



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-023-01/2014

P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

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 Lublinie
Kontroler	Roman Pajer, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92228 z dnia 6 października 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie (dalej: MOPR) ul. Kolejowa 8; 22-100 Chełm
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lucyna Kozaczuk - Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Chełmie od 20 lutego 2007 roku (dalej: Dyrektor MOPR). [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą (lata 2012-2014), MOPR zapewnił rodzinom z terenu miasta Chełm, przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, wsparcie i pomoc asystenta rodziny. MOPR właściwie realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹ (dalej: ustawa) dotyczące wymogów formalnych oraz udzielania wsparcia merytorycznego i podnoszenia kwalifikacji przez asystentów. Asystenci rodzin w swojej pracy uwzględniali wszystkie zadania wynikające z art. 15 ust. 1 ustawy.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Za istotne dla kontrolowanej działalności należy uznać: przestrzeganie wymogów formalnych dotyczących zatrudniania asystentów rodzin, a także zapewnienie im systemu wsparcia merytorycznego w postaci specjalistycznego poradnictwa oraz możliwości podnoszenia kwalifikacji; zapewnienie środków na wydatki związane z zatrudnieniem asystentów do ciągłej pracy z rodzinami niewydolnymi wychowawczo; podejmowanie innowacyjnych działań na rzecz rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny, m.in. poprzez udzielanie im kompleksowego wsparcia psychologicznego, pedagogicznego, prawnego, socjalnego, a także pomocy w formie usług opiekuńczych dostosowanych do potrzeb i oczekiwań rodzin. W ocenie asystentów rodzin barierą związaną ze skutecznym udzielaniem wsparcia rodzinom była wielopropblemowość występująca w rodzinach oraz zbyt duża liczba rodzin określona ustawą (20 rodzin) pozostająca pod opieką jednego asystenta².

NIK zwraca jednak uwagę, że wprowadzenie asystentów rodziny jako nowej formy wsparcia rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych nie przełożyło się na zmniejszenie liczby dzieci przekazywanych do pieczy zastępczej i zwiększenie liczby dzieci powracających z pieczy do rodzin biologicznych.

¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm.

² po nowelizacji (od dnia 01.01.2015 r.) liczba ta wynosi 15

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą z pomocy MOPR korzystały rodziny mające trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Ustalono, że asystenci rodziny byli rekrutowani spoza pracowników MOPR. Naboru kandydatów dokonywano na podstawie Curriculum Vitae złożonych przez osoby zainteresowane zatrudnieniem w MOPR. W procesie naboru Komisja Rekrutacyjna ds. Naboru przeprowadziła rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami do pracy. Stwierdzono, że przy naborze na stanowisko asystenta rodziny zachowana była konkurencyjność postępowania, a na jedno miejsce przypadało przeciętnie dwóch kandydatów.

Pierwsze nawiązanie stosunku pracy z asystentem rodziny nastąpiło na podstawie umowy zlecenia zawartej na okres od 06.03.2012 r. do 31.05.2012 r., która następnie została przedłużona do 31.12.2012 r. Osoba ta nie była zainteresowana jej kontynuowaniem w roku następnym. Kolejne cztery umowy zlecenia zostały zawarte z asystentami rodziny na okres od 11.07.2012 r. do 31.12.2012 r., zaś następna (szósta) umowa zlecenie została zawarta na okres od 18.07.2012 r. do 31.12.2012 r. W związku z rezygnacją ze stanowiska asystenta rodziny przez dwóch pracowników zostały zawarte umowy zlecenia z kolejnymi dwoma pracownikami: jedna na okres od 10.09.2012 r. do 31.12.2012 r., a druga na okres od 16.10.2012 r. do 31.12.2012 r. Według stanu na koniec 2012 r. było zatrudnionych sześciu asystentów, z czego trzech nie było zainteresowanych przedłużeniem umowy na kolejny okres. Jak wyjaśniła dyrektor MOPR *nieprzedłużenie umów zlecenia przez trzech pracowników od stycznia 2013 r. było spowodowane nie ubieganiem się o zatrudnienie na kolejny okres z powodu podjęcia przez nich zatrudnienia w innym miejscu pracy.*

[dowód akta kontroli str. 22-23]

Na podstawie umów zlecenia w okresie od 02.01.2013 r. do 31.03.2013 r. było zatrudnionych czterech asystentów rodziny, tj. trzem asystentom przedłużono umowę, a z jednym został nawiązany stosunek pracy. Od dnia 2 kwietnia 2013 r. nawiązano z tymi pracownikami stosunek pracy, na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy, zawartej na okres próbny wynoszący trzy miesiące (do 01.07.2013 r.). Następnie umowy te zostały przedłużone do dnia 31.12.2014 r. W związku z długoterminową absencją chorobową jednego z tych pracowników (ciąża) od 1 kwietnia 2014 r. został zatrudniony na okres trzech miesięcy (tj. do dnia 30.06.2014 r.) kolejny (piąty) asystent rodziny, z którym przedłużono umowę o pracę do dnia 31.12.2014 r. Ustalono, że w MOPR nie wystąpiła sytuacja, by rodzinom zmieniano kilka razy asystentów. W przypadku rezygnacji z zatrudnienia asystenta, rodziny pozostawały pod opieką pracownika socjalnego do czasu przejęcia rodziny przez nowo zatrudnionego asystenta. W badanym okresie taka sytuacja miała miejsce dwukrotnie w roku 2012 i nie trwała dłużej niż 10 dni. Ponadto w MOPR nie było przypadków zatrudnienia na stanowisku asystenta rodziny młodych ludzi bezpośrednio po studiach, bez doświadczenia życiowego i zawodowego.

[dowód akta kontroli str. 1-21]

W badanym okresie z pracy na stanowisku asystenta rodziny zrezygnowały trzy osoby, tj. dwie osoby w 2012 r. i jedna w 2014 r. Jak podała dyrektor MOPR *pomimo faktu, iż pracownicy spełniali wymagania ustawowe dotyczące*

wykształcenia powodem ich rezygnacji była zbyt obciążająca praca i złożoność problemów

w rodzinie oraz możliwość podjęcia pracy w innym charakterze. W celu zminimalizowania ryzyka w tym zakresie podczas rozmów kwalifikacyjnych z kolejnymi kandydatami do pracy na stanowisku asystenta rodziny zwracano uwagę nie tylko na znajomość przepisów, ale przede wszystkim na doświadczenie zawodowe w pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi i predyspozycje osobowościowe kandydatów. Jak poinformowała osoba, która zrezygnowała z pracy na stanowisku asystenta rodziny, było to podyktowane przede wszystkim złożonością problemów rodzin objętych wsparciem oraz zbyt dużą liczbą rodzin przydzielonych do pracy.

[dowód akta kontroli str. 22-25]

Asystenci rodziny w chwili zatrudnienia w MOPR spełniali wymagania określone w art. 12 ust. 1 ustawy. Wszyscy asystenci rodziny zatrudnieni w MOPR posiadali wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika. Stosownie do art. 12 ust. 2 cyt. ustawy, asystenci rodziny zatrudnieni w MOPR systematycznie podnosili swoje kwalifikacje w zakresie pracy z dziećmi i rodziną. Ustalono, że MOPR stwarzał możliwości podnoszenia kwalifikacji proponując im udział w szkoleniach i konferencjach. Asystenci rodziny uczestniczyli w szkoleniach i konferencjach, których tematyka dotyczyła: dorastania i dojrzewania dzieci niepełnosprawnych intelektualnie; partnerstwa i współpracy – ingerencji we władzę rodzicielską i współpracy na rzecz zapewnienia przyszłości dziecka; przeciwdziałania przemocy; pracy socjalnej z pacjentem chorym psychicznie w aspekcie prawnym i praktycznym; miłości w rodzinie jako funkcji czasu i zaangażowania; myśli pedagogicznej Janusza Korczaka w pracy socjalnej z dzieckiem i rodziną; roli asystenta rodziny w środowiskach niewydolnych wychowawczo z perspektywy zapobiegania demoralizacji nieletnich. Propozycje udziału w szkoleniach i konferencjach były zgłaszane zarówno przez przełożonych, jak też i samych asystentów. Udział w szkoleniach był bezpłatny i nie wymagał ponoszenia dodatkowych kosztów (oprócz pokrycia kosztów przejazdów).

W MOPR dostępna była również literatura fachowa, z której mogli korzystać asystenci w ramach samokształcenia. Ponadto podczas prowadzonych na bieżąco spotkań, Dyrektor MOPR i zatrudnieni specjaliści (pedagog, psycholog, terapeuta rodzinny, prawnik) przekazywali pracownikom zatrudnionym na stanowisku asystenta wiedzę niezbędną do pracy z rodzinami dysfunkcyjnymi. Dwa razy w roku odbywały się też spotkania szkoleniowe dla asystentów rodziny, które były prowadzone przez Dyrektora MOPR.

Osoby rozpoczynające pracę asystenta rodziny w MOPR posiadały wykształcenie wyższe zgodne z wymogami ustawowymi (art. 12 ust. 1 pkt. 1a ustawy) i nie miały ustawowego obowiązku odbycia szkolenia określonego w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny³. Zakresy czynności asystentów rodzin obejmowały wszystkie zadania wyszczególnione w art. 15 ust. 1 ustawy.

[dowód: akta kontroli str. 8-10, 13-14, 26-41, 42-47]

Asystenci rodziny mieli możliwość korzystania z poradnictwa mającego na celu zachowanie i wzmocnienie ich kompetencji, jak też przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego. W celu rozwiązywania problemów występujących w rodzinie, zatrudnieni w MOPR specjaliści (psycholog, prawnik, pedagog, terapeuta rodzinny) udzielali asystentom rodziny wsparcia merytorycznego i

³ Dz. U. Nr 272, poz. 1608.

prawnego. Mogli oni również konsultować trudniejsze przypadki i sytuacje. Przez okres pierwszego roku pracy asystentów rodziny raz w tygodniu odbywały się spotkania grupowe celem omówienia sytuacji problemowych występujących w rodzinach i ustalenia planu dalszych działań. Ponadto każdy asystent miał wyznaczony jeden dzień w tygodniu na indywidualne konsultacje ze specjalistami. W celu wypracowania sposobów rozwiązania trudnej sytuacji w rodzinie, odbywały się również spotkania zespołu interdyscyplinarnego, w skład którego wchodził: pedagogzy, wychowawcy klas, przedstawiciele placówek ochrony zdrowia, kuratorzy.

[dowód: akta kontroli str. 61, 64-69]

Prezydent Miasta Chełm, zarządzeniem nr 285/11 z dnia 12.10.2011r. w sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, wyznaczył MOPR na organizatora rodzinnej pieczy zastępczej na terenie miasta Chełm. W związku z powyższym w MOPR został utworzony Zespół do Spraw Pieczy Zastępczej. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym MOPR asystent rodziny znajdował się w strukturze Zespołu do Spraw Pieczy Zastępczej. Nadzór nad pracą asystentów sprawował kierownik Zespołu do Spraw Pieczy Zastępczej. W kontrolowanym okresie dokonywana była okresowa ewaluacja działań asystentów. Ewaluacja ta prowadzona była na podstawie prowadzonej przez asystentów dokumentacji, spotkań asystentów z zespołem specjalistów oraz wizyt środowiskowych dyrektora MOPR, kierowników działów i sekcji wraz z asystentem.

[dowód: akta kontroli str. 48-63, 70-82]

Wysokość wydatków poniesionych na rzecz asystentów rodziny wyniosła w 2012 roku 79.978 zł, w 2013 roku 100.641 zł i do dnia 30 września 2014 roku 77.230 zł. Kwoty te zostały przeznaczone w całości na sfinansowanie kosztów wynagrodzenia asystentów. Wydatki poniesione na wynagrodzenia asystentów zostały w roku 2012 całości (w 100%) sfinansowane z dotacji celowej z budżetu państwa. W 2013 r. kwota dotacji celowej na wynagrodzenia asystentów rodziny wyniosła 97.159 zł (96,5%), zaś środki własne gminy 3.482 zł (3,5%). Do 30 września 2014 r. MOPR wydatkował na wynagrodzenia asystentów środki z dotacji celowej w kwocie 49.690 zł (64,3%) oraz środki własne gminy w kwocie 27.540 zł (35,7%). W badanym okresie na rzecz asystentów rodziny ze środków dotacji celowej wydatkowano łącznie kwotę 226.827 zł (88,0%), natomiast środkami własnymi gminy pokryto wydatki w kwocie 31.022 zł (12,0%). W ocenie kierownictwa MOPR z uwagi na potrzebę zapewnienia ciągłej pracy asystentów z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych od 2015 roku nie przewiduje się żadnych zwolnień pracowników.

[dowód: akta kontroli str. 339-341]

W latach 2012-2013 MOPR korzystał z dotacji na realizację zadań własnych gminy w ramach Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (dalej: Program). W roku 2012 kwota otrzymanych dotacji wyniosła w I edycji 37.765,35 zł, a w II edycji 50.483,77 zł. Natomiast poniesione łącznie wydatki pokryte z dotacji wyniosły z I edycji 35.137,41 zł i z II edycji 44.840,63 zł. Niewykorzystane kwoty dotacji odpowiednio z I edycji 2.627,94 zł i z II edycji 5.643,14 zł zostały zwrócone na rachunek bankowy Lubelskiego Urzędu Wojewódzkiego. W roku 2013 kwota otrzymanej dotacji wyniosła 98.336,86 zł, z której wykorzystano 97.159,18 zł, natomiast niewykorzystane środki 1.177,68 zł zostały zwrócone. W ramach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2014 MOPR otrzymał dotację w wysokości 68.003,00 zł.

Zgodnie z zawartą umową końcowe sprawozdanie z realizacji ww. zadania winno zostać sporządzone do dnia 15 stycznia 2015 r.

Stwierdzono, że dotację celową wydatkowano zgodnie z umowami o dofinansowanie zadań własnych gminy, zawartymi z Wojewodą Lubelskim. Efekty założone w umowach były zgodne z treścią Programu. Środki pozyskane w ramach Programu umożliwiły zatrudnienie asystentów rodziny do pracy z rodzinami niewydolnymi w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Praca asystentów poprawiła funkcjonalność tych rodzin oraz zapobiegała umieszczeniu dzieci w pieczy zastępczej.

[dowód: akta kontroli str. 153-205]

Wynagrodzenie asystentów rodziny nie było niższe niż minimalny poziom tego wynagrodzenia określony w Regulaminie wynagradzania MOPR i zostało ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia asystenta rodziny wyniosła w: 2012 roku 2.060 zł, natomiast pracownika socjalnego 1.941 zł; 2013 roku 2.097 zł, a pracownika socjalnego 2.002 zł; do dnia 30 września 2014 roku 2.145 zł zaś pracownika socjalnego 2.070 zł. Jak podała Dyrektor MOPR *asystenci rodzin otrzymywali wynagrodzenia takie same, a nawet w niektórych przypadkach wyższe niż pracownicy socjalni posiadający wykształcenie wyższe i podobny staż pracy.*

[dowód: akta kontroli str. 339-341]

W 2012 r. pomocą asystenta rodziny objętych było 67 rodzin, co w przeliczeniu na jednego asystenta wyniosło średnio 11 rodzin. Według stanu na koniec tego roku przydzielono: jednemu asystentowi 10 rodzin; trzem asystentom po 11 rodzin i dwóm po 12 rodzin. Liczba osób będących pod opieką asystentów w roku 2012 wynosiła ogółem 255 osób, co w przeliczeniu na jednego asystenta wynosiło 42 osoby. Według stanu na koniec tego roku poszczególni asystenci obejmowali swoją opieką: 38, 45, 44, 43, 41 i 44 osoby.

Na koniec roku 2013 wsparciem asystenta objętych było ogółem 64 rodziny, co w przeliczeniu na jednego asystenta wyniosło średnio 16 rodzin (jednemu asystentowi przydzielono 14 rodzin; jednemu asystentowi 16 rodzin i dwóm po 17 rodzin). Łączna liczba osób będących pod opieką asystentów w roku 2013 wynosiła 252, co w przeliczeniu na jednego asystenta wynosiło 63 osoby. Według stanu na koniec tego roku poszczególni asystenci obejmowali swoją opieką: 58, 61, 63 i 70 osób.

Na dzień 30.09.2014 r. wsparciem asystenta objęte były 73 rodziny, co w przeliczeniu na jednego asystenta wyniosło średnio 18 rodzin (jednemu asystentowi przydzielono 19 rodzin i trzem po 18 rodzin). Łączna liczba osób będących pod opieką asystentów na dzień 30.09.2014 r. wyniosła ogółem 287, co w przeliczeniu na jednego asystenta wynosiło 72 osoby. Według stanu na 30.09.2014 r. poszczególni asystenci obejmowali swoją opieką: dwóch po 74 osoby, jeden 77 i jeden 62 osób. Liczba rodzin na jednego asystenta nie przekraczała ustawowego limitu 20 rodzin.

[dowód: akta kontroli str. 335-337]

W MOPR obowiązywała zasada doboru środowisk dla asystenta rodziny ze względu na miejsce zamieszkania rodziny objętej wsparciem. W okresie objętym kontrolą nie zostały wyszczególnione rejony pracy asystentów, tak jak w przypadku pracowników socjalnych, natomiast rodziny przydzielane były każdemu asystentowi tak, by odległość pomiędzy środowiskami była jak najmniejsza i ułatwiała sprawne przemieszczanie się pracowników. Niezależnie od rodzaju zawartej umowy asystenci rodziny pobierali bilety autobusowe komunikacji miejskiej na przejazdy

między środowiskami.

W MOPR opracowano podstawowe narzędzia pracy asystenta rodziny. Formularze dokumentów, jakimi posługują się pracownicy w toku wykonywania obowiązków służbowych były jednolite dla wszystkich asystentów. Dokumentacja ta była kilkakrotnie modyfikowana w wyniku doświadczeń oraz podejmowanych działań z rodziną. Na dzień kontroli obowiązywały następujące wzory dokumentów: zgoda na podjęcie współpracy rodziny z asystentem, dziennik wizyt w środowisku rodzinnym, notatka służbowa, plan pracy z rodziną.

[dowód: akta kontroli str. 305-309]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W kontrolowanym okresie MOPR zatrudniał więcej niż dwóch asystentów rodziny. Szczegółowym badaniem objęto, dokumentację 25 rodzin, z tego 12 rodzin, w których dzieci były umieszczone w pieczy zastępczej i 13 innych rodzin, wybranych losowo. W przypadku każdej rodziny objętej badaniem pracownik socjalny MOPR przeprowadził wywiad środowiskowy, jak też analizę sytuacji rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Szczegółowość sporządzonych wywiadów środowiskowych oraz zawarte w nich analizy sytuacji rodzin umożliwiały opracowanie planu pracy z poszczególnymi rodzinami. W każdym przypadku wspieranie rodziny było prowadzone za jej zgodą i przy jej aktywnym udziale, zaś MOPR posiadał stosowne zgody na podjęcie tej współpracy. Ustalono, że decyzje o przydzieleniu rodzinie asystenta zostały podjęte w terminie nieprzekraczającym 14 dni od dnia przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, jak również powzięcia przez MOPR informacji o rodzinie mającej problemy opiekuńczo-wychowawcze. Ustalono, że na wniosek sądu jedna z rodzin została objęta pomocą w formie asystenta rodziny. Nie było to zarządzenie sądu lecz pismo z prośbą o przydzielenie rodzinie asystenta, który wesprze podopieczną w ukierunkowaniu prawidłowych oddziaływań wychowawczych wobec małoletnich dzieci pozostających pod jej opieką. W tym przypadku, jak w pozostałych sytuacjach pracownik socjalny przeprowadził wywiad środowiskowy wskazując obszary, w których należy wesprzeć rodzinę, co było podstawą do opracowania planu pracy. Rodzina ta wyraziła zgodę na podjęcie współpracy z asystentem i w dalszym ciągu jest objęta jego wsparciem.

[dowód: akta kontroli str. 206-242, 362]

Dla każdej rodziny został opracowany plan pracy z rodziną. Plany te zostały opracowane we współpracy z członkami rodziny oraz w konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym. Plany pracy z rodziną odpowiadały na problemy rodzin wyszczególnione przez pracowników socjalnych w wywiadach środowiskowych. Odnosiły się one zarówno do stwierdzonych deficytów jak też potrzeb i mocnych stron rodziny. W celu przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych rodzin sporządzone plany pracy zawierały cele krótko- i długoterminowe oraz terminy ich

realizacji. Celem głównym każdego planu pracy z rodziną była poprawa funkcjonowania rodziny w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Powyższe plany zawierały również cele szczegółowe dostosowane do potrzeb danej rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 243-283]

W okresie objętym kontrolą, rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi udzielana była pomoc oraz wsparcie adekwatne do potrzeb każdej rodziny i problemów stwierdzonych w wywiadzie środowiskowym. Były one zbieżne z celami określonymi w planach pracy z rodziną. Przewidziano w nich pomoc psychologiczną, medyczną i prawną również w przypadku występowania przemocy w rodzinie. Częstotliwość spotkań asystenta z każdą z rodzin uzależniona była od potrzeb rodzin i złożoności występujących problemów. Praca z rodzinami prowadzona była na bieżąco, nawet kilka razy w tygodniu. Odzwierciedleniem częstotliwości pracy asystenta z rodziną były zapisy w dzienniku wizyt w środowisku rodzinnym.

[dowód: akta kontroli str. 284-294]

W badanym okresie asystenci rodziny współpracowali z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, tj. z Chełmskim Centrum Pomocy Dziecku i Rodzinie oraz Domem Małych Dzieci. Współpraca ta prowadzona była systematycznie i miała na celu przygotowanie i realizację planów pomocy dzieciom przebywającym w instytucjonalnej pieczy zastępczej. Kierownicy ww. placówek opiekuńczo-wychowawczych w udzielonych w trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴ informacjach wskazali m.in., że na organizowanych spotkaniach z asystentami rodzin omawiano sytuację rodzinną dzieci i w sytuacjach kryzysowych wspólnie podejmowane były działania interwencyjne bądź też decyzje o dalszej pracy z rodziną w kierunku powrotu dzieci do domu rodzinnego.

Stosownie do art. 131 i art. 138 ustawy, organizator rodzinnej pieczy zastępczej oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze dokonywali oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Asystent rodziny każdorazowo brał czynny udział w posiedzeniu zespołu ds. oceny sytuacji dziecka, zarówno umieszczonego w rodzinnej, jak i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Oceny te przeprowadzane były w miarę potrzeb, jednak w przypadku dzieci w wieku poniżej trzech lat nie rzadziej niż co trzy miesiące, a w przypadku dzieci starszych nie rzadziej niż co sześć miesięcy. Z informacji udzielonych przez kierowników placówek opiekuńczo-wychowawczych wynika, że asystenci rodziny współuczestniczyli w ocenie możliwości powrotu dziecka do rodziny lub umieszczenia go w rodzinnej pieczy zastępczej.

[dowód: akta kontroli str. 295-298, 315-318]

Stosownie do art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy, dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodzin należało do zadań asystenta rodziny. Ustalono, że ocena ta była dokonywana przez MOPR dwa razy w roku tj. zgodnie z wymogami ustawowymi. W ocenie brał udział: Dyrektor MOPR, kierownik Działu Pomocy Środowiskowej, kierownik Zespołu do Spraw Pieczy Zastępczej, kierownik Sekcji Poradnictwa i Pomocy Dziecku i Rodzinie, pracownik socjalny oraz asystent rodziny. Podczas dokonywania oceny asystent omawiał sytuacje rodzin, tj. funkcjonowanie rodzin i zrealizowane zadania zawarte w planie pracy z rodziną oraz trudności, jakie napotykał w pracy z daną

⁴ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

rodziną. Przed oceną sytuacji rodzin Dyrektor MOPR, kierownik Zespołu do Spraw Pieczy Zastępczej i asystent rodziny, dokonywali wspólnych wizyt w rodzinach mających trudności we właściwym wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wizyty te były odnotowywane przez asystenta rodziny w prowadzonej dokumentacji (notatkach służbowych).

[dowód: akta kontroli str. 74, 81]

W badanym okresie, asystent rodziny odnotowywał każdy kontakt z rodziną w dzienniku wizyt w środowisku rodzinnym. Ponadto wszystkie podjęte działania na rzecz rodzin, jak też informacje dotyczące ich funkcjonowania, były odnotowywane w sporządzanych przez asystenta notatkach służbowych oraz planie pracy z rodziną. W przypadku podjęcia działań interwencyjnych w rodzinie sytuacja ta była szczegółowo opisana w notatce służbowej asystenta. Udokumentowana była również współpraca MOPR z Sądem Rejonowym w Chełmie. W kierowanych do Wydziału Rodzinnego i Nieletnich ww. Sądu pismach opisywana była sytuacja danej rodziny ze wskazaniem na problemy i trudności dotyczące braku właściwej opieki nad małoletnimi dziećmi.

[dowód: akta kontroli str. 299-304]

W przypadku zaprzestania współpracy asystenta z rodziną dalszy sposób jej funkcjonowania monitorowany był przez pracownika socjalnego MOPR. Pracownik socjalny monitorował funkcjonowanie rodziny podczas wizyt w środowisku, jak też w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych. W przypadku zakończenia pracy asystenta z rodziną z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania rodziny i brak możliwości dalszej współpracy, MOPR każdorazowo informował właściwe Ośrodki Pomocy Społecznej (OPS) ze względu na miejsce zamieszkania rodziny o konieczności objęcia jej pomocą i wsparciem. Wśród monitorowanych rodzin nie stwierdzono przypadku konieczności powrotu do pracy z asystentem rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 310-314]

W badanym okresie asystenci rodziny zakończyli pracę łącznie z 36 rodzinami. W roku 2012 współpracę z asystentem rozpoczęło 67 rodzin. W roku tym nie zakończono współpracy asystenta z żadną rodziną. W roku 2013 współpracę z asystentem rozpoczęły kolejne 23 rodziny, natomiast współpracę z asystentem zakończyło 26 rodzin, w tym dziewięć ze względu na osiągnięcie założonych celów i 17 bez osiągnięcia założonych celów. Zakończenie współpracy asystenta z rodziną było spowodowane: zaprzestaniem współpracy przez rodzinę w ośmiu przypadkach; brakiem efektów w dwóch przypadkach i zmianą metody pracy w siedmiu przypadkach. Od 1 stycznia do 30 września 2014 r. asystenci rozpoczęli współpracę z 19 rodzinami, a zakończono współpracę z 10 rodzinami, w tym ze względu na osiągnięcie założonych celów z ośmioma rodzinami, a w dwóch przypadkach bez osiągnięcia założonych celów z powodu braku efektów.

Współpraca asystenta z rodzinami, które osiągnęły zaplanowane dla nich cele, trwała przeciętnie ok. 16 miesięcy. Jak podali asystenci rodzin: *do zrealizowania ustanowionych celów przyczyniły się następujące działania: pobudzanie aktywizacji zawodowej; podjęcie specjalistycznego leczenia lub terapii; wzbudzanie wiary we własne siły u podopiecznych; umiejętność dostrzegania problemów i pokonywania trudności życiowych; nabycie przez rodzinę umiejętności opiekuńczo-wychowawczych (przestrzeganie terminów wizyt lekarskich i szczepień).*

W przypadku rodzin, które zaprzestały lub z którymi przerwano współpracę z powodu braku efektów, współpraca asystenta z rodzinami trwała przeciętnie 10 miesięcy. Stwierdzono, że w MOPR nie wystąpiły przypadki przerwania współpracy

z powodu braku finansowania/ciągłości finansowania zatrudnienia asystentów rodziny. Jak wyjaśnili asystenci okoliczności zakończenia pracy z rodzinami z powodu zaprzestania przez nie współpracy oraz braku efektów wynikały najczęściej ze zmiany miejsca zamieszkania rodziny. Ponadto w ocenie asystentów dokładali oni wszelkich starań, by pomóc rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w poprawie ich funkcjonowania, a brak osiągnięcia celu wynikał z pasywnej postawy rodzin utrwalonej i przekazywanej z pokolenia na pokolenie oraz braku chęci do zmian.

[dowód: akta kontroli str. 334, 342-344, 345-347]

W kontrolowanym okresie rodziny i pracownicy byli oceniani pod względem osiąganych efektów i podjętych działań podczas okresowej oceny sytuacji rodzin. Jak wyjaśniła dyrektor w MOPR nie opracowano mierników efektywności pracy asystenta rodziny z uwagi na: krótki okres funkcjonowania zawodu; trudności w doborze właściwego wskaźnika oceny efektywności (ilościowy i jakościowy); dużą rotację na stanowiskach asystenta rodziny; wielopropblemowość rodzin, w których niejednokrotnie problemy przechodzą z pokolenia na pokolenie; brak możliwości zastosowania jednego wskaźnika dla wszystkich rodzin. MOPR nie otrzymał wytycznych dotyczących opracowania ww. metodologii z MPiPS. Jak podała dyrektor MOPR w ustawie nie ma zapisów zobowiązujących do opracowania i stosowania metodologii oceny efektywności pracy asystentów rodzin.

(dowód: akta kontroli str. 333-334)

Z wyjaśnień złożonych przez asystentów rodzin wynika m.in., że najlepsze rezultaty w obszarze integracji rodzin przynosiło wykorzystywanie potencjału rodziny. Kluczową rolę w tym aspekcie odgrywała edukacja w zakresie aktywnych form spędzania czasu razem (wspólny wypoczynek, zabawy, przygotowywanie i spożywanie posiłków, planowanie wydatków) a także motywowanie do współpracy między członkami rodzin, do dzielenia się obowiązkami domowymi, partnerstwa w działaniach oraz współdecydowania w sprawach rodziny. Dla podniesienia świadomości rodziny odnośnie planowania i prawidłowego jej funkcjonowania, niezbędna okazała się natomiast edukacja rodziny w zakresie poznania przyczyny kryzysu oraz ograniczenia słabych stron rodziny poprzez pracę na jej mocnych stronach. Jak podali asystenci rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny osiągnięto poprzez edukację w zakresie higieny osobistej członków rodzin, dbałość o zdrowie fizyczne (prawidłowe odżywianie, przestrzeganie wizyt lekarskich i szczepień obowiązkowych) oraz psychiczne (nauka relaksu). Według nich na jakość rezultatów pracy asystenta największy wpływ miała zbyt duża liczba rodzin, z którymi prowadzili pracę jak również złożoność problemów. W związku ze złożonością problemów jakie występują w rodzinach i potrzebą długofalowej analizy sytuacji rodzinnej, ich zdaniem maksymalna liczba rodzin, z którymi asystent powinien prowadzić pracę winna wynosić 10 rodzin czyli średnio 50-60 osób. Pozytywnymi i skutecznymi działaniami wprowadzenia asystenta w dane środowisko rodzinne było przede wszystkim zapobiegnięcie umieszczeniu dziecka poza rodziną biologiczną jak też powrót dzieci z instytucjonalnej opieki zastępczej pod opiekę rodziny. Trwałe efekty dotyczyły ustania przemocy w rodzinie oraz zachowania abstynencji i uczestnictwo w terapii. Pozytywnie należy ocenić także pobudzenie aktywności zawodowej poprzez podjęcie kursów, szkoleń, kontynuację nauki jak też podjęcie zatrudnienia. Niemniej istotna była poprawa dbałości o higienę własną i mieszkanie oraz pomoc w kwestiach urzędowych poprzez pomoc w sporządzaniu pism, kompletowaniu dokumentów oraz pokonywaniu trudności życiowych. Dla

osiągnięcia najlepszych rezultatów kluczowe było pozytywne nastawienie rodziny i chęć współpracy z jej strony we wprowadzaniu i podtrzymywaniu zmian w funkcjonowaniu.

[dowód: akta kontroli str.319-332]

Uchwałą Nr XXXVII/425/13 Rady Miasta Chełm z dnia 30 grudnia 2013 roku, Miasto Chełm przyjęło Program Wspierania Rodziny i Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Chełm na lata 2014-2016. Zgodnie z nim informacje odnośnie realizowanych działań oraz ich efektów zostaną zamieszczone w rocznych sprawozdaniach

z działalności, a pełna ewaluacja programu zostanie przeprowadzona po zakończeniu okresu jego realizacji tj. po dniu 30.12.2016 r. Na podstawie analizy treści programu stwierdzono, że zostały w nim uwzględnione zagadnienia związane z zasadnością funkcjonowania asystentów rodziny. W Programie tym zidentyfikowano i wskazano najważniejsze problemy oraz zaplanowane cele i określone sposoby jego realizacji.

[dowód: akta kontroli str.83-112]

MOPR w terminie do 31 marca każdego roku przekazywał do Wydziału Spraw Społecznych Urzędu Miasta Chełm sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny, jak też przedstawiał potrzeby związane z realizacją tych zadań. W sprawozdaniu za rok 2012 i 2013 wskazano na następujące problemy występujące w środowiskach: trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej; nieumiejętność organizacji czasu wolnego; problemy w załatwieniu spraw urzędowych; niewłaściwe prowadzenie gospodarstwa domowego i zarządzanie budżetem domowym; niewłaściwe diagnozowanie potrzeb dziecka dotyczących pielęgnacji i stanu zdrowia; pomoc w wyrównywaniu braków edukacyjnych (wolontariat); konflikty rodzinne; uzależnienia i przemoc. W powyższych sprawozdaniach wskazywano na celowość utworzenia placówki wsparcia dziennego na terenie miasta Chełm. Roczne sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodzin, zostały przyjęte na sesjach Rady Miasta Chełm odbytych odpowiednio w dniach 27.03.2013 r. (protokół Nr XXIX/13) i 10.04.2014 r. (protokół Nr XL/14). MOPR rzetelnie sporządzał i terminowo składał Wojewodzie Lubelskiemu sprawozdania rzeczowo finansowe z zakresu wspierania rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 113-151]

W mieście Chełmie prowadzona była kampania informacyjna o istocie asystentury rodziny jako nowej formy wsparcia dla rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Informacje o asystentach rodziny i ich zadaniach zostały zamieszczone na stronie internetowej MOPR dostępnej dla mieszkańców miasta, jak też innych instytucji (tj. Sąd Rejonowy w Chełmie, szkoły, przedszkola, placówki ochrony zdrowia) zajmujących się pracą z rodziną i na jej rzecz. Ponadto z chwilą wejścia w życie ustawy, dyrektor MOPR poinformował wszystkich pracowników o możliwości objęcia rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych pomocą w formie asystenta rodziny.

[dowód: akta kontroli str. 152]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na niewielką dotychczasową skuteczność działania asystentów rodzin, wyrażoną liczbą dzieci przekazanych do pieczy zastępczej oraz powracających do rodzin biologicznych. Stwierdzono, że w kontrolowanym okresie liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej utrzymywała się na poziomie zbliżonym do lat 2010-2011, kiedy nie funkcjonował zawód asystenta rodziny, i wynosiła w roku: 2012 – 35, 2013 – 44, a do 30 września 2014 r. – 32. Natomiast liczba dzieci, które powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych wyniosła odpowiednio: 16, 22 i 10.

[dowód: akta kontroli, str. 359]

Dyrektor MOPR, w wyjaśnieniu podała m.in., że *przy tak krótkim okresie funkcjonowania zawodu asystenta rodziny, złożoności problemów, z którymi spotykają się w rodzinach a także ze względu na zbyt dużą liczbę rodzin pozostających pod opieką jednego asystenta skuteczność działania jest ograniczona. Ponadto znaczna liczba dzieci, które zostały umieszczone w pieczy zastępczej nie było objętych wsparciem asystenta ponieważ praca asystenta z rodziną prowadzona powinna być za jej zgodą i przy aktywnym udziale, na którą rodziny nie wyraziły zgody. Jednocześnie należy zaznaczyć, że w pieczy zastępczej umieszczane są dzieci z rodzin głęboko dysfunkcyjnych po wyczerpaniu wszystkich możliwości udzielenia pomocy i wobec powyższego zwykle nie ma szansy na szybkie wypracowanie efektów pod kątem powrotu dzieci pod opiekę rodziców biologicznych.*

[dowód: akta kontroli, str. 360-361]

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 Lublinie.

Lublin, dnia 29 grudnia 2014 r.

Kontroler
Roman Pajer
specjalista k.p.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....

Podpis

Podpis