

Skuteczni, bo ich praca przyczyniła się do zmniejszenia liczby dzieci przekazanych do domów dziecka i rodzin zastępczych. Słaba jest jednak ich organizacja pracy i wynagrodzenie.

Taki wniosek płynie z najnowszego raportu Najwyższej Izby Kontroli pt. Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Kontrola dotyczy okresu dwuletniego (2012-2014). Jej celem była ocena funkcjonowania asystentów rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem efektów podejmowanych przez nich działań. W ramach kontroli oceniano prawidłowości zatrudniania i organizacji pracy asystentów rodziny oraz wykorzystania środków na dofinansowanie kosztów ich wynagrodzeń, w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Dokonano też sprawdzenia realizacji zadań asystentów rodziny, w zakresie dotyczącym wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Kontrolę przeprowadzono w 18 ośrodkach pomocy społecznej (miejskich, gminnych i miejsko-gminnych). Badania przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności. Ponadto podczas kontroli zasięgnięto informacji w 55 podmiotach, tj. w 17 powiatowych centrach pomocy rodzinie, 18 zespołach kuratorskiej służby sądowej do wykonywania orzeczeń w sprawach rodzinnych i nieletnich oraz w 20 gminach niezatrudniających asystentów rodziny.

Musi być ciągłość

NIK pozytywnie ocenia działania asystentów rodziny. A to dlatego, że ich praca przyczyniła się do zmniejszenia liczby dzieci przekazanych do domów dziecka i rodzin zastępczych. Zmalała też liczba rodzin, które nie radziły sobie z opieką i wychowaniem. W ocenie NIK konieczna jest jednak poprawa organizacji pracy i opłacania asystentów, bo brak płynnego finansowania powoduje nawet kilkumiesięczne przerwy w działaniach, których skuteczność zależy przede wszystkim od zachowania ciągłości.

Od 1 stycznia 2012 r., kiedy weszła w życie ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej instytucja asystenta rodziny w Polsce rozwija się bardzo dynamicznie. Według danych GUS liczba dzieci w pieczy zastępczej niestety wzrasta - powoli, ale systematycznie: z niespełna 73 tys. w 2010 r. do ponad 77 tys. w 2013 r. Istnieje więc wyraźna potrzeba zwiększenia wsparcia dla rodzin mających trudności z wychowaniem dzieci. Stąd koncepcja stworzenia instytucji asystenta rodzinnego.

Asystentura adresowana jest do rodzin niezaradnych życiowo, dotkniętych problemem biedy, bezrobocia, uzależnień i przemocy, które mają problemy z wypełnianiem swojej naturalnej roli opiekuńczej. Zadaniem asystenta jest nawiązanie bliskiego kontaktu z rodziną w jej naturalnym środowisku i zapewnienie wsparcia w rozwiązywaniu bieżących problemów społecznych i wychowawczych. Asystent wspomaga też rodzinę w prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz w załatwianiu spraw urzędowych. Jego zadaniem nie jest wyręczanie członków rodziny w ich codziennych obowiązkach, ale przekazanie dobrych wzorców i pomoc w poszukiwaniu skutecznych rozwiązań tak, aby po zakończeniu współpracy rodzina potrafiła radzić sobie sama. W razie konieczności przekazania dziecka do pieczy zastępczej ważną częścią pracy asystenta są działania na rzecz jego powrotu do rodziny biologicznej.

Lata 2012-2014 były okresem wdrożeniowym, w którym gminy same decydowały o ewentualnym zatrudnieniu asystenta rodzin, od 1 stycznia 2015 r. jest to ich ustawowy obowiązek. Pod koniec 2012 r. liczba asystentów rodziny działających w całym kraju przekroczyła 2 tys., a w połowie 2014 r. było ich już ponad 3 tys. W latach 2012-2013 odsetek gmin zatrudniających asystentów wzrósł z 45 proc. do

niemal 70 proc. Zauważalnie wzrosła także liczba rodzin, które skorzystały z pomocy asystentów: z niespełna 19 tys. w 2012 r. do 31,5 tys. w 2013 r. (wzrost o 66 proc).

Prawdziwe wsparcie

W badanym okresie wszystkie skontrolowane ośrodki średnio rocznie zatrudniały ok. 98 asystentów, którzy obejmowali wsparciem ¼ rodzin z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi. Przyjmując za miarę skuteczności odsetek rodzin kończących współpracę z asystentem realizacją zaplanowanych celów przeciętna skuteczność asystentów we wszystkich ośrodkach objętych kontrolą wyniosła ok. 40 proc. Znaczące były różnice między poszczególnymi ośrodkami: np. w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Sochaczewie skuteczność mierzona według powyższego wskaźnika wyniosła zero, podczas gdy w Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Miękinii aż 85 proc. W sumie ponad połowa (10 z 18) skontrolowanych ośrodków osiągnęła skuteczność powyżej średniej, co zdaniem Izby wskazuje na duży potencjał instytucji asystenta rodziny.

- O dużym potencjale instytucji asystenta rodziny świadczy malejąca liczba rodzin kwalifikowanych do pomocy - o 17 proc. w latach 2012-2013, a także spadek liczby dzieci przekazanych do pieczy zastępczej - o 42 proc. – czytamy w raporcie.

W pracy asystentów istotne były też mniejsze sukcesy, składające się na trwałą poprawę sytuacji rodzin. Np. spośród 101 asystentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytania NIK, 44 stwierdziło wzrost umiejętności wychowawczych rodziców i poprawę ich relacji z dziećmi, 26 udało się zmotywować rodziców do podnoszenia kwalifikacji i szukania pracy, a 25 pomogło w podjęciu terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych. Ośmiu asystentów poinformowało, że współpracujący z nimi rodzice odzyskali prawa rodzicielskie, a dzieci wróciły z rodzin zastępczych i placówek opiekuńczych do swoich rodziców i domów rodzinnych.

Współpraca z innymi instytucjami

Zdecydowana większość asystentów (75 proc.) miała w przypadkach trudnych sytuacji zawodowych zapewnione wsparcie specjalistów: psychologów, pracowników socjalnych, prawników i pedagogów. Zdarzało się jednak, że część asystentów rodzin miało utrudniony dostęp do specjalistów. Dlaczego? Przede wszystkim z uwagi na sprawy organizacyjne, takie jak miejsce i godziny pracy. *- Asystenci najczęściej bowiem pracowali popołudniami i wieczorami, czyli już po zakończeniu urzędowania specjalistów. W praktyce oznaczało to, że w sytuacjach nagłych i kryzysowych ¼ asystentów musiała radzić sobie sama – podaje NIK.*

W większości skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej (prawie 80 proc.), asystenci rodzin współpracowali z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi przy przygotowaniu i realizacji planów pomocy dzieciom pozostającym w pieczy zastępczej. Równie często (ponad 73 proc.) asystenci brali udział w procedurze oceny sytuacji dziecka umieszczonego poza rodziną biologiczną. Jednocześnie w niemal ¼ skontrolowanych ośrodków takiej współpracy nie było, ponieważ ani koordynatorzy, ani inne podmioty o nią nie występowały. Izba podkreśla, że współdziałanie wszystkich organizacji i służb zobowiązanych do wspierania rodziny zwiększa szanse na trwałą poprawę sytuacji. Przykładem dobrej praktyki w tym zakresie może być Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mielnie-Unieściu, gdzie aktywna współpraca asystenta rodziny z koordynatorem pieczy, rodzinami zastępczą i biologiczną oraz pedagogiem szkolnym zaowocowała

powrotem dziecka do rodziny biologicznej.

Brak stabilności

Jak wynika z ustaleń kontroli ośrodki pomocy społecznej miały problemy z finansowaniem asystentów rodzin. Niemal połowa zapytanych (ale niekontrolowanych) przez NIK gmin nie zatrudniała asystentów przede wszystkim z powodu braku funduszy: dla prawie 2/3 z nich wysokie koszty finansowania asystentury stanowiły nieprzekraczalną barierę. Co prawda praca asystentów rodzin była w znakomitej większości finansowana z ministerialnych i unijnych dotacji (gminy objęte kontrolą ponosiły jedynie 40 proc. kosztów). Problem stanowił jednak termin przekazywania pieniędzy. Ośrodki pomocy społecznej otrzymywały dofinansowanie z ministerialnych dotacji dopiero w połowie roku. Aby zapewnić ciągłość pracy asystentów, na początku roku - do czasu otrzymania dopłat samorządu zdane były na własne siły: musiały korzystać z własnych środków lub poszukiwać innych źródeł finansowania (np. unijnych). I ta kilkumiesięczna zwłoka w przepływach dotacji okazywała się dla samorządów zbyt dużym wyzwaniem.

Jak przykład dobrej praktyki NIK podaje GOPS w Miękini, który pozyskał fundusze z unijnego programu Kapitał Ludzki, nie miał żadnych problemów z finansowaniem i osiągał najwyższą skuteczność pracy asystentów

Znaczącym problemem w pracy z rodzinami była także duża fluktuacja na stanowiskach asystentów. W połowie skontrolowanych instytucji asystenci zmieniali się co najmniej dwa lub więcej razy w ciągu roku. to z kolei przerywało ciągłość pracy z rodzinami. W niektórych ośrodkach rodziny, które przystąpiły do programu były pozbawione opieki asystenta przez dwa do nawet sześciu miesięcy w ciągu roku.

- Przerwy w zatrudnieniu asystentów rodzin negatywnie wpływały na skuteczność i efektywność ich pracy, która wymaga i w dużej mierze opiera się na zaufaniu rodziny objętej pomocą – podkreśla NIK w raporcie.

Głównym powodem tak dużej rotacji opiekunów była rezygnacja samych asystentów: 70 ze 188 osób (ponad 37 proc.), które w latach 2012-2014 podjęły pracę na stanowisku asystenta, zakończyło pracę w tym zawodzie wraz z upływem terminu umowy. Stabilności pracy nie sprzyjały przede wszystkim oferowane warunki zatrudnienia: stosunkowo niskie wynagrodzenie (średnio 2,5 tys. brutto), i rodzaj oferowanej umowy. Niemal połowa asystentów w skontrolowanych ośrodkach zatrudniona była na umowy zlecenia, czyli tzw. umowy śmieciowe. W niektórych przypadkach wiązało się to z brakiem refundacji kosztów służbowych, takich jak szkolenia, rozmowy telefoniczne, czy dojazdy do rodzin objętych pomocą. W ocenie NIK dla prawidłowego funkcjonowania instytucji asystenta rodziny konieczne jest zagwarantowanie stabilności zatrudnienia oraz finansowania, a umowa o świadczenie usług powinna być stosowana jako forma zatrudnienia jedynie na czas próbny lub w niewielkim wymiarze czasu pracy, np. w sytuacji sprawowania opieki nad pojedynczymi rodzinami.

Znaczącym utrudnieniem dla asystentów była także duża liczba rodzin pozostających pod ich opieką. W latach „próbnych”, przygotowujących do działania (2012-2014) ustawa przypisywała do jednego asystenta 20 rodzin. Od 1 stycznia 2015 r. limit ten zmniejszono do 15 rodzin, jednak w opinii asystentów jest to ciągle zbyt dużo. Niemal 2/3 asystentów objętych badaniem potwierdziło, że praca daje najlepsze efekty, jeśli liczba rodzin pod ich opieką nie przekracza 10.

Niedoskonałe przepisy

NIK zwraca uwagę, że ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nie reguluje zasad współpracy asystentów z kuratorami sądowymi w sytuacji, gdy jeden z członków rodziny objętych asystenturą jest jednocześnie podopiecznym kuratora. Zadania obu tych instytucji wobec rodzin objętych wsparciem lub nadzorem są w pewnych punktach zbieżne, co może powodować nakładanie się obowiązków.

Ustawa nie rozstrzyga także jednoznacznie, czy skierowanie przez sąd danej rodziny do współpracy z asystentem oznacza, że ma ona pierwszeństwo przed innymi rodzinami oczekującymi na takie wsparcie. Średnio w skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej, rodziny zobowiązane do współpracy z asystentem przez sąd stanowiły w badanym okresie 5,5 proc., ale zdarzały się też takie przypadki, jak np. w Oleśnicy, gdzie na podstawie postanowień sądu opieką asystenta objęto więcej rodzin niż w „normalnym” trybie: 27 wobec 23.

NIK podkreśla także pewną niekonsekwencję w zapisach prawa: zgodnie z przepisami to rodzina ma prawo zdecydować, czy chce współpracować z asystentem czy nie. Jednak z drugiej strony, w szczególnych przypadkach sąd - jeśli uzna, że taka pomoc jest niezbędna - może zdecydować o zobowiązaniu rodziny do współpracy z asystentem i wówczas rodzina już wyboru nie ma. Zdaniem samych asystentów nie jest to dobre rozwiązanie, ponieważ nakaz powoduje często pojawienie się wrogiej postawy członków rodziny nieskorej do współpracy.

Zadanie dla ministra pracy

Istotnym problemem we wdrażaniu instytucji asystenta rodziny są trudności w finansowaniu ich działalności, przede wszystkim zbyt późne uruchamianie środków z budżetu państwa. Konsekwencją jest m.in. brak stabilności kadry asystentów. Dlatego zdaniem NIK Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien w związku z tym podjąć działania usprawniające rozdysponowanie środków z programu i ich przekazywanie zainteresowanym gminom.

NIK proponuje także takie znowelizowanie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, które wprowadzi obowiązek współpracy asystentów rodziny z kuratorami sądowymi wtedy, kiedy realizują oni jednocześnie zadania wobec tej samej rodziny.

NIK zwraca także uwagę, że wobec narastającego zjawiska przekazywania do pieczy zastępczej dzieci posiadających rodziny biologiczne za ważne i celowe należy uznać systematyczne gromadzenie ogólnopolskich danych o przyczynach odbierania dzieci rodzicom. Okresowa analiza takich danych byłaby pomocna m.in. w profilowaniu szkoleń zawodowych dla asystentów rodzin.

Z pełną treścią raportu można zapoznać się [TUTAJ](#).