



KPS-4101-004-00/2014
Nr ewid. 35/2015/P/14/048/KPS

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE ASYSTENTÓW RODZINY W ŚWIETLE USTAWY O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

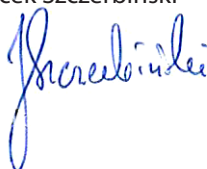
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

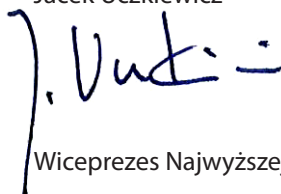
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczerbiński



Akceptuję:

Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 18.04.15r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	8
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	9
2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności	9
2.2. Synteza ustaleń kontroli.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	13
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	14
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	14
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	17
3.2.1. Organizacja asystentury w ośrodkach pomocy społecznej.....	17
3.2.1.1. Finansowanie i zatrudnianie asystentów rodziny	17
3.2.1.2. Warunki i organizacja pracy asystentów rodziny	21
3.2.2. Realizacja zadań przez asystentów rodziny i efekty podejmowanych działań	25
3.2.2.1. Przydzielanie asystenta rodziny i opracowanie planu działania	25
3.2.2.2. Formy i rodzaje wsparcia udzielanego rodzinom	27
3.2.2.3. Efekty działań podejmowanych przez asystentów rodziny	31
4. INFORMACJE DODATKOWE.....	33
4.1. Organizacja i metodyka kontroli.....	33
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	33
5. ZAŁĄCZNIKI.....	34

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Asystent rodziny (asystentura rodziny)	Asystent wspiera rodzinę, aby samodzielnie mogła pokonywać trudności życiowe, zwłaszcza dotyczące opieki i wychowania dzieci. Termin wyprowadzono od słowa <i>asysta</i> , które jest określeniem osoby towarzyszącej, współobecnej, pomagającej, będącej w pogotowiu. Asystent towarzyszy rodzicom we wprowadzeniu zmian w ich myśleniu, zachowaniu i otoczeniu, koniecznych do tego, aby środowisko rodzinne sprzyjało bezpieczeństwu i prawidłowemu rozwojowi dzieci. Cechami charakterystycznymi asystowania jest indywidualizacja pracy, wynikająca z małej liczby odbiorców, dostosowanie do ich realnych potrzeb. Asystent ma za zadanie zwiększyć poczucie wpływu członków rodziny na własne życie, podnieść samoocenę. Indywidualna pomoc służy rozwojowi kompetencji, osiągnięciu wyznaczonych celów, wzbudzaniu wiary we własne możliwości i motywowaniu do podejmowania działań, do tej pory uznawanych za niemożliwe. Działania asystenta i rodziny zmierzają do jej usamodzielnienia i pozostawienia dzieci w rodzinie, czyli w środowisku zapewniającym im poczucie bezpieczeństwa i prawidłowy rozwój.
Koordinator rodzinnej pieczy zastępczej	Do jego zadań należy: udzielanie pomocy rodzinom zastępczym i prowadzącym rodzinne domy dziecka w realizacji zadań wynikających z pieczy zastępczej; przygotowanie planu pomocy dziecku; zapewnianie rodzinom zastępczym oraz prowadzącym rodzinne domy dziecka dostępu do specjalistycznej pomocy dla dzieci, w tym psychologicznej, reedukacyjnej i rehabilitacyjnej; zgłaszanie do ośrodków adopcyjnych informacji o dzieciach z uregulowaną sytuacją prawną, w celu poszukiwania dla nich rodzin przysposabiających oraz udzielanie wsparcia pełnoletnim wychowankom rodzinnych form pieczy zastępczej.
MOPR	Miejski ośrodek pomocy rodzinie.
MPiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
OPS, MOPS, GOPS, MGOPS	Ogólnie: ośrodek pomocy społecznej lub miejski, gminny i miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej.
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie.
Pieczą zastępczą (system)	Zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców.
Plan pracy z rodziną	Jest opracowywany przez asystenta rodziny, we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z właściwym pracownikiem socjalnym. Obejmuje całokształt realizowanych działań, mających na celu przezwycięzenie trudnych sytuacji życiowych, w tym terminy ich realizacji i przewidywane efekty.
Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej lub w skrócie: program lub resortowy program	Wspólna nazwa dla funkcjonujących w latach 2012–2014: Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2012 r. <i>Asystent rodziny</i> ; Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2013 r. <i>Asystent rodziny i koordinator rodzinnej pieczy zastępczej</i> ; Programu <i>Asystent rodziny i koordinator rodzinnej pieczy zastępczej</i> na 2014 r.
Skuteczność działania asystenta	Mierzona odsetkiem rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem w wyniku osiągnięcia zaplanowanych celów, w relacji do kończących współpracę z asystentem ogółem.

Superwizja	Metoda szkolenia i wzbogacania kompetencji w zawodach i funkcjach polegających na pracy z ludźmi, w których metodyczne działanie w relacjach interpersonalnych jest ważnym aspektem praktyki zawodowej. Główny zadaniem superwizji jest uczenie analizy problemów ¹ .
Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej	Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332).
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).
Wspieranie rodziny	Zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, obejmujący m.in.: analizę sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie, wzmocnienie roli i funkcji rodziny, przeciwdziałanie jej marginalizacji i degradacji społecznej, podniesienie świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny oraz dążenie do jej reintegracji.

¹ M. Łuczyńska i A. Olech, *Wprowadzenie do superwizji pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2013, cyt. za J. Szmagałski (red.), *Superwizja pracy socjalnej. Zastosowania i dylematy*, IRSS, Warszawa 2011.

Konstytucja RP stanowi, że państwo zapewnia ochronę praw dziecka, a w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych mają rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne².

Jednym z podstawowych celów pomocy społecznej jest wspieranie rodzin (podopiecznych) w przewyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie samodzielnie pokonać. Niewątpliwie jedną z takich sytuacji jest niewydolność wychowawcza rodziny, a najgorsze możliwe jej następstwo: umieszczenie dziecka w pieczy zastępczej. Warunkiem powrotu dziecka do rodziny biologicznej jest istotna zmiana w funkcjonowaniu rodziny, przede wszystkim wyeliminowanie przyczyny, dla której dziecko zostało jej odebrane.

W uzasadnieniu do ustawy o wspieraniu rodziny i systemu pieczy zastępczej, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 r. i powołała do życia instytucję asystenta rodziny, jako podstawowy argument przemawiający za wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych podano, że ustawa o pomocy społecznej zawiera wprawdzie przepisy regulujące podstawowe kwestie związane z organizacją opieki nad dzieckiem i rodziną oraz wskazuje na potrzebę pracy z rodziną biologiczną i rozwoju rodzinnych form opieki, ale nie tworzy mechanizmów, które pozwoliłyby zbudować spójny system wspierania rodziny oraz opieki nad dzieckiem i rodziną.

Według GUS³, liczba dzieci w pieczy zastępczej wzrosła z 72,8 tys. w 2010 r. do 77,1 tys. w 2013 r., Dane te uzasadniają wzmocnienie, m.in. przez rozwój asystentury, wsparcia dla rodzin z trudnościami wychowawczymi i niezaradnych życiowo. Praca asystentów polega na aktywnym wspieraniu rodzin wychowujących dzieci, w których mają miejsce problemy trudne do samodzielnego ich pokonania oraz udzielaniu pomocy w odzyskaniu władzy rodzicielskiej, o ile będzie to możliwe. Elastyczny czas pracy asystenta i nastawienie na bezpośrednią pracę z rodzinami w ich środowisku niewątpliwie sprzyja dostosowaniu się do rytmu jej życia i realnych potrzeb. Celem pracy asystenta jest osiągnięcie przez rodzinę stabilności życiowej na poziomie umożliwiającym jej wychowywanie dzieci. Jej efektem powinno być pozostanie dziecka w rodzinie lub jego powrót do rodziców, jeżeli już zostało umieszczone w pieczy zastępczej.

Przed wejściem w życie nowych rozwiązań prawnych, większość zadań asystentów rodziny, rozumianych jako praca socjalna, wykonywali pracownicy socjalni⁴. Instytucja asystenta koncentruje się natomiast na bezpośrednich kontaktach z rodzinami mającymi trudności. Do tej pory, czas pracy osób zatrudnionych do pracy socjalnej z takimi rodzinami, w znaczącym stopniu pochłaniała bieżąca praca administracyjna, kosztem oddziaływania środowiskowego. Istotą nowych regulacji ustawowych jest m.in. odciążenie asystentów od zajęć administracyjnych, typowych i koniecznych do wykonania przez pracowników socjalnych. Nie oznacza to, że obie grupy nie mają ze sobą współpracować. Tym bardziej, że obowiązek przeprowadzenia wywiadu środowiskowego nadal obciąża pracownika socjalnego.

Instytucja asystenta rodziny w okresie objętym kontrolą była w fazie wdrażania. Prawny obowiązek zatrudnienia asystentów datuje się na 1 stycznia 2015 r. W latach 2012–2014, w okresie przejściowym dla procesu wdrażania asystentury w Polsce, ich zatrudnianie miało charakter fakultatywny, a źródłem finansowania etatów asystentów w gminnych jednostkach organizacyjnych, poza

² Art. 71 ust. 1 i art. 72 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

³ GUS: *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2013 r.*, publikacja z 31 października 2014 r.

⁴ Zakres obowiązków pracownika socjalnego precyzuje art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

środkami własnymi gmin, był głównie resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Mając na uwadze społeczną rangę problemu, Najwyższa Izba Kontroli podjęła próbę znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy asystent rodziny, jako nowa instytucja pomocy społecznej, stanowi realną pomoc dla rodzin jej potrzebujących.

Kontrola pn. *Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, ujęta w *Planie pracy NIK na 2014 r.*, została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Temat i numer kontroli

Funkcjonowanie asystentów rodziny w świetle ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (P/14/048).

Cel główny kontroli

Ocena funkcjonowania asystentów rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem efektów podejmowanych przez nich działań.

Cele cząstkowe

- ocena prawidłowości zatrudniania i organizacji pracy asystentów rodziny oraz wykorzystania środków na dofinansowanie kosztów ich wynagrodzeń, w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁵ (w latach 2012–2014);
- ocena realizacji zadań asystentów rodziny, w zakresie dotyczącym wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 18 ośrodkach pomocy społecznej (miejskich, gminnych i miejsko-gminnych)⁶. Badania kontrolne przeprowadzono pod względem legalności, gospodarności i rzetelności⁷. 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.

Zakres przedmiotowy kontroli

Przedmiotem kontroli była realizacja ustawowych zadań przez asystentów rodziny, w zakresie wspierania rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Badania kontrolne NIK koncentrowały się na zagadnieniach związanych ze skutecznością pomocy udzielanej rodzinom objętym wsparciem, z uwzględnieniem wyboru odpowiednich form tej pomocy i jej realizacji. Kontrolą objęto również kwestie organizacyjne i finansowe – proces zatrudniania asystentów, zapewnienie ciągłości ich finansowania, organizację pracy i wykorzystanie środków na finansowanie ich zatrudnienia.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2012–2014⁸.

⁵ 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. Dalej również w skrócie: *Program*.

⁶ Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 3.

⁷ Art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U z 2012 r., poz. 82, ze zm.).

⁸ Kontrolę przeprowadzono w okresie od 24 września do 31 grudnia 2014 r. Dane statystyczne charakteryzujące gminę oraz badany ośrodek pomocy społecznej były pobierane również za lata 2010–2011.

2.1 Ocena ogólna kontrolowanej działalności

W ocenie NIK, asystentura rodziny może być przydatnym i skutecznym instrumentem w działaniach wspierających rodziny z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi. Warunkiem jest jednak poprawa organizacji pracy i finansowania zadań wykonywanych przez asystentów. Zbyt optymistyczne były zwłaszcza założenia co do trzyletniego okresu, w którym proces wdrażania instytucji asystenta będzie wspierany ze środków budżetu państwa. W latach 2012–2014, w których zatrudnianie asystentów miało charakter fakultatywny⁹, poziom finansowania umożliwił przyznanie w skontrolowanych gminach asysty jedynie około 25% rodzin, które w ocenie OPS kwalifikowały się do udzielenia im wsparcia przez asystentów. Równocześnie odnotowano zmniejszenie się liczby takich rodzin o 17%, a liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej o 42%, przy 39% skuteczności pracy asystentów mierzonej odsetkiem rodzin, z którymi zakończono współpracę w wyniku osiągnięcia założonych celów.

Niezapewnienie płynnego finansowania, głównie z powodu braku pewności otrzymania środków z resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, skutkowało wstrzymywaniem się przez OPS z zatrudnianiem asystentów, a także destabilizowało tę kadre. W połowie z objętych kontrolą OPS przynajmniej raz w badanym okresie miały miejsce na tym stanowisku co najmniej dwie zmiany w ciągu roku. Dezorganizująco i w sposób zniechęcający asystentów do kontynuowania pracy wpływały też praktyki dyktowane pozornymi oszczędnościami. Ponad połowa OPS nie refundowała asystentom kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem, czy też rozmów telefonicznych, a 1/4 nie finansowała niezbędnych szkoleń. Przenoszenie tych wydatków na asystentów obniżało ich wynagrodzenia, które i tak było niższe o 1/4 od otrzymywanego przeciętnie przez pracowników socjalnych. Ustawowe przedłużenie do 2017 r. możliwości dofinansowania ich zatrudnienia ze środków programu¹⁰ tworzy lepsze podstawy dla funkcjonowania asystentury, a poprawi je usprawnienie procedur rozdysponowania środków. NIK zwraca też uwagę, że poza środkami budżetu państwa i własnymi gmin, źródłem alternatywnego finansowania działalności asystentów mogą być też środki unijne. Jednym z dobrych przykładów jest gmina Miękinia. Z tego źródła uzyskała w latach 2012–2014 (do września) 240 tys. zł. Umożliwiło to uzyskanie skuteczności pracy asystentów, mierzonej odsetkiem rodzin, z którymi zakończono współpracę w wyniku osiągnięcia celów, na wysokim poziomie 85%. Angażowani byli oni wprawdzie w relatywnie niewielkim wymiarze czasu pracy, ale każdy z nich pracował z jedną rodziną.

Budowaniu trwałych więzi zawodowych nie sprzyjała praktyka zawierania z asystentami umów o świadczenie usług w sytuacji, w której wykonywali oni zadania w dłuższym okresie. Nie nabywali oni wówczas uprawnień, przysługujących ze stosunku pracy, m.in. prawa do płatnych urlopów wypoczynkowych. W ocenie NIK, umowa cywilnoprawna powinna być stosowna jedynie na czas próbny lub w niepełnym wymiarze godzin.

Niezbędna dla efektywnego funkcjonowania asystentów oraz podnoszenia ich kwalifikacji, jest wiedza o faktycznych przyczynach odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej. Tymczasem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Sprawiedliwości nie gromadziły danych umożliwiających głębszą analizę problemu.

⁹ Poczynając od 1 stycznia 2015 r. gminy mają obowiązek zatrudniania asystentów rodziny.

¹⁰ Do końca 2017 r. – na podstawie art. 247 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

NIK zwraca też uwagę na nieuregulowanie, na gruncie ustawowym, zasad współpracy asystenta z kuratorem sądowym¹¹, gdy członkowi rodziny współdziałającej z asystentem sąd wyznaczył kuratora. Asystent współpracuje z rodziną wyłącznie za jej zgodą i przy jej aktywnym udziale¹², natomiast kurator sądowy ma zapewnić prawidłową realizację woli sądu¹³.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1) Instytucja asystenta rodziny rozwija się dynamicznie od początku jej wprowadzenia w 2012 r. Według stanu na koniec tego roku w całym kraju zatrudniano 2.105 asystentów, w roku następnym już 3.012 (wzrost o 43%), a w dniu 31 grudnia 2014 r. – 3.393 (wzrost do roku poprzedniego o 12,7%)¹⁴. Odsetek gmin zatrudniających asystentów wzrósł w latach 2012–2013 z 45% do 69%, co oznacza że mimo tego wzrostu asystentów nie zatrudniano w 768 gminach. W 2013 r. najwięcej asystentów zatrudniały gminy w województwie zachodniopomorskim (93%), a najmniej w podlaskim (34%). Na finansowanie asystentów w kraju przeznaczono w latach 2012–2013 odpowiednio 38,4 mln i 68,4 mln zł (wzrost o 78%). Z własnych środków gminy wydatkowały w 2012 r. 14,1 mln zł, co stanowiło 36,8% wydatków ogółem, a z innych źródeł – 24,3 mln zł (63,2%). W 2013 r. było to odpowiednio: 24,3 mln zł (wzrost o 72%) i 44,1 mln zł (wzrost o 81%). W skontrolowanych ośrodkach pomocy społecznej, asystą – według stanu na koniec września 2014 r. – objęto 25% rodzin, które w ocenie OPS miały trudności opiekuńczo-wychowawcze, co może świadczyć, że na usługi świadczone przez asystentów jest duże zapotrzebowanie (str. 17).

2) Najczęstszymi formami wsparcia były: konsultacje i rozmowy motywujące w kwestiach utrzymania abstynencji, spędzania czasu z dziećmi i rodziną, utrzymania czystości czy podjęcia aktywności na rynku pracy, treningi w zakresie racjonalnego gospodarowania budżetem domowym, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, rozmowy z dyrektorami szkół i z wychowawcami, motywowanie do podjęcia konsultacji lekarskich, pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, organizacja pomocy psychologicznej i prawnej, współpraca przy wszczęciu procedury *Niebieskiej Karty*. Przeciętna skuteczność realizacji zadań asystenta, mierzona odsetkiem rodzin, które zakończyły z nim współpracę w wyniku osiągnięcia zaplanowanych celów, w relacji do kończących współpracę ogółem, wyniosła w okresie objętym badaniem 39,5%. NIK nie odnosi się do wartości tego miernika, m.in. ze względu na nieprzyjęcie norm co do jego akceptowalnej wartości, a także wobec różnorodności zmiennych czynników, które mają związek z tak delikatną materią, jaką jest działanie na rzecz pozostawienia dzieci w środowisku zapewniającym im poczucie bezpieczeństwa i prawidłowy rozwój. Lata objęte kontrolą to okres wdrażania asystentury i kształtowania się podstaw organizacji, metodyki i standardów pracy asystentów. Przykłady wysokiej skuteczności osiągnięte w niektórych objętych kontrolą OPS wskazują na możliwość poprawy organizacji i warunków pracy asystentów w tych OPS, które z przyczyn od nich zależnych osiągnęły dużo gorsze wyniki, także przez poszukiwanie i popularyzowanie w środowisku rozwiązań mających cechy dobrych praktyk. Stwierdzono, że najwyższą skuteczność osiągnięto w GOPS w Miękinii – 85%, najmniejszą – w MOPS

¹¹ Art. 109 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.).

¹² Art. 8 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹³ § 3–4 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 989).

¹⁴ Wstępne dane za 2014 r. Najwięcej asystentów funkcjonowało w województwie mazowieckim – 402, a najmniej w opolskim – 67. Spośród 3.393 asystentów zatrudnianych według stanu na koniec 2014 r., z 1.438 (42,4%) zawarto umowy o świadczenie usług (cywilnoprawne), a z 1.955 (57,6%) umowy o pracę. Ze względu na termin publikowania danych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, nie były one dostępne, w pełnym zakresie, w dniu zakończenia czynności kontrolnych.

w Sochaczewie – 0%. Wyniki powyżej średniej osiągnęło łącznie 10 spośród 18 skontrolowanych OPS (55,6%). W latach 2010–2014 (do 30 września) liczby rodzin, mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zmniejszyła się o 1.345, tj. o 23% (największy spadek do roku poprzedniego zanotowano w 2014 r. – o 734 rodziny, tj. o 14%). Odnotowano także zmniejszenie się w latach 2012–2014 (do 30 września) z 568 do 330 (tj. o 41,9%) liczby dzieci przekazywanych do pieczy zastępczej. Dane te świadczą m.in. o pozytywnym oddziaływaniu asystentów (*str. 31*).

3) Skontrolowane OPS miały trudności z zapewnieniem finansowania działalności asystentów. Wydatki na ich działalność pokrywane były ze środków własnych samorządów jedynie w 39,2%. Działalność tę finansowano głównie ze środków zewnętrznych. Znaczącym źródłem, oprócz środków europejskich (22,2%), były dotacje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Ich udział w wydatkach na asystentów wynosił 38,6%. Jednak korzystanie przez OPS z tych środków było możliwe dopiero w połowie roku, tj. po przekazaniu ich przez wojewodów. W rezultacie zachowanie ciągłości pracy asystentów wymagało zaangażowania przez OPS środków własnych od początku roku (*str. 17–18*).

4) W 1/3 skontrolowanych OPS nie zachowywano ciągłości pracy asystentów. Przerwy w ich zatrudnieniu wynosiły do 6 miesięcy, a przyczyną był niewystarczający poziom finansowania, który przekładał się też na warunki pracy. Ponad połowa skontrolowanych OPS nie refundowała asystentom¹⁵ kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem zadań służbowych, np. z tytułu dojazdu do rodzin objętych wsparciem i rozmów telefonicznych. Przy przeciętnym wynagrodzeniu 2.501 zł (76,1% wynagrodzenia pracownika socjalnego) oraz ciągłej pracy w terenie, stanowiło to duże obciążenie finansowe. Przyczyniało się to do dużej płynności zatrudnienia na tych stanowiskach. W połowie skontrolowanych OPS przynajmniej raz w badanym okresie miały miejsce dwie lub więcej zmiany osób na tym stanowisku w ciągu roku. Głównymi przyczynami, wskazywanymi przez asystentów, były: zbyt niskie wynagrodzenie (22,2%), a także propozycja lepszej pracy (48,9%). Brak środków finansowych, jako przyczynę niezatrudnienia asystentów, wskazało 44% gmin, w których zasięgnięto informacji¹⁶. Dla 62,5% z nich potrzeba finansowania stanowiła jedną z głównych barier, związanych z rozwojem tej instytucji. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej dostrzegło to zagrożenie i przedłużyło możliwość dofinansowywania zatrudnienia asystentów do końca 2017 r. (*str. 17–21*).

5) Skontrolowane OPS swobodnie korzystały z możliwości stosowania różnych form zatrudniania asystentów: zarówno na podstawie umowy o pracę, jak i umowy o świadczenie usług. Jednak umowa o świadczenie usług, traktowana jako docelowa forma zatrudnienia, stawia w niekorzystnej sytuacji osoby zatrudnione na jej podstawie wobec pracujących na podstawie umowy o pracę. Wykonując te same zadania, asystenci z którymi zawarto umowy o świadczenie usług, nie mieli pełnych praw, które przysługują ze stosunku pracy. Zdarzały się również przypadki, że OPS wykorzystywały fakt zatrudnienia asystenta na podstawie umowy o świadczenie usług jako argument przeciwko finansowaniu im szkoleń, czy też pokrywaniu kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem (*str. 19–20*).

6) Duża część skontrolowanych OPS (27,8%) nie zapewniła asystentom finansowania szkoleń podnoszących ich kwalifikacje¹⁷. W dwóch ośrodkach nie finansowano takich szkoleń w ogóle, w dwóch kolejnych finansowane je tylko dla części asystentów, co tłumaczono znaczną rotacją

¹⁵ Zatrudnionym zarówno na podstawie umowy o pracę, jak i umowy o świadczenie usług.

¹⁶ W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹⁷ Art. 176 pkt 4 lit. b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

na tych stanowiskach, a w jednym wsparcie to obejmowało wyłącznie asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Tematyka szkoleń była wskazywana zarówno przez asystentów, jak i ich zwierzchników. Lepszemu profilowaniu szkoleń, dostosowanych do specyfiki pracy asystentów, służyłaby wiedza systematyzująca przyczyny odbierania dzieci rodzicom, w celu umieszczenia ich w pieczy zastępczej. W Polsce brakuje jednak oficjalnych danych, klasyfikujących i systematyzujących te przyczyny (str. 16).

7) Nie została, na gruncie ustawowym¹⁸, uregulowana procedura realizacji asystentury na rzecz rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem na podstawie zarządzenia właściwego sądu, w sytuacji, w której jeden z członków rodziny jest podopiecznym kuratora sądowego. Zadania obu tych instytucji wobec rodzin (osób) objętych odpowiednio wsparciem lub nadzorem są miejscami zbieżne. W wypadku zarządzenia sądu, asystenci są zobligowani do podejmowania współpracy z rodzinami, które często współpracy tej nie chcą. Mogą też powstać wątpliwości, czy skierowanie przez sąd rodziny do współpracy z asystentem oznacza, że ma ona pierwszeństwo przed innymi rodzinami oczekującymi na taką współpracę. Według stanu na koniec września 2014 r., asystenci zatrudniani w jednostkach objętych kontrolą sprawowali opieką jedynie nad 25% rodzin mających trudności z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W skontrolowanych OPS, rodziny zobowiązane do współpracy z asystentem przez sąd stanowiły w badanym okresie 5,5%, ale np. w MOPS w Oleśnicy opieką asystenta na podstawie zarządzenia sądu objęto więcej rodzin, niż w „normalnym” trybie¹⁹ – 27 (54%), wobec 23 (46%) (str. 26).

8) NIK zwraca uwagę, że w skutecznej pracy z rodziną ważną kwestią jest współdziałanie wszystkich organizacji i służb zobligowanych do jej wspierania, a także właściwe skoordynowanie tych działań. Tymczasem asystenci zatrudniani przez 21,4% OPS objętych kontrolą nie współpracowali z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi w przygotowaniu i realizacji planów pomocy dzieciom umieszczonym poza rodziną biologiczną²⁰, ponieważ podmioty te nie występowały o taką współpracę. W procesie oceny sytuacji takich dzieci²¹ nie uczestniczyli asystenci z 26,7% skontrolowanych jednostek. Stąd też kwestia ta powinna być – zdaniem NIK – ujęta w standardach pracy asystenta rodziny, podobnie jak zagadnienia dotyczące wzorów podstawowych dokumentów, czy metod pracy z rodzinami trudnymi, nastawionymi niechętnie do współdziałania z asystentem (str. 28–29).

9) Monitoring rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem, był prowadzony w objętych kontrolą OPS, jednak w większości z nich (58,8%) przez pracowników socjalnych. Tymczasem ustawa²² zalicza monitorowanie do zadań asystenta. Sytuację tę tłumaczono przerwami w zatrudnieniu asystentów i częstymi zmianami na tych stanowiskach. Monitoring wykonywany był przez pracowników socjalnych niejako w „zastępstwie” nieobecnych asystentów. Jakkolwiek działanie to formalnie niezgodne z przyjętymi rozwiązaniami, było jednak pożyteczne. Pracownicy socjalni systematycznie realizują swoje zadania w przydzielonych rejonach opiekuńczych, znają środowisko objęte wsparciem asystenta (str. 29–30).

10) Podczas kontroli NIK stwierdzono stosowanie rozwiązań o cechach dobrych praktyk, m.in. w zakresie: przygotowania do wdrożenia instytucji asystenta, ich zatrudniania, inicjowania

¹⁸ Tj. w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

¹⁹ Jak wyżej – art. 11.

²⁰ Art. 77 ust. 3 pkt 2, art. 93 ust. 4 pkt 2, art. 96 i art. 100 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²¹ Jak wyżej – art. 130 i art. 137, w związku z art. 135.

²² Jak wyżej – art. 15 ust. 1 pkt 16.

współpracy z rodziną, okresowej oceny sytuacji rodziny oraz weryfikacji pracy asystenta. Ich szersze upowszechnienie może się przyczynić do podniesienia skuteczności działania tej instytucji (str. 19, 26, 28 i 30).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Istotnym problemem dla wdrażania instytucji asystenta rodziny są trudności w finansowaniu ich działalności, przede wszystkim zbyt późne uruchamianie środków z budżetu państwa w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Konsekwencją jest m.in. brak stabilności kadry asystentów. Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien podjąć działania usprawniające proces rozdysponowania środków z programu i ich przekazywania przez wojewodów zainteresowanym gminom.

Wobec nieuregulowania na gruncie ustawowym zasady współpracy asystenta rodziny i kuratora rodzinnego, w tych przypadkach, kiedy realizują oni jednocześnie (w tym samym czasie) zadania wobec tej samej rodziny lub jej członków, Minister Pracy i Polityki Społecznej²³, w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości, powinien podjąć działania, zmierzające do znowelizowania w tym celu ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Postulowana zmiana powinna wprowadzić obowiązek współpracy asystentów rodziny z kuratorami sądowymi w obszarze wspólnej diagnostyki i oddziaływania na rodzinę, zarówno w stosunku do rodzin objętych nadzorem kuratorskim, jak i tych, których dzieci umieszczono w systemie pieczy zastępczej.

Wskazane jest też prowadzenie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy m.in. z ośrodkami naukowymi i organizacjami pozarządowymi, działań wspierających wypracowanie standardów pracy asystenta, obejmujących m.in.:

- wzory podstawowych dokumentów, niezbędnych w jego pracy, w tym plan pracy z rodziną;
- metody pracy z rodzinami trudnymi, nastawionymi niechętnie do współpracy i z głęboko utrwalonymi dysfunkcjami w sferze opiekuńczo-wychowawczej;
- zasady współpracy między asystentami i innymi instytucjami działającymi na rzecz rodzin i dzieci, np. z instytucjami pieczy zastępczej, celem zintensyfikowania tej współpracy;
- zbiór dobrych praktyk w zakresie zatrudniania, organizacji pracy i funkcjonowania asystentów rodziny.

Za celowe należy też uznać systematyczne gromadzenie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, we współpracy z Ministrem Sprawiedliwości, danych o przyczynach odbierania dzieci rodzicom i przekazywania ich do pieczy zastępczej. Decyzja o odebraniu dziecka rodzinie podejmowana jest w ostateczności przez sąd i składa się na nią wiele przyczyn. Ich okresowa analiza na ogólnopolskim zbiorze danych byłaby pomocna także w profilowaniu szkoleń rozwijających umiejętności zawodowe asystentów rodziny. Ministerstwo Sprawiedliwości zadeklarowało, że od 1 stycznia 2015 r. będzie zbierało dla celów analitycznych dane o liczbie dzieci, wobec których sąd opiekuńczy, jako jedyną przesłankę w uzasadnieniu decyzji, podał złe warunki ekonomiczne i bytowe rodziny. Dla właściwego ukierunkowania wsparcia świadczonego przez asystentów, w tym m.in. do określania kierunków szkoleń tej grupy pracowników, celowe byłoby jednak pozyskiwanie pełnych danych o wspomnianych przyczynach.

²³ Art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2013 r., poz. 743 ze zm.). Kompetencje w tym zakresie należą do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, który jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie odpowiednich inicjatyw, projektów założeń do projektów ustaw i projektów aktów normatywnych.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1) Instytucję asystenta rodziny wprowadziła do polskiego porządku prawnego, od 1 stycznia 2012 r., ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Zadaniem asystenta jest aktywne wspieranie rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, m.in. przez²⁴: pomoc w integracji (reintegracji) rodziny, podniesienie jej świadomości w zakresie planowania i funkcjonowania oraz rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych. Wdrażanie instytucji asystenta rozłożono w czasie: od 1 stycznia 2012 r. ich zatrudnianie jest fakultatywne, a od 1 stycznia 2015 r. – obowiązkowe. Przed wejściem w życie regulacji prawnych ustanawiających tę instytucję, większość zadań asystentów – w zakresie wspierania rodziny – wykonywali pracownicy socjalni²⁵.

Instytucja asystenta służy koncentrowaniu działań pomocy społecznej na bezpośrednich kontaktach z rodzinami przeżywającymi trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Nowe rozwiązanie wyciągnęło też wnioski z praktyki funkcjonowania OPS (czas pracy pracowników socjalnych w znacznym stopniu pochłania bieżąca praca administracyjna, kosztem działań środowiskowych). Istotą rozwiązań jest m.in. stworzenie spójnego systemu opieki nad dzieckiem i rodziną je wychowującą, jeżeli ma ona trudności w wypełnianiu swoich funkcji. Określono m.in. zasady i formy wspierania takich rodzin, a działania w nowym systemie mają zapewnić pomoc w eliminowaniu zagrożenia zabrania dziecka z rodziny lub zapewnić szybki powrót do rodziny dziecka, które ze względu na jego dobro zostało okresowo umieszczone w pieczy zastępczej.

2) Rolą asystenta jest pomoc rodzinie w poprawie jej sytuacji życiowej, nauka prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych. Ponadto asystent powinien wspierać aktywność społeczną i zawodową rodziny, motywować jej członków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Charakter pracy asystenta wymaga ingerencji w jej prywatne sprawy. Istotne dla tego stanowiska są nie tylko odpowiednie kwalifikacje, ale także zapewnienie asystentowi stabilizacji zawodowej w dłuższej perspektywie.

- Według Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej²⁶, w dniu 31 grudnia 2012 r., w Polsce funkcjonowało 2.105 asystentów, z tego 1.068 (50,7%) na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy oraz 1.037 (49,3%) umów o świadczenie usług. Gminy zatrudniały 2.058 asystentów: w OPS – 2.018 (95,9%), a w innych jednostkach organizacyjnych – 40 (1,9%). Podmioty działające na zlecenie gminy zatrudniały 47 asystentów (2,2%). W 2013 r. zatrudniano 3.012 asystentów (wzrost o 43%), z tego 1.584 (53%) na podstawie umowy o pracę i 1.428 (47%) umów o świadczenie usług. W 2013 r. zdecydowaną większość asystentów zatrudniały OPS (98%), natomiast inne jednostki organizacyjne i podmioty działające na zlecenie gminy około 2% osób z tej grupy. W dniu 31 grudnia 2014 r. liczba asystentów wzrosła do 3.393; ze 1.438 asystentami (42,4%) zawarto umowy o świadczenie usług, a z 1.955 (57,6%) umowy o pracę.
- W 2012 r., na zatrudnienie asystentów gminy wydatkowały 38,4 mln zł, z tego z własnych środków 14,1 mln zł (36,8%) i 24,3 mln zł (63,2%) z innych źródeł. W 2013 r. wydatkowano 68,4 mln zł, co oznacza wzrost o 78% w stosunku do 2012 r. Gminy z własnych środków wydatkowały 24,3 mln zł (wzrost o 72%). Kwota ta stanowiła 35,5% ogółu wydatków na ten cel w 2013 r. Wydatki z innych źródeł wyniosły 44,1 mln zł, czyli wzrosły o 81% w porównaniu z 2012 r. Ich udział w ogólnej kwocie wydatków wyniósł w 2013 r. 64,5%.

Jednym ze znaczących źródeł finansowania zatrudnienia asystentów w latach 2012–2013 były dotacje Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, przyznawane gminom w ramach *Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej*.

²⁴ Art. 15 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁵ Zakres obowiązków pracownika socjalnego został sprecyzowany w art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

²⁶ Źródło: Informacje Rady Ministrów o realizacji w latach 2012–2013 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

- W 2012 r. na ten cel przyznano dotacje w kwocie 17,3 mln zł. Dofinansowano zatrudnienie około 1,2 tys. asystentów (57% zatrudnionych). W 2013 r. przyznano ponad 37 mln zł (wzrost o 113,9%), dofinansowując zatrudnienie 2 tys. asystentów, tj. ponad 66% ogółu asystentów zatrudnionych w tym roku.

W tabeli nr 1 przedstawiono dane ilustrujące w latach 2012–2013, w układzie wojewódzkim, rozwój instytucji asystenta rodziny, łącznie z podaniem odsetka gmin, w których asystenci zostali zatrudnieni i wykonywali przypisane im ustawowe zadania.

Tabela nr 1

Asystenci rodziny według województw w latach 2012–2013

Lp.	Województwo	Liczba asystentów rodziny w województwie			Liczba gmin w województwie	Procent gmin w województwie, w których zatrudniono asystenta rodziny	
		2012 r.	2013 r.	dynamika rok 2012=100		2012 r.	2013 r.
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Dolnośląskie	171	194	113,5	169	51	59
2.	Kujawsko-pomorskie	137	203	148,2	144	47	69
3.	Lubelskie	112	199	177,7	213	26	62
4.	Lubuskie	86	122	141,9	83	60	89
5.	Łódzkie	96	160	166,7	177	29	59
6.	Małopolskie	145	226	155,9	182	47	79
7.	Mazowieckie	226	360	159,3	314	33	62
8.	Opolskie	33	56	169,7	71	37	56
9.	Podkarpackie	122	157	128,7	160	46	64
10.	Podlaskie	32	73	228,1	118	13	34
11.	Pomorskie	126	198	157,1	123	64	91
12.	Śląskie	194	254	130,9	167	45	64
13.	Świętokrzyskie	85	123	144,7	102	51	80
14.	Warmińsko-mazurskie	190	200	105,3	116	68	83
15.	Wielkopolskie	194	289	149,0	226	54	75
16.	Zachodniopomorskie	156	198	126,9	114	73	93
x	POLSKA	2.105	3.012	143,1	2.479	45	69

Źródło: Informacja Rady Ministrów o realizacji w 2013 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Opracowanie MPiPS na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z lat 2012–2013 (stan na 31 grudnia). Ze względu na termin publikowania danych, nie były one dostępne za 2014 r., w pełnym zakresie, w dniu zakończenia kontroli. Według wstępnych danych, w dniu 31 grudnia 2014 r. zatrudniano w kraju 3.393 asystentów, najwięcej w woj. mazowieckim – 402, a najmniej w opolskim – 67.

3) Asystent prowadzi pracę z rodziną za jej zgodą. Może ona jednak zostać zobowiązana do współpracy z asystentem na podstawie zarządzenia sądu²⁷.

- Z pomocy asystentów w 2012 r. skorzystało około 18,9 tys. rodzin, w tym 693 (3,7%) zobowiązanych do współpracy przez sąd. W 2013 r. z pomocy tej skorzystało 31,5 tys. rodzin (wzrost o 66%). Sądy zobowiązały do współpracy z asystentem 1.521 rodzin (4,8%), co stanowi wzrost o 120% w porównaniu z 2012 r.

Mimo znaczącego wzrostu w 2013 r. liczby rodzin objętych wsparciem asystentów (o 66%), wzrosła również przeciętna liczba rodzin będących pod opieką jednego asystenta – z około 8 do 9 w latach 2012–2013. Od 1 stycznia 2015 r. asystent rodziny nie może mieć pod opieką, w tym samym czasie, więcej niż 15 rodzin (do końca 2014 r. było to 20 rodzin).

Od 2010 r. liczba dzieci w pieczy zastępczej systematycznie wzrasta: z 72.780 w 2010 r. do 77.072 w 2013 r.

- Największy wzrost liczba dzieci objętych pieczą zastępczą zanotowano w 2012 r. Przebywało w niej wówczas 77.069 dzieci, tj. o 3.909 więcej, niż w 2011 r. (5,3%). W 2013 r. wzrost ten był on niewielki – o troje dzieci.

Wraz z wejściem w życie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, od 1 stycznia 2012 r. na gminy został nałożony prawny obowiązek współfinansowania pobytu dzieci w pieczy zastępczej (przyjęto kryterium miejsca zamieszkania, przed pierwszym umieszczeniem w pieczy zastępczej), według następującego schematu: 10% kosztów pobytu dziecka w pierwszym roku, 30% w następnym i 50% w trzecim i latach następnych²⁸.

4) Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz Sprawiedliwości nie gromadziły danych statystycznych o liczbie przypadków przekazania dzieci do pieczy zastępczej, w podziale na przyczyny tego rodzaju rozstrzygnięć.

- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej przeprowadziło w 2012 r. takie badanie na próbie 77.440 dzieci (98,5% populacji), jednak nie zostało ono przeprowadzone poprawnie pod względem metodologicznym. Dyrektor Departamentu Świadczeń Rodzinnych tłumaczyła to głównie niedoskonałością technik badawczych. Dane o przyczynach umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej, opierały się na opiniach pracowników PCPR o przyczynach udzielania rodzinie biologicznej dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, świadczeń z pomocy społecznej. Decyzja o odebraniu dziecka rodzinie podjęta zostaje w ostateczności przez sąd i składa się na nią wiele przyczyn określających całość sytuacji rodziny biologicznej, w tym prawnie zasadna jest tylko jedna – zagrożenie dobra dziecka. W wyniku badania, o którym jest mowa, wskazano, że najczęściej przyczyną było uzależnienie rodziców (39,6%) i bezradność opiekuńczo-wychowawcza (25,2%). Ubóstwo wskazał 1% badanych.

Zgodnie z informacją przesłaną do NIK²⁹, Ministerstwo Sprawiedliwości, odnosząc się do problematyki ograniczania bądź pozbawiania rodziców przez sądy rodzinne władzy rodzicielskiej i umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej wyłącznie z przyczyn ekonomicznych, bądź ze względu na tzw. niezaradność życiową rodziców, pozyskało informacje w tym zakresie od prezesów sądów apelacyjnych (za okres od 1 stycznia 2012 r.).

- Stwierdzono, że w 8 sprawach, z powodu trudnej sytuacji materialnej i braku środków finansowych na zaspokojenie podstawowych potrzeb w zakresie żywienia oraz z powodu niewystarczającego wsparcia ze strony pomocy społecznej, sąd umieścił dzieci w pieczy zastępczej, przy czym w dwóch przypadkach wniosły o to same matki.

Od 1 stycznia 2015 r. będą gromadzone w Ministerstwie Sprawiedliwości dane o liczbie dzieci, wobec których sąd opiekuńczy, jako jedyną przesłankę w uzasadnieniu decyzji o odebraniu ich rodzicom i umieszczeniu w pieczy zastępczej, podał złe warunki ekonomiczne i bytowe rodziny.

²⁷ Art. 109 § 1 i § 2 pkt 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

²⁸ Art. 191 ust. 9 i 10 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

²⁹ Pismo z 20 lutego 2015 r., znak DSO-1-070-10/15.

Asystenci rodziny o barierach w pracy:

Pracę asystenta utrudnia liczba przydzielonych rodzin, ustawowo jest to maksymalnie do 20 (...). Praktycznie od 2013 r., cały czas współpracuję z 20 rodzinami, niezależnie od występujących problemów. Przy braku współpracy z rodziną i jej zakończeniu, przydzielana jest kolejna rodzina, aby suma wynosiła 20. Trudnością w pracy asystenta jest obszerna dokumentacja, którą musi prowadzić, czyli plan pracy z rodziną, harmonogram tygodniowy, karta pracy dzienna, karta pracy z rodziną, podsumowanie współpracy z rodziną, półroczne sprawozdania współpracy z rodziną, podsumowania planów pracy, planowanie harmonogramu pracy na następny tydzień. Niestety, większość z tych dokumentacji się powiela, co utrudnia i wydłuża czas pracy. Przykładem tego jest to, że z karty dziennej czasu pracy działania są praktycznie przepisywane na kartę działań z rodziną, podsumowanie pracy z rodziną jest dokumentem podobnym do półrocznego sprawozdania ze współpracy z rodziną, różni się często tylko miesięcznymi datami, a jak wiadomo, w rodzinach objętych asystenturą przez miesiąc nie za dużo się zmienia. Planowanie harmonogramu na następny tydzień również nie zdaje egzaminu, ponieważ rodziny z którymi pracujemy często zmieniają terminy wizyt lub po prostu nie wpuszczają do mieszkania. W tygodniu również często zmieniają się plany pracy, ponieważ dostaje się inne rozporządzenia, niż sobie zaplanowałam. Asystent sporządza też pisma do sądu, placówek i innych instytucji. Kolejną barierą jest przydzielanie rodzin z postanowienia sądu, gdzie najczęściej takie rodziny nie współpracują, unikają kontaktu, nie realizują planów pracy, a asystent i tak musi je odwiedzić. Czynnikiem demotywującym jest jeszcze pensja, która wynosi 1.836 zł brutto (1.350 zł netto) i asystent jest pozbawiony dodatku terenowego, który przysługuje pracownikom socjalnym. Przy objęciu wsparciem 20 rodzin i zakresie obowiązującej dokumentacji, asystent więcej czasu spędza przy tej dokumentacji, niż w środowisku (MOPR w Szczecinie).

Pracę asystenta w osiąganiu najlepszych rezultatów utrudniają: opór rodziny przed zmianą, nikłe zaangażowanie się w realizację planu pracy, ukrywanie uzależnień, rozumienie roli asystenta, jako osoby, która nie wspiera, a ma wyręczać rodzinę w realizacji zadań, przypadki nieufności i zamykania się na współpracę ze strony niektórych instytucji oraz dyskredytowanie roli asystenta („Nie znam wprawdzie dobrze rodziny, ale skoro dziecko dobrze się uczy, to po co asystent?” – autentyczne zdanie wypowiedziane przez wychowawcę dziecka z rodziny objętej moją opieką), duże wydatki w ramach wynagrodzenia (koszty dojazdów własnym samochodem z rodziną do instytucji: lekarze, sąd, specjaliści, gdzie wsparcie i obecność asystenta były konieczne, brak telefonu służbowego, problem z potwierdzaniem pracy asystenta w dokumentacji (obawy przed postawieniem pieczętki), nieznanostwo istoty asystentury przez dużą część społeczeństwa (GOPS w Mielnie-Unieściu).

W mojej ocenie, najbardziej utrudnia mi pracę charakter zawartej ze mną umowy o pracę. Czuję dyskomfort świadcząc usługi asystenta wiedząc, że nie mogę skorzystać z urlopu, czy też zwolnienia lekarskiego. Nie mam również możliwości skorzystania z bezpłatnych szkoleń podnoszących kwalifikacje (...). Charakter podpisanej umowy przekłada się również na stosunki koleżeńskie w pracy. Z obserwacji wnioskuję, że świadcząc usługi asystenta na podstawie umowy zlecenia, pracownik nie jest traktowany na równi z innymi pracownikami (...). Przejawia się to m.in. w systemie nagradzania, premiowania, pomijanie podczas uroczystości. Ponadto bardzo dużym problemem okazuje się brak telefonu służbowego, co wiąże się z brakiem możliwości konsultowania nagłych przypadków jak i również brakiem wezwania pomocy w sytuacji zagrażającej życiu, a takie przecież się zdarzają, szczególnie w rodzinach dysfunkcyjnych. Pracę utrudnia również nieposiadanie legitymacji służbowej. Podczas wykonywania pracy i kontaktu z urzędami czy też innymi instytucjami, nie mam możliwości przedstawienia takiej legitymacji, co korzystnie na współpracę nie wpływa (...) (GOPS w Kobiórze).

3.2 Istotne ustalenia kontroli**3.2.1. Organizacja asystentury w ośrodkach pomocy społecznej****3.2.1.1. Finansowanie i zatrudnianie asystentów rodziny**

1) W okresie objętym kontrolą wszystkie skontrolowane OPS zatrudniały asystentów. Ich łączna liczba w poszczególnych latach (na koniec roku) była na zbliżonym poziomie – 97 w 2012 r., 96 w 2013 i 100 – w 2014 r. (do dnia zakończenia kontroli). **Świadczyli oni wsparcie około 1/4 rodzin mających problemy opiekuńczo wychowawcze (według stanu na koniec września 2014 r.). Należy zwrócić uwagę, że w okresie objętym kontrolą duża część OPS (38,9%) nie zapewniła ciągłości zatrudnienia asystentów.** Przerwy w ich zatrudnieniu wynosiły od 1,5 do 6 miesięcy. W jednym przypadku (GOPS w Miękinii) przerwy wynikały z rozwiązań przyjętych w projekcie systemowym *Asystent Rodziny*, współfinansowanym ze środków

Europejskiego Funduszu Społecznego³⁰. W pozostałych przypadkach przyczyną niezachowania ciągłości był brak wystarczających środków, pozwalający na finansowanie działalności asystentów od początku roku. Dotacje ze środków Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej na zatrudnienie asystentów wpływały na konta OPS dopiero w połowie roku, co powodowało, że w początkowym okresie musiały one zaangażować środki własne, jeśli chciały zachować ciągłość pracy asystentów³¹. Pamiętając o fakultatywności zatrudnienia asystentów w okresie objętym kontrolą, NIK zwraca uwagę na niekorzystny wpływ przerw w zatrudnieniu na efekty podejmowanych przez nich działań, zwłaszcza gdy równocześnie następowała rotacja na tym stanowisku i po przerwie pracę podejmowała inna osoba. Praca asystenta ma charakter długofalowy i opiera się na zaufaniu, którego nie da się zbudować w krótkim okresie³².

Jeden z zespołów kuratorskiej służby sądowej stwierdził, że *zatrudnienie asystentów (czy przedłużenie umowy) nie powinno być związane ze środkami zewnętrznymi (unijnymi, ministerialnymi), ponieważ zaprzestanie współpracy z rodziną tylko z tego powodu, że skończyły się środki na zatrudnienie asystentów jest zjawiskiem bardzo szkodliwym dla rodziny i nie powinno mieć miejsca.*

- **OPS w Niemcach:** Przerwy w zatrudnieniu asystenta wynosiły sześć miesięcy w 2013 r. (I połowa roku, zatrudniono tą samą osobę) oraz ponad dwa miesiące w 2014 r. (wystąpiła rotacja na tym stanowisku). Główną przyczyną krótkiego okresu zatrudniania asystentów był niedobór środków finansowych. Monitorowanie rodzin objętych dotychczas wsparciem asystenta przejęli pracownicy socjalni. W latach 2012–2013 zdobywano wiedzę, jak powinien pracować asystent rodziny i w jaki sposób układać współpracę z różnymi instytucjami i osobami. Pierwsze miesiące pracy to głównie zapoznanie się z przepisami prawa, ustalenie druków do pracy z rodziną, a późniejszy etap, to wprowadzanie asystenta przez pracownika socjalnego do konkretnej rodziny, wspólne wyjazdy.
- **MOPS w Sochaczewie:** Asystenci zatrudniani byli na umowę o pracę na czas określony, z reguły do końca roku (poza jednym przypadkiem w 2014 r. – do 30 września). W 2012 r. umowy zawarto na okres od 12 marca i 1 kwietnia do 31 grudnia 2012 r. W następnym roku nie zachowano ciągłości zatrudnienia – pierwszą osobę na tym stanowisku przyjęto do pracy dopiero 1 kwietnia, a kolejną – 17 kwietnia, przy czym nastąpiła rotacja na tych stanowiskach (żadna z osób zatrudnionych w 2012 r. nie ubiegała się o ponowne zatrudnienie). Przyczyną przerw w zatrudnieniu asystentów był brak środków finansowych.
- **GOPS w Grajewie:** W latach 2013–2014 okres, na jaki zawierano umowy z asystentami uzależniony był od uzyskania środków w ramach Programu. Od 1 stycznia 2014 r. do 28 lutego 2014 r. nie zatrudniano asystentów; ze względu na trudną sytuację finansową Gminy zaplanowano przerwę zimową, a nadzór nad rodzinami przekazano pracownikom socjalnym. Asystent został zatrudniony ponownie dopiero po uzyskaniu informacji o możliwości pozyskania środków zewnętrznych.

2) Trudności z wygospodarowaniem przez gminy środków własnych na funkcjonowanie asystentów rodziny potwierdza fakt, iż stanowiły one jedynie 39,2% (3.068,7 tys. zł) wydatków ogółem na rzecz asystentów rodziny w skontrolowanych jednostkach (7.830 tys. zł). Łącznie środki pozyskane z zewnątrz stanowiły 60,8% wydatków ogółem i wyniosły 4.761,3 tys. zł, w tym środki z Programu stanowiły 38,6% wydatków (pozyskano 3.026,1 tys. zł), a inne środki (unijne) – 22,2% (1.735,2 tys. zł). Dwa OPS spośród 18 skontrolowanych nie zaangażowały żadnych środków własnych w finansowanie asystentów, w tym jeden oparł finansowanie jedynie na środkach z Programu. Z kolei 10 OPS nie pozyskało środków z innych niż Program źródeł zewnętrznych. Podczas kontroli nie stwierdzono przypadków wykorzystania pozyskanych środków, w tym przyznanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w formie dotacji, niezgodnie z ich przeznaczeniem.

³⁰ Projekt realizowany był od 2009 r. w ramach PO Kapitał Ludzki, pn. *Asystent rodzinny*. Ośrodek zawierał z asystentami umowy zlecenia na 14 godz. pracy w miesiącu, najczęściej na okres od 1 marca do 30 czerwca i od 1 września do 30 listopada.

³¹ Np. w GOPS w Dębem Wielkim odnotowano wpływ środków w dniach: 29 sierpnia 2012 r. (umowa z Wojewodą Mazowieckim podpisana 10 sierpnia 2012 r.), 1 lipca 2013 r. (umowa podpisana 13 czerwca 2013 r.) i 1 lipca 2014 r. (umowa podpisana 3 czerwca 2014 r.).

³² Stabilność i pewność zatrudnienia są czynnikami istotnymi w tym zawodzie. Jest to dostrzegane także w instytucjach współpracujących z asystentami.

- **MOPR w Szczecinie:** Większość samorządów gminnych w Polsce nie dysponuje odpowiednimi środkami finansowymi, które pozwoliłyby na zatrudnienie wystarczającej liczby asystentów. Podobna sytuacja występuje w Gminie Miasto Szczecin. W przypadku zagwarantowania dofinansowania zatrudnienia asystentów ze strony administracji rządowej (w ramach programu resortowego) będzie możliwe w 2015 r. utrzymanie dotychczasowego poziomu finansowania i zatrudnienia asystentów. Natomiast zwiększenie zatrudnienia asystentów w MOPR uzależnione jest od dodatkowego wsparcia finansowego ze źródeł zewnętrznych (np. w ramach dotacji celowej).
- **MOPS w Pruszkowie:** W 2012 r. na rzecz asystentów wydatkowano 72,1 tys. zł, w następnym roku – 122,7 tys. zł, a do 30 września 2014 r. – 91,1 tys. zł. Wydatki zostały w całości przeznaczone na wynagrodzenia asystentów i zostały sfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Projektu „Serwis Rodzinny”³³ (lata 2012–2014) i ze środków Resortowego programu wspierania rodziny i pieczy zastępczej³⁴ (lata 2013–2014). W większości koszty zatrudnienia asystentów pokryto ze środków EFS – w 2012 r. całość wydatków została sfinansowana z tych środków, w 2013 r. – 96,4 tys. zł (78,5%), a w 2014 r. (do końca września) – 66 tys. zł (72,4%).

Znaczna część gmin (44%), które nie zatrudniały asystentów³⁵, jako bezpośrednią przyczynę wskazała brak środków finansowych. Na brak potrzeby zatrudniania asystentów wskazało 27,8% gmin, a 11,1% akcentowało fakultatywność tego rozwiązania. Dla 62,5% gmin koszty finansowania działalności asystentów stanowią jedną z głównych przeszkód w rozwoju tej instytucji. Brak odpowiednio przygotowanej kadry stanowił przeszkodę dla 18,7% gmin.

3) Generalnie nie stwierdzono nieprawidłowości w procedurze naboru asystentów. Niemal we wszystkich badanych przypadkach³⁶, osoby przyjęte do pracy w tym charakterze spełniały wymagania ustawowe³⁷, w tym m.in. legitymowały się odpowiednim wykształceniem i doświadczeniem w pracy z dziećmi lub rodziną. Procedura naboru w zdecydowanej większości przypadków pozwalała na zachowanie konkurencyjności postępowania (ogłoszenia o naborze, rozmowy kwalifikacyjne).

Dobre praktyki, przygotowywanie do wdrożenia instytucji asystenta rodziny:

Część pracowników była przygotowywana do przejęcia roli asystenta dużo wcześniej, przed wprowadzeniem w życie ustawy (...). Już w latach 2009–2011 część pracowników przyuczano do pełnienia tej roli, przez kierowanie na szkolenia, organizowanie spotkań i narad wewnętrznych oraz powierzanie obowiązków związanych z przyszłą rolą. Takie działania były konsekwencją zaobserwowania w gminie dużej liczby rodzin niewydolnych wychowawczo, co skutkowało umieszczaniem dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. W roku poprzedzającym wprowadzenie ustawy, skorzystano także z pomocy i wsparcia specjalistów z Uniwersytetu Śląskiego, którzy na spotkaniu z pracownikami, ale także przez bezpośrednie kontakty z nimi w punktach terenowych, przedstawili wzorcowy model pracy asystenta. Wyjaśniali, w oparciu o założenia projektu ustawy, jak powinna wyglądać jego praca, na co zwracać uwagę w pracy z rodziną oraz jak prowadzić dokumentację (MOPR w Bytomiu).

4) Dominującym rodzajem umowy w skontrolowanych OPS, będącej podstawą zatrudnienia asystentów, była umowa o pracę. Zatrudniani na tej podstawie stanowili w 2012 r. 59,8% ogółu zatrudnionych, w 2013 r. – 75% i w 2014 r. – 79,8%. OPS prowadziły w tym zakresie zróżnicowaną politykę. Były zarówno takie, które w całym badanym okresie zatrudniały asystentów wyłącznie na podstawie umowy o pracę (np. MOPS w Bytomiu), jak i takie, które zatrudniały asystentów wyłącznie na podstawie umowy o świadczenie usług (np. GOPS w Miękinii). Nie stwierdzono jednak, aby rodzaj umowy miał dominujący wpływ na efekty pracy asystentów (liczbę rodzin, które osiągnęły cel główny). Chociaż wprowadzona ustawą o wspieraniu rodziny możliwość

³³ Umowy zawarte z Mazowiecką Jednostką Wdrażania Programów Unijnych.

³⁴ Umowy zawarte z Wojewodą Mazowieckim.

³⁵ Dotyczy gmin, w których kontrolerzy NIK zasięgnęli informacji w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

³⁶ W MOPS w Bytomiu 4 asystentów w okresie ich zatrudniania, nie było przeszkolonych w pracy z dziećmi lub rodziną.

³⁷ Art. 12 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

wyboru formy zatrudnienia asystentów rodziny wydaje się dla OPS korzystnym rozwiązaniem, w szczególności w okresie wdrażania tej instytucji i trudności z zapewnieniem jej finansowania, to jednocześnie **należy zauważyć, że zaangażowanie asystenta na podstawie umowy o świadczenie usług, w miejsce umowy o pracę (w pełnym wymiarze czasu pracy), oznacza dla zleceniobiorcy brak stabilności zatrudnienia i możliwości rozwoju, co nie sprzyja trwałości współpracy i zaangażowaniu w realizację zadań.** Stwierdzono, że **niektóre ośrodki pomocy społecznej wykorzystywały fakt zatrudnienia asystenta na podstawie umowy o świadczenie usług jako argument przeciwko finansowaniu ich szkoleń oraz pokrywaniu kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem.** NIK zwraca uwagę, że odmowa finansowania szkoleń odbywanych przez asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o świadczenie usług, jest naruszeniem obowiązujących regulacji ustawowych, które nie uzależniają kwestii finansowania szkoleń od formy zatrudnienia³⁸.

- **MGOPS w Połczynie-Zdroju:** Asystenci zatrudnieni na umowę o pracę otrzymywali zwrot kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem zadań, w tym kosztów przejazdów w formie limitu w jazdach lokalnych prywatnym samochodem w wysokości 300 km miesięcznie na podstawie umowy o używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. Asystent zatrudniony na warunkach umowy o świadczenie usług nie miał ustalonego limitu kilometrów na przejazdy prywatnym samochodem i nie rozliczał kosztów dojazdu do rodzin w formie delegacji.
- **GOPS w Dębem Wielkim:** Dofinansowywane były wyłącznie szkolenia pracownika etatowego; nie finansowano kosztów szkoleń dla asystentów rodziny zatrudnionych na podstawie umowy o świadczenie usług ze względu na „doraźność zawieranych stosunków prawnych”.

Doświadczenie zawodowe właściwie dobranego asystenta (z uwzględnieniem problemów i deficytów rodziny), organizacja pracy umożliwiająca koncentrowania się w pracy na jednej rodzinie, niewątpliwie sprzyjają osiągnięciu dobrych rezultatów. Świadczy o tym przykład GOPS w Miękinii, gdzie aż 85% rodzin osiągnęło w badanym okresie zaplanowane dla nich cele³⁹. Na tak dużą skuteczność asystentów w tym ośrodku niewątpliwie wpływ miało także posiadane doświadczenie – GOSP w Miękinii zajął się asystenturą już w 2009 r.

- **GOSP w Miękinii:** Ośrodek zawierał umowy o świadczenie usług z asystentami na 14 godzin pracy w miesiącu, tj. 12 godz. pracy z rodziną i 2 godz. na kontakty z instytucjami wspierającymi rodzinę. Spotkanie asystenta z rodziną trwało co najmniej 3 godziny zegarowe tygodniowo w jej miejscu zamieszkania oraz co najmniej dwie godziny zegarowe w miesiącu w terenie, w ramach współpracy z instytucjami wspierającymi. Za spotkanie uznawany był jedynie czas faktycznie przepracowany, w przypadku nie zastania rodziny w domu, wizyta nie była traktowana jako spotkanie z asystentem. Wizyty w miejscu zamieszkania rodziny odbywały się w różnych dniach tygodnia, niepowtarzających się w kolejnych tygodniach pracy, bez uprzedzenia rodziny o terminie wizyty. Wizyty i spotkania odbywały się najczęściej w godzinach popołudniowych i wieczornych.

5) NIK zwraca też uwagę na dużą płynność zatrudnienia na stanowiskach asystentów – w połowie skontrolowanych OPS przynajmniej raz w badanym okresie miały miejsce dwie lub więcej zmiany w roku na tym stanowisku. Spośród ogółem 188 osób, które podjęły pracę na stanowisku asystenta w latach 2012–2014, po upływie terminu obowiązywania umowy zatrudnienia nie podjęło łącznie 70 osób tj. 37,2% (z przyczyn leżących po stronie OPS lub asystenta). **Zdaniem NIK brak stabilności zatrudnienia asystentów może wpływać na obniżenie poziomu ich motywacji i zaangażowania, a tym samym na efekty współpracy z rodzinami.**

Spośród 45 byłych asystentów rodziny, którzy poinformowali o przyczynach nie podjęcia pracy na tym stanowisku, prawie połowa (48,9%) stwierdziła, że przyczyną były sprawy osobiste, w tym

³⁸ Art. 176 pkt 4 lit. b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

³⁹ Por. przypis 30.

lepsza propozycja pracy, 28,9% wskazało na nieprzedłużenie umowy przez OPS, a 22,2% na zbyt niskie wynagrodzenie.

Asystenci rodziny o przyczynach rezygnacji z pracy na tym stanowisku:

Oferowanie przez GOPS zatrudnienia wyłącznie w formie umowy o świadczenie usług; brak możliwości korzystania z płatnego urlopu; niepokrywanie kosztów dojazdu do rodzin i do placówek; brak telefonu służbowego; konieczność wykonywania czynności administracyjnych w domu i na własnym komputerze; brak refundacji wydatków poniesionych na realizację zlecenia; brak finansowania szkoleń; wysokie oczekiwania stawiane asystentowi przez pracownika socjalnego, przejawiające się sugestiami, że „skoro jest asystent w rodzinie to powinna ona już idealnie funkcjonować”; niewłaściwa organizacja pracy, przejawiająca się brakiem należytego wsparcia ze strony GOPS oraz istotne różnice w wynagradzaniu i premiowaniu pracowników socjalnych oraz osoby zatrudnionej na podstawie umowy o świadczenie usług (GOPS w Kobiórze).

Zbyt niskie wynagrodzenie za trudną pracę, obciążającą psychicznie; zbyt mało czasu na samego klienta, zbyt dużo tak zwanej „papierologii”; powielanie dokumentów, przepisywanie ich z jednego na drugi; tłumaczenie się z każdej minuty zadaniowego czasu pracy, zwłaszcza tego spędzonego w ośrodku (MOPR w Szczecinie).

3.2.1.2. Warunki i organizacja pracy asystentów rodziny

1) Wynagrodzenia asystentów w objętych kontrolą OPS nie były niższe od minimalnego poziomu, określonego w obowiązujących regulaminach wynagradzania i zostały ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa⁴⁰. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie asystenta rodziny w badanym okresie⁴¹ wyniosło 2.501⁴² zł i stanowiło 76,1% wynagrodzenia pracownika socjalnego (3.288,2 zł). Różnice wynikały z nieposiadania przez asystentów doświadczenia w pracy na tym stanowisku, w związku z czym ich pierwsza pensja była niższa od wynagrodzenia otrzymywanego przez pracowników socjalnych wykonujących tę pracę przez kilka, a nawet kilkanaście lat. Ponadto nie przysługiwał im dodatek w wysokości 250 zł, jaki otrzymywali pracownicy socjalni z tytułu m.in. świadczenia pracy socjalnej w środowisku, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych poza siedzibą jednostki⁴³ (tzw. dodatek za pracę w terenie). Dodatkowo – w przypadku asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o świadczenie usług – wpływ na niższy poziom ich wynagrodzenia miał brak dodatku stażowego, dodatkowego wynagrodzenia rocznego i nagród. Wśród skontrolowanych OPS były jednak i takie, w których wynagrodzenia asystentów były wyższe od wynagrodzenia pracowników socjalnych.

- **MOPS w Bytomiu i Chełmie:** Wynagrodzenie asystenta wyniosło odpowiednio 112,8% i 104,8% wynagrodzenia pracownika socjalnego). W obu przypadkach skuteczność działania asystentów, tj. liczba rodzin, która osiągnęła cele w badanym okresie w stosunku do liczby rodzin, które zakończyły współpracę z asystentem, była wyższa od średniej dla badanej grupy (39,5%) i wyniosła 52,1% i 47,2%.

2) Ponad połowa skontrolowanych OPS (55%) nie refundowała asystentom kosztów ponoszonych w związku z wykonywaniem zadań, w tym kosztów dojazdu do rodzin objętych wsparciem czy rozmów telefonicznych. Istotą pracy asystenta jest praca w terenie, wymagająca nie tylko codziennego dojazdu nie tylko do tych rodzin, ale także do instytucji współpracujących (np. placówek oświatowych, opieki zdrowotnej). Dlatego też trudno uznać za docelowe rozwiązanie, praktykowane przez niektóre OPS, polegające na okresowym

⁴⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786 ze zm.).

⁴¹ W przeliczeniu na pełny etat, uwzględniając zarówno asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, jak i umowy o świadczenie usług.

⁴² W kwocie tej nie uwzględniono wynagrodzeń asystentów w GOPS w Miękinii.

⁴³ Dodatek przyznawany na podstawie art. 121 ust. 3a ustawy o pomocy społecznej.

udostępnianiu asystentom samochodów służbowych. Koszty związane z dojazdem mogą więc w znaczącym stopniu obciążać finansowo asystentów. Zdecydowana większość skontrolowanych OPS (86,7%) nie stosowała rejonizacji przy przydzielaniu asystentów do rodzin, w związku z czym musieli oni pokonywać niekiedy znaczne odległości. Analogicznie należy ocenić kwestię posiadania telefonu (numeru) służbowego – rodziny objęte wsparciem powinny mieć możliwość kontaktu z asystentem w razie potrzeby (także w godzinach popołudniowych czy wieczornych), a ze względu na pracę w terenie, wykorzystanie do tego celu telefonu stacjonarnego nie jest możliwe. OPS, które refundowały wydatki ponoszone w związku z wykonywaniem obowiązków asystenta, ponosiły koszty m.in. zakupu biletów okresowych (na lokalne środki transportu), kart do telefonów komórkowych czy wypłat ekwiwalentu za używanie samochodów osobowych niebędących własnością pracodawcy, do celów służbowych.

Asystenci rodziny o kosztach transportu:

Uważam, że w miejscowościach miejsko-wiejskich ważne jest wynagrodzenie dodatkowe dla asystentów. Poruszają się swoimi samochodami pokonując duże odległości, często po drogach wiejskich, wręcz gruntowych. Eksploatacja samochodu, częste naprawy, zwłaszcza zawieszenia, bardziej obciążają asystentów, którzy nie odwiedzają rodzin podróżując metrem, autobusem, tylko jedynym środkiem, jakim mogą do nich dotrzeć (GOPS w Dębem Wielkim)

Duże wydatki w ramach wynagrodzenia stanowią jedną z barier utrudniającą pracę asystenta w osiąganiu najlepszych rezultatów. Dotyczy to kosztów przewozu rodziny własnym samochodem do lekarza, sądu czy innych specjalistów w sytuacji, kiedy obecność i wsparcie asystenta były konieczne (GOPS w Mielnie-Unieściu).

Asystent rodziny o potrzebie posiadania telefonu służbowego:

Telefon służbowy jest niezbędnym elementem w pracy asystenta. Kiedy w rodzinie jest sytuacja kryzysowa, wówczas asystent natychmiast musi o niej wiedzieć oraz móc zatelefonować wszędzie tam, gdzie w danej sytuacji jest niezbędny taki kontakt. Często w nocy do mnie dzieci, członkowie rodzin dzwonili (puszczali sygnał), a ja musiałam oddzwaniać, gdyż wiedziałam, że oni nie mają nic na koncie, a coś złego się dzieje. Często w nocy jechałam do rodziny, aby sprawdzić osobiście sytuację, a przede wszystkim dzieci. Korzystałam z własnego telefonu (GOPS w Dębem Wielkim.)

3) W większości OPS (72,2%) zapewniono asystentom finansowanie szkoleń w ramach podnoszenia przez nich kwalifikacji⁴⁴. Tematyka szkoleń była wskazywana zarówno przez samych asystentów, jak i przez ich zwierzchników. W dwóch ośrodkach⁴⁵ nie finansowano takich szkoleń w ogóle, w dwóch kolejnych⁴⁶ finansowane je tylko dla części asystentów (jak wyjaśniono – z powodu znacznej rotacji na tym stanowisku), a w jednym wsparcie to obejmowało jedynie asystentów zatrudnionych na podstawie umowy o pracę⁴⁷. Niefinansowanie szkoleń naruszało obowiązujące regulacje prawne, zgodnie z którymi finansowanie podnoszenia kwalifikacji przez asystentów należy do zadań własnych gminy⁴⁸. Zdaniem NIK, zapewnienie możliwości podnoszenia kwalifikacji przez asystentów, przez finansowanie ich szkoleń, jest szczególnie istotne w kontekście wdrażania i rozwijania tej instytucji w Polsce oraz wypracowywania standardów jej działania.

⁴⁴ Art. 176 pkt 4 lit. b ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁴⁵ GOPS w Miękinii i GOPS w Kobiórze.

⁴⁶ MOPS w Oleśnicy i MOPS w Pruszkowie.

⁴⁷ GOPS w Dębem Wielkim.

⁴⁸ Por art. 176 pkt 4 lit. c ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

- **GOPS w Miękinii:** Zatrudnienie asystentów na podstawie umowy o świadczenie usług nie przewidywało finansowania szkoleń; konstruując budżet projektu systemowego Asystent Rodzinny (współfinansowanego ze środków unijnych), brano pod uwagę ewentualne potrzeby w tym zakresie, dlatego wynagrodzenie asystentów rodziny pozwala na korzystanie z ofert podmiotów szkolących.
- **MOPR w Chełmie:** Asystenci uczestniczyli w szkoleniach i konferencjach, których tematyka dotyczyła: dorastania i dojrzewania dzieci niepełnosprawnych intelektualnie; partnerstwa i współpracy – ingerencji we władzę rodzicielską i współpracy na rzecz zapewnienia przyszłości dziecka; przeciwdziałania przemocy; pracy socjalnej z pacjentem chorym psychicznie w aspekcie prawnym i praktycznym; miłości w rodzinie jako funkcji czasu i zaangażowania; myśli pedagogicznej Janusza Korczaka w pracy socjalnej z dzieckiem i rodziną; roli asystenta rodziny w środowiskach niewydolnych wychowawczo z perspektywy zapobiegania demoralizacji nieletnich. Propozycje udziału w szkoleniach i konferencjach były zgłaszane zarówno przez przełożonych jak też i samych asystentów.
- **MOPS w Augustowie:** Wszyscy asystenci systematycznie podnosili kwalifikacje w zakresie pracy z rodziną. Uczestniczyli w szkoleniach i kursach, dotyczących m.in. pracy z rodziną z problemem przemocy, mediacji rodzinnej, pracy z dzieckiem i osobą agresywną, terapii osób autystycznych w środowisku rodzinnym oraz warsztatach wzmacniających kompetencje wychowawcze asystentów. Każda z osób obejmujących stanowisko asystenta została objęta szkoleniem. Spośród jedenastu kursów i warsztatów w których uczestniczyli asystenci w pięciu przypadkach z propozycją szkoleń występowali sami zainteresowani, zaś w pozostałych sześciu kierownictwo Ośrodka. Wszystkie koszty związane ze szkoleniami ponosił MOPS.

4) Asystenci zatrudnieni w skontrolowanych OPS deklarowali, że zapewniono im możliwość korzystania ze wsparcia merytorycznego i prawnego. Jednocześnie 1/4 z nich (26 ze 102), wskazała na brak specjalistycznego wsparcia ze strony psychologa i innych specjalistów, a także niestosowanie superwizji⁴⁹. Przyczyny należy upatrywać w uwarunkowaniach organizacyjnych. Wsparcie najczęściej było udzielane stosownie do potrzeb i realizowane w formie współpracy z pracownikami socjalnymi, psychologami, prawnikami i pedagogami zatrudnionymi w OPS lub w innych współpracujących instytucjach⁵⁰. Często możliwe było jedynie w godzinach pracy tych instytucji. Tymczasem asystenci są aktywni zawodowo najczęściej w godzinach popołudniowych i wieczornych, zatem brak wsparcia merytorycznego w sytuacjach nagłych i kryzysowych mógł być odczuwalny. Ponadto wsparcia udzielali głównie pracownicy OPS, rzadziej specjaliści z zewnątrz, w tym zwłaszcza w formie superwizji.

- **GOPS w Miękinii:** Asystenci mieli zapewnione wsparcie merytoryczne i prawne w ramach konsultacji ze specjalistami Gminnego Punktu Konsultacyjnego: psycholog, terapeuta uzależnień i doradca prawny, jak i Stowarzyszenia Intro: pomoc prawna i psychologiczna, w tym w formie superwizji.
- **MOPR w Chełmie:** W celu rozwiązywania problemów występujących w rodzinie, zatrudnieni w MOPR specjaliści (psycholog, prawnik, pedagog, terapeuta rodzinny) udzielali asystentom wsparcia merytorycznego i prawnego, w ramach którego konsultowane były również trudniejsze przypadki i sytuacje. Przez okres pierwszego roku pracy asystentów, raz w tygodniu odbywały się spotkania grupowe, celem omówienia sytuacji problemowych występujących w rodzinach i ustalenia planu dalszych działań. Ponadto każdy asystent miał wyznaczony jeden dzień w tygodniu na indywidualne konsultacje ze specjalistami. W celu wypracowania sposobów rozwiązania trudnej sytuacji w rodzinie, odbywały się również spotkania zespołu interdyscyplinarnego, w skład którego wchodził: pedagog, wychowawcy klas, przedstawiciele placówek ochrony zdrowia i kuratorzy.

Asystent rodziny o potrzebie merytorycznego wsparcia:

W przypadku zaistnienia trudnych sytuacji zawodowych, mam zapewnione wsparcie merytoryczne tylko od pracowników socjalnych i przełożonych, zawsze w godzinach ich pracy. Asystent pracuje również w godzinach popołudniowych i wieczornych. W tym czasie wsparcie merytoryczne nie jest możliwe. Asystent sam podejmuje decyzje (MGOPS w Połczynie-Zdroju).

Gdy zaistnieją trudne sytuacje zawodowe w godzinach pracy Ośrodka, mam zapewnione wsparcie merytoryczne pracownika socjalnego i kierownika GOPS. Poza godzinami pracy, wsparcie to jest utrudnione, ze względu na brak telefonu służbowego. W takich sytuacjach jestem zdany na siebie (GOPS w Kobiórze).

⁴⁹ Termin wyjaśniony w Słowniczku terminów i skrótów.

⁵⁰ Urząd Gminy, PCPR, organizacje pozarządowe.

5) Ze względu na brak regulacji prawnych ustalających wzory dokumentów niezbędnych w pracy asystenta, niemal we wszystkich objętych kontrolą OPS wprowadzono własne wzory⁵¹. Korzystano ze wzorów pozyskanych na szkoleniach oraz własnych doświadczeń. Dokumentacja zawierała przede wszystkim: wniosek o przydzielenie rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych asystenta, indywidualny plan pracy z rodziną, kartę pracy z rodziną, harmonogram pracy asystenta i kartę czasu pracy. Prawie 40% asystentów wskazało w badaniu nadmierną biurokrację, jako istotną przeszkodę w ich pracy.

Regulacje prawne nie przewidują też korzystania przez asystentów z legitymacji służbowych. Asystent ma prawo m.in. do występowania do właściwych organów władzy publicznej, organizacji oraz instytucji o udzielenie informacji, w tym zawierających dane osobowe, niezbędnych do udzielenia pomocy rodzinie⁵², zatem posiadanie przez niego legitymacji uwiarygodniałoby pełnioną funkcję w bezpośrednim kontakcie.

Asystenci nie dysponowali również instrumentami, które mogłyby być pomocne w pracy z dziećmi (nauka, gry i zabawy), jak np. gry planszowe czy tablety. Asystenci zwrócili uwagę, że przydatna byłaby także drobna pula środków finansowych do dyspozycji – pozwalałaby na dodatkowe wzmocnienie oddziaływania motywacyjnego na dzieci w rodzinach objętych wsparciem (np. kupno lizaków czy biletów do kina). W przeprowadzonym badaniu 13% asystentów stwierdziło, że brak ww. narzędzi jest przeszkodą w realizacji nałożonych na nich zadań.

6) NIK nie stwierdziła przypadków, aby liczba rodzin przydzielonych asystentowi do opieki w danym momencie przekraczała ustawowy⁵³ limit 20 rodzin. Limit ten został od 1 stycznia 2015 r. obniżony do 15 rodzin⁵⁴. Zbyt duża liczba rodzin, którym asystent udziela jednocześnie wsparcia powoduje, że nie może on intensywnie pracować, gdy jest to konieczne w określonej sytuacji (dotyczy rodzin trudnych, niechętnie nastawionych do współpracy i z głęboko utrwalonymi deficytami). Ogólną prawidłowość, że praca z mniejszą liczbą rodzin jest bardziej skuteczna, potwierdziły wyniki projektu zrealizowanego w jednym z OPS.

- **MOPS w Gdyni:** *Każdemu z asystentów przydzielono po 5 rodzin, w których – uwzględniając stopień patologii i osłabienie więzi rodzinnych – istniało największe zagrożenie odebrania dzieci. Łącznie w projekcie wzięło udział 30 rodzin i 84 dzieci. Podczas całego czasu trwania projektu spośród 84 dzieci, tylko troje trafiło do pieczy zastępczej z powodu zaniedbań rodziców. Mimo wszystko praca z rodzinami, którym zostały odebrane prawa do opieki nad dziećmi, była kontynuowana i dwoje z nich powróciło do domów rodzinnych⁵⁵.*

Również wysoka skuteczność asystentów zatrudnionych w GOPS w Miękinii (85%) potwierdza tę prawidłowość (każdy z asystentów współpracował tylko z jedną rodziną).

- **GOPS w Miękinii:** *System „przydzielania” asystenta wyłącznie jednej rodzinie, umożliwił realizację jego zadań oraz koncentrowanie się wyłącznie na problemach konkretnej rodziny (indywidualizowanie pomocy).*

⁵¹ Wzorów takich nie określono w GOPS w Dębem Wielkim.

⁵² Art. 16 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁵³ Jak wyżej – art. 15 ust. 4.

⁵⁴ Ustawa z dnia 25 lipca 2014 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 1188).

⁵⁵ K. Mickiewicz i K. Głogowska, *Wspieranie rodziny źle funkcjonującej z perspektywy asystenta rodziny i psychologa*, str. 18–19 [w:] Praca Socjalna nr 4, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, lipiec–sierpień 2014, cyt. za K. Łangowska, *Asystent rodziny jako nowa metoda pracy pomocy społecznej w Polsce*, [w:] M. Szpunar (red.), *Asystentura rodziny – nowatorska metoda pomocy społecznej w Polsce*, MOPS Gdynia, Uniwersytet Gdański, Gdynia 2010.

W latach 2012–2014 więcej niż 15 rodzin przydzielono odpowiednio: 16 asystentom (16,5%), 28 (29,2%) i 24 (24%), chociaż należy mieć na uwadze, że liczby te zmieniały się w tym okresie.

W przeprowadzonym badaniu większość asystentów (61,8%) uznała, że w optymalnej sytuacji liczba rodzin nie powinna przekraczać 10.

Opinie asystentów rodziny o liczbie rodzin pozostających pod ich opieką:

Każda rodzina jest w innej sytuacji, posiada własny potencjał i od tego zależy, jak intensywnych działań wymaga. Aktywność rodziny w podejmowaniu współpracy z asystentem jest zmienna. W początkach asystentury najczęściej jest bardzo aktywna – buduje swój obraz, chce przedstawić się z jak najlepszej strony. Spotkania z asystentem traktuje jak scenę w teatrze – „odgrywa rolę”. Rzeczywisty potencjał, poziom wzajemnych relacji, problemów ujawnia się w okresie około 6 miesięcy od podjęcia współpracy, ale nie jest to norma. Opierając się na własnych doświadczeniach uważam, że realizacja asystentury na rzecz 10 rodzin daje rękojmię skutecznych działań (MOPR w Szczecinie).

W zależności od zakresu i wagi problemów, maksymalna liczba rodzin nie powinna przekraczać 10. Częstotliwość spotkań z rodziną, aby można było bieżąco monitorować sytuację, powinna wynosić dwie wizyty tygodniowo, gdy w rodzinie przebywają na stałe dzieci pod opieką (MOPS w Pruszkowie).

Na jakość rezultatów pracy asystenta największy wpływ ma zbyt duża liczba rodzin, z którymi prowadzą pracę, a także złożoność występujących w nich problemów. W związku z tymi oraz potrzebą długofalowej analizy sytuacji rodzinnej, maksymalna liczba rodzin, z którymi asystent powinien prowadzić pracę, powinna wynosić 10 rodzin, czyli średnio 50–60 osób (MOPS w Chełmie).

Najlepsze rezultaty pracy z rodziną można osiągnąć wówczas, gdy asystent rodziny współpracuje tylko z jedną rodziną (GOPS w Miękinii).

3.2.2. Realizacja zadań przez asystentów rodziny i efekty podejmowanych działań

3.2.2.1. Przydzielanie asystenta rodziny i opracowanie planu działania

1) Procedura przydzielania asystenta w skontrolowanych OPS odbywała się zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁵⁶, na podstawie wniosku pracownika socjalnego, poprzedzonego wywiadem środowiskowym i analizą sytuacji rodziny. Przydzielenie asystenta następowało zwykle dosyć szybko – w terminie od kilku kilkunastu dni od powzięcia wiadomości o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej (przeprowadzenie wywiadu środowiskowego). W każdym przypadku uzyskiwano zgodę dorosłych członków rodziny na pracę z asystentem rodziny.

Dominującymi problemami w rodzinach objętych wsparciem były: niskie kompetencje opiekuńczo-wychowawcze rodziców (problemy związane z dbałością o zdrowie i edukację dzieci, brak właściwych wzorców postępowania), zaburzenia w relacjach pomiędzy członkami rodziny (konflikty, przemoc, brak lub słabe więzi rodzinne), długotrwałe bezrobocie, uzależnienie alkoholowe członków rodziny, nieporadność życiowa, ubóstwo i złe warunki mieszkaniowe. **We wszystkich badanych przypadkach, opracowane przez asystentów plany pracy dla poszczególnych rodzin odpowiadały problemom zdiagnozowanym w wywiadach środowiskowych i analizach sytuacji rodzin.** Określały one cele do realizacji oraz efekty przeprowadzonych działań, które – jak zakładano – miały mieć charakter trwały, utrzymujący się po zakończeniu współpracy asystenta z rodziną, np. nabycie przez rodzinę umiejętności wychowawczo-opiekuńczych, rozwiązywania konfliktów rodzinnych, zaprzestania spożywania alkoholu, racjonalnego gospodarowania środkami pieniężnymi czy znalezienia pracy. Sporadyczne były sytuacje, w których nie opracowano planu pracy z rodzinami objętymi wsparciem. Wynikało to z m.in. z braku chęci współpracy tych rodzin z asystentami czy z powodu utrudnionego z nimi kontaktu (alkoholizm). W jednym przypadku (MOPS w Mikołowie) jedna z podopiecznych odmówiła starań o powrót dziecka z pieczy zastępczej (asystę zakończono).

⁵⁶ Art. 11 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Dobre praktyki, inicjowanie współpracy z rodziną:

Asystenci opracowywali dodatkowo, jako uszczegółowienie danych zawartych w planie pracy z rodziną, indywidualne plany pracy z każdym członkiem rodziny (GOPS w Miękinii).

Pierwsze spotkanie asystenta z rodzinami, które miały być objęte jego wsparciem, następowało w ciągu kilku lub najwyżej kilkunastu dni od złożenia wniosku. Zapoznanie się z rodziną odbywało się w obecności pracownika socjalnego. W przypadku zmiany asystenta stosowano dobrą praktykę, polegającą na wprowadzeniu asystenta rozpoczynającego pracę przez dotychczasowego asystenta w nowe środowisko i przedstawieniu go. W każdym wypadku uzyskano zgodę dorosłych członków rodziny na pracę z asystentem, jak również na przetwarzanie danych osobowych w dokumentacji prowadzonej przez asystenta (GOPS w Dębem Wielkim).

Istotną sprawą w kontaktach z rodzinami było niewywoływanie negatywnego wrażenia u potencjalnych podopiecznych. Pracownik socjalny wprowadzał asystenta w środowisko, udając się z nim na pierwsze spotkanie. Takie postępowanie miało na celu nawiązanie i budowanie pozytywnych relacji z rodzinami, co stanowiło podstawę do dalszej współpracy (MOPS w Augustowie).

2) Odrębnym zagadnieniem jest realizacja asystentury na rzecz rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem rodziny na podstawie zarządzenia właściwego sądu⁵⁷. NIK zwraca uwagę, że zagadnienie to nie jest uregulowane w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, zarówno w kwestii podejmowania współpracy w tym trybie, jak i jej prowadzenia. Nie jest ustalone np., na ile postanowienie sądu implikuje obowiązek dla OPS podjęcia takiej współpracy, czy, a jeśli tak, to kto i kiedy powinien sporządzić wywiad środowiskowy, czy stosowne postanowienie sądu zastępuje wniosek pracownika socjalnego do kierownika ośrodka pomocy społecznej o przydzielenie asystenta rodziny, a także w jaki sposób powinny wyglądać relacje asystenta z kuratorem rodzinnym, jeśli taki został rodzinie przydzielony. Należy również zauważyć, że inicjowanie asystentury na podstawie postanowienia sądu nie wpisuje się w jedną z podstawowych zasad asystentury⁵⁸, iż wspieranie rodziny jest prowadzone za jej zgodą (i aktywnym udziałem). W konsekwencji asystenci podejmują współpracę z rodzinami, które często tej współpracy nie chcą.

Asystent rodziny o wykonywaniu zarządzenia sądu:

Dylemat, jaki powstaje odnośnie relacji asystenta i rodziny podejmującej z nim współpracę na podstawie zarządzenia sądu najlepiej wyraził jeden z asystentów: Inną kwestią jest relacja asystenta i rodziny podejmującej współpracę z zalecenia sądu. Kim wówczas jest asystent? Urzędnikiem inwigilującym sytuację rodziny, często bez jej zgody, czy powiernikiem, przyjacielem motywującym do działań na rzecz poprawy jej funkcjonowania? (MOPR w Szczecinie).

Problem jest istotny. Przypadki, kiedy rodzina zostaje objęta opieką asystenta na podstawie zarządzenia sądu, nie są odosobnione. Np. w MOPS w Oleśnicy opieką asystenta, na podstawie zarządzenia sądu, objęto w badanym okresie więcej rodzin, niż w trybie regulacji ustawowych⁵⁹: 27 (54%) wobec 23 (46%). Ogółem w objętych kontrolą OPS, odsetek rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem przez sąd kształtował się w badanym okresie na poziomie 5,5%.

- **MOPS w Augustowie:** Spośród ogółem 49 rodzin rozpoczynających współpracę z asystentami w okresie objętym kontrolą, jedna rodzina decyzją sądu z 28 sierpnia 2012 r. została zobowiązana do takiej współpracy. W związku z brakiem współdziałania tej rodziny z asystentem, częściowo zrealizowano tylko jedno z siedmiu zadań przewidzianych w planie pracy. Z powodu braku współpracy, postanowieniem sądu z 12 listopada 2014 r. rodzinie przydzielono zawodowego kuratora rodzinnego.

⁵⁷ Art. 109 § 2 pkt 1 ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy.

⁵⁸ Wyrażoną w art. 8 ust. 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁵⁹ Jak wyżej – art. 11.

- **MOPR w Szczecinie:** Szczególny problem stanowi realizacja asystentury na rzecz rodzin zobowiązanych do współpracy z asystentem na mocy postanowienia sądu. Przydzielenie rodzinie asystenta postanowieniem sądu nie wpływa korzystnie na podejmowane działania oraz współpracę, ponieważ jest to nakaz, a nie dobrowolna współpraca (często wbrew woli rodziny). Powoduje to w większości przypadków pojawienie się wrogiej postawy członków rodziny już od początku współpracy z asystentem.

3.2.2.2. Formy i rodzaje wsparcia udzielanego rodzinom

1) Działania podejmowane przez asystentów odpowiadały przyjętym w planach pracy z rodzinami i miały związek z problemami i dysfunkcjami zdiagnozowanymi w wywiadach środowiskowych i analizach sytuacji rodzin. Najczęstszymi formami wsparcia były: konsultacje i rozmowy motywujące z podopiecznymi i członkami ich najbliższej rodziny w kwestiach utrzymania abstynencji, spędzania czasu z dziećmi i rodziną, utrzymania czystości w mieszkaniu czy podjęcia aktywności na rynku pracy, treningi żywnościowe i budżetowe (racjonalne gospodarowanie), pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, rozmowy z dyrektorami szkół, do których uczęszczały dzieci i z ich wychowawcami, motywowanie do podjęcia konsultacji lekarskich, w tym leczenia specjalistycznego choroby alkoholowej, pomoc w poszukiwaniu zatrudnienia, w tym w kontaktach powiatowym urzędem pracy, organizacja specjalistycznej pomocy, w tym psychologicznej i prawnej, informowanie Policji o niepokojących zdarzeniach w rodzinie i współpraca przy wszczęciu procedury Niebieskiej Karty.

- **GOPS w Miękinii:** Wszystkie rodziny, których dokumentację poddano sprawdzeniu wykazywały dysfunkcje: bezradność opiekuńczo-wychowawczą połączoną z bezrobociem, ubóstwem, wielodzietnością, samotnym wychowywaniem dzieci, czy też problemem mieszkaniowym i alkoholowym. Formami pomocy i wsparcia, udzielanymi w ramach asystentury, były m.in.: odwiedziny w miejscu zamieszkania, warsztaty i szkolenia, w tym dowóz na szkolenie, zapewnienie opieki dla dzieci na czas szkolenia, posiłki w trakcie szkolenia, wsparcie i pomoc w poszukiwaniu pracy oraz przezwyciężaniu alkoholizmu, poradnictwo w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz pomoc prawna⁶⁰. Formy te były adekwatne do potrzeb (dysfunkcji i problemów rodzin objętych asystą) stwierdzonych w wywiadzie środowiskowym i analizie sytuacji rodziny oraz odpowiadały postanowieniom planu działania z rodziną oraz planom indywidualnym. Wizyty asystentów odbywały się raz w tygodniu i trwały przeciętnie ok. trzech godzin po południu lub wieczorem, co było adekwatne do potrzeb rodziny. Zadania określone w planie pomocy rodzinie były realizowane terminowo i osiągnięto większość zamierzonych celów.

Częstotliwość spotkań asystenta z rodzinami była zróżnicowana i zmieniała się w trakcie asysty, w zależności od indywidualnych potrzeb i złożoności występujących problemów. Praca prowadzona była na bieżąco, nawet kilka razy w tygodniu. Z chwilą poprawy funkcjonowania rodzin, asystenci zmniejszali częstotliwość wizyt u tych podopiecznych, celem umożliwienia im samodzielnego podejmowania decyzji. Duże znaczenie dla realizacji zaplanowanych celów miała elastyczność czasu pracy asystentów, która pozwalała im na dostosowanie się do indywidualnego rytmu życia danej rodziny i jej realnych trudności w wypełnianiu podstawowych funkcji, głównie natury opiekuńczo-wychowawczej.

W większości skontrolowanych jednostek (83,3%) asystenci systematycznie dokonywali w latach 2012–2014 półrocznych, okresowych ocen sytuacji rodziny⁶¹. W dwóch przypadkach oceny te zaczęto dokonywać dopiero w 2014 r., a w jednym – sporządzano je tylko raz w roku, podczas gdy do obowiązków asystentów należy sporządzanie takich ocen dwa razy do roku. Jak pokazuje przykład MOPR w Chełmie, sporządzanie takich ocen nie musi być tylko formalnym obowiązkiem. Może także stanowić istotny element procedury zapewniającej celowość i adekwatność działań podejmowanych przez asystentów wobec rodzin objętych wsparciem.

⁶⁰ W badanej grupie rodzin pomoc psychologiczna i medyczna nie została przewidziana, ze względu na brak stwierdzonej przemocy w rodzinie.

⁶¹ Art. 15 ust. 1 pkt 15 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

Dobre praktyki, okresowa ocena sytuacji rodziny:

Okresowa ocena sytuacji rodziny była dokonywana przez MOPR dwa razy w roku, tj. zgodnie z wymogami ustawowymi. W ocenie brał udział: dyrektor MOPR, kierownik Działu Pomocy Środowiskowej, kierownik Zespołu ds. Pieczy Zastępczej, kierownik Sekcji Poradnictwa i Pomocy Dziecku i Rodzinie, pracownik socjalny i asystent rodziny. Podczas dokonywania oceny asystent omawiał sytuacje rodzin, tj. funkcjonowanie rodzin i zrealizowane zadania zawarte w planie pracy oraz trudności, jakie napotykał w pracy. Przed oceną sytuacji, dyrektor MOPR, kierownik Zespołu ds. Pieczy Zastępczej i asystent, dokonywali wspólnych wizyt w rodzinach mających trudności we właściwym wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Wizyty te były odnotowywane przez asystenta w prowadzonej dokumentacji (notatkach służbowych) (MOPS w Chełmie).

2) Udzielając wsparcia rodzinom wykazującym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, asystenci podejmowali też współpracę z przedstawicielami różnych instytucji i organizacji. **W większości skontrolowanych OPS (78,6%), asystenci współpracowali z koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej i placówkami opiekuńczo-wychowawczymi w przygotowaniu i realizacji planów pomocy dzieciom pozostającym w pieczy zastępczej⁶². Podobnie w większości przypadków (73,3%) asystenci brali udział w procesie oceny sytuacji dziecka umieszczonego poza rodziną biologiczną⁶³.** Należy jednak zauważyć, że współpraca asystentów rodziny z instytucjami właściwymi w tych sprawach nie była prowadzona odpowiednio w 21,4% i 26,7% OPS. Jako przyczynę wskazywano brak inicjatywy ze strony przedstawicieli tych instytucji. Tymczasem współpraca ta zwiększa szansę na zidentyfikowanie ewentualnych patologii i zastosowanie właściwych środków zaradczych.

Nawiązywaniu przez asystentów współpracy z podmiotami działającymi na rzecz dziecka i rodziny nie sprzyjał również brak aktywności OPS w rozpowszechnieniu informacji o istocie asystentury, jako nowej formy wsparcia rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W większości przypadków działania te ograniczały się do umieszczenia stosownych informacji na własnych stronach internetowych oraz na tablicy ogłoszeń.

- **MOPS w Augustowie:** Asystenci nie współpracowali z koordynatorem pieczy zastępczej w przygotowaniu i realizacji planów pomocy dzieciom umieszczonym w pieczy zastępczej, ponieważ – jak tłumaczyła kierownik MOPS – nikt o taką współpracę z asystentami nie występował. Również z tego samego powodu asystenci nie uczestniczyli w procesie oceny sytuacji dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Asystenci jedynie telefonicznie informowali rodziny zastępcze o sytuacji (szkolnej, zdrowotnej) dzieci, które zostały w nich umieszczone.
- **GOPS w Kobiórze:** Asystenci nie podjęli współpracy z właściwymi miejscowo koordynatorami rodzinnej pieczy zastępczej, w celu przygotowania i realizacji planów pomocy dzieciom objętym tą pieczą, ani też nie brali udziału w procesie oceny sytuacji tych dzieci, przede wszystkim z powodu – jak tłumaczyli asystenci – braku inicjatywy ze strony koordynatora.
- **GOPS w Mielnie-Unieściu:** W procesie oceny sytuacji dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej czynnie zaangażowany był asystent, który – na zaproszenie PCPR – spotkał się z koordynatorem pieczy, rodzinami – zastępczą i biologiczną oraz pedagogiem szkolnym. Na spotkaniu nastąpiła wymiana informacji, w celu poznania aktualnej sytuacji dzieci i rodzin. Podjęte działania zakończyły się sukcesem w postaci powrotu dzieci w sierpniu 2014 r. do rodziny biologicznej.

Spośród 18 przedstawicieli zespołów kuratorskiej służby sądowej do wykonywania orzeczeń w sprawach rodzinnych i nieletnich 17 (94,4%) wypowiedziało się pozytywnie o współpracy z asystentami, a 15 uznało, że asystenci wprowadzili nową jakość w porównaniu z okresem, kiedy zadania te były wykonywane przez pracowników socjalnych. Również większość powiatowych

⁶² Jak wyżej – art. 77 ust. 3 pkt 2, art. 93 ust. 4 pkt 2, art. 96 oraz art. 100 ust. 1.

⁶³ Jak wyżej – art. 130 i art. 137 w związku z art. 135.

centrów pomocy rodzinie, współpracujących z OPS (11 z 14 – 78,6%) oceniło jako dobrą współpracę z asystentami. Krytyczne opinie wobec nich dotyczyły głównie braku doświadczenia i umiejętności w pracy z rodziną oraz niewystarczającej wiedzy zawodowej⁶⁴.

Asystentura w opinii przedstawicieli instytucji współpracujących z asystentami:

Idea asystenta, jako instytucji wsparcia rodziny, jest dobra, gdyż z założenia wprowadza nową jakość, polegającą na dotarciu do problemu w rodzinie i udzielaniu wsparcia w jego rozwiązaniu. Przed jej wprowadzeniem pracownik socjalny koncentrował się na udzieleniu pomocy materialnej rodzinie, ale nie pomagał w rozwiązaniu jej głównych problemów. Rodzina była pozostawiona sama sobie i często nieefektywnie korzystała z udzielonej pomocy, nie rozwiązując głównego problemu. Pracownikowi socjalnemu często trudno było uzyskać widoczne efekty, ponieważ członkowie rodziny zazwyczaj nie byli zadowoleni z wysokości pomocy materialnej, stąd był duży opór we współpracy z pracownikiem socjalnym. Nadto był on przeciążony pracą, w związku z czym nie mógł poświęcić rodzinie wystarczającego czasu (Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej, Szczecin).

Wprowadzenie do rodzin asystentów jest dobrym rozwiązaniem. Asystent jest w stanie poświęcić jej więcej czasu, niż kurator. Jego obecność w rodzinie nie jest łączona z ingerencją sądu, do której dochodzi w sytuacjach szczególnie kryzysowych. Praca asystentów jest znacznie lepiej oceniana przez kuratorów, niż praca pracowników socjalnych, którzy na ogół widzą problem z pozycji zza biurka, a ich działanie sprowadza się często do czynności biurokratycznych, np. do ustalania zasiłków, zamiast podejmowania faktycznej pracy z rodziną. Rodziny współpracujące z zaangażowanym w pracę asystentem czują, że mają wsparcie. Dobrze działający asystenci są postrzegani jako przyjaciele rodziny, a nie jako urzędnicy (...). W gminach, gdzie praca asystentów oceniana jest źle, asystenci, zdaniem kuratorów, nie wprowadzili żadnych zmian w funkcjonowaniu rodzin, z ich wizyt nic nie wynika, a obecność asystenta jest w niektórych przypadkach kojarzona z kolejną kontrolą. Zdarza się także, że proces interwencyjno-pomocowy podejmowany jest zbyt późno (Zespół Kuratorskiej Służby Sądowej, Świdnik).

Poziom współpracy pracowników PCPR z asystentami można ocenić pozytywnie. Funkcjonujący na terenie powiatu asystenci, zajmujący się wspieraniem rodzin, których dzieci zostały umieszczone w rodzinnych formach pieczy zastępczej, są zapraszani na zespoły ds. oceny sytuacji dziecka, na które stawiają się w miarę możliwości. Zazwyczaj asystenci kontaktują się w sprawach dotyczących rodzin, udzielają informacji o ich sytuacji. Należy jednak przyznać, iż liczba asystentów, którzy wspierają rodziny dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej jest mała. W nielicznych przypadkach zdarza się, że współpraca ze strony asystenta jest minimalna, co wynika z braku jego zaangażowania w swoje zadania, przeświadczeniu, że rodzina nie ma potencjału by się poprawić (PCPR w Chełmie).

3) Po zakończeniu współpracy z asystentem prowadzono monitoring rodzin, które z tego wsparcia korzystały, jednak w większości (58,8%) wykonywany był przez pracowników socjalnych, mimo iż monitorowanie należy do zadań asystenta rodziny⁶⁵. Sytuację tę tłumaczono najczęściej przerwami w zatrudnieniu asystentów, spowodowanymi niedoborem środków finansowych, a także częstymi zmianami na tych stanowiskach. Wskazywano też, że osoby nowozatrudnione, nie znające sytuacji w monitorowanych rodzin, mogą mieć trudności w ocenie, czy utrzymują one wypracowany standard funkcjonowania. Monitoring wykonywany był przez pracowników socjalnych niejako w „zastępstwie” nieobecnych asystentów. Jakkolwiek działanie to formalnie niezgodne z przyjętymi rozwiązaniami, było jednak pożyteczne. Pracownicy socjalni systematycznie realizują swoje zadania w przydzielonych rejonach opiekuńczych, znają środowisko objęte wsparciem asystenta (sporządzają m.in. wywiad środowiskowy i wspierają asystentów w ich pracy z rodziną).

- **MOPR w Chełmie:** W przypadku zaprzestania współpracy asystenta z rodziną dalszy sposób jej funkcjonowania monitorowany był przez pracownika socjalnego, podczas wizyt w środowisku, jak też w trakcie przeprowadzanych wywiadów. Wśród monitorowanych rodzin nie stwierdzono przypadku konieczności powrotu do pracy z asystentem rodziny.

⁶⁴ Informacje pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁵ Art. 15 ust. 1 pkt 16 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

- **GOPS w Grajewie:** Po zakończeniu pracy z rodziną asystent, a w okresie kiedy GOPS nie zatrudniał asystenta, tj. od 1 stycznia do 28 lutego 2014 r., pracownicy socjalni prowadzili monitoring sytuacji rodziny. Objęto nim cztery z pięciu rodzin, z którymi zakończono współpracę (z jedną rodziną utracono kontakt i zaniechano monitoringu). Monitoring prowadzono w formie comiesięcznych wizyt w rodzinach, które w czasie pracy z asystentem nie osiągnęły zakładanych celów lub osiągnęły je częściowo oraz kwartalnych wizyt w rodzinie, która osiągnęła zaplanowane efekty
- **MOPR w Bytomiu:** Po zakończeniu pracy z rodziną asystenci monitorowali jej funkcjonowanie we współpracy z pracownikiem socjalnym, a swoje czynności dokumentowali m.in. w kartach działań i podręcznych skoroszytach. Spośród rodzin objętych badaniem, w jednym przypadku nastąpiła konieczność powrotu do pracy z asystentem, gdyż podopieczna, po zamkniętym leczeniu odwykowym, wróciła do nałogu.

Dobre praktyki, przekazywanie informacji o rodzinie objętej wsparciem:

W przypadku zakończenia pracy asystenta z rodziną, ze względu na zmianę miejsca jej zamieszkania i brak możliwości dalszej współpracy, MOPS każdorazowo informował ośrodki pomocy społecznej, właściwe ze względu na nowe miejsce zamieszkania, o konieczności objęcia jej pomocą i wsparciem (MOPS w Chełmie).

4) We wszystkich skontrolowanych jednostkach nadzór nad pracą asystentów prowadzony był przez ich przełożonych w ramach konsultacji i wsparcia udzielanego asystentowi w trudnych sytuacjach, związanych z realizowanymi zadaniami, a także przez weryfikację sporządzanej dokumentacji. Dodatkowo niektóre jednostki korzystały również z informacji zwrotnych od rodzin objętych wsparciem, pozyskiwanych przy pomocy badań ankietowych (np. GOPS w Grajewie), czy też za pośrednictwem pracowników socjalnych (np. GOPS Dębe Wielkie).

Dobre praktyki, weryfikacja pracy i wsparcie asystenta rodziny:

Omawiano z asystentem każdy sporządzony przez niego dokument z realizacji zadań w pracy z rodziną i sporządzano miesięczne karty zadań. W ramach projektu prowadzona była ewaluacja początkowa i końcowa działań asystenta. Koordynator zarządzający (kierownik) ustalał wspólnie z asystentem i opiekunem kontraktu zadanie realizowane w następnym miesiącu oraz rozliczał asystenta z zadań zrealizowanych w miesiącu rozliczeniowym. Dwa razy w roku koordynator zarządzający przeprowadzał wśród rodzin ankiety oczekiwań w stosunku do asystentów i ankiety podsumowującą daną asystenturę (GOPS w Miękinii).

Dokumentacja sporządzana przez asystentów odzwierciedlała sytuację rodzin objętych wsparciem i w większości przypadków była prowadzona rzetelnie i systematycznie. W zależności od przyjętego wzoru przez OPS obejmowała m.in. diagnozę rodziny, plan pracy z rodziną, kartę indywidualnych konsultacji (z podpisem przedstawiciela rodziny), sprawozdanie z pracy z rodziną, informację o sytuacji podopiecznych oraz karty informacyjne rodziny.

Skontrolowane OPS sporządzały w latach 2012–2014 (I półrocze) półroczne sprawozdania rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy i przekazywały je do właściwego wojewody⁶⁶. **Odnotowano przypadki nieterminowego przekazania tych sprawozdań (przez jeden OPS – 5,6%), bądź przekazywania sprawozdań zawierających błędne dane (przez 6 OPS – 33,3%).** Nieprawidłowości w wykazanych danych dotyczyły przede wszystkim liczby zatrudnionych asystentów (np. nie podano liczby asystentów zatrudnionych na koniec okresu sprawozdawczego, tylko łącznie wszystkich asystentów zatrudnionych w ciągu

⁶⁶ Według wzoru określonego w zał. 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 zastępczej (Dz. U z 2012 r., poz. 1371). Sprawozdania za okres od 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2012 r. były sporządzane według wzoru określonego w zał. nr 1 do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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).

roku, bądź też nie wykazano asystentów zatrudnionych w ramach projektu unijnego na umowę o świadczenie usług) oraz wydatków na wynagrodzenia (ujmowano je narastająco w II półroczu roku, zamiast oddzielnie za okresy półroczne).

3.2.2.3. Efekty działań podejmowanych przez asystentów rodziny

1) W latach 2012–2014 (do 30 września) współpracę z asystentami funkcjonującymi w objętych kontrolą OPS rozpoczęło 2.477, a zakończyło 1352 rodzin. Z tej liczby zaplanowane cele osiągnęły 534 rodziny (39,5%). Spośród 818 rodzin (60,5%), które nie osiągnęły zaplanowanych celów, 286 (35%) podjęło decyzję o rezygnacji z asystentury.

Ze wszystkich kontrolowanych jednostek, zatrudniających przynajmniej trzech asystentów na koniec roku, najwyższą skutecznością⁶⁷ wykazali się asystenci zatrudnieni w: GOPS w Miękinii – 85% rodzin zakończyło współpracę w wyniku osiągnięcia zaplanowanych celów, MOPS w Bytomiu – 52,1% i MOPS w Chełmie – 47,2%. Przeciętna skuteczność asystentów w badanym okresie wyniosła 39,5%. Najmniejsza była w MOPS w Sochaczewie (0%).

- **GOPS w Miękinii:** Wpływ na wysoką skuteczność działania asystentów miało przydzielenie każdemu z nich tylko jednej rodziny, w związku z czym mogli oni skupić się na jej problemach i trudnościach oraz słabych i mocnych stronach (indywidualizowanie pomocy), dysponując wystarczającym czasem (minimum 3 godziny tygodniowo). Ponadto asystentura wdrażana jest od 2009 r., w związku z czym pozytywne efekty przynoszą rozwiązania sprawdzone w praktyce, np. zapewnienie asystentom wsparcia w formie superwizji.
- **MOPS w Sochaczewie:** Zerową skuteczność dyrektor Ośrodka tłumaczyła częstymi zmianami na stanowisku asystenta, zaburzającymi płynność i efektywność pracy, odkładając tym samym w czasie osiągnięcie zamierzonych celów.

2) NIK zwraca uwagę, że w gminach, w których funkcjonują skontrolowane OPS, liczba rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych zmniejszyła się w latach 2010–2014 (do 30 września) o 1.345, tj. o 23%, co może m.in. wskazywać na pozytywne efekty działania asystentów w lokalnym (gminnym) środowisku.

- Spadek był systematyczny – z 5.842 rodzin w 2010 r. do 4.497 w 2014 r., przy czym w największym stopniu zmniejszenie nastąpiło w 2014 r. – o 734 rodziny, w porównaniu z 2013 r. (5.231 rodziny). W latach 2012–2014 spadek wyniósł 17,3% (983 rodziny).

Według danych pozyskanych z PCPR, współpracujących z kontrolowanymi jednostkami, liczba dzieci przekazanych do pieczy zastępczej w okresie funkcjonowania asystentów rodziny, tj. w latach 2012–2014 (do 30 września), zmniejszyła się o 41,9%, tj. o 238 dzieci (z 568 w 2012 r. do 330 w 2014 r.), przy czym w największym stopniu zmniejszenie nastąpiło w 2014 r. w porównaniu do 2013 r. – o 208 dzieci (o 38,7%). Spadek liczby dzieci przekazywanych do pieczy zastępczej wskazuje na pozytywny efekt funkcjonowania asystentów rodziny, ale mógł on również wynikać z nałożonego na gminy obowiązku współfinansowania takiego pobytu (od 1 stycznia 2012 r.), do wysokości 50% kosztów (w trzecim i następnym latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej).

Zmniejszyła się również liczba dzieci powracających w latach 2012–2014 z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych – o 53,6%, tj. o 111 dzieci (z 207 w 2012 r. do 96 w 2014 r.). Na spadek ten mógł mieć wpływ z kolei brak, bądź niewystarczająca współpraca asystentów z organizatorami i koordynatorami pieczy zastępczej oraz placówkami opiekuńczo-wychowawczymi, a także – jak zauważył PCPR w Chełmie – brak zaangażowania asystentów we wspieranie rodzin, w których przekazano dziecko do pieczy zastępczej, z powodu przeświadczenia o braku potencjału rodziny do zmiany.

⁶⁷ W przypadku mniejszych jednostek, wysoką skuteczność mieli również asystenci zatrudnieni w GOPS w Dębem Wielkim (66,7%), GOPS w Kobiórze (50%) i MGOPS w Połczynie-Zdroju (48%).

3) W pracy asystenta istotne były też mniejsze sukcesy, mierzone zrealizowaniem pewnych etapów pośrednich na drodze do trwałej i oczekiwanej zmiany (poprawy) sytuacji rodziny. Przykładowo spośród 101 asystentów, którzy udzielili odpowiedzi, 44 (43,6%) odnotowało wzrost umiejętności wychowawczych rodziców i poprawę ich relacji z dziećmi, 26 (25,7%) zmotywowało rodziców do podnoszenia kwalifikacji i szukania pracy, 25 (24,7%) pomogło w podjęciu terapii dla osób uzależnionych i współuzależnionych i tyle samo (25) wzmocniło umiejętności rodzin w gospodarowaniu domowym budżetem (trening ekonomiczny). Ośmiu asystentów (7,9%) poinformowało o odzyskaniu przez rodziców praw rodzicielskich i powrocie dzieci z pieczy zastępczej do rodzin biologicznych.

Asystenci o pozytywnych zmianach w rodzinach objętych wsparciem:

Z rodziną podopiecznej zaczęłam współpracować pod koniec 2012 r. Nadrzędnym celem był powrót czwórki dzieci z pieczy zastępczej do rodziny biologicznej. Współpraca z podopieczną od początku układała się dobrze – wypełniała wszystkie założenia planu, wdrażała się w sytuację zdrowotną i szkolną dzieci, a także zabierała dzieci na weekendy. Ponadto dokonała remontu mieszkania (malowanie), przy współpracy z miejscowym Zakładem Gospodarki Lokalowej. Ja pisałam pozytywne opinie do Sądu, uczestniczyłam również w rozprawie odnośnie powrotu dzieci do matki. Podopieczna wraz ze mną brała czynny udział w zespołach oceniających w siedzibie PCPR. Dzieci wróciły do domu matki biologicznej, na mocy postanowienia Sądu w grudniu 2013 r. Kluczowa dla osiągnięcia zamierzonego celu była współpraca z koordynatorem pieczy zastępczej. Podopieczna miała utrudnione zadanie, ponieważ na wychowaniu ma jeszcze młodsze dzieci i w momencie powrotu zamieszkiwało z nią troje dzieci, w tym najmłodsze miało dwa lata. Obecnie nadal jestem asystentem u podopiecznej ponieważ potrzebuje wsparcia w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Stale współpracuję z kuratorem zawodowym (MOPS w Mikołowie).

Podopieczna przed objęciem asystentury miała problemy w prawidłowym wypełnianiu ról rodzicielskich, nie dbała należycie o sytuację zdrowotną i szkolną dzieci, zapomniała o tym, że należy je ubezpieczyć indywidualnie (nie była zarejestrowana w urzędzie pracy). Mieszkała ze swoją matką, z którą żyła w konflikcie: matka celowo nie płaciła rachunków za prąd i gaz, aby zostały one odłączone. Nadrzędnym celem było to, aby podopieczna otrzymała lokal z zasobów gminy, co udało się z początkiem 2014 r. dzięki współpracy z Zakładem Gospodarki Lokalowej. Z podopieczną spisałam plan pracy, w którym zobowiązałam ją do rejestracji w Urzędzie Pracy i ukończenia „Szkoły dla rodziców”. Podopieczna wywiązała się z zobowiązań: ukończyła szkołę dla rodziców przy Stowarzyszeniu „Zmiana”, a obecnie podnosi swoje kwalifikacje zawodowe. Została zapisana do projektu „Zakontraktuj swoją przyszłość”, gdzie ukończyła już kurs na magazyniera i ma realizować kurs obsługi kasy fiskalnej. Podopieczna prawidłowo funkcjonuje w nowym mieszkaniu i dba o dzieci. Kolejnym celem, który będziemy realizować będzie aktywizacja zawodowa i poszukiwanie pracy. Kluczowym dla osiągnięcia celów było pokierowanie podopiecznej na zajęcia do Szkoły dla Rodziców oraz miana otoczenia, czyli wyprowadzenie się od matki (MOPS w Mikołowie).

Rodzina pełna z dwójką dzieci, głębokie, wieloletnie uzależnienie od alkoholu jednego z rodziców. Bez rezultatów w terapii ambulatoryjnej. Motywowanie do podjęcia leczenia stacjonarnego nie przynosiło na początku efektów. Rodzic z problemem alkoholowym nie widział problemu, nie dojrzał do leczenia i miał za złe, że formułuję takie propozycje. W związku z tym, że w rodzinie była założona niebieska karta, a klient stosował przemoc, musiałam skorzystać z pomocy policji i prokuratury. Wspólnymi siłami udało nam się umieścić go w ośrodku stacjonarnym, gdzie odbył terapię do końca. Obecnie żyje w dwuletniej abstynencji, kontynuuje leczenie, jest zupełnie innym człowiekiem. Cała rodzina miała cykliczny kontakt z psychologiem (MGOPS w Połczynie-Zdroju).

Kolejnym przykładem jest młody ojciec nadużywający alkoholu, samotnie wychowujący nieletnie dziecko. Tu wystarczyła implantacja, tzw. wszywka. Lek do implantacji otrzymałam za darmo od miejscowych księży, którzy pomagają osobą uzależnionym. Od początku do samego zabiegu chirurgicznego byłam przy kliencie. Od kilku miesięcy jest trzeźwym ojcem, czuje się dobrze, dziecko było dla niego głównym motywatorem, a moja perswazja przezwyciężyła strach. Dobrze pełni funkcję opiekuńczo-wychowawczą, jesteśmy na etapie aktywizacji zawodowej. W momencie kiedy podejmie pracę zawodową, usamodzielni się, a tym samym osiągnie sukces (MGOPS w Połczynie-Zdroju).

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Dobór jednostek do kontroli został dokonany w oparciu o liczbę asystentów rodziny zatrudnionych w latach 2012–2013 w ośrodkach pomocy społecznej, z uwzględnieniem gmin miejskich i wiejskich (na podstawie danych przekazanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej). W każdym województwie, w którym została przeprowadzona kontrola, wybrano OPS reprezentujące zróżnicowany poziom zatrudnienia asystentów. Dodatkowo, celem poznania opinii o funkcjonowaniu asystentów rodziny, pobrano informacje⁶⁸ od podmiotów nieobjętych kontrolą, tj. od 20 wójtów (burmistrzów, prezydentów) gmin niezatrudniających asystentów, 17 kierowników powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz od 18 funkcjonujących przy sądach rejonowych zespołów kuratorskiej służby sądowej, wykonujących orzeczenia w sprawach rodzinnych i nieletnich. W toku kontroli pobrano również wyjaśnienia od byłych i obecnych asystentów rodziny w kwestiach dotyczących m.in.: przyczyn rezygnacji z pracy asystenta, a także barier (przeszkód) w rozwoju asystentury.

Kontrolę przeprowadził: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Szczecinie i Wrocławiu.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do dyrektorów skontrolowanych powiatowych centrów pomocy rodzinie skierowano łącznie 18 wystąpień pokontrolnych⁶⁹, zawierających łącznie 17 wniosków pokontrolnych. W jednym przypadku adresat wystąpienia skorzystał z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu. Złożone zastrzeżenia zostały jednak wycofane, w związku z czym pozostawiono je bez rozpoznania⁷⁰. W odpowiedzi na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 10 wniosków, jeden nie został zrealizowany, a kolejne 6 jest w fazie realizacji. Wnioski dotyczyły m.in.:

- zapewnienia ciągłości finansowania asystentów rodziny, w celu utworzenia stabilnego kadrowo zespołu asysty rodzinnej, zdolnego do skutecznego i efektywnego realizowania powierzonych zadań;
- realizacji monitoringu sytuacji rodzin, z którymi zakończono współpracę przez asystenta rodziny;
- utrzymywania bezpośredniego kontaktu z placówkami opiekuńczo-wychowawczymi spoza obszaru miasta, w sprawach związanych z realizacją planów pomocy dzieciom, w tym zagadnień dotyczących oceny sytuacji dziecka;
- wykazywania w sprawozdaniach finansowo-rzeczowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej faktycznych (rzetelnych) danych;
- finansowania podnoszenia kwalifikacji przez asystentów rodziny, niezależnie od formy zatrudnienia;
- określania w planach pracy z rodziną terminów realizacji wyznaczonych celów.

⁶⁸ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁶⁹ Art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

⁷⁰ Jak wyżej – art. 55.

Analiza stanu prawnego

System pieczy zastępczej, to zespół osób, instytucji i działań mających na celu zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom, w przypadkach niemożności sprawowania opieki i wychowania przez rodziców. W ramach systemu funkcjonują placówki wsparcia dziennego, organizatorzy rodzinnej pieczy zastępczej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, ośrodki adopcyjne oraz podmioty, którym zlecono realizację zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁷¹.

Obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz organizacji pieczy zastępczej, w zakresie ustalonym ustawą, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej. W celu realizacji tego obowiązku współpracują one ze środowiskiem lokalnym, sądami i ich organami pomocniczymi, Policją, instytucjami oświatowymi, placówkami ochrony zdrowia, a także kościołami i związkami wyznaniowymi oraz organizacjami społecznymi⁷². W ramach podziału kompetencji, za wspieranie rodziny odpowiada gmina, natomiast powiat realizuje zadania z zakresu rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz usamodzielnienia wychowanków. Z kolei w gestii samorządu wojewódzkiego są zagadnienia związane z realizacją procesów adopcyjnych, a także funkcjonowaniem regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych.

Pracę z rodziną organizuje gmina lub podmiot pozarządowy, któremu gmina zleciła organizację tego zadania. Gdy wyznaczonym do organizowania pracy z rodziną podmiotem jest ośrodek pomocy społecznej, to może w nim zostać utworzony zespół ds. asysty rodzinnej⁷³.

Zadania pomocy społecznej⁷⁴ w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej.

Asystenta rodziny zatrudnia kierownik jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną lub podmiot pozarządowy, któremu gmina zleciła organizację pracy z rodziną. Praca asystenta jest wykonywana w ramach stosunku pracy w systemie zadaniowego czasu pracy albo umowy o świadczenie usług, do której, zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Praca asystenta nie może być łączona z wykonywaniem obowiązków pracownika socjalnego na terenie gminy, w której praca ta jest prowadzona. Asystent nie może prowadzić postępowań z zakresu świadczeń realizowanych przez gminę⁷⁵.

Asystentem rodziny może być osoba, która:

- posiada wykształcenie wyższe na kierunku pedagogika, psychologia, socjologia, nauki o rodzinie lub praca socjalna lub wykształcenie wyższe na dowolnym kierunku uzupełnione szkoleniem z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną i udokumentuje co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub studiami podyplomowymi obejmującymi zakres programowy szkolenia i udokumentuje co najmniej roczny staż pracy z dziećmi lub rodziną lub wykształcenie średnie i szkolenie z zakresu pracy z dziećmi lub rodziną, a także udokumentuje co najmniej trzyletni staż pracy z dziećmi lub rodziną⁷⁶;

⁷¹ Art. 2 ust. 2 i 3 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷² Jak wyżej – art. 3 ust. 1 i 2.

⁷³ Jak wyżej – art. 10 ust. 1 i 2.

⁷⁴ Art. 110 ustawy o pomocy społecznej.

⁷⁵ Art. 17 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷⁶ Jak wyżej – art. 12 ust. 1 pkt 1.

- nie jest i nie była pozbawiona władzy rodzicielskiej oraz władza rodzicielska nie jest jej zawieszona, ani ograniczona, wypełnia obowiązek alimentacyjny – w przypadku, gdy taki obowiązek w stosunku do niej wynika z tytułu egzekucyjnego, nie była skazana prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił liczbę godzin i zakres programowy szkoleń oraz kwalifikacje osób je prowadzących⁷⁷. Na asystentach ciąży obowiązek systematycznego podnoszenia kwalifikacji w zakresie pracy z dziećmi lub rodziną, w szczególności przez udział w szkoleniach i samokształcenie⁷⁸.

Przydzielenie asystenta rodziny odbywa się w drodze procedury opisanej w ustawie. Gdy ośrodek pomocy społecznej poweźmie informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadza w tej rodzinie wywiad środowiskowy. Jeżeli z analizy sytuacji rodziny wynika konieczność przydzielenia jej asystenta, pracownik socjalny wnioskuje do kierownika ośrodka pomocy społecznej o jego przydzielenie. Po otrzymaniu wniosku kierownik ośrodka pomocy społecznej przydziela rodzinie asystenta rodziny lub występuje o jego przydzielenie do jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną bądź do podmiotu pozarządowego, któremu gmina zleciła organizację pracy z rodziną⁷⁹. Do 31 grudnia 2014 r., przydzielenie rodzinie asystenta lub wystąpienia o jego przydzielenie miało charakter fakultatywny⁸⁰. Od 1 stycznia 2015 r. ma charakter obligatoryjny.

Podstawą działania asystentów rodziny jest plan pracy z rodziną, opracowywany i realizowany we współpracy z członkami rodziny i w konsultacji z pracownikiem socjalnym. W przypadku dziecka umieszczonego w pieczy zastępczej, plan pracy z rodziną (skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonemu w tej formie opieki) jest opracowywany we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej. Rolą asystenta jest pomoc rodzinie w poprawie jej sytuacji życiowej, nauka prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także pomoc w rozwiązywaniu problemów socjalnych, psychologicznych i wychowawczych. Ponadto asystent powinien wspierać aktywność społeczną i zawodową rodziny, motywować jej członków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Do zadań asystenta należą także: motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców kształtujących prawidłowe wzorce rodzicielskie i umiejętności psychospołeczne, udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności przez udział w zajęciach psychoedukacyjnych, interwencje w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci. Kolejnymi zadaniami asystenta są także: dokumentowanie pracy z rodziną, dokonywanie okresowej, co najmniej półrocznej oceny sytuacji rodziny i przekazywanie jej podmiotowi zatrudniającemu asystenta, monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną. Asystent w swojej pracy współpracuje z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się

⁷⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. Nr 272, poz. 1608).

⁷⁸ Art. 12 ust. 2 ustawy w sprawie wspierania rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁷⁹ Jak wyżej – art. 11.

⁸⁰ Jak wyżej – art. 232a.

w działaniach na rzecz dziecka i rodziny jak również z zespołem interdyscyplinarnym lub grupa roboczą⁸¹ lub innymi podmiotami, których pomoc przy wykonywaniu zadań uzna za niezbędną⁸². Asystent może mieć pod swoją opieką w tym samym czasie nie więcej niż 15 rodzin⁸³.

W zakresie funkcjonowania asystentów rodziny, do zadań własnych gminy należy: opracowanie i realizacja trzyletnich gminnych programów wspierania rodziny, tworzenie możliwości podnoszenia kwalifikacji przez asystentów, a także tworzenie i rozwój systemu opieki nad dzieckiem. Gminy są też zobowiązane do finansowania podnoszenia kwalifikacji przez asystentów. Kolejnym zadaniem własnym gminy jest również prowadzenie monitoringu sytuacji dziecka z rodziny zagrożonej kryzysem lub przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, zamieszkałego na jej terenie⁸⁴. Do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez gminę zgodnie z wytycznymi wojewody, należy wykonywanie zadań wynikających z rządowych programów z zakresu wspierania rodziny⁸⁵.

Rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka obejmuje się opieką koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. W przypadku nieobjęcia ich opieką koordynatora, jego zadania wykonuje organizator rodzinnej pieczy zastępczej⁸⁶. Organizatorem rodzinnej pieczy zastępczej jest wyznaczona przez starostę jednostka organizacyjna powiatu lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania⁸⁷. Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej jest zatrudniany przez organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Asystent rodziny współpracuje z koordynatorem w sytuacji objęcia dziecka tą formą opieki, w zakresie przygotowania planu pomocy dziecku, umieszczonemu w pieczy zastępczej oraz planu pracy z rodziną takiego dziecka. Z asystentem rodziny współpracuje również placówka opiekuńczo-wychowawcza, w której dziecko zostało umieszczone.

W ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej przewidziano wprowadzenie programu na dofinansowanie zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w tym na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem asystentów rodziny. Ww. dofinansowanie dotacją celową z budżetu państwa przewidziane zostało w okresie 6 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do końca 2017 r.⁸⁸. W 2012 r. przyjęto *Resortowy Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2012*, w 2013 r. – *Resortowy Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na rok 2013 – asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, natomiast w 2014 r. – *„Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na rok 2014*.

Wspieranie rodziny jest prowadzone za jej zgodą i z jej aktywnym udziałem⁸⁹, jednak sąd opiekuńczy, jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, może wydać odpowiednie zarządzenie, w którym zobowiąże rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w tym do pracy z asystentem rodziny. Sąd opiekuńczy może również poddać wykonywanie władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego⁹⁰.

⁸¹ Art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 ze zm.).

⁸² Art. 15 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸³ Jak wyżej – art. 15 ust. 4. Do 31 grudnia 2014 r. asystent nie mógł mieć pod opieką więcej niż 20 rodzin w tym samym czasie.

⁸⁴ Jak wyżej – art. 176.

⁸⁵ Jak wyżej – art. 177.

⁸⁶ Art. 77 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

⁸⁷ Jak wyżej – art. 190.

⁸⁸ Jak wyżej – art. 247.

⁸⁹ Jak wyżej – art. 8 ust. 3.

⁹⁰ Art. 109 § 1 i § 2 pkt 3 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.).

Asystenci rodziny w kontrolowanych jednostkach

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK w	Jednostki objęte kontrolą	Liczba asystentów ogółem zatrudnionych na koniec roku/badania				Liczba asystentów zatrudnionych na umowę o świadczenie usług (na koniec roku/badania)				Wydatki OPS ogółem w latach 2012–2014* na rzecz asystentów rodziny (w tys. zł)				Udział środków własnych OPS w wydatkach na rzecz asystentów rodziny w latach 2012–2014*	Udział dotacji (z Programu) w wydatkach na rzecz asystentów rodziny w latach 2012–2014*	Efekty pracy asystentów w badanym okresie:					
			2012	2013	2014		2012	2013	2014		2012	2013	2014				RW	ZK	OC	%	BOC	%
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
		GOPS w Mielnie-Unieściu	2	4	3	2	3	2	160,1	36,1	107,5	16,5	22,6	67,1	20	4	1	25,0	3	75,0	3	100,0
	1.	MOPR w Szczecinie	28	31	29	0	0	0	2.525,4	1.182,0	909,6	433,7	46,8	36,0	1.042	608	231	38,0	377	62,0	181	48,0
		MGOPS w Połczynie-Zdroju	2	2	2	0	2	1	193,1	49,3	143,7	0,0	25,6	74,4	61	25	12	48,0	13	52,0	7	53,9
	2.	MOPS w Łapach	3	4	4	0	1	0	593,5	388,9	204,6	0,0	65,5	34,5	77	34	16	47,1	18	52,9	2	11,1
		GOPS w Grajewie	2	1	1	2	0	0	68,5	9,3	43,8	15,4	13,5	64,0	19	6	1	16,7	5	83,3	3	60,0
		MOPS w Augustowie	2	2	2	2	1	0	169,7	57,2	112,5	0,0	33,7	66,3	49	29	7	24,1	22	75,9	22	100,0
	3.	MOPS w Bytomiu	17	17	17	0	0	0	2.121,7	845,6	551,2	724,9	39,8	26,0	543	376	196	52,1	180	47,9	0	0,0
		MOPS w Mikołowie	8	3	5	5	0	1	369,6	196,4	120,5	52,7	53,1	32,6	69	20	4	20,0	16	80,0	9	56,3
		GOPS w Kobiórze	1	1	1	1	1	1	44,3	16,4	10,2	17,7	37,0	23,1	9	4	2	50,0	2	50,0	1	50,0
	4.	GOPS Miękinia	8	9	7	8	9	7	277,6	37,8	0,0	239,8	13,6	0,0	27	20	17	85,0	3	15,0	2	66,7
		MOPS Oleśnica	2	3	4	2	3	4	107,6	30,1	77,6	0,0	27,9	72,1	50	18	3	16,7	15	83,3	1	6,7
		MOPS Legnica	7	4	6	7	0	0	301,1	79,3	221,8	0,0	26,4	73,7	130	81	7	8,6	74	91,4	6	8,1
	5.	MOPS w Chełmie	6	4	5	6	0	0	257,8	31,0	226,8	0,0	12,0	88,0	109	36	17	47,2	19	52,8	8	42,1
		MOPS w Łęcznej	2	2	2	2	2	2	64,2	0,0	64,2	0,0	0,0	100,0	89	12	1	8,3	11	91,7	10	90,9
		OPS w Niemcach	1	1	1	1	1	1	41,7	13,9	27,8	0,0	33,4	66,7	20	5	2	40,0	3	60,0	1	33,3
	6.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	2	2	2	1	1	1	118,7	79,6	39,1	0,0	67,1	32,9	15	3	2	66,7	1	33,3	1	100,0
		MOPS Pruszków	2	4	5	0	0	0	285,9	0,0	51,5	234,5	0,0	18,0	84	34	15	44,1	19	55,9	15	78,9
		MOPS Sochaczew	2	2	3	0	0	0	129,4	15,6	113,8	0,0	12,1	87,9	64	37	0	0,0	37	100,0	14	37,8
x	Ogółem		97	96	99	39	24	20	7.830,0	3.068,7	3.026,1	1.735,2	39,2	38,6	2.477	1.352	534	39,5	818	60,5	286	35,0

* Do 30 września 2014 r.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Wykaz jednostek objętych kontrolą	
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pruszkowie
	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sochaczewie
	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dębem Wielkim
Delegatura NIK w Białymstoku	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łapach
	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Grajewie
	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Augustowie
Delegatura NIK w Katowicach	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mikołowie
	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kobiórze
	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Bytomiu
Delegatura NIK w Lublinie	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie
	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łęcznej
	Ośrodek Pomocy Społecznej w Niemcach
Delegatura NIK w Szczecinie	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Mielnie-Unieściu
	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Szczecinie
	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Połczynie-Zdroju
Delegatura NIK we Wrocławiu	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy
	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Miękinii
	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Oleśnicy

Wykaz aktów prawnych

- 1) Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2015 r., poz. 332).
- 2) Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.).
- 3) Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, ze zm.).
- 4) Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o kuratorach sądowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 795 ze zm.).
- 5) Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2012 r., poz. 788 ze zm.).
- 6) Ustawa z dnia 28 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1202).
- 7) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szkoleń na asystenta rodziny (Dz. U. Nr 272, poz. 1608).
- 8) 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. z 2012 r., poz. 1371).
- 9) Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej 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). Uchylone z dniem 9 grudnia 2012 r.
- 10) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1786).
- 11) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 12 czerwca 2003 r. w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (Dz. U. z 2014 r., poz. 989).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
8. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Sejmu RP
14. Szef Kancelarii Senatu RP
15. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
16. Minister Pracy i Polityki Społecznej
17. Minister Finansów
18. Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast (w wersji elektronicznej)