 kwietnia 2014 r. (za 2013 r.), co opisano w dalszej części wystąpienia. Wskazano w nich podstawowe potrzeby wynikające z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, do których zaliczono: indywidualną pracę z rodziną dysfunkcyjną w oparciu o świadczoną usługę asystenta rodziny (w 2013 r.), dalsze doskonalenie zawodowe asystentów rodzin, opracowanie i realizacja 3-letnich programów wspierania rodziny, tworzenie oraz rozwój systemu opieki nad dzieckiem oraz praca z rodziną przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i tworzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego (potrzeby i kierunki działań w 2014 roku).

[Dowód: akta kontroli str.358-400]

2.6. Ośrodek będąc zarejestrowanym użytkownikiem systemu elektronicznego Centralnej Aplikacji Statystycznej – CAS, sporządził i przekazał sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w formie elektronicznej bezpośrednio Wojewodzie Śląskiemu, w terminach zgodnych z § 3 ust. 1 rozporządzenia z dnia 4 grudnia 2012 r. Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej¹⁹, tj. do końca lipca oraz stycznia. Wykazane w nich dane dotyczące poniesionych wydatków były zgodne z ewidencją księgową.

[Dowód: akta kontroli str. 401-474]

2.7. Miasto Bytom prowadziło kampanię informacyjną dotyczącą asystentury rodzinnej jako nowej formy wsparcia z chwilą wejścia w życie ustawy o wspieraniu rodziny. Informacje zamieszczono na stronach internetowych Ośrodka i Urzędu Miejskiego. W tym okresie organizowano również cykliczne spotkania z przedstawicielami służb współpracującymi z Ośrodkiem w zakresie wsparcia rodziny, dziecka, a także zapobiegania patologiom społecznym. Wg wyjaśnień zastępcy Prezydenta Bytomia na spotkaniach poruszano kwestie zabezpieczania dzieci w ramach pieczy zastępczej i działań mających na celu wsparcie i kontrolę środowisk rodzinnych. Ponadto Zastępca Prezydenta podał, że w mieście funkcjonuje od czterech lat program partnerski Ośrodka oraz Komendy Miejskiej Policji pn. „Prawo ochronnym parasolem dziecka”, który zakłada kontrolę, w godzinach popołudniowych, wieczornych i nocnych, środowisk wymagających wzmożonego nadzoru, z uwagi na możliwość dochodzenia do nadużyć wobec osób zależnych, zwłaszcza dzieci. W programie aktywnie uczestniczą asystenci rodzin, co powoduje, w ocenie zastępcy Prezydenta, że ich praca jest także znana funkcjonariuszom operacyjnym bytomskiej policji.

[Dowód: akta kontroli str. 475-485]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ośrodek, jako jednostka wykonująca zadania z zakresu pomocy społecznej w Gminie, przekazała Prezydentowi Miasta roczne sprawozdania

¹⁹ Dz. U z 2012 r., poz. 1371

w zakresie wspierania rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz potrzeby związane z realizacją tych zadań odpowiednio 29 marca 2013 r. i 7 kwietnia 2014 r., czym uniemożliwiła przedstawienie ich Radzie Miejskiej Bytomia do 31 marca, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że „opóźnienie złożenia sprawozdań spowodowane było faktem, iż w przedłożonych mi do akceptacji projektach sprawozdań wystąpiły błędy natury formalnej, omyłki pisarskie oraz braki istotnych informacji, w związku z czym podjęto decyzję o wprowadzeniu szeregu korekt. Konsekwencją tych działań było nie zachowanie właściwego terminu przedłożenia w/w sprawozdań”.

[Dowód: akta kontroli str. 15]

Zdaniem NIK, przedstawione działanie nie miało wpływu na prawidłowe realizowanie ustawowych zadań przez asystentów rodziny.

2. W 16 przypadkach przydzielenie asystenta rodziny w 2012 r. (spośród 75 objętych badaniem) nastąpiło w terminach od 79 do 114 dni od daty powzięcia przez Ośrodek informacji o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Jak wyjaśnił dyrektor Ośrodka, tak długi okres do przydzielenia asystentów rodziny tj. wydania decyzji w tej sprawie dotyczył przełomu 2011 i 2012 r. i był spowodowany brakiem wystarczającej liczby asystentów rodziny. Jedenastu asystentów zatrudniono od 1 kwietnia 2012 r., tj. po zapewnieniu, że Gmina otrzyma dotację celową w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej. Do tego czasu rodziny znajdowały się pod opieką pracowników socjalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 14]

Ocena częściowa

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

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ 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.

Katowice, dnia 24 grudnia 2014 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

Kontroler
Jerzy Piasecki
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwanej dalej ustawą o NIK.