



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-030-01/2014

P/14/048

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@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 we Wrocławiu.
Kontroler	Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89863 z dnia 28 października 2014 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy, ul. Poselska 13, 59-220 Legnica (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Konopski, Dyrektor MOPS od 25 czerwca 2009 r. i nadal. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli¹ w objętym kontrolą okresie w celu aktywnego wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczych i wychowawczych², MOPS zatrudniał na stanowisku asystenta rodziny osoby posiadające wymagane kwalifikacje³. Działania podejmowane przez asystentów były zgodne z potrzebami rodzin i rzetelnie udokumentowane. Asystenci wspomagali rodziny w sprawach wychowawczych i życia codziennego, a także organizowali poradnictwo m.in. psychologiczne, pedagogiczne, prawne i socjalne. Ośrodek zapewnił asystentom możliwość podnoszenia kwalifikacji oraz wsparcie merytoryczne. Niezależnie od powyższego stwierdzono, że w 2013 r. wystąpił brak ciągłości zatrudnienia asystentów rodziny, w wyniku czego w okresie blisko dwóch miesięcy nie były wykonywane zadania w zakresie wspomagania rodziny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnienie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu faktycznego

1.1. Zatrudnienie na stanowisku pracownika socjalnego w latach 2010-2014 kształtowało się na poziomie od 53 osób w 2010 r. do 63 osób w 2014 r.. Na stanowisku asystenta rodziny zatrudniono w 2012 r. siedem osób (umowy zlecenia), w 2013 r. - cztery osoby/etaty, w 2014 r. - sześć osób/etatów (w tym jedna osoba zatrudniona na zastępstwo). W 2012 r. umowy z asystentami rodziny zawarto od 1 października, a w 2013 r. - od 15 lutego. W 2014 r. umowy z asystentami były zawierane adekwatnie do potrzeb (od 2 stycznia, od 6 marca i od 7 maja).

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że powodem przerwy w funkcjonowaniu asystentów (od 31 grudnia 2012 r.) był brak środków na wynagrodzenia na początku roku, a następnie konieczność przeprowadzenia rekrutacji w zakresie zatrudnienia asystentów.

¹ 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. W tym przypadku zastosowano ocenę opisową.

² Wdrażanie instytucji asystenta rodziny zostało rozłożone w czasie: od 1 stycznia 2012 r. ich zatrudnianie było fakultatywne, a od 1 stycznia 2015 r. – obowiązkowe.

³ Art. 12 ust. 1 pkt 1 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.)

Liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej wyniosła w 2010 r. - 61, w 2011 r. - 70, w 2012 r. - 76, w 2013 r. - 63, w 2014 r. (do 30 września) - 49.

Liczba dzieci, które powróciły z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych wyniosła w 2010 r. - 13, w 2011 r. - 7, w 2012 r. - 16, w 2013 r. - 10, w 2014 r. (do 30 września) - 6.

[Dowód: akta kontroli str.4, 22-27, 336]

1.2. Wszystkich zatrudnionych w kontrolowanym okresie asystentów rekrutowano w konkursowym trybie, w formie rozmowy kwalifikacyjnej, poprzedzonej ogłoszeniem o naborze. Zgłoszeni kandydaci pochodzili spoza Ośrodka. Zachowano konkurencyjność postępowania, gdyż na jedno miejsce ubiegało się średnio od 1,57 do 3 osób.

Przy zatrudnianiu asystentów rodziny działano w sposób systemowy, nawiązywanie z nimi stosunku pracy oraz oferowane warunki sprzyjały osiąganiu celów określonych w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,⁴ (dalej: „ustawa o systemie pieczy zastępczej”).

[Dowód: akta kontroli str. 17–19]

1.3. W badanym okresie nastąpiły dwie rezygnacje ze stanowiska asystenta rodziny (w 2013 r.). Rezygnacja jednej z asystentek spowodowana była zmianą jej miejsca zamieszkania. Druga z asystentek zatrudniona na czas określony, po wygaśnięciu umowy nie była zainteresowana zawarciem kolejnej umowy o pracę. Niechęć do pracy w zawodzie tłumaczyła brakiem spektakularnych efektów pracy z rodzinami, co w jej ocenie było demotywujące. Dyrektor w tej sprawie wyjaśnił, że w jego ocenie, skala zjawiska nie powinna budzić zaniepokojenia, wszyscy asystenci posiadają wystarczające wykształcenie, a w sytuacjach trudnych mają możliwość konsultacji na cotygodniowych szkoleniach wspierających (szkolenia wewnętrzne prowadzone z udziałem psychologów i pedagogów) oraz skorzystania z pomocy radcy prawnego Ośrodka.

[Dowód: akta kontroli str. 20-21]

1.4. Wszyscy zatrudniani asystenci spełniali ustawowe wymagania⁵ i posiadali kwalifikacje w postaci: (1) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku psychologii w specjalności psychologia kliniczna, (2) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika w zakresie pedagogiki resocjalizacyjnej i pięcioletniego doświadczenia w pracy z dziećmi (nauczyciel w świetlicy środowiskowej), (3) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika w zakresie pedagogiki resocjalizacyjnej, (4) wykształcenia wyższego licencjackiego o kierunku pedagogika w specjalności pedagogika opiekuńcza z promocją zdrowia i ponad 10 letniego doświadczenia w pracy z dziećmi (pomoc nauczyciela w przedszkolu), (5) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika w specjalności poradnictwo psychologiczno-pedagogiczne, (6) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika w zakresie poradnictwa pedagogicznego, (7) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku socjologia w specjalności komunikacja społeczna i badanie rynku, (8) wykształcenia wyższego licencjackiego o kierunku pedagogika w specjalności pedagogika opiekuńcza z promocją zdrowia, (9) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika i pięciomiesięcznego doświadczenia w pracy z rodziną (koordynator rodzinnej pieczy zastępczej), (10) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika i 10-miesięcznego doświadczenia w pracy z dziećmi (pomoc nauczyciela w przedszkolu), (11) wykształcenia wyższego magisterskiego o kierunku pedagogika w specjalności pedagogika opiekuńczo – wychowawcza z elementami pracy socjalnej.

[Dowód: akta kontroli str. 22-27]

1.5. Wszyscy asystenci systematycznie podnosili swoje kwalifikacje w zakresie pracy z rodziną, w szczególności poprzez udział w szkoleniach⁶ oraz w formie samokształcenia. Zakres szkoleń obejmował:

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.

⁵ Por. art. 12 ust.1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁶ Jak wyżej – art. 12 ust. 2. Por. też rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń asystenta rodziny (Dz. U. Nr 272, poz. 1608).

I. Szkolenie wewnętrzne, prowadzone przez psychologa, obejmujące cykl spotkań, dotyczących pracy w następujących obszarach:

- a) Tworzenie warunków do pracy zespołu kreatywnego i wspierającego,
- b) Dostarczenie wiedzy i umiejętności pracy z rodziną w trudnej sytuacji życiowej,
- c) Budowanie programu pracy z rodziną objętą pomocą i wprowadzanie zmian ze względu na dynamikę trudności i rozwoju rodziny objętej opieką,
- d) Tworzenie warunków rozwoju metodyki pracy z rodziną w oparciu o wiedzę psychologiczną o rodzinie i kliniczną wiedzę psychologiczną o mechanizmach funkcjonowania jednostki i rodziny,
- e) Tworzenie warunków rozwoju osobistego w pracy asystenta rodziny, przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu.

Spotkania odbywały się raz w tygodniu przez 1.5 godziny, od 2 października 2012 r. do 18 grudnia 2012 r. oraz od 4 kwietnia 2013 r. i trwały do dnia kontroli NIK.

II. Szkolenia wewnętrzne w obszarach:

- a) Zadania gminy w świetle ustawy o systemie pieczy zastępczej. Szkolenie prowadzone przez radcę prawnego w dniu 6 marca 2013 r.,
- b) Zmiany w ustawie o systemie pieczy zastępczej. Szkolenie prowadzone przez radcę prawnego w dniu 24 października 2014 r.,
- c) Programu samokształcenia - interwizja pracy pomocowej i terapeutycznej.

III. Szkolenie zewnętrzne:

Trening umiejętności wychowawczych, jako metoda pracy z rodziną - zmiana niewłaściwych i kształtowanie właściwych działań wychowawczych w rodzinach dotkniętych problemem alkoholowym i przemocą. Prowadzący szkolenie: Instytut Integralnej Psychoterapii Gestalt z.s. w Krakowie: data szkolenia 4-5 grudnia 2014 r. i 18-19 grudnia 2014 r.

Szkoleniom poddano asystentów na polecenie Dyrektora Ośrodka. Asystenci nie występowali do Gminy Legnica (dalej: „Gmina”) o finansowanie szkoleń i zajęć. Gmina stworzyła, poprzez MOPS możliwość podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 22–27]

1.6. W zakresie czynności każdego z asystentów rodziny określono zadania wynikające z art. 15 ust. ustawy o systemie pieczy zastępczej.

Zakresy czynności określały podległość asystenta rodziny kierownikowi Działu Pracy Socjalnej Ośrodka.

[Dowód: akta kontroli str. 28–30, 31–43, 44–58, 59, 60–61]

1.7. W przypadku trudnych sytuacji zawodowych asystenci rodziny mieli zapewnione wsparcie merytoryczne, które w razie potrzeby było udzielane niezwłocznie i odpowiadało ich oczekiwaniom. Asystenci mogli liczyć na wsparcie Dyrektora Ośrodka i jego zastępcy, kierownika pracy socjalnej i jego zastępcy, pracownika socjalnego, radcy prawnego, psychologa, terapeuty, pomoc policji, pedagogów i wychowawców szkolnych oraz kuratorów.

[Dowód: akta kontroli str. 225–239]

1.8. Zarówno Regulamin organizacyjny MOPS ustanowiony zarządzeniem Dyrektora Nr 16/2009 z dnia 1 czerwca 2009 r., jak i Regulamin organizacyjny MOPS ustanowiony zarządzeniem Dyrektora Nr 31/2013 z dnia 18 października 2013 r. nie zawierał w swojej treści zadań asystentów rodziny ani określenia ich podległości.

W złożonych w tej sprawie wyjaśnieniach Dyrektor podał, że z racji umieszczenia stanowisk asystentów rodziny w Dziale Pracy Socjalnej, zadania przez nich wykonywane zostały umieszczone w paragrafie 11 w/w Regulaminu w punktach 6–8. W załączonej do Regulaminu Organizacyjnego strukturze organizacyjnej MOPS nie zostali umieszczeni asystenci rodziny. Zakres czynności Kierownika Działu Pracy Socjalnej nie określał sposobu sprawowania nadzoru nad pracą asystentów rodziny.

Według wyjaśnień Dyrektora Ośrodka:

- w załączniku nr 2 do Regulaminu – Wykaz etatów w MOPS - w punkcie 5, asystenci są ujęci w grupie „pozostali pracownicy – 49 etatów”. Na liczbę 49 składa się 44 etaty pracowników socjalnych oraz pięć etatów asystentów rodziny. Przyjęta koncepcja

regulaminu nie przewiduje „rozpisywania”, w komórkach organizacyjnych Ośrodka, etatów w rozbiciu na poszczególnych pracowników.

- asystent rodziny podlegał kierownikowi Działu Pracy Socjalnej, który sprawował nadzór nad pracą asystentów rodziny poprzez cotygodniowe spotkania, podczas których przekazywane były informacje/problemy dotyczące pracy asystentów. W sytuacjach trudnych/kryzysowych kontakt był natychmiastowy, choćby telefoniczny.

[Dowód: akta kontroli str. 58, 62-63, 59, 60-61, 64-65]

1.9. Wysokość wydatków ponoszonych na rzecz asystentów rodziny (dział 852 *Pomoc społeczna*, rozdział 85206 *Wspieranie rodziny*) finansowanych ze środków własnych i z dotacji celowej Ministerstwa Pracy i Polityki Socjalnej (dalej: „MPIPS”), przyznanej w ramach Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (dalej: „Program”) kształtowała się następująco:

W okresie kontrolowanym (od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2014 r.) na rzecz asystentów rodziny, z zaplanowanej kwoty 488 777,44 zł, w tym ze środków własnych Gminy 225 481,69 zł (46,13%) i dotacji 263 295,75 zł (53,87%), wydatkowano kwotę 301 110,04 zł, w tym ze środków własnych Gminy 79 344,00 zł (26,35%) i dotacji 221 766,04 zł (73,65%), która stanowiła 0,15% wydatków MOPS ogółem, w kwocie 201 024 736,36 zł.

W 2012 r., z zaplanowanych środków dotacji w wysokości 52 500,00 zł wydatkowano 50 449,63 zł, co stanowiło 0,07% wydatków MOPS ogółem w kwocie 72 175 889,42 zł.

W 2013 r. z zaplanowano i wydatkowano kwotę 125 078,44 zł w tym ze środków własnych Gminy 40 466,69 zł (32,35%) i dotacji 84 611,75 zł (67,65%), która stanowiła 0,17% wydatków MOPS ogółem, w kwocie 74 446 700,26 zł.

W 2014 r. z zaplanowanej kwoty wydatków w wysokości 311 199,00 zł, w tym ze środków własnych Gminy 185 015,00 zł (59,45%) i dotacji 126 184,00 zł (40,55%) wydatkowano 125 581,97 zł w tym ze środków własnych Gminy 38 877,31 zł (30,96%) i dotacji 86 704,66 zł (69,04%), która stanowiła 0,23% wydatków MOPS ogółem, w kwocie 54 402 146,68 zł.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta rodziny wynosiło w 2012 r. - 2 084,90 zł, w 2013 r. - 2 435,90 zł, w 2014 r. - 2 329,10 zł. Udział dotacji z MPIPS w przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu asystenta rodziny wynosił odpowiednio: 100%, 72,51% i 80,70%.

W ocenie Dyrektora MOPS – mając na względzie między innymi przedłożony projekt budżetu na 2015 rok – nadal będzie możliwe utrzymanie dotychczasowego poziomu finansowania asystentów rodziny w mieście Legnica.

[Dowód: akta kontroli str. 66-68]

1.10. Wydatki z dotacji celowej, przyznanej w ramach Programu zostały dokonane zgodnie z umowami o dofinansowanie zadań własnych Gminy, zawartymi w badanym okresie z Zastępcą Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu⁷. W umowach nie zakładano efektów ich realizacji. Zwrot niewykorzystanej w 2012 r. dotacji w kwocie 2 050,37 zł nastąpił w dniu 28 grudnia 2012 r.⁸.

[Dowód: akta kontroli str. 69-84, 85-103, 104-130]

1.11. Wynagrodzenie asystentów rodziny określone w 2012 r. w kwocie 2 084,9 zł na podstawie umów cywilno-prawnych (umów zlecenia), w 2013 r. w kwotach od 2 100 do 2 200 zł, na podstawie umów o pracę, w 2014 r. w kwotach od 2 210 do 2 360 zł również na podstawie umów o pracę, było odpowiednio - o kwotę 684,9 zł oraz o kwoty od 700 zł do 800 zł i od 810 zł do 960 zł wyższe od minimalnego poziomu tego wynagrodzenia określonego w regulaminie wynagradzania (w kwocie 1 400 zł) Wynagrodzenie zostało ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁹. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia asystenta rodziny w roku 2012 wyniosła 2 084,9 zł i była

⁷ Art. 197 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, umowy: nr 21/2012 z dnia 30.10. 2012 r., nr 25/13 z dnia 2 lipca 2013 r., nr 41/2014 z dnia 18 czerwca 2014 r.

⁸ Art. 169 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Zwrot następuje w ciągu 15 dni od stwierdzenia okoliczności, o których jest mowa w pkt 1 lub pkt 2 wskazanego artykułu ustawy.

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.).

o kwotę 524,33 zł (25,15%) niższa od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego pracownika socjalnego, którego wynagrodzenie wynosiło 2 609,23 zł w analogicznym okresie, przy uwzględnieniu zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia asystenta rodziny w roku 2013 wyniosła 2 435,9 zł i była o kwotę 209,1 zł (8,58%) niższa od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego pracownika socjalnego określonego w kwocie 2 645,00 zł w analogicznym okresie, przy uwzględnieniu zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta rodziny wzrosło w 2013 r. o 351 zł (16,84%) w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem z roku 2012, podczas gdy przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika socjalnego wzrosło w 2013 r. o 35,77 zł (1,37%) w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem z roku 2012. Wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia asystenta rodziny w roku 2014 wyniosła 2 329,1 zł i była o 295,15 zł (12,67%) niższa od przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego pracownika socjalnego określonego w kwocie 2 624,25 zł w analogicznym okresie, przy uwzględnieniu zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta rodziny zmniejszyło się w 2014 r. o 106,8 zł (4,38%) w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem z roku 2013, podczas gdy przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika socjalnego zmniejszyło się w 2014 r. o 20,75 zł (0,78%) w porównaniu z przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniem z roku 2013. W złożonych wyjaśnieniach w sprawie różnic pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem asystenta rodziny, a przeciętnym wynagrodzeniem pracownika socjalnego Dyrektor wskazał na następujące okoliczności: wyższe przeciętne wynagrodzenie pracownika socjalnego wynikające z obligatoryjnego dodatku w wysokości 250 zł miesięcznie (na podstawie ustawy o pomocy społecznej), przysługującego pracownikom socjalnym; większość pracowników socjalnych są to osoby o długoletnim stażu pracy, otrzymujące dodatek za wysługę lat w wysokości 20% wynagrodzenia zasadniczego, natomiast wśród asystentów rodziny tylko jedna pracownica otrzymuje dodatek za wysługę lat pracy w wysokości 17%, pozostałe z asystentek mają staż pracy do pięciu lat; wynagrodzenie zasadnicze asystentów rodziny jest wyższe od wynagrodzenia zasadniczego pracowników socjalnych z porównywalnym wykształceniem oraz stażem pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 66, 131-138, 139, 140]

1.12. Według stanu na koniec roku 2012 liczba rodzin przydzielonych asystentom zatrudnionym w liczbie siedmiu oraz łączna liczba osób korzystających z ich wsparcia wyniosła odpowiednio: 11 i 53, 9 i 37, 10 i 35, 10 i 46, 9 i 48, 9 i 31, 10 i 41.

Według stanu na koniec roku 2013 liczba rodzin przydzielonych asystentom zatrudnionym w liczbie czterech oraz łączna liczba osób korzystających z ich wsparcia wyniosła odpowiednio: 12 i 61, 12 i 55, 10 i 52, 11 i 64.

Według stanu na koniec października 2014 r. liczba rodzin przydzielonych asystentom zatrudnionym w liczbie pięciu oraz łączna liczba osób korzystających z ich wsparcia wyniosła odpowiednio: 12 i 66, 12 i 64, 11 i 63, 12 i 63, 11 i 40.

[Dowód: akta kontroli str.141]

1.13. W MOPS nie obowiązywała rejonizacja pracy asystentów rodziny. Rodziny były przydzielane bez uwzględniania miejsca zamieszkania. Zatrudnieni od 1 października 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. asystenci rodziny nie otrzymywali zwrotu kosztów, ponoszonych w związku z wykonywaniem ustawowych zadań. Takiego zwrotu kosztów nie przewidywały umowy cywilnoprawne – umowy zlecenia, będące podstawą zatrudnienia asystentów. Łączna kwota otrzymanego przez asystentów w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 30 września 2014 r. zwrotu uzasadnionych kosztów, ponoszonych w związku z wykonywaniem ustawowych zadań wyniosła 10 741,59 zł. Na kwotę tę złożyły się: ekwiwalent za pranie odzieży (1 185,50 zł, z czego 619,50 zł w 2013 r., 566,00 zł w roku 2014), ekwiwalent pieniężny za odzież i obuwie robocze (wyplacany tylko w 2014 r. w kwocie 2 416,09 zł) oraz bilety komunikacji miejskiej (7 140,00 zł, z czego 3 000,00 zł w 2013 r., 4 140,00 zł w 2014 r.). Zwrot wskazanych kosztów przysługiwał na podstawie zarządzenia Nr 19/2007 Dyrektora MOPS z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie ekwiwalentu za pranie odzieży i zarządzenia Nr 13/2014 Dyrektora MOPS z dnia 9 maja 2014 r.

w sprawie ekwiwalentu za odzież i obuwie robocze. Asystenci rodziny nie występowali o zwrot innych kosztów.

[Dowód: akta kontroli str. 142-144, 145, 146-153, 154, 155]

1.14. W MOPS ustalono podstawowe formularze dokumentów, jakimi powinien się posługiwać asystent rodziny w toku wykonywania obowiązków służbowych, pod nazwami: „Plan pracy z rodziną”, „Karta pracy z rodziną” i „Działania klienta i asystenta rodziny”. Każdy z zatrudnionych asystentów dokumentował podejmowane przez siebie czynności w podobny sposób.

[Dowód: akta kontroli str. 156–164]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niezapewnienie ciągłości finansowania i pracy asystentów od początku 2013 r. było przyczyną przerwy w ich zatrudnieniu, a tym samym przyczyną przerwy w realizacji planu pracy z rodzinami objętymi wsparciem, co w rezultacie spowodowało potrzebę ponownego „zdobywania” przez nich zaufania rodzin objętych ich pomocą oraz ustalenia zasad współpracy.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność MOPS w zbadanym obszarze.

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

2.1. Szczegółowym badaniem objęto, w każdym badanym roku, 50% rodzin, tj. 25 rodzin w 2012 r., 23 rodziny w 2013 r. oraz 25 rodzin w 2014 r.:

a) Przydzielenie asystenta rodziny było zgodne z obowiązującą procedurą¹⁰.

Każdorazowo były przeprowadzane wywiady środowiskowe¹¹ oraz analiza sytuacji rodziny. Ich szczegółowość pozwalała na opracowanie planu pracy z rodziną. Upływ czasu od powzięcia przez MOPS informacji o rodzinie, przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, do przydzielenia jej asystenta rodziny, nie przekraczał 21 dni kalendarzowych.

b) Dla każdej rodziny został opracowany plan działania we współpracy z członkami rodziny oraz w konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym.

Plan ten odpowiadał na problemy rodziny zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz analizach sytuacji rodziny (sporządzonych przez pracownika socjalnego). Odnosił się nie tylko do stwierdzonych deficytów, ale także do potrzeb i mocnych stron rodziny. Zawierał cele krótko i długoterminowe oraz terminy realizacji działań mających na celu przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych i przewidywane efekty działania¹².

c) Najczęściej udzielane rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi formy pomocy i wsparcia były adekwatne do potrzeb (dysfunkcji i problemów) rodzin objętych asystą, stwierdzonych w wywiadzie środowiskowym i analizie sytuacji rodziny i były zbieżne z postanowieniami planu działania. Przewidziano w planie pomoc psychologiczną, medyczną i prawną w przypadku występowania zjawiska przemocy w rodzinie i faktycznie taką pomoc członkom rodziny zapewniono. Przeciętna częstotliwość spotkań z każdą z rodzin (jej członkami) miała miejsce dwa razy w tygodniu.

d) W odniesieniu do dzieci pozostających w pieczy zastępczej¹³, asystent rodziny współpracował z placówką opiekuńczo-wychowawczą, regionalną placówką opiekuńczo-terapeutyczną lub koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, w przygotowaniu i realizacji¹⁴ planów pomocy tym dzieciom. Współpraca ta była planowa i systematyczna. Nie zostały wypracowane standardy w tym zakresie.

¹⁰ Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹¹ Na zasadach określonych w art. 107 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

¹² Jak wyżej – art. 15 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹³ W pieczy zastępczej przebywało: w 2010 r. – 257 dzieci, w 2011 r. – 283 dzieci, w 2012 r. – 305 dzieci, w 2013 r. – 301 dzieci, w 2014 r. (do 30 września) – 307 dzieci.

¹⁴ Art. 93 ust. 4 pkt 2, art. 96, art. 100 ust. 1, art. 113 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Asystent każdorazowo brał czynny udział (konsultował) w procesie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, tj. w rodzinie zastępczej, rodzinnym domu dziecka, w placówce opiekuńczo-wychowawczej (typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego), w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej. Ocena sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej dokonywana była w miarę potrzeb, jednak nie rzadziej niż co pół roku, a w przypadku dziecka w wieku poniżej trzech lat - nie rzadziej niż co trzy miesiące¹⁵.

e) Asystent rodziny dokonywał okresowej oceny sytuacji rodziny (nie rzadziej niż co pół roku) i przekazywał te oceny Dyrektorowi MOPS¹⁶. Oceny te wyczerpująco przedstawiały sytuację rodziny. Informacje w nich zawarte były analizowane i wykorzystywane w pracy MOPS przez pracowników socjalnych.

f) Asystent rodziny systematycznie i rzetelnie prowadził dokumentację pracy z rodziną¹⁷ poprzez prowadzenie kart wizyt z podpisami członków rodziny, potwierdzającymi obecność asystenta. Dokumentacja ta w pełni odzwierciedlała czynności podejmowane przez asystenta i efekty pracy z rodziną.

g) Po zakończeniu pracy z rodziną monitorowany był przez asystenta sposób jej funkcjonowania¹⁸ w ciągu dwóch miesięcy.

Rodzaj podejmowanych czynności i ich częstotliwość pozwalały na pozyskiwanie informacji odzwierciedlających sposób funkcjonowania rodziny. Wśród monitorowanych rodzin nie wystąpiły przypadki powrotu do pracy z asystentem rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 165 -207]

2.2. W latach 2012–2014 (do 30 września) liczba rodzin, z którymi asystenci rodziny rozpoczęli współpracę (asystent został im przydzielony w trybie określonym w art. 11 ustawy o systemie pieczy zastępczej) wyniosła odpowiednio 68, 46 i 16, z tym, że od lutego 2013 r. 46 rodzin z 68, które zakończyły współpracę w 2012 r. ponownie zostało objętych pomocą asystenta rodziny.¹⁹ W 2012 r. nie odnotowano rodziny, która zakończyła współpracę z asystentem rodziny z osiągnięciem założonych celów. Takie rodziny wystąpiły w 2013 r. w liczbie trzech (6,5%) i w 2014 - w liczbie czterech (25%).

Liczba rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem rodziny bez osiągnięcia założonych celów wyniosła odpowiednio:

- w 2012 r. – 68 rodzin (wszystkie w okresie trzech miesięcy od momentu jej rozpoczęcia), w tym jedna (1,5%) z powodu zaprzestania współpracy przez rodzinę, pozostałe 67 (98,5%) z powodu zmiany metody pracy,
- w 2013 r. – dwie rodziny (4,3%), w tym jedna w okresie trzech miesięcy od momentu jej rozpoczęcia z powodu zaprzestania współpracy przez rodzinę i jedna w okresie od trzech do sześciu miesięcy - z powodu wyprowadzenia się z dotychczasowego miejsca zamieszkania,
- w 2014 r. – cztery rodziny (25%), w okresie od trzech do sześciu miesięcy, z powodu zaprzestania współpracy przez rodzinę.

W okresie kontrolowanym nie wystąpiły rodziny współpracujące z asystentem na mocy zarządzenia sądu.

Współpraca z rodzinami, które osiągnęły zaplanowane dla nich cele trwała przeciętnie 13 miesięcy, a z rodzinami, które zaprzestały współpracy – cztery miesiące. Najbardziej przyczyniły się do zrealizowania ustanowionych wcześniej celów działania w postaci pomocy socjalnej, mieszkaniowej zdrowotnej i prawnej. Według wyjaśnień asystentów odnośnie okoliczności zakończenia pracy z rodzinami z powodu zaprzestania przez nie współpracy, podstawową okolicznością był brak motywacji do zmiany sytuacji życiowej i w jednym wypadku, mimo aktywnej współpracy – zmiana miejsca zamieszkania przez rodzinę. Zdaniem asystenta – rodziny zostały właściwie ocenione na etapie kwalifikacji do pomocy asystenta i miały wystarczający poziom motywacji do zmiany.

[Dowód: akta kontroli str. 208-214]

¹⁵ Art. 131 ust. 1 i art. 138 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁶ Art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁷ Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt 14 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁸ Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁹ W okresie od 2012 do 2014 r. współpracę z asystentem rodziny rozpoczęły łącznie 84 rodziny.

2.3. W MOPS nie wypracowano i nie stosowano metodologii oceny efektywności pracy asystentów, w tym w zakresie wykorzystania mierników do oceny realizacji wyznaczonych zadań. Odnosnie wskazanej metodologii Ośrodek nie otrzymał żadnych wytycznych lub wskazówek z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

2.4. Asystenci rodziny wskazywali na następujące metody pracy z rodziną oraz bariery rozwoju asystentury:

1) Przykłady działań, które przyniosły najlepsze rezultaty dla:

- integracji rodziny - mobilizowanie i proponowanie możliwości wspólnego spędzania czasu wszystkich członków rodziny; mobilizowanie do uczestnictwa w terapii rodzinnej; czynne mediacje rodzinne; mobilizowanie do aktywnej współpracy;
- reintegracji rodziny - utrzymywanie stałego kontaktu z dziećmi przebywającymi w placówkach; utrzymywanie i pielęgnowanie więzi rodzinnych; staranie się o dłuższe przepustki dla dzieci (ferie, wakacje itp.) i zapewnienie im, podczas pobytu, godziwych warunków; stosowanie się do zaleceń sądu; mobilizowanie do działania;
- podniesienia świadomości rodziny odnośnie planowania i prawidłowego funkcjonowania - racjonalne rozporządzanie budżetem domowym; racjonalne planowanie remontów mieszkania czy wydatków na odzież, podręczników itp.; dbanie o stan zdrowia rodziny; zmiana postaw dotyczących wyuczonej bezradności;
- rozwijania umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny - utrzymywanie stałego kontaktu ze szkołą; nabywanie umiejętności prawidłowych postaw rodzicielskich; dbanie o stan zdrowia rodziny; dbanie i przestrzeganie higieny osobistej; dbanie o prawidłową dietę dzieci; stymulowanie rozwoju dzieci; zapewnienie wsparcia psychologicznego; monitorowanie i organizowanie dzieciom czasu wolnego, np. zajęcia sportowe, zajęcia wyrównawcze, świetlice terapeutyczne, itp. współpraca z innymi placówkami pomocowym, tj. kurator, wychowawca i pedagog, piecza zastępcza, radca prawny, lekarz.

2) Wskazując na bariery (przepisy, procedury, rozwiązania organizacyjne) utrudniające pracę asystenta rodziny i osiąganie przez niego najlepszych rezultatów podali, że praca asystenta rodziny ukierunkowana jest na bezpośredni kontakt z klientem oraz bliską współpracę z rodziną. Nie ułatwia tego obowiązek prowadzenia dokumentacji rodzin (aktualizowane na bieżąco plany pracy, notatki służbowe, pisma wysyłane do sądów oraz placówek), co w połączeniu z liczbą rodzin może być pewnym utrudnieniem. Nadmiar prac biurowych znacznie ogranicza czas, który można poświęcić w pełni podopiecznym. Ze względu na konieczność posiadania obszernej wiedzy na różnorodne tematy wskazali za celowe organizowanie większej liczby różnorodnych szkoleń i warsztatów podnoszących wiedzę i kompetencję asystenta rodziny.

3) W odniesieniu do kwestii zapewnienia podopiecznym (rodziny i ich członkowie) nieskrępowanego dostępu do specjalistów w razie potrzeby (psycholodzy, pedagodzy, prawnicy, lekarze), asystenci podali, że podopieczni mieli w razie potrzeby zapewniony dostęp do specjalistów. Do dyspozycji była pomoc psychologów w Ośrodku Pomocy Terapeutycznej i w Ośrodku Interwencji Kryzysowej, pomoc dzieciom w takich instytucjach jak: Towarzystwo Przyjaciół Dzieci, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Świetlica Terapeutyczna czy Ośrodek Neurologii Psychiatrii Dziecięcej. Dla matek będących w trudnej sytuacji mieszkaniowej - Dom Samotnej Matki, Noclegownia, a dla osób uzależnionych - Centrum Terapii Uzależnień czy MONAR. W ośrodku służył poradami radca prawny, a w razie chorób lekarze specjaliści przyjmujący w przechodniach zdrowia na terenie miasta. Pomoc w niektórych z w/w instytucji uzależniona jednak była od środków finansowych (np. lekarze specjaliści uzależnieni byli od środków Narodowego Funduszu Zdrowia), a także od kolejności osób oczekujących na daną pomoc. W ważnych sprawach pomoc bądź porada były udzielane niezwłocznie po przedstawieniu problemu.

4) W sprawie możliwości zapewnienia asystentom wsparcia merytorycznego w przypadku trudnych sytuacji zawodowych wskazali, że w razie potrzeby wsparcie takie było udzielane niezwłocznie i mogli zwrócić się o pomoc w każdej sprawie. Udzielane wsparcie odpowiadało ich oczekiwaniom. Mogli liczyć na wsparcie Dyrektora Ośrodka i jego zastępcy, kierownika pracy socjalnej i jego zastępcy, pracownika socjalnego, radcy

prawnego, psychologa, terapeuty, pomoc Policji, pedagogów i wychowawców szkolnych oraz kuratorów.

5) Dla zapewnienia skuteczności działania asystenta maksymalna liczba rodzin, z którymi asystent podejmuje pracę nie powinna przekraczać liczby 10, a optymalna częstotliwość spotkań z rodziną na etapie realizacji planu pracy powinna wynosić od jednego do dwóch spotkań tygodniowo.

6) Przykłady pozytywnego i skutecznego działania asystenta rodziny w danym środowisku to:

- polepszenie sytuacji bytowej, mieszkaniowej (uzyskanie nowego mieszkania lub wyremontowanie obecnego),
- poprawa umiejętności opiekuńczo – wychowawczych,
- poprawa sytuacji finansowej poprzez podjęcie pracy zawodowej,
- nabycie biegłości załatwiania spraw urzędowych,
- poprawa stanu zdrowia dzieci.

Kluczowe do osiągnięcia najlepszych rezultatów jest zdobycie zaufania, otwartość rodziny na zmiany, a także ich aktywność we współpracy czy też ich systematyczność w działaniu.

[Dowód: akta kontroli str. 215-224, 225-239, 240-250]

2.5. Gmina uchwaliła²⁰ i realizowała gminny program wspierania rodziny²¹. Program ten nie był corocznie aktualizowany. Według informacji Prezydenta Miasta Legnicy, wskazany program monitorowany jest na bieżąco, a wynikające wnioski uwzględnione zostaną przy tworzeniu kolejnego programu na podstawie sprawozdań z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny i zdefiniowanych potrzeb w tym zakresie.

W punkcie IV Programu „Priorytety i cele oraz zadania Programu”, podpunkt 2 Wspieranie rodziny w rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych - uwzględniono możliwość zatrudnienia i szkolenia asystentów rodziny do pracy z rodziną, przeżywającą trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo – wychowawczych.

Za priorytet w działaniach w Programie uznano tworzenie efektywnego systemu wsparcia rodzin w prawidłowym funkcjonowaniu i wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W programie jednoznacznie zidentyfikowano i wskazano najważniejsze problemy, tj.: zabezpieczenie podstawowych potrzeb dziecka i rodziny, wspieranie rodzin w rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych, zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych wymagających interwencji i rozwiązywanie już istniejących oraz zapobieganie uzależnieniom od środków psychoaktywnych.

Założone cele Programu nie zostały zaplanowane w ujęciu krótkofalowym i długofalowym, lecz powinny zostać zrealizowane w okresie trzech lat.

Sposób realizacji programu został określony poprzez ustalenie celów szczegółowych.

Nie określono sposobu realizacji programu w podziale na poszczególne etapy. Jako realizatorzy gminnego programu wspierania rodziny zostały wymienione konkretne instytucje funkcjonujące w Legnicy, bez wskazywania odpowiedzialnych, tj. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, placówki oświatowe, placówki opiekuńczo-wychowawcze, służba zdrowia, Komenda Miejska Policji, organizacje pozarządowe, Gminny Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

[Dowód: akta kontroli str. 251-265, 266-268]

2.6. W terminie do 31 marca każdego roku, tj. za rok 2011 - w dniu 2 lutego 2012 r., za rok 2012 r. - w dniu 31 stycznia 2013 r., za rok 2013 - w dniu 3 lutego 2014 r. Prezydent Miasta Legnica składał Radzie Gminy sprawozdanie z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny. W dokumentach tych nie wskazano potrzeb związanych z realizacją zadań²², ani nie identyfikowano problemów napotykanych podczas realizacji zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 269-270, 271–272, 288, 289-292, 293-319, 320-332, 333-335]

²⁰ Uchwała Nr XXVII/283/12 Rady Miejskiej Legnicy z dnia 27 grudnia 2012 r.

²¹ Art. 176 pkt 1 i 179 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²² Art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

2.7. Gmina sporządzała i składała Wojewodzie Dolnośląskiemu sprawozdania rzeczowo-finansowe z zakresu wspierania rodziny²³ zgodnie ze wzorem i w terminach określonych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej²⁴; za okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. - w dniu 30 lipca 2012 r., za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. - w dniu 23 stycznia 2013 r., za okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2013 r. - w dniu 1 lipca 2013 r., za okres od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r. - w dniu 2 stycznia 2014 r., za okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2014 r. - w dniu 30 czerwca 2014 r. Dane w sprawozdaniach były zgodne z dokumentacją dostępną w Ośrodku.

[Dowód: akta kontroli str. 273-287]

2.8. W Gminie nie była prowadzona kampania informacyjna. Informacje o zakresie pomocy świadczonej przez asystentów rodziny, ich kompetencjach i zadaniach były przekazywane bezpośrednio do środowisk przez pracowników socjalnych MOPS.

[Dowód: akta kontroli str. str. 271-272]

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w skontrolowanym obszarze.

Ocena częściowa

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*²⁵, wnosi o zapewnienie ciągłości finansowania asystentów rodziny, w celu utworzenia stabilnego kadrowo zespołu asysty rodzinnej, zdolnego do skutecznego i efektywnego realizowania powierzonych im zadań.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Delegatury Najwyższej Izby Kontroli we Wrocławiu, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler
Maria Ossowska
Główny specjalista k.p.

Dyrektor

.....
Podpis

.....
Podpis

²³ Art. 176 pkt 6 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 grudnia 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Dz. U. poz. 1371).

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.