



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ – 4101-018-02/2014

P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin

T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66

lsz@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 Szczecinie
Kontroler	Jerzy Wasilewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 91887 z dnia 26.09.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie, ul.Sikorskiego 3, 70-323 Szczecin ¹ , Regon 005433353.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marta Giezek, Dyrektor MOPR. (dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

MOPR prawidłowo² realizował zadania określone w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³ związane z udzielaniem pomocy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w latach 2012 – 2014 (do 30 września).

Powyższą ocenę uzasadnia m. in. to, że MOPR:

- prawidłowo organizował pracę asystentów rodziny, stworzył racjonalny system szkoleń, nadzoru oraz wsparcia merytorycznego,
- wykorzystał zgodnie z przeznaczeniem otrzymaną dotację na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia asystentów rodziny, w tym w ramach programów Ministerstwa Pracy i Spraw Społecznych wspierania rodziny i systemu pieczy.⁴
- objął asystenturą 1.042 rodziny i po osiągnięciu założonych celów zakończył współpracę z 231, do rodzin biologicznych powróciło 248 dzieci oraz zmniejszyła się liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

¹ Zwany dalej „MOPR”

² 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

³ Dz. U. z 2013 r., poz. 135 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pieczy”

⁴ Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2012 r. *Asystent rodziny*; Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2013 r. – *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*; Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2014 r. , zwany dalej „Programem MPiPS”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny.

1.1. Charakterystyka sytuacji społecznej i wyników pracy asystentów.

Opis stanu
faktycznego

MOPR pełnił funkcję ośrodka pomocy społecznej i powiatowego centrum pomocy rodzinie na terenie Gminy Miasto Szczecin. W ramach działalności statutowej MOPR realizował zadania wynikające z ustawy o pieczy i ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ w zakresie zadań własnych gminy i powiatu oraz zadań zleconych z administracji rządowej i był organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej na terenie Szczecina.

(akta kontroli str. 5-12)

W latach 2010-2014 (na koniec danego roku i na 30 września 2014 r.):

- zmalała liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej z 14.055 w 2010 r. do 9.748 w 2014 r. oraz liczba rodzin mających trudności w spełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej z 1.508 do 1.072, tj. odpowiednio o 30,64% i 28,91%, przy czym liczba rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi wynosiła 1.508 w 2011 r., 1.402 w 2012 r., 1.282 w 2013 r.,
- pieczę zastępczą w formie instytucjonalnej i rodzinnej objętych było ogółem 976 dzieci w 2010 r., 968 w 2011 r., 1.029 w 2012 r., 1.057 w 2013 r. i 1.024 w 2014 r., przy czym formą instytucjonalną objętych zostało odpowiednio 29,30%, 29,24%, 26,24%, 23,18% i 22,66% ogółu dzieci w pieczy zastępczej,
- liczba dzieci pozostających w pieczy zastępczej na terenie gminy i innych powiatów wynosiła 1.121 dzieci w 2010 r., 1.107 w 2011 r., 1.163 w 2012 r. i 1.198 w 2013 r., 1.165 w 2014 r., tj. wzrosł o 3,93% w tym okresie,
- liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej wyniosła 247 w 2010 r., 308 w 2011 r., 238 w 2012 r., 212 w 2013 r. i 106 w 2014 r., co stanowiło 27,48% w 2011 r., 21,50% w 2012 r., 18,23% w 2013 r. i 8,85% w 2014 r. liczby dzieci w pieczy na koniec roku poprzedniego,
- do rodziny biologicznej powróciło z pieczy zastępczej 77 dzieci w 2010 r., 70 w 2011 r., 137 w 2012 r., 71 w 2013 r. i 40 w 2014 r., co stanowiło 6,24% w 2011 r., 12,38% w 2012 r., 6,11% w 2013 r. i 3,34% w 2014 r. liczby dzieci objętych pieczę na koniec roku poprzedniego.

(akta kontroli str. 73)

1.2. Zatrudnianie i płynność zatrudnienia asystentów rodziny.

1.2.1. W okresie kontrolowanym w MOPR zatrudnionych było 52 asystentów rodziny, z których 11 osób przesunięto ze stanowiska pracownika socjalnego na stanowisko asystenta rodziny, z tego 6 od 1.04.2012 r., 2 - 2.04.2012 r., 1 - 1.05.2012 r., 1 - 4.04.2013 r. i 1 - 1.04.2014 r. Pozostałe 41 osób pozyskano z zewnątrz. Wszyscy asystenci rodziny zostali zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na pełny etat. Funkcję asystenta rodziny w MOPR pełniło 28 osób na koniec 2012 r., 31 na koniec 2013 r. i 29 według stanu na 30.09.2014 r.

(akta kontroli str. 74-84)

W sprawie sposobu i formy rekrutacji kandydatów do pracy na stanowisku asystenta rodziny Kierownik Działu Kadr i Szkolenia MOPR wyjaśnił „W latach 2012-2014 w procesie rekrutacji na stanowiska asystenta rodziny stosowana była metoda selekcji złożonych do MOPR Szczecin ofert pracy osób posiadających kwalifikacje zgodne z ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Następnie w wyniku przeprowadzonych rozmów kwalifikacyjnych podejmowana była decyzja o zatrudnieniu danej osoby”.

(akta kontroli str. 410)

⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm. – zwanej dalej „ustawą o pomocy”

1.2.2. Umowę o pracę z asystentami rodziny podpisano w kontrolowanym okresie z 52 osobami i rozwiązano z 23, w tym:

- w 2012 r. zawarto umowy z 38 osobami, z tego 29 na czas określony i 9 na czas nieokreślony oraz rozwiązano 10 w 2012 r., 5 w 2013 r. i 2 w 2014 r.
- w 2013 r. zawarto umowy z 10 osobami, wszystkie na czas nieokreślony oraz rozwiązano 4 w 2013 r. i 1 w 2014 r.,
- w 2014 r. zawarto umowy z 4 osobami, z tego 2 na czas określony i 2 na czas nieokreślony oraz rozwiązano z 1.

Z 41 umów zawartych z asystentami rodziny na czas określony, 17 umów zastąpiono umowami na czas nieokreślony, w tym 2 w 2013 r. i 15 w 2014 r. z zachowaniem dotychczasowego uposażenia. Według stanu na dzień 30.09.2014 r. umowy na czas nieokreślony miało zawartych 23 z 29 zatrudnionych asystentów.

(akta kontroli str.126-127)

Pierwsze 22 umowy na czas określony zawierano z asystentami w miesiącach kwiecień-lipiec 2012 r., z tego z 13 na okres do 31.12.2012 r., 4 na okres do 30.11.2012 r. i 5 na okresy krótsze. Umowy z asystentami w 2013 r. i 2014 r. zawierano na czas określony od 3 do 12 miesięcy. W okresie kontrolowanym zatrudniano na stanowisku asystenta rodziny m.in.:

- 18 osób i zawarto z nimi umowy o pracę na 2 okresy bezpośrednio po sobie następujące, z tego z 13 zawarto 3 umowę o pracę na czas nieokreślony,
- 9 osób i zawarto z nimi umowy o pracę na 3, 4 lub 5 okresów przedzielonych przerwami w zatrudnieniu w okresach od 1.12.2012 r. do 31.12.2012 r., od 1.01.2013 r. do 2.02.2013 r. lub od 1.01.2014 r. do 2.02.2014 r., z tego z 3 zawarto kolejną umowę o pracę na czas nieokreślony po upływie ostatniego okresu.

(akta kontroli str. 74-84, 380-381)

Kierownik Kadr i Szkolenia MOPR w sprawie przyczyn zatrudniania asystentów w 2012 i 2013 na czas określony wyjaśnił: *„W naszej instytucji asystenci rodziny zatrudniani byli w ramach posiadanych etatów finansowanych z różnych źródeł. Z uwagi na brak gwarancji utrzymania etatów dotowanych przez resortowe programy wpierania rodziny i systemu pieczy zastępczej „Asystent rodziny” na przełomie 2012, 2013 i 2014 umowy o pracę były zawierane na okresy zabezpieczone finansowo. W wyniku tej sytuacji asystenci rodzin byli zatrudniani na czas określony z miesięcznymi przerwami. Jednakże w marcu 2014 roku otrzymaliśmy zgodę Prezydenta Miasta Szczecin na kontynuowanie zatrudnienia na tych stanowiskach na czas nieokreślony.”*

(akta kontroli str. 410)

W okresie kontrolowanym stosunek pracy rozwiązano w 2012 r. z 10 asystentami rodziny, w 2013 r. z 7 i w 2014 r. z 6.

(akta kontroli str. 128)

Kierownik Działu Kadr i Szkolenia MOPR w sprawie przyczyn rozwiązania stosunku pracy z asystentami rodziny wyjaśnił: *„ W większości przypadków wysoka fluktuacja zatrudnienia miała charakter dobrowolny spowodowany rezygnacją pracowników z pracy, przyczyny rezygnacji nie były nam wskazane.(...) na wysoką fluktuację zatrudnienia mogły mieć wpływ różne czynniki między innymi: niestabilność utrzymania etatów wynikająca z pozyskiwania środków na pokrycie wynagrodzenia asystentów rodziny ze źródła zewnętrznego, przyznawanego tylko na dany rok budżetowy, niesatysfakcjonujące wynagrodzenie bądź trudna praca z rodziną.”*

(akta kontroli str. 410)

Z 12 osób (byłych asystentów w MOPR), którzy złożyli wyjaśnienia, wynikało m. in., że głównym powodem rozwiązania stosunku pracy na stanowisku asystenta było:

- zbyt niskie wynagrodzenie w stosunku do zakresu obowiązków, jej charakteru i posiadanych kwalifikacji (6 asystentów),
- niepewność zatrudnienia ze względu na umowy okresowe (2 asystenci),
- nadmierne obciążenie wynikające ze współpracy z dużą ilością rodzin i koniecznością sporządzania nadmiernej dokumentacji (3 asystentów).

(akta kontroli str. 447-459)

1.3. Kwalifikacje, zakres zadań oraz szkolenie asystentów.

Wszystkie zatrudnione w MOPR osoby na stanowisku asystenta rodziny:

- spełniały wymogi ustawowe określone w art. 12 ust. 1 pkt 1 lit. a) i ust. 2 *ustawy o pieczy*, w tym m. in. legitymowały się wyższym wykształceniem o kierunkach preferowanych,
- otrzymały zakres czynności w którym określono zadania szczegółowe obejmujące pełny katalog zadań wymienionych w art. 15 ust. 1 *ustawy o pieczy*.

(akta kontroli str. 107-185)

W okresie 2012-2014 (do 30 września) asystenci uczestniczyli m. in. w szkoleniach związanych z pracą z rodziną i w spotkaniach organizowanych przez inne podmioty:

2012 r. - 3 asystentów w dniach 11-20.04.2012 r. i 1 w okresie 26-28.11.2012 r. „Wsparcie i motywacja dla rodziny”⁶, 4 asystentów w dniach 25-26.07 2012 r. „Profesjonaliści w lokalnym systemie profilaktyki krzywdzenia małych dzieci”⁷, 6 asystentów w dniu 23.08.2012 r w „Konferencji III Zachodniopomorskie Forum Integracji Społecznej”, 14 asystentów w dniu 22.11.2012 r. „Seminarium – Grajki Pomagajki – innowacyjna metoda pomocy psychoedukacyjnej dla dzieci i młodzieży”⁸, 4 asystentów w dniu 19.12.2012 r. w spotkaniu informacyjnym w zakresie zmian w *ustawie o pieczy*, 5 asystentów 19.12.2012 r. w Konferencji „Pomoc dzieciom krzywdzonym”⁷

2013 - 2 asystentów 11-12.03.2013 r. „Stres, wypalenie zawodowe, jako wpływ na funkcjonowanie jednostki w zespole”⁶, 5 asystentów 3 dni w maju/czerwcu 2013 r. „Współpraca rodziny i pieczy zastępczej”⁶, 2 asystentów 13.06.2013 r. w seminarium z zakresu ustawy o pieczy⁶, 27 asystentów 02.07.2013 r. w spotkaniu doradczym dla asystentów rodziny MOPR⁶, 1 asystent 21.08.2013 r. „Zarządzanie sobą w czasie – jak efektywnie organizować pracę własną”⁶, 11 asystentów 1 dzień październik 2013 r. „Umiejętności miękkie – w tym asertywność w kontaktach i relacjach zawodowych”⁶, 14 asystentów 1 dzień w listopadzie 2013 r. „Skuteczne wsoieranie rodziny wychowującej dziecko w FASD (schorzenie)”⁹ i 1 w okresie 26-28.11.2012 r. „Wsparcie i motywacja”,

2014 - 5 asystentów 1 dzień w marcu 2014 r. „Nowe technologie pracowników 45+ zatrudnionych w instytucjach pomocy i integracji społecznej”¹⁰, 1 asystent w okresie 7-9.04.2014 r. Wspieranie rodziny i pieczy zastępczej”⁶, 13 asystentów 1 dzień w czercu 2014 r. „Seminarium z zakresu *ustawy o pieczy*”⁶, 6 asystentów 23.06.2014 r. „Konferencja dotycząca aktywizacji osób skazanych”¹¹, 18 asystentów 3 dni w lipcu 2014 r. „Niepełnosprawność czyli zespół Aspergera i zaburzenia pokrewne”¹², 6 asystentów 7.10.2014 r. „V Zachodniopomorskie Forum Integracji Społecznej”⁶.

(akta kontroli str. 129-139)

⁶ Zorganizowane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego

⁷ Zorganizowane przez Fundację „SOS dla rodziny”

⁸ Organizator - Fundacja Drabina Rozwoju

⁹ Organizator - Zachodniopomorska Fundacja Pomocy Rodzinie „Tęcza Serc”

¹⁰ Organizator - Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich Zorganizowane w grupach szkoleniowych

¹¹ Organizator Fundacja Readaptacji Społeczna TULIPAN

¹² Organizator - Stowarzyszenie Dzieciom z Ukrytymi Niepełnosprawnościami

W kontrolowanym okresie asystenci uczestniczyli w szkoleniach związanych z pracą z rodziną organizowanych przez MOPR:

2012 r. – 22 asystentów w dniu 26.06.2012 r. „Szkolenie dla asystentów rodziny”,
2013 r. – 5 asystentów w dniach 27-29.09.2013 r. „Współpraca służb w zakresie realizacji procedury Niebieskiej Karty. Kompetencje Zespołu Interdyscyplinarnego”, 16 asystentów w dniach 12-13.10.2013 r. „Pracownik socjalny, asystent rodziny, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w świetle ustawy o pieczy” i 21 asystentów 1 dzień w okresie 21-25.10.2013 r. „Profilaktyka HIV/AIDS”,
2014 r. – 9 asystentów w maju 2014 r. „Dlaczego tak trudna jest praca z uzależnionymi od alkoholu” i 25 asystentów w czerwcu 2014 r. „Kobieta w ciąży społecznie problemowej”.

(akta kontroli str.140-148)

1.4. Wsparcie merytoryczne i prawne asystentów.

Dyrektor MOPR w sprawie wsparcia merytorycznego i prawnego asystentów podał, że asystenci rodzin zatrudnieni w MOPR niezbędne wsparcie merytoryczne uzyskiwali m.in. w ramach bieżącej współpracy z kierownikami komórek organizacyjnych, z pracownikami odpowiedzialnymi za koordynowanie pracy asystentów rodzin i podczas spotkań grup roboczych, w których uczestniczyli asystenci rodzin, pracownicy socjalni i kierownicy komórek organizacyjnych oraz podczas szkoleń w których brali udział. Ponadto asystenci mieli możliwość korzystania ze wsparcia psychologów i terapeutów zatrudnionych w Dziale Interwencji Kryzysowej MOPR oraz porad udzielanych przez radcę prawnego.

(akta kontroli str. 102-103)

Z wyjaśnień złożonych przez 28 asystentów rodziny wynikało, że w trudnych sytuacjach zawodowych mieli zapewnione wsparcie merytoryczne i prawne, przy czym następująca liczba asystentów stwierdziła, że:

- 17 - wsparcie jakie im zapewniono odpowiadało ich oczekiwaniom,
- 16 - mieli bieżące wsparcie ze strony kierownika rejonu lub działu,
- 12 – wsparcie zapewniał koordynator systemu i inni asystenci,
- 9 – nie zapewniono konsultacji indywidualnych z psychologiem, który byłby przydzielony do ich dyspozycji (funkcjonował w 2013 r.),
- 7 – brakowało im wsparcia specjalistycznego w formie superwizji.

(akta kontroli str.149-271)

Dyrektor MOPR w powyższej sprawie wyjaśniła: *„Asystenci rodzin zatrudnieni w MOPR nie zgłaszali swoim przełożonym potrzeby większego wsparcia merytorycznego, poza tym z którego do tej pory korzystają. (...) W celu usprawnienia pracy asystentów rodzin oraz zapewnienia dodatkowego wsparcia psychologicznego i merytorycznego zostaną opracowane ankiety tematyczne. Wymienione ankiety zostaną przedłożone do wypełnienia asystentom, co pozwoli uzyskać informacje o niezbędnych potrzebach do prawidłowego realizowania zadań przez tą grupę zawodową.”*

(akta kontroli str. 483-485)

1.5. Struktura organizacyjna MOPR i usytuowanie w niej asystentów.

MOPR został wyznaczony na organizatora pracy z rodziną na terenie Szczecina¹³.

(akta kontroli str. 5-6)

W strukturze organizacyjnej MOPR w pionie Zastępcy Dyrektora:

¹³ Zarządzenie nr 521/11 Prezydenta Miasta Szczecina z dnia 28 października 2011 r. w sprawie wyznaczenia organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w Szczecinie

- ds. Pieczy Zastępczej i Pomocy Osobom Niepełnosprawnym funkcjonowały: Dział Pieczy Zastępczej; Dział Pomocy Osobom Niepełnosprawnym i stanowisko ds. pozyskiwania funduszy zewnętrznych,
- ds. Pomocy Środowiskowej, Pomocy Osobom Bezdomnym i Interwencji Kryzysowej funkcjonowały: Rejonowe Ośrodki Pomocy Rodzinie Śródmieście, Północ, Zachód i Prawobrzeże (zwane dalej „ROPR”), Dział Pomocy Bezdomnym (zwany dalej „DPOB”), Dział Interwencji Kryzysowej i stanowisko ds. koordynacji działań w zakresie przemocy.

W regulaminie organizacyjnym¹⁴ określono, że do zadań ROPR i DPOB w zakresie ustawy o pieczy należało m.in.:

- praca z rodziną poprzez prowadzenie asystentury rodziny w oparciu o indywidualny plan pracy z rodziną,
- prowadzenie sprawozdawczości i analiz, w tym sporządzenie corocznego sprawozdania z efektów pracy w celu przedłożenia Prezydentowi Miasta Szczecin i Radzie Miasta Szczecin.

(akta kontroli str. 12-30)

Asystenci podlegali kierownikom ROPS i DPOB, którzy sprawowali nadzór nad ich pracą i okresowo dokonywali ewaluacji ich działań.

(akta kontroli str. 439-440)

W MOPR nie utworzono zespołu ds. asysty rodzinnej, mimo że przepisy art. 10 ust. 2 ustawy o pieczy dopuszczały taką możliwość. Według wyjaśnień Dyrektora MOPR „ (...) Utworzenie takiego zespołu nie było czynnością obligatoryjną, (...). Biorąc pod uwagę rozbudowaną strukturę organizacyjną (m.in. w zakresie kontroli i nadzoru) oraz prawidłowo funkcjonujący system wsparcia rodziny w MOPR nie występowały przesłanki do utworzenia ww. zespołu”.

(akta kontroli str. 439)

1.6. Wydatki na rzecz asystentów i źródła ich finansowania.

W latach 2012-2014 MOPR planował wydatki związane z asystentami rodziny ogółem w kwocie 2.932.056 zł, z tego 750.194 zł w 2012 r., 1.119.291 zł w 2013 r. i 1.062.571 zł w 2014 r.

Faktycznie MOPR poniósł wydatki z tego tytułu w kwocie 656.536 zł w 2012 r., 1.066.850 zł w 2013 r. i 802.014 zł do 30.09.2014 r., których udział w wydatkach ogółem MOPR stanowił odpowiednio 0,97%, 1,40% i 2,21 %.

Źródłem finansowania wydatków na realizację zadań asystentów rodziny były środki otrzymane od Gminy Miasto Szczecin, w tym pozyskane dotacje celowe z budżetu państwa¹⁵ oraz środki unijne, które stanowiły odpowiednio 59,71% i 21,16% w 2012 r., 27,17% i 16,08% w 2013 r. oraz 30,03% i 14,68% w 2014 r.

Wydatki na wynagrodzenia asystentów wyniosły ogółem 2.325.210 zł, z tego 598.553 zł w 2012 r., 982.607 zł w 2013 r. i 744.050 zł w 2014 r. (do 30 września). Pozostałe wydatki na rzecz asystentów rodziny wyniosły 200 191 zł, z tego 57.983 zł w 2012 r., 84.244 zł w 2013 r. i 57.964 zł w 2014 r. (do 30 września). Na pozostałe wydatki składały się odpowiednio w latach 2012, 2013 i 2014 (do 30 września):

- a) zakup materiałów biurowych - 2.764 zł, 4.567 zł i 4.164 zł,
- b) ekwiwalent za używanie odzieży - 11.128 zł, 16.428 zł i 9.273 zł,
- c) bilety komunikacji miejskiej - 13.440 zł, 14.880 zł i 13.680 zł,
- d) odpis na ZFŚS - 20.420 zł, 33.912 zł i 30.630 zł,
- e) profilaktyczne badania lekarskie - 1.602 zł, 490 zł i 217 zł,
- f) szkolenia - 8.629 zł, 13.967 zł i 0 zł.

¹⁴ Zarządzenie nr 89/12 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie przyjęcia i zatwierdzenia Regulaminu MOPR

¹⁵ W ramach „Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2012, 2013, 2014 „Asystent rodziny”, zwany dalej „Programem asystent”

(akta kontroli str. 85-88)

Dyrektor MOPR w sprawie możliwości utrzymania dotychczasowego poziomu zatrudnienia asystentów rodziny w przypadku nie dofinansowania ich zatrudnienia w ramach „Programu asystent”, stwierdziła: *„Większość samorządów gminnych w Polsce nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, które pozwoliłyby na zatrudnienie wystarczającej ilości asystentów rodzin. Podobna sytuacja występuje w Gminie Miasto Szczecin. W przypadku zagwarantowania dofinansowania zatrudnienia asystentów rodziny ze strony administracji rządowej (w ramach programu resortowego) będzie możliwe w 2015 r. utrzymanie dotychczasowego poziomu finansowania i zatrudnienia asystentów rodziny. Natomiast zwiększenie zatrudnienia asystentów rodzin w MOPR uzależnione jest od dodatkowego wsparcia finansowego ze źródeł zewnętrznych (np. w ramach dotacji celowej).”*

(akta kontroli str. 443)

1.7. Wydatki ze środków dotacji celowej.

Gmina Miasto Szczecin wystąpiła do MPiPS i otrzymała środki dotacji celowej w ramach „Programu asystent”:

w 2012 r. – w kwocie 138.720 zł (I edycja) na sfinansowanie 10 etatów asystentów rodziny w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2012 r. oraz w kwocie 309.225 zł (II edycja) na sfinansowanie 13 etatów asystentów rodziny w okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2012 r. we wnioskowanych kwotach po zawarciu umów z Wojewodą w dniu 31 sierpnia 2012 r. (I edycja) i 26 października 2012 r. (II edycja),

(akta kontroli str. 372-375)

w 2013 r. – w kwocie 422.066 zł na sfinansowanie 17 etatów asystentów rodziny i otrzymała dotację w kwocie 304.146 zł na sfinansowanie 13 etatów po podpisaniu umowy z Wojewodą w dniu 31 maja 2013 r.

(akta kontroli str. 384-389)

w 2014 r. – w kwocie 354.031 zł na sfinansowanie 13 etatów asystentów rodziny i otrzymała dotację w kwocie 319.093 zł na sfinansowanie 12 etatów asystentów po podpisaniu umowy z Wojewodą w dniu 28 maja 2014 r.

(akta kontroli str. 394-400)

Gmina przekazała uzyskane środki dotacji w ramach „Programu asystent” do MOPR, który wykorzystał dotację zgodnie z jej przeznaczeniem:

- w 2012 r. w kwocie 384.538,42 zł na wynagrodzenia asystentów zatrudnionych na 23 etatach (w tym I edycja 125.456,77 zł wydatki na wynagrodzenia w ramach 10 etatów i II edycja 259.081,65 zł wydatki w ramach 13 etatów),
- w 2013 r. w kwocie 289.683,94 zł na wynagrodzenia asystentów zatrudnionych na 13 etatach,
- w 2014 r. (do 30 września) w kwocie 235.414,73 zł na wynagrodzenia asystentów zatrudnionych na 12 etatach.

MOPR niewykorzystane środki dotacji w 2012 r. przekazał do Gminy w kwocie 13.263,23 zł (I edycja) i 50.143,35 zł (II edycja) w dniu 28.12.2012 r., a niewykorzystane w 2013 r. w kwocie 14.462,81 zł w dniu 13.01.2014 r. W terminach określonych w umowach z Wojewodą sporządził i przekazał sprawozdania za 2012 r. i 2013 r. z wykorzystania środków dotacji.

(akta kontroli str. 85, 376-383, 401-408, 390-393)

1.8. Wynagrodzenia asystentów rodziny.

Wynagrodzenie brutto asystentów w MOPR wynosiło od 1.836 zł do 3.006 zł. Na wynagrodzenie to składało się wynagrodzenie zasadnicze od 1836 zł do 2.548 zł oraz dodatek stażowy do 20% wynagrodzenia zasadniczego. Z 52 zatrudnionych w latach 2012-2014 asystentów:

- 22 pobierało wynagrodzenie brutto w kwocie stawki zasadniczej 1.836 zł, gdyż nie przepracowało 5 lat przed podjęciem pracy na stanowisku asystenta,
- 17 pobierało wynagrodzenie na które składało się stawka zasadnicza 1.836 zł i dodatek stażowy.

Składniki wynagrodzenia asystentów ustalone były zgodnie z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.¹⁶

(akta kontroli str. 107-118)

Średnie wynagrodzenie brutto asystenta rodziny wyniosło 2.047 zł w 2012 r., 2.108 zł w 2013 r. i 2.171 zł w 2014 r., natomiast pracownika socjalnego odpowiednio 2.502 zł, 2.535 zł i 2.589 zł.

(akta kontroli str. 85)

Dyrektor MOPR w wyjaśnieniach w sprawie powodów różnic w wynagrodzeniach asystentów i pracowników socjalnych stwierdził: „W MOPR w Szczecinie zarówno pracownicy socjalni jak i asystenci rodziny (nowo zatrudniani) przyjmowani są na taką samą stawkę wynagrodzenia zasadniczego. Różnica wynikająca ze średniej płacy brutto pomiędzy pracownikiem socjalnym, a asystentem rodziny wynika między innymi z faktu otrzymywania poniższych dodatków do wynagrodzeń:

- 1) 250 zł brutto miesięcznie otrzymuje pracownik socjalny, do którego obowiązków należy praca socjalna oraz przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych zgodnie z ustawą z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej,
- 2) za wieloletnią pracę, który przysługuje po 5 latach pracy w wysokości 5 % w stosunku do wynagrodzenia zasadniczego. Dodatek ten wzrasta każdego roku maksymalnie do 20% uposażenia zasadniczego. Duża część asystentów rodzin nie posiada stażu pracy powyżej 5 lat.

Ponadto na kształtowanie się wysokości średniego wynagrodzenia wpływa również uposażenie pracowników zatrudnionych w Ośrodku od wielu lat, których to wynagrodzenie z uwagi na doświadczenie zawodowe w naszej jednostce jest nieco wyższe od nowo przyjmowanych pracowników. Porównywalna do asystentów rodzin grupa zawodowa pracowników socjalnych jest znacząco większa, ilość pracowników socjalnych z wieloletnim doświadczeniem z większym wynagrodzeniem jest wyższa - asystenci rodzin to głównie nowi pracownicy.

Wszystkie wyżej wymienione czynniki powodują, iż średni poziom wynagrodzenia asystentów rodzin jest niższy od średniego poziomu wynagrodzenia pracowników socjalnych.”

(akta kontroli str. 43)

1.9. Organizacja pracy asystentów.

Liczba rodzin przypadających na 1 asystenta rodziny wynosiła przeciętnie 14 w 2012 r., 16 w 2013 r. i 16 w 2014 r. (do 30.09.2014 r.) i była niższa od liczby maksymalnej określonej w art. 15 ust. 4 ustawy o pieczy. Liczba osób pod opieką asystentów wynosiła 1.854 w 2012 r., 2.348 w 2013 r. i 2.102 w 2014 r. (do 30.09).

(akta kontroli str. 73)

Asystenci w okresie kontrolowanym rozpoczęli współpracę z 1.042 rodzinami zamieszkałymi w Szczecinie, z tego z 361 na terenie ROPR Śródmieście, z 228 - ROPR Prawobrzeże, 214 - ROPR Zachód, 175 - ROPR Północ i 64 rodzinami bezdomnymi z terenu całego miasta (DPOB). Asystenci w kontrolowanym okresie zakończyli pracę z rodzinami:

- 231 po osiągnięciu założonych celów (co stanowiło 22,16% wdrożonych asystentur), z tego: 31 (Śródmieście), 92 (Prawobrzeże), 57 (Północ), 45

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.

- (Zachód) i 6 (DPOB), co stanowiło odpowiednio 8,59%, 40,35%, 32,58%, 21,03% i 9,38% ogółu wdrożonych asystentur,
- 377 bez osiągnięcia celów (co stanowiło 36,18% wdrożonych asystentur), z tego: 114 (Śródmieście), 60 (Prawobrzeże), 65 (Północ), 95 (Zachód) i 43 (DPOB), co stanowiło odpowiednio 31,58%, 26,31%, 37,14%, 44,39% i 67,19%.

(akta kontroli str. 89-94)

MOPR ustalił w 2012 r. podstawowe narzędzia pracy dla asystenta, na które składały się wzorcowe dokumenty:

- wniosek o przydzielenie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych asystenta rodziny,
- indywidualny plan pracy z rodziną,
- karta pracy z rodziną,
- harmonogram pracy asystenta rodziny,
- karta czasu pracy.

Celem wprowadzenia ww. dokumentów było ujednolicenie dokumentacji i usprawnienie pracy asystenta rodziny. Asystenci byli zobligowani do wykorzystywania ww. wzorcowych dokumentów oraz innych (np. notatek, informacji) niezbędnych do prawidłowego dokumentowania podejmowanych działań na rzecz rodziny objętej asystenturą.

(akta kontroli str. 440-441)

1.10. Gminny program wspierania rodziny.

Rada Miasta Szczecina podjęła uchwałę nr XXX/972/13 w dniu 27 maja 2013 r. i przyjęła „Program rozwoju pieczy zastępczej Gminy Miasto Szczecin na lata 2013-2015”. W programie tym opisano działania i wyniki pieczy zastępczej w latach 2010-2012 oraz określono cele strategiczne na lata 2013-2015 oraz cele operacyjne, działania i wskaźniki. W programie nie były uwzględnione zagadnienia związane z powołaniem i funkcjonowaniem asystentów rodziny, poza działaniem polegającym na współpracy koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej i pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych z asystentami rodziny. Program ten nie był aktualizowany.

(akta kontroli str. 281, 284-318)

Rada podjęła uchwałę nr XLVI/1356/14 w dniu 3 listopada 2014 r. i przyjęła „Program Wspierania Rodziny Gminy Miasto Szczecin na lata 2014-2016”, w którym określono 4 cele główne, działania pogrupowane w 7 celach operacyjnych oraz wyznaczono realizatorów (w tym MOPR), określono wskaźniki i przewidywane rezultaty. W celu operacyjnym „Ograniczenie kierowania dzieci do form pieczy zastępczej i reintegracja rodzin” zapisano asystentom rodziny:

- działanie - dostosowanie asystentury rodzinnej do potrzeb rodzin z dziećmi, zgodnie z obowiązującymi standardami,
- wskaźniki monitoringu, w tym m.in.: liczba rodzin objętych asystenturą (w tym na wnioski sądu i rodzin dzieci w pieczy zastępczej); liczba asystentów; liczba zrealizowanych planów pomocy rodzinie (w tym dzieci bez pobytu w pieczy); liczba dzieci kierowanych do pieczy; liczba dzieci powracających do rodziny biologicznej; liczba rodzin objęta wsparciem 1 asystenta; liczba rodzin wspierających i liczba rodzin objęta ich wsparciem,
- przewidywane rezultaty: ograniczenie czasu pobytu dziecka w pieczy zastępczej; spadek liczby dzieci kierowanych do pieczy zastępczej; spadek liczby rodzin zagrożonych umieszczeniem dziecka w pieczy zastępczej; tworzenie procedur i rozwiązań wspierających asystenturę; zidentyfikowanie trudności i potrzeb asystentów rodziny; upowszechnienie rozwiązania rodzin wspierających.

(akta kontroli str. 416-437)

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

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

2.1. Liczba rodzin objętych asystenturą i powody zakończenia pracy z rodziną.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012, 2013 i 2014 (do 30 września) asystenci nawiązali współpracę z 1.042 rodzinami mającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, z tego z 393 w 2012 r., z 348 w 2013 r. i 301 w 2014 r. Asystenci nawiązali współpracę z 86 rodzinami na wniosek sądu, co stanowiło 8,25 % rodzin z którymi podjęli współpracę. W okresie tym zakończyli współpracę z 231 rodzinami po osiągnięciu założonych celów i z 377 rodzinami mimo nieosiągnięcia założonych celów, co stanowiło odpowiednio 22,17% i 36,18% liczby rodzin z którymi rozpoczęli pracę.

Przyczynami zakończenia współpracy z rodzinami bez osiągnięcia założonych celów było:

- zaprzestanie współpracy przez 181 rodzin,
- nieosiągnięcie założonych celów przez 71 rodzin,
- konieczność zmiany metody pracy z 13 rodzinami,
- zmiana miejsca zamieszkania 64 rodzin,
- zakończenie udziału w programie POKL przez 24 rodziny,
- zdarzenia losowe (choroba, zgon, zmiana sytuacji) 11 rodzin,
- utrata kontaktu z 7 rodzinami,
- pełnoletność dzieci lub utrata praw rodzicielskich u 5 rodzin,
- brak zgody 1 rodziny na współpracę z nowym asystentem.

(akta kontroli str. 89-94, 411-415)

2.2. Realizacja zadań asystentów rodziny na próbie 75 rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

2.2.1. Z analizowanych 75 rodzin objętych asystenturą (w tym 4¹⁷ na wniosek sądu) 36 zakończono sukcesem po zrealizowaniu celów i 39 w wyniku zaprzestania współpracy lub niezrealizowania celów. Okres współpracy asystenta z rodziną w badanych asystach wynosił od 1 do 730 dni, z tego 25 do 90 dni, 20 do 185 dni, 9 do 365 dni i 21 powyżej roku.

(akta kontroli str. 461-464)

2.2.2. W przypadku każdej rodziny objętej asystą (w tym na wniosek sądu) przed przydzieleniem asystenta rodzinie, pracownik socjalny przeprowadzał wywiad środowiskowy, dokonywał analizy sytuacji rodziny i sporządzał wniosek o przydzielenie asystenta. W badanych 75 asystach czas od przeprowadzenia wywiadu do przydzielenia asystenta wynosił od 1 do 52 dni, z tego 43 asystentów przydzielono w terminie do 7 dni, 12 - od 8 do 14 dni, 12 - od 15 do 21 i 8 - powyżej 21 dni (średnio 11 dni).

(akta kontroli str. 461-464)

Dyrektor MOPR w wyjaśnieniach w sprawie przydzielania asystenta 8 rodzinom po 21 dniach od przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, wyjaśnił, że powodem było w przypadku:

¹⁷asystentury wdrożone na wniosek sądu zakończyły się: 1 sukcesem (rodzina 28-Z/13/14), a 3 w wyniku zaprzestania współpracy i nieosiągnięcia celów (rodziny 27—Z/13/14, 36-Z/14/14 i 10-P/13/14)

- 4 rodzin¹⁸ konieczność dostarczenia brakujących dokumentów przez rodzinę i ich skompletowania przez pracownika socjalnego,
- 3 rodzin¹⁹ konieczność zakończenia prowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie świadczenia socjalnego dla tych rodzin,
- 1 rodziny²⁰ brak asystenta w ROPR Śródmieście, który w tym czasie małyby mniej niż 20 czynnych asystentur.

oraz stwierdziła " (...) opóźnienie w przydzieleniu asystenta rodziny nie miało wpływu na prawidłowość realizacji zadania, tj. wsparcia udzielanego rodzinie."

(akta kontroli str. 476-478)

2.2.3. Z badanych 75 rodzin, indywidualne plany pracy z rodziną (zwane dalej „IPP”) były opracowane, w okresie od 4 do 122 dni od przydzielenia asystenta, z tego dla 29 rodzin - do 30 dni, dla 34 - od 30 do 60 dni i 11 rodzinom po 60 dniach (średnio 40 dni). IPP opracowywane były, przy współpracy z członkami rodzin²¹ i konsultowane z pracownikiem socjalnym. Zawierały oprócz opisu „deficytów”, rodziny również mocne jej strony i jej potrzeby, cel główny (długoterminowy) i cele szczegółowe (krótkoterminowe) w liczbie od 3 do 16 wraz z działaniami do zrealizowania w określonych terminach. Realizacja celów szczegółowych i działań była okresowo oceniana i w miarę potrzeby IPP był kontynuowany lub modyfikowany z ewentualnym dodaniem celów szczegółowych. Jako efekt działania w IPP określano zrealizowanie celów szczegółowych i działań.

(akta kontroli str. 461-464)

2.2.4. Formy pomocy i wsparcia, zapisane w opracowywanych IPP i realizowane były adekwatne do potrzeb (dysfunkcji i problemów rodzin objętych asystą). Najczęstszymi formami pomocy i wsparcia udzielanego rodzinie w przypadku badanych asyst rodzin były rozmowy, edukacja i trening, pomoc asystenta i wsparcie psychologiczne w celu:

- nabycia umiejętności opiekuńczo-wychowawczych i poprawy relacji w rodzinie,
- racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi,
- uwolnienia się od uzależnienia alkoholowego i innych patologii,
- podniesienia kwalifikacji i znalezienia pracy,
- samodzielnego załatwiania spraw urzędowych i bytowych.

Liczba udokumentowanych spotkań asystenta w okresie pracy asystentów z 74 rodzinami wyniosła łącznie 2.024 (średnio 27/rodzinę) i od 4 do 99 spotkań z rodziną. Częstotliwość spotkań w okresie czynnej asystentury wynosiła od 1 do 4 w miesiącu z 46 rodzinami, od 2 do 8 w miesiącu z 18 rodzinami i od 1 do 13 w miesiącu z 10 rodzinami.

(akta kontroli str. 465-467)

W złożonych wyjaśnieniach asystenci stwierdzili, że ilość spotkań z członkami rodzin była ograniczana - ich zdaniem - z powodu konieczności sporządzania nadmiernej dokumentacji i sprawozdczości oraz zbyt dużej liczbie rodzin powierzonych do pracy asystentowi (nie przekraczającej liczby 20 określonej w *ustawie o pieczy*).

(akta kontroli str. 149-271)

Dyrektor MOPR w powyższej sprawie wyjaśnił: „*Prowadzenie dokumentacji przez asystenta rodziny jest czynnikiem porządkującym jego pracę i jest niezbędne w procesie dokumentowania asystentury. Każde spotkanie z rodziną oraz instytucjami powinno zostać odnotowane w dokumentach, co ma znaczenie w procesie wsparcia rodziny i dziecka oraz w sytuacji zmiany asystenta rodziny. Asystent sporządzając poszczególne dokumenty obrazuje efekty pracy z rodziną.*

¹⁸ 20-B/13/14, 24-Z/12/14, 26-Z/12/13 i 27-Z/13/14

¹⁹ 40-Ś/12/14, 43-Ś/12/13 i 44-Ś/13/13

²⁰ 46-Ś/13/13

²¹ Za wyjątkiem 1 przypadku nie opracowania IPP z powodu odmowy współpracy (rodzina 20-B/13/14) oraz 2 przypadków niezaakceptowania opracowanego IPP przez rodzinę (38-Ś/11/12 i 46-Ś/13/13)

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie określa, jakimi metodami ma się posługiwać asystent rodziny, ustawodawca nie przewidział również wzorów dokumentów. W treści ustawy jest mowa jedynie o trzech dokumentach, jakie powinien sporządzić asystent rodziny, tj. plan pracy z rodziną, okresową ocenę sytuacji rodziny, oraz sporządzenie na wniosek sądu opinii o rodzinie i jej członkach. Ustawa nakłada również na asystenta obowiązek prowadzenia dokumentacji dotyczącej pracy z rodziną, jednak nie precyzuje, o jaką dokumentację chodzi. W MOPR w celu ujednolicenia pracy asystentów rodziny zostały opracowane wzorcowe dokumenty (...) Powyższa dokumentacja została wdrożona w życie w 2012 roku. W miesiącu styczniu 2015 r. planowana jest weryfikacja dotychczasowych dokumentów sporządzanych przez asystentów rodzin, co pozwoli wyciągnąć wnioski dotyczące uproszczenia dokumentacji i ograniczenia jej do minimum. Przedmiotowe działanie przyczyni się z pewnością do zwiększenia zaangażowania asystentów w pracę z rodzinami objętymi asystenturą.”

(akta kontroli str. 482)

2.2.5. W przypadku 36 rodzin, których dzieci objęte były pieczą zastępczą asystenci systematycznie współpracowali z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, pracownikiem socjalnym i koordynatorem pieczy zastępczej oraz w miarę potrzeb z sądem, kuratorem sądowym, placówkami oświatowymi i służby zdrowia.

W przypadku 23 rodzin asystenci brali czynny udział w procesie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej poprzez opracowanie planu pomocy dziecku, planu niezbędnych działań lub opracowanie oceny sytuacji rodziny oraz uczestniczyli w posiedzeniach zespołu ds. pieczy.

W przypadku 7 rodzin asystenci nie brali czynnego udziału w posiedzeniach zespołu ds. pieczy, w tym w 3 z powodu umieszczenia dziecka w ośrodku poza Szczecinem, w 2 z powodu nie zapraszania asystenta na posiedzenia zespołu i w 1 z powodu braku wiedzy asystenta o pobycie dziecka w pieczy, mimo uprawnienia określonego w art. 130 ust. 1 pkt 4 ustawy o pieczy.

(akta kontroli str. 468-469)

Dyrektor MOPR w wyjaśnieniach w sprawie braku udziału asystentów w ocenie sytuacji dzieci w pieczy zastępczej z 7 rodzin, wyjaśnił:

- w przypadku 3 rodzin²² „W MOPR nie praktykuje się wyjazdów asystentów w delegacje do innych miast na posiedzenie zespołów ds. okresowej oceny sytuacji dziecka. Mimo nieobecności na posiedzeniu zespołu asystentów z ROPR Śródmieście - na bieżąco - następowała wymiana niezbędnych informacji drogą pisemną. Kwestia zasadności wyjazdów asystentów na posiedzenia do innych gmin zostanie rozważona.”
- w przypadku rodziny 51-Ś/13/14: „(...) Posiedzenie zespołu dotyczyło wnuczki, dla której klientka stanowiła rodzinę zastępczą. Asystent nie pracował z klientką jako rodziną zastępczą, wykonywał pracę na rzecz klientki i jej biologicznych, niepełnoletnich dzieci, zatem nie musiał być obecny na posiedzeniu zespołu.”
- w przypadku rodziny 40-Ś/12/12: „(...) Zarówno pracownik socjalny, jak i asystent nie mieli wiedzy, że klientka posiada dziecko, które po urodzeniu zostało umieszczone w pieczy zastępczej u matki klientki. Dopiero pod koniec współpracy asystent dowiedział się o tym fakcie od klientki.(...),
- w przypadku rodziny 23-Z/12/13: „Asystent rodziny nie uczestniczył w zespole ds. okresowej oceny sytuacji dziecka klientki, pozostającego w rodzinie zastępczej spokrewnionej, z powodu nie otrzymania informacji od koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej o terminie spotkania. Nadmieniam, że asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej pozostawali w kontakcie, wymienili się

²² 38-Ś/12/12, 45-Ś/13/13 i 52-Ś/13/14

wzajemnie planami pracy oraz informacjami dotyczącymi sytuacji rodziny biologicznej i dziecka przebywającego w pieczy zastępczej drogą mailową. Wszystkie powyższe sprawy, w których wystąpiło uchybienie zostaną wnikliwie przeanalizowane. Na podstawie działań kontrolnych zostaną wyciągnięte odpowiednie wnioski, aby nie dopuścić w przyszłości do ww. sytuacji.”

(akta kontroli str. 479-480)

2.2.6. Asystenci we wszystkich badanych asystach 75 rodzin dokonywali okresowych ocen sytuacji rodziny z zachowaniem terminu określonego w art. 15 ust. 1 pkt 15 *ustawy o pieczy*, tj. nie rzadziej niż co pół roku.

Oceny okresowe asystentów wykorzystywane były przez pracownika socjalnego do planowania pracy socjalnej i wsparcia finansowego rodzin.

(akta kontroli str. 470-473, 478)

2.2.7. Asystenci systematycznie i rzetelnie gromadzili dokumentację związaną z pracą z rodzin, w tym sporządzone dokumenty oraz pozyskane informacje i dane dotyczące rodzin. Wszyscy asystenci dokumentowali czynności związane z asystenturą m. in. w karcie pracy asystenta, sporządzali IPP, harmonogramy pracy i notatki służbowe, karty czasu pracy, oceny okresowe sytuacji rodziny oraz wniosków o zamknięcie asystentury z uzasadnieniem. Asystenci z DPOB sporządzali miesięczne sprawozdania z realizacji zadań, a asystenci z ROPR Prawobrzeże sporządzali karty wizyt w środowisku.

(akta kontroli str. 470-473)

2.2.8. Asystenci rodziny realizowali obowiązek monitoringu rodziny przez okres od 1 do 9 miesięcy od zakończenia asystentury (określony w art. 15 ust. 1 pkt 16 *ustawy o pieczy*) w przypadku rodzin z którymi współpraca zakończyła się sukcesem po zrealizowaniu celów określonych w IPP i rodzina nie zmieniła miejsca zamieszkania,. Monitoring dokumentowany był notatkami służbowymi i odbywał się w formie kontaktów telefonicznych, wizyt w środowisku lub poprzez pozyskiwanie informacji od pracownika socjalnego.

(akta kontroli str. 470-473)

2.3. Metody pracy asystentów i bariery rozwoju asystentury.

W celu zidentyfikowania stosowanych przez asystentów indywidualnych metod pracy z rodziną, barier rozwoju i stosowanych metod i praktyk pobrano wyjaśnienia od 28 asystentów rodziny, z których wynikało:

- 1) Kluczowe znaczenie w integracji/reintegracji rodzin miało zdaniem 16 asystentów – zmotywowanie rodziców do uczestniczenia w życiu dziecka i wspólnego spędzania czasu wolnego, 16 – poradnictwo w zakresie budowania lub odbudowy prawidłowych postaw i relacji pomiędzy członkami rodziny oraz zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania; 10 – motywowanie do skorzystania z pomocy psychologicznej i innej oraz jej zapewnienie; 7 – wypracowanie zaufania i nawiązanie dobrych relacji asystenta z rodziną; 7 – poradnictwo i pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i bytowych; 7 – motywowanie i wspieranie rodzin do pokonywania napotkanych problemów oraz w ich rozwiązywaniu.
- 2) Największe znaczenie w podniesieniu świadomości rodziny odnośnie planowania i prawidłowego funkcjonowania miało zdaniem 25 asystentów – edukowanie w sferze pełnienia ról społecznych i obowiązków opiekuńczo-wychowawczych; 20 – motywowanie do zmiany trybu życia i treningi higieny życia, rozwiązywania problemów zdrowotnych, w tym alkoholowych; 19 – edukowanie i treningi ekonomiczne w zakresie gospodarowania pieniędzmi; 15 – rozmowy i motywowanie do planowania działań na dzień, tydzień i miesiąc; 11 – motywowanie rodziny do podnoszenia kwalifikacji i poszukiwania pracy.
- 3) Najważniejszymi działaniami w zakresie rozwijania umiejętności opiekuńczo-wychowawczych miało w ocenie 23 asystentów – rozmowy edukacyjne i porady

w obszarze potrzeb dzieci, ich emocji i uczuć, oraz deficytów rodziny; 19 – skuteczne motywowanie rodziców do udziału w zajęciach/warsztatach w celu poniesienia kompetencji wychowawczych; 16 – poradnictwo i edukacja w obszarze problemów wychowawczych dzieci w fazach ich rozwoju oraz pomoc w ich rozwiązywaniu; 11 – udzielanie porad w sferze organizowania czasu wolnego i spędzania go z dziećmi; 8 – motywowanie do dbania o zdrowie i higienę dzieci; 5 – motywowanie do aktywnego kontaktu ze szkołą i udzielania pomocy dziecku w nauce.

- 4) Asyntenci wskazali najistotniejsze bariery i utrudnienia w ich pracy:
- 17 nadmierne biurokratyzowanie pracy asystenta ograniczające możliwość poświęcenia czasu asystenta na rzeczywistą pracę z rodziną,
 - 10 objęcie asystenturą na wniosek sądu, przy braku motywacji rodzin do podjęcia współpracy z asystentem,
 - 8 duża liczba rodzin objętych przez asystenta w tym samym okresie (nie przekraczającą limitu ustawowego 20),
 - 7 obejmowanie asystenturą rodzin nierokujących sukcesu ze względu na szereg deficytów,
 - 3 niskie wynagrodzenie asystentów i brak dodatku terenowego.
- 5) W celu zapewnienia skuteczności działania asystenta, ilość rodzin jaką powinien się zajmować asystent jednocześnie winna wynosić maksymalnie 10 zdaniem 15 asyentów, nie więcej niż 12 zdaniem 3 i nie więcej niż 15 zdaniem 7. Natomiast optymalna częstotliwość spotkań z rodziną winna wynosić 1 w tygodniu zdaniem 8 asyentów, 2 w miesiącu zdaniem 9 i w zależności od sytuacji i potrzeb rodziny zdaniem 11.
- 6) Najczęściej spotykanymi dysfunkcjami w rodzinach objętych asystenturą zdaniem: 24 asystentów było nadużywanie alkoholu i towarzyszące temu agresja, konflikty i ubóstwo; 22 – bezradność wychowawcza będąca konsekwencją niskiego poziomu intelektualnego i niskich kompetencji pedagogiczno-wychowawczych; 14 – niepełnosprawność lub zły stan zdrowia, w tym szczególnie psychicznego; 11 – ubóstwo jako konsekwencja długotrwałego bezrobocia i braku aktywności zawodowej; 9 – nieporadność w prowadzeniu gospodarstwa domowego, zarządzaniu pieniędzmi i załatwianiu spraw urzędowych.
- 7) Najczęstszymi formami pomocy udzielanej przez asystentów rodzinie według: 21 asystentów było motywowanie, wspieranie i zapewnienie pomocy psychologiczno-terapeutycznej; 20 – edukowanie w zakresie obowiązków rodzicielskich i treningi w tym zakresie; 19 – rozmowy wspierające i motywujące do działania dostosowane do sytuacji rodziny; 18 – motywowanie i pomoc w aktywizacji zawodowej; 16 – trening i pomoc w załatwianiu spraw urzędowych i bytowych; 8 – porady i treningi w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego, utrzymywania porządku i gospodarowania pieniędzmi.

(akta kontroli str. 149-271)

2.4. Metodologia oceny efektywności pracy asystentów.

Analiza efektywności pracy asystenta rodziny dokonywana była w ramach kontroli funkcjonalnej oraz na etapie oceny kwalifikacyjnej²³ przeprowadzanej w cyklach rocznych. Mierniki do oceny realizacji wyznaczonych zadań były ustalane na bieżąco i obejmowały w szczególności następujące procesy/zagadnienia:

- 1) rozpoczęcie (podjęcie) pracy z rodziną,
- 2) okres pracy z rodziną,

²³ Zarządzenie nr 9/13 Dyrektora MOPR w Szczecinie z dnia 18.02.2013 r. w sprawie Regulaminu dokonywania ocen kwalifikacyjnych pracowników MOPR

- 3) rodzaje wsparcia dla rodziny,
- 4) edukacja dzieci i młodzieży,
- 5) gospodarowanie środkami finansowymi przez rodziny,
- 6) skuteczność podjętych działań na rzecz rodziny.

W procesie oceny efektywności pracy asystentów rodzin brane były pod uwagę kryteria jakościowe: sumienność, sprawność, bezstronność, umiejętność stosowania przepisów, sposób organizowania pracy i postawa moralna. MOPR w tym zakresie nie otrzymał od MPiPS wytycznych lub wskazówek w zakresie oceny asystentów rodziny.

(akta kontroli str. 441-442)

2.5. Dobre praktyki asystentów.

Z 28 pracujących w MOPR asystentów jako przykłady dobrych praktyk prowadzących do osiągnięcia celów w wyniku podjętych skutecznych działań wskazali:

- 13 asystentów – dobrą współpracę rodzin po osiągnięciu właściwych relacji z rodzinami i zdobyciu ich zaufania;
- 11 – odbudowanie autorytetu rodziców i umiejętności opiekuńczo-wychowawczych po edukacji i treningach z tego zakresu;
- 10 – uregulowanie sytuacji zdrowotnej rodziny w wyniku podjęcia leczenia i terapii odwykowej;
- 7 – nabycie samodzielności załatwiania spraw urzędowych i bytowych po treningach interpersonalnych;
- 7 - uregulowanie sytuacji ekonomicznej po podjęciu pracy w wyniku edukacji i wsparcia asystenta;
- 5 – reintegracja rodzin, powrót dziecka z pieczy lub niedopuszczenie do umieszczenia w pieczy zastępczej.

(akta kontroli 149-271)

Starszy asystent rodziny w MOPR podał przykład asystentury zakończonej pełnym sukcesem „*Uważam, że w przypadkach niewydolności opiekuńczo-wychowawczej rodzin zawsze należy podejmować próby działań na rzecz zapewnienia dzieciom możliwości prawidłowego rozwoju w rodzinie macierzytej. Metody podejmowanej współpracy muszą być zawsze dostosowane do potrzeb osób w relacji – również z uwzględnieniem upośledzenia umysłowego, choroby psychicznej rodzica. Ważnym jest, by rodzina miała możliwość realizacji planu pracy, w którego konstruowaniu uczestniczyła planując własne działania, a nie podporządkowując się zadaniom narzuconym. Tylko poczucie własnej sprawczości procentuje aktywną współpracą. Przykładem może być przytoczona poniżej analiza sytuacji rodziny korzystającej z pomocy w formie asystentury przez okres ponad 2 lat. Z uwagi na potencjał rodziny - upośledzenie umysłowe matki, niski potencjał intelektualny ojca i zdiagnozowany zespół zależności alkoholowej, na początku współpracy wizyty podejmowano z częstotliwością 2 razy w tygodniu. W końcowym okresie asystentury ograniczono ilość spotkań do jednego w tygodniu. W zakresie podejmowanych działań szczególnie ważnym było;*

- odbudowanie autorytetu ojca – mimo ZZA – wsparcie socjoterapeutyczne, doradztwo psychospołeczne, trening interpersonalny, rozmowy motywujące,
- wyciszenie konfliktów- metody mediacyjne, wsparcie socjoterapeutyczne,
- podwyższenie kompetencji rodzicielskich obojga rodziców- metoda psychoedukacji, doradztwo psychospołeczne. (...)” co przyniosło ustabilizowanie sytuacji rodziny w wyniku trwałej zmiany stosunku osób w rodzinie do własnej sprawczości i zwiększone poczucie wpływu na własne życie.

(akta kontroli str. 166-167)

2.6. Sprawozdania przedkładane Radzie Miasta z zakresu wspierania rodzin.

MOPR był organizatorem pracy z rodziną i rodzinnej pieczy zastępczej na terenie Gminy Miasto Szczecin i realizował zadania gminne i powiatowe określone w *ustawie o pieczy*. Dyrektor MOPR, na podstawie art. 110 ust. 9 *ustawy o pomocy*, przedłożył Radzie Miasta sprawozdania z działalności MOPR za 2012 r. w dniu 09.05.2013 r., a za 2013 r. w dniu 02.04.2014 r.

(akta kontroli str. 41-42, 58-59, 319-320)

W sprawozdaniach z działalności, MOPR przedstawiał potrzeby Miasta Szczecin w zakresie:

- rozwoju pieczy zastępczej poprzez promocję idei rodzicielstwa zastępczego, wsparcie i rozwój rodzicielstwa zastępczego,
- wsparcia rodziny poprzez rozwój poradnictwa specjalistycznego, rozwój różnych form opieki nad dziećmi, w tym korzystających z pomocy MOPR,
- dostosowania placówek wsparcia dziennego do potrzeb dzieci i młodzieży niepełnosprawnej,
- rozwoju wolontariatu i mieszkalnictwa chronionego,
- kontynuacji działań rozwijających spójny system pomocy rodzinie w oparciu o współpracę z organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 43-57, 60-72)

Realizując obowiązek wynikający z art. 16a *ustawy o pomocy*, Prezydent przedłożył Radzie Miasta w dniu 11.04.2014 r. „*Ocenę zasobów pomocy społecznej dla Gminy Miasto Szczecin za 2013 r.*” Dokument ten obejmował informacje o realizacji zadań gminnych i powiatowych realizowanych przez MOPR w obszarze pomocy i polityki społecznej, w tym z zakresu *ustawy o pieczy*. Zawarte były w nim m.in. informacje dotyczące osób i rodzin objętych pomocą i wsparciem, rodzin z którymi prowadzony był plan pracy z rodziną, placówek udzielających wsparcia dzieciom i ich rodzicom oraz pieczy zastępczej. Ocena zawierała ponadto komentarze i rekomendacje wynikające z analizy danych i zaobserwowanych tendencji.

(akta kontroli str. 281-283, 321-359)

2.7. Sprawozdania z zakresu wspierania rodziny przedkładane Wojewodzie.

Sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu *ustawy o pieczy* obejmujące I i II półr. 2012 r., I i II półr. 2013 r. i I półr. 2014 r. zawierały dane dotyczące rodzin wspieranych, asystentów rodziny i placówek wsparcia dziennego zgodne z danymi znajdującymi się w ewidencji MOPR. Sprawozdania te przedłożone były w wersji elektronicznej Wojewodzie w obowiązujących terminach, tj. do 31 lipca danego roku za I półrocza i do 31 stycznia następnego roku za II półrocza.

(akta kontroli str. 31-40, 282)

2.8. Kampania informacyjna oraz dostępność informacji dla mieszkańców gminy.

Informacje na temat asystentów rodziny, zadań przez nich realizowanych oraz instytucji zajmujących się pracą z rodziną i na jej rzecz znajdowały się na stronie internetowej MOPR (www.mopr.szczecin.pl) w zakładkach:

- 1) MOPR - Regulamin Organizacyjny (wykaz zadań realizowanych przez ROPS),
- 2) Strona główna - Aktualności (bieżące informacje o działaniach podejmowanych przez asystentów rodzin),
- 3) Jednostki organizacyjne pomocy,
- 4) Komu pomagamy ? – formy pomocy i procedury.

Od 2102 r. MOPR prowadził działania informacyjne w lokalnych mediach (telewizja radio i prasa) dotyczące pracy asystentów rodziny.

(akta kontroli str.445-446)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i ustalenia kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁴, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie.

Szczecin, dnia 16 grudnia 2014 r.

Kontroler
Jerzy Wasilewski
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie
Dyrektor

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.