



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-030-03/2014

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. ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Renata Kojro, starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr 89874 z dnia 21 listopada 2014 r. 2. Zdzisław Błauciak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 89876 z dnia 26 listopada 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, ul. Wojska Polskiego 13, 56-400 Oleśnica (dalej: „MOPS” lub „Ośrodek”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Szczepanik, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Oleśnicy od 1 października 2011 r. (dalej: „Dyrektor MOPS”) (dowód: akta kontroli str. 5-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Wykorzystując wprowadzoną do porządku prawnego instytucję asystenta rodziny, którego zadaniem jest aktywne wspieranie rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczych i wychowawczych³, MOPS w okresie objętym kontrolą (od maja 2012 r. do września 2014 r.) zatrudniał w tym celu osoby posiadające wymagane wykształcenie i doświadczenie zawodowe⁴. Działania podejmowane przez asystentów były adekwatne do problemów stwierdzonych w rodzinach i właściwie udokumentowane. Współdziałając z innymi pracownikami Ośrodka, asystenci wykonywali ustawowe zadania z rodzinami o dużym stopniu dysfunkcji życiowych i społecznych, poszukiwali rozwiązań problemów rodzinnych, dążyli do przekazania rodzicom umiejętności do radzenia sobie z trudnościami życia codziennego, prowadzenia trzeźwego trybu życia, czy też nabycia nawyków prowadzenia gospodarstwa domowego z zapewnieniem dzieciom właściwej opieki rodzicielskiej. Dla trzech rodzin⁵ osiągnięto cele główne, tj. ustabilizowanie sytuacji i podniesienie umiejętności wychowawczych. W ocenie NIK, działalność asystentów nie przynosiła jednak w pełni zadawalających efektów, wyrażonych zmniejszeniem liczby rodzin nieudolnych wychowawczo oraz liczby dzieci objętych pieczą

¹ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2013 r., poz.135 ze zm.), dalej: *ustawa o wspieraniu rodziny*.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny częściowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową. W tym przypadku zastosowano ocenę opisową.

³ Wdrażanie instytucji asystenta rodziny zostało rozłożone w czasie: od 1 stycznia 2012 r. ich zatrudnianie było fakultatywne, a od 1 stycznia 2015 r. – obowiązkowe.

⁴ Art. 12 ust. 1 pkt 1 *ustawy o wspieraniu rodziny*.

⁵ Na 50 rodzin objętych opieką asystenta.

zastępczą. Uwagę zwracał też fakt, iż na stanowiskach asystentów występowała duża płynność zatrudnienia.

Ośrodek zapewnił asystentom możliwość podnoszenia kwalifikacji i wsparcie merytoryczne oraz w ramach tzw. „dobrych praktyk” opracował wzory dokumentów do stosowania przez asystentów rodziny.

Ogólną ocenę obniżają błędy w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych⁶ za II półrocze 2012 r. i 2013 r. oraz nieterminowe przekazanie sprawozdania za II półrocze 2012 r. przez Ośrodek do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zatrudnianie i organizacja pracy asystentów rodziny

Opis stanu
faktycznego

MOPS jest jednostką budżetową Miasta Oleśnicy (dalej: Miasto), powołaną do realizacji zadań własnych Miasta, jak i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Rada Miasta Oleśnicy⁷ wyznaczyła Ośrodek, jako podmiot właściwy dla wykonywania zadania dotyczącego wspierania rodzin.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował m.in. Oleśnicką Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2009 - 2015⁸ oraz Miejski Program Wspierania Rodziny w Oleśnicy na lata 2013 - 2015⁹. W Programie, o którym mowa wyżej, m.in. zdefiniowano instytucję asystenta rodziny, zdiagnozowano potrzeby środowiska lokalnego w odniesieniu do rodzin nieudolnych społecznie, określono rodzaje działań ukierunkowanych na skuteczne niesienie pomocy tym rodzinom oraz wskazano Ośrodek na koordynatora wdrożenia tego Programu.

(dowód: akta kontroli str. 16-26, 232-239)

Zarządzeniem z dnia 31 maja 2012 r.¹⁰ Dyrektor MOPS powołał Zespół ds. asysty rodzinnej, funkcjonujący w ramach Działu Wspierania Rodziny¹¹. W skład tego Zespołu wchodził: Koordynator Działu Wspierania Rodziny, asystenci rodziny i psycholog. Do jego zadań należało m.in. diagnozowanie i analizowanie sytuacji rodzinnej pod kątem zaistniałych problemów i deficytów, wspieranie rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadzenie działań wspierających na rzecz dzieci i młodzieży poza rodziną biologiczną.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 36-37, 180-186)

W badanym okresie liczba mieszkańców Miasta kształtowała się na porównywalnym poziomie i według stanu na dzień 30 września 2014 r. wynosiła 36 603, w tym 6 692 (18,3%) stanowiły osoby w wieku do lat 18. Pieczęcią zastępczą objęto 76 dzieci w 2012 r., 85 – w 2013 r. i 93 – w 2014 r. (do 30 września)¹², w tym w formie pieczy

⁶ Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, sporządzane na podstawie rozporządzenia 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. z 2012 r., poz. 1371).

⁷ Uchwałą nr XVII/129/2012 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 28 lutego 2012 r. w sprawie wyznaczenia podmiotu właściwego do realizacji zadania administracji publicznej w zakresie wspierania rodzin.

⁸ Przyjętą uchwałą nr XXVII/164/2008 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 28 listopada 2008 r.

⁹ Przyjętą uchwałą nr XXXI/252/2013 Rady Miasta Oleśnicy z dnia 25 kwietnia 2013 r.

¹⁰ Zarządzenie nr 6/2012 Dyrektora MOPS w sprawie powołania i organizacji Zespołu ds. asysty rodzinnej w MOPS w Oleśnicy.

¹¹ Zarządzenie nr 12/14 Dyrektora MOPS z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Ośrodka.

¹² Wg stanu na dzień 30 września 2014 r. pieczęcią zastępczą objęto o 75,5% (o 40) dzieci więcej niż w 2010 r. i o 43,1% (28) dzieci więcej niż w 2011 r.

rodzinnej odpowiednio: 49, 54 i 62 dzieci, a w formie pieczy instytucjonalnej kolejno: 27, 31 i 31 dzieci. W wykazanych latach liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej wynosiła odpowiednio: 92, 121 i 99. Wzrost liczby dzieci objętych pieczą oraz rodzin niewydolnych wychowawczo, Dyrektor MOPS tłumaczyła dużym bezrobociem, które przyczynia się do poczucia bezradności i braku stabilizacji życiowej, popadanie w różne uzależnienia (alkoholizm), jak również występującą w większości tych rodzin dysfunkcją intelektualną rodziców i tym samym brak nabytych właściwych wzorców wychowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 126, 255-256)

Asystenci zostali wyłonieni w ramach, przeprowadzonych przez MOPS, czterech otwartych naborów¹³, a w przypadku jednej osoby zatrudnienie nastąpiło po uprzednim odbyciu w Ośrodku sześciomiesięcznego stażu na tym stanowisku. W ramach przeprowadzonych rekrutacji, udokumentowanych pisemnymi protokołami, powołana przez Dyrektora MOPS komisja typowała kandydatów na asystenta na podstawie oceny merytorycznej złożonych dokumentów aplikacyjnych oraz przeprowadzanych rozmów kwalifikacyjnych¹⁴. Począwszy od 7 maja 2012 r. do dnia zakończenia kontroli, na stanowisku asystenta rodziny zatrudniono łącznie 11 osób, w tym w 2012 r. cztery osoby, w 2013 r. pięć osób i w 2014 r. pięć osób w wymiarze od 0,5 do 0,75 etatu¹⁵, przy zachowaniu na ogół ciągłości zatrudnienia¹⁶.

Wszyscy zatrudnieni asystenci spełniali warunki w zakresie wykształcenia i stażu pracy, wymagane art. 12 ust. 1 pkt 1 *ustawy o wspieraniu rodziny*. Osoby te były zatrudniane wyłącznie na podstawie umów - zleceń, zawieranych na okres od trzech do 12 miesięcy, a zakresy ich czynności (zawarte w umowach) obejmowały wszystkie zadania określone ww. *ustawą*¹⁷. Pięć osób zrezygnowało z zatrudnienia na stanowisku asystenta przed upływem terminu umowy, w tym: dwie - z uwagi na niskie wynagrodzenie¹⁸; dwie - ze względów osobistych i zdrowotnych¹⁹; jedna - z powodu braku predyspozycji do pełnienia funkcji asystenta. Liczba rodzin pozostających pod opieką asystenta nie przekraczała ustawowej normy, wynoszącej 20 rodzin²⁰. W szczególności z uwagi na znaczą rotację w zatrudnieniu, pięciu asystentom, tj. 45,5% wszystkich asystentów zatrudnionych w badanym okresie, zapewniono podnoszenie kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach i warsztatach przedmiotowych, finansowanych ze środków własnych MOPS w łącznej kwocie 1,8 tys. zł.

Dyrektor MOPS wyjaśniła, iż rotacja pracowników zatrudnionych na stanowisku asystenta (szczególnie w 2012 r.) wynikała przede wszystkim ze specyfiki tego zawodu (wymagana odpowiedzialność i duża odporność psychiczna), dlatego też stosowaną formą ich zatrudnienia były umowy zlecenia. Pozwalało to na

¹³ Z zachowaniem konkurencyjności i jawności postępowań rekrutacyjnych.

¹⁴ W ramach pierwszego naboru nadesłano siedem ofert, z których wymagania formalne spełniały cztery oferty; w ramach drugiego naboru nadesłano dwie oferty, z których wszystkie spełniały wymagania formalne; w ramach trzeciego naboru nadesłano osiem ofert, z których pięć spełniało wymagania formalne; w ramach czwartego naboru nadesłano sześć ofert, z których wszystkie spełniały wymogi formalne.

¹⁵ Wg stanu na koniec 2012 r., 2013 r. i 2014 r. (do 30 września) Ośrodek zatrudniał kolejno dwie osoby (łącznie jeden etat), trzy (łącznie 1,5 etatu) i cztery (łącznie 2,25 etatu) na stanowisku asystenta rodziny.

¹⁶ Brak ciągłości zatrudnienia asystenta wystąpił w okresie od 14 lipca 2012 r. do 1 sierpnia 2012 r. z uwagi na rezygnację z pracy osoby zatrudnionej na tym stanowisku.

¹⁷ Art. 15 ust. 1 *ustawy o wspieraniu rodziny*.

¹⁸ Wynagrodzenie asystenta wynosiło od 15,63 zł brutto/godz. do 18,75 zł brutto/godz. przy limicie od 80 do 120 godzin pracy miesięcznie.

¹⁹ Zajęcie w ciążę, złamanie nogi.

²⁰ Pod opieką jednego asystenta pozostawało średnio: 6,3 rodziny w 2012 r.; 7,8 rodziny w 2013 r.; 10,4 w 2014 r. (do 30 września).

zweryfikowanie przez Ośrodek predyspozycji tych osób do pełnienia funkcji asystenta.

(dowód: akta kontroli str. 55-93, 131, 229-231, 249-252)

Wypełniając dyspozycję art. 16 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, Ośrodek zapewniał asystantom wsparcie merytoryczne i prawne w formie możliwości konsultowania trudniejszych przypadków i sytuacji. Pomoc ta udzielana była stosownie do potrzeb i realizowana w formie współpracy z pracownikami socjalnymi, psychologami, prawnikiem i pedagogiem zatrudnionymi w MOPS²¹.

(dowód: akta kontroli str. 249-252)

W badanym okresie na działalność asystentów MOPS poniósł wydatki w łącznej kwocie 107,6 tys. zł²², w tym: 98,9 tys. zł (91,9%) stanowiły wydatki na wynagrodzenia, 1,8 tys. zł (1,7%) na szkolenia i 6,9 tys. zł (6,4%) stanowiły pozostałe wydatki administracyjne.

Główne źródło finansowania zatrudnienia asystentów²³ stanowiły dotacje z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przyznane w ramach Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej²⁴ (dalej: Program) – odpowiednio: 99,4% (20,0 tys. zł) w 2012 r.; 75,1% (28,8 tys. zł) w 2013 r. i 71,2% (28,8 tys. zł) w 2014 r. (do 30 września). Środki te zostały przyznane na podstawie umów zawartych z Wojewodą Dolnośląskim²⁵ i zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem. Pozostałe wydatki w tym zakresie, tj. łącznie 21,3 tys. zł (21,6%) zostały sfinansowane ze środków własnych MOPS.

W latach 2012 - 2014 przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta²⁶ stanowiło odpowiednio: 80,2%, 70,5% i 73,0% analogicznego wynagrodzenia pracownika socjalnego. Różnica ta wynikała przede wszystkim z formy zatrudnienia asystentów (umowa zlecenie²⁷) oraz z otrzymywanych przez etatowych pracowników socjalnych dodatków m.in. za wysługę lat pracy²⁸. W Ośrodku nie obowiązywała rejonizacja pracy asystentów rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 39-52, 193)

Dyrektor MOPS²⁹ przekazywał do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, sporządzane według wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia 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 zastępczej³⁰ (dalej: rozporządzenie MPiPS z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny).

(dowód: akta kontroli str. 193)

²¹ Pedagog zatrudniony był w świetlicy środowiskowej działającej w strukturze MOPS.

²² Wydatki te stanowiły 0,3% wydatków ogółem MOPS (33 433,3 tys. zł).

²³ Wynagrodzenia wraz ze składnikami pochodnymi.

²⁴ Łącznie 77,6 tys. zł, tj. 78,4% poniesionych wydatków na wynagrodzenia asystentów.

²⁵ Umowa nr 30/2012 z dnia 30 lipca 2012 r.; umowa nr 29/2012 z dnia 30 października 2012 r.; umowa nr 40/2013 z dnia 11 stycznia 2013 r.; umowa nr 58/2014 r. z dnia 24 czerwca 2014 r.

²⁶ W przeliczeniu na pełny etat.

²⁷ W ramach zawieranych umów zleceń wynagrodzenia asystentów ustalano w wysokości od 1 100 zł brutto za 80 godzin miesięcznie do 2 000 zł brutto za 120 godzin miesięcznie.

²⁸ Dotyczy dodatków za pracę w terenie, specjalnego, stażowego, nagród oraz dodatkowego wynagrodzenia rocznego.

²⁹ Działając z upoważnienia Burmistrza Miasta Oleśnicy z dnia 2 stycznia 2012 r.

³⁰ Dz. U z 2012 r., poz. 1371 (sprawozdanie za okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. zostało sporządzone wg wzoru określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia MP i PS z dnia 22 lutego 2012 r. w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej /Dz. U z 2012 r. poz.240/).

Burmistrz Miasta Oleśnicy nie złożył Radzie Miasta sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za 2012 r., wymaganego art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny, natomiast sprawozdanie w przywołanym zakresie za 2013 r. przedłożył Radzie Miasta w dniu 30 kwietnia 2014 r., tj. ze zwłoką 30 dni w odniesieniu do terminu wskazanego w ww. przepisie.

Niezłożenie w formie pisemnej Radzie Miasta sprawozdania za 2012 r. oraz przedłożenie ze zwłoką takiego sprawozdania za 2013 r. Jan Bronś – Burmistrz Miasta Oleśnicy tłumaczył przeoczeniem. Informacje dotyczące realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny za 2012 r. zostały przekazane przez Dyrektora MOPS na posiedzenia komisji stałych Rady Miejskiej w kwietniu 2013 r. w związku z przygotowywanym Miejskim Programem Wspierania Rodziny na lata 2013-2015³¹.

(dowód: akta kontroli str. 233-248)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. zostało przekazane przez Ośrodek do Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego w dniu 11 lutego 2013 r., tj. ze zwłoką 11 dni w odniesieniu do terminu określonego w § 3 ust. 1 rozporządzenia *MPiPS z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny*. Dyrektor MOPS opóźnienie w przekazaniu ww. sprawozdania tłumaczyła przeoczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 194-195, 200-201, 210)

2. W przypadku dwóch sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, tj. sprawozdania za okres od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. i od 1 lipca 2013 r. do 31 grudnia 2013 r., wykazano wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi asystentów narastająco za całe okresy roczne, co było niezgodne z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia.

Zawarcie niewłaściwych kwot wydatków na wynagrodzenia asystentów w ww. sprawozdaniach Dyrektor MOPS tłumaczyła błędną interpretacją objaśnień do wzoru przedmiotowego sprawozdania, określonego w załączniku nr 1 do rozporządzenia *MPiPS*.

(dowód: akta kontroli str. 25-26, 200-201, 204-205, 208-211)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność MOPS w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, opieką asystenta objęto łącznie 50 rodzin, w tym 27 rodzin (54,0%) na podstawie postanowień sądu i 23 rodziny (46,0%) w trybie art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny. Czas pracy z rodziną wynosił od dwóch do 27 miesięcy.

Według stanu na dzień 30 września 2014 r., 32 rodziny³² (64,0%) nadal pozostawały objęte pomocą asystenta³³. W odniesieniu do 18 (36,0%) pozostałych rodzin

³¹ Ww. Program został przyjęty uchwałą nr XXXI/252/2013 Rady Miasta z dnia 25 kwietnia 2013 r.

³² W tym 20 rodzin (62,5%) objętych pomocą asystenta na podstawie postanowień sądu i 12 rodzin (37,5%), objętych pomocą w trybie art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny.

zakończyły one współpracę z asystentem, w tym w dziewięciu przypadkach (50,0%) z uwagi na brak zaangażowania, w pięciu przypadkach (27,8%) z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania³⁴, w trzech przypadkach (16,7%) z uwagi na osiągnięcie zamierzonych celów oraz w pozostałym przypadku (5,5%) w związku z pisemną rezygnacją z takiej współpracy złożoną przez klienta.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

Szczegółowym badaniem w zakresie realizacji przez asystentów ustawowych zadań objęto dokumentację 24 (48%) rodzin³⁵, którym przyznano wsparcie ze strony asystenta w okresie od maja 2012 r. do września 2014 r. W ramach próby kontrolnej, według stanu na dzień 30 września 2014 r.:

- 15 (62,5%) rodzin nadal współpracowało z asystentem; pięć (20,8%) przerwało współpracę z uwagi na brak zaangażowania; trzy (12,5%) zakończyły współpracę z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania oraz jedna (4,2%) zakończyła współpracę z uwagi na osiągnięcie założonych celów;
- w przypadku sześciu rodzin (25,0%), dzieci były objęte pieczą zastępczą;
- liczba rodzin, z którymi jeden asystent pracował w tym samym czasie, nie przekraczała 20.

Procedura przydzielania asystenta rodzinie odbywała się zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi³⁶, tj. na wniosek pracownika socjalnego (w 10 pozycjach badanej próby) lub na podstawie postanowienia sądu (w 14 pozycjach). We wszystkich przypadkach pracownicy socjalni przeprowadzili wywiady środowiskowe³⁷ oraz analizy sytuacji rodziny, o szczególności pozwalającej na opracowanie planu pracy z rodziną. Czas, jaki upłynął od decyzji Dyrektora MOPS o objęciu pomocą rodziny do podjęcia czynności przez asystenta w danej rodzinie, wynosił od jednego do 20 dni³⁸.

Z analizy badanej dokumentacji wynikało, że pomoc udzielana rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi była adekwatna do sytuacji i ich potrzeb. Asystenci motywowali członków tych rodzin do podjęcia zatrudnienia (rejestracja w urzędzie pracy, pomoc w poszukiwaniu ofert pracy), do właściwego prowadzenia gospodarstwa domowego, utrzymywania higieny osobistej i opieki nad dziećmi (udział w zajęciach Akademii Dobrego Rodzica, pomoc dzieciom w odrabianiu lekcji), do podjęcia leczenia odwykowego (dotyczy osób uzależnionych od alkoholu). Towarzyszyli również w pracach domowych (zakupach, rozwijaniu umiejętności przyrządzania posiłków, planowaniu budżetu domowego).

Plany działania zostały sporządzone przez asystentów we współpracy z członkami rodzin i w konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym. Plany te odzwierciedlały problemy rodziny zdefiniowane w wywiadzie środowiskowym oraz w analizach sytuacji rodziny. W przypadku jednej rodziny objętej badaniem, dla której osiągnięto założony w planie cel po zakończeniu opieki asystenta, Ośrodek prowadził trzymiesięczny monitoring sposobu jej dalszego funkcjonowania³⁹.

³³ W tym: osiem rodzin (25,0%) było objętych opieką asystenta od 2012 r.; 13 (40,6%) było objętych opieką od 2013 r. i 11 (34,4%) - od 2014 r.

³⁴ Zamieszkanie poza obszarem Miasta Oleśnica.

³⁵ W tym dziewięć rodzin (37,5%) objętych pomocą asystenta od 2012 r.; dziewięć rodzin (37,5%) objętych pomocą asystenta od 2013 r. i sześć rodzin (24,0%) objętych pomocą od 2014 r.

³⁶ Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny.

³⁷ 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.), w związku z art. 11 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny.

³⁸ W tym: od jednego do siedmiu dni – siedem przypadków (29,2%), od ośmiu do 14 dni – dziewięć przypadków (37,5%) i w okresie od 15-20 dni – osiem przypadków (33,3%).

³⁹ Wizyty asystenta u rodziny dwa razy w miesiącu.

Wypełniając dyspozycję art. 15 ust. 1 pkt 15 *ustawy o wspieraniu rodziny*, asystenci dokonywali okresowej oceny sytuacji rodzin, tj. w okresach miesięcznych i półrocznych.

(dowód: akta kontroli str. 53-54, 94-102, 103-111, 112-117)

W Ośrodku nie opracowano w formie pisemnej metodologii oceny efektywności pracy asystentów. Odnośnie ww. metodologii Ośrodek nie otrzymał wytycznych lub wskazówek z Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Dyrektor MOPS wyjaśniła w tym zakresie, że oceny efektywności pracy asystenta dokonywano na podstawie sprawozdań z pracy z rodziną, składanych przez asystentów w okresach miesięcznych oraz podczas cyklicznych spotkań kierownictwa Ośrodka z asystentami, na których omawiano m.in. najtrudniejsze przypadki.

(dowód: akta kontroli str. 149- 168, 249-252)

Asystenci zatrudnieni w Ośrodku w trakcie kontroli wskazywali na następujące kwestie:

- 1) metody pracy z rodziną, które mogłyby być przyjęte, jako dobre praktyki:
 - w zakresie pomocy w integracji – motywowanie rodziny do wspólnego spożywania posiłków oraz do prawidłowej komunikacji i organizacji spędzania wolnego czasu, udział w zajęciach Akademii Dobrego Rodzica organizowanych przez świetlicę środowiskową prowadzoną przez Ośrodek;
 - w zakresie podniesienia świadomości rodziny odnośnie planowania i prawidłowego funkcjonowania – prawidłowe gospodarowanie budżetem domowym (tworzenie planu wydatków w rodzinie);
 - w zakresie rozwijania umiejętności opiekuńczo-wychowawczych – wyrabianie nawyków w opiece nad dziećmi, dbanie o ich rozwój, zapewnienie dzieciom poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji rodzinnej, współpraca z instytucjami odpowiedzialnymi za rozwój dziecka (placówki oświatowe);
- 2) bariery utrudniające pracę asystenta rodziny:
 - zatrudnienie na podstawie umowy - zlecenia – skutkujące brakiem stabilizacji zawodowej, niepewnością zatrudnienia;
 - dużą pracochłonność prowadzenia obowiązującej dokumentacji;
 - niskie wynagrodzenie, którego poziom nie jest adekwatny do zakresu obowiązków w ramach wykonywanej pracy;
- 3) podopieczni asystentów (rodziny i ich członkowie) mieli zapewniony nieskrępowany dostęp do specjalistów (psychologa, pedagoga, prawnika, lekarza), od których mogli uzyskać niezbędną pomoc i konsultacje;
- 4) w przypadku trudnych sytuacji zawodowych, asystenci mieli zapewnione wsparcie merytoryczne ze strony kierownictwa Ośrodka, jak również specjalistów (psychologa, pedagoga, prawnika)⁴⁰;
- 5) w celu zapewnienia skuteczności działania, asystent zatrudniony w pełnym wymiarze godzin powinien maksymalnie pracować z 15 rodzinami (w przypadku ½ etatu z ośmioma rodzinami), natomiast optymalna ilość spotkań z rodziną na etapie realizacji planu pracy uzależniona była od skali występujących problemów;
- 6) przykładem skutecznych i pozytywnych działań było m.in. podjęcie leczenia odwykowego, podjęcie zatrudniania, właściwe sprawowanie funkcji wychowawczych nad dziećmi. Kluczowymi warunkami osiągnięcia najlepszych rezultatów pracy z rodziną było zdobycie zaufania i akceptacji rodziny oraz konsekwentne realizowanie założonych działań.

⁴⁰ Ww. specjaliści byli zatrudnieni przez MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 149-168)

W ramach tzw. „dobrych praktyk” Ośrodek opracował (do stosowania przez asystentów rodziny) wzory dokumentów, tj. plan pracy z rodziną, diagnozę rodziny, miesięczną kartę asystenta, sprawozdanie półroczne i końcowe pracy z rodziną. Wykazane wzory dokumentów stanowiły załączniki do umów – zleceń, zawieranych z asystentami. Dokumenty te prowadzone były rzetelnie i odzwierciedlały podejmowane przez asystentów działania.

(dowód: akta kontroli str. 80-92, 94-102, 103-111, 112-117)

Informacje o asystentach rodziny oraz o realizowanych przez nich zadaniach zostały podane do publicznej wiadomości poprzez ich zamieszczenie na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 10-15, 187-192, 221-222)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Koordinator Działu Wspierania Rodziny Ośrodka⁴¹ (nadzorujący pracę asystentów rodziny) uczestniczył w posiedzeniach Zespołu ds. Okresowej Oceny Dzieci pochodzących z rodzin objętych opieką asystenta i umieszczonych w ramach pieczy zastępczej w Wielofunkcyjnej Placówce Opiekuńczo-Wychowawczej w Bierutowie. W Ośrodku brak było udokumentowania udziału asystentów rodziny w procesie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej. Z informacji uzyskanych w toku kontroli od dyrektorów placówek opiekuńczo-wychowawczych⁴², do których kierowano dzieci w ramach pieczy zastępczej z rodzin objętych opieką asystenta wynikało, że z uwagi na lokalizację tych placówek poza Oleśnicą, kontakt z asystentami utrzymywany był w formie telefonicznej i obejmował sprawy związane z realizacją planów pomocy dzieciom, w tym zagadnienia dotyczące aktualnej oceny sytuacji dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 118-122)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Ośrodka w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w skontrolowanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*⁴³ (dalej: *ustawa o NIK*), wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań, zapewniających rzetelne i terminowe sporządzanie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonania przez Miasto zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
2. Wprowadzenie, jako zasady, dokumentowania udziału Koordynatora Wspierania Rodziny Ośrodka w posiedzeniach Zespołu ds. Okresowej Oceny Dzieci pochodzących z rodzin objętych opieką asystenta i umieszczonych w ramach pieczy zastępczej.
3. Podjęcie działań w kierunku zmiany formy utrzymywania kontaktu z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi spoza obszaru Miasta, z telefonicznego na w miarę możliwości bezpośredni, w sprawach związanych z realizacją planów pomocy dzieciom, w tym zagadnień dotyczących aktualnej oceny sytuacji dziecka.

⁴¹ Ww. pracownik wchodził w skład Zespołu ds. Asysty Rodzinnej MOPS.

⁴² W Stobrowie i w Bierutowie.

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia grudnia 2014 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:
Renata Kojro
Starszy inspektor k.p.

.....
Podpis

.....
Podpis