

Sylvia Lisowska

# *Asystent rodziny – podsumowanie pierwszego półrocza obowiązywania*

*Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*

Family assistant – recapitulation of the first half of the year applying of Family Support and Substitute Care Act

## I. WSTĘP

Mija kolejny rok, w którym w polskim porządku prawnym występuje asystent rodziny. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ogólnego obrazu funkcjonowania pracy rodziny z asystentem, a także próba oceny skuteczności tej formy wsparcia rodziny w pierwszym półroczu obowiązywania uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 9 czerwca 2011 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej<sup>1</sup>. Powyższe dokonane zostanie w oparciu o dane udostępnione przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej<sup>2</sup>.

Na podstawie analizy praktyki, danych statystycznych oraz badań naukowych ustawodawca skonstatował, iż dotychczasowy model organizacji opieki nad dziec-

kiem i rodziną nie zawiera wystarczających rozwiązań, które zapewniłyby spójny system wspierania rodziny przeżywającej trudności w sprawowaniu funkcji wychowawczo-opiekuńczych. Jednym z mankamentów ówczesnego modelu był brak odpowiednich regulacji prawnych, które motywowałyby gminy do działań na rzecz pozostawienia dziecka w lokalnym środowisku rodzinnym. W ramach działań profilaktycznych skierowanych do rodzin zagrożonych dysfunkcją lub przeżywających trudności, wskazaną ustawą wprowadzono instytucję „asystenta rodziny”, którego zadaniem jest prowadzenie systematycznej, bezpośredniej pracy z rodziną. Celem pracy asystenta jest osiągnięcie przez rodzinę takiego poziomu stabilności życiowej, która umożliwi jej wychowywanie dzieci<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. z 2011, Nr 149, poz. 887 z późniejszymi zmianami, zwana dalej ustawą.

<sup>2</sup> Dane zbiorcze pochodzące ze sprawozdań rzeczowo-finansowych sporządzonych przez gminy za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r., udostępnione przez Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dostępne w prywatnym archiwum w formie elektronicznej).

<sup>3</sup> Uzasadnienie projektu z dnia 9 września 2010 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, <http://www.mpips.gov.pl> (stan na 9 lipca 2013).

## II. PRACA ASYSTENTA RODZINY JAKO FORMA REALIZACJI ZADAŃ WŁASNYCH GMIN

Przepisy nowo obowiązującej ustawy wyraźnie nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych<sup>4</sup>. Wspieranie rodziny prowadzone jest w formie pracy z rodziną oraz pomocy w opiece i wychowaniu dziecka<sup>5</sup>. Praca z rodziną, zgodnie z przyjętą regulacją, jest zadaniem realizowanym przez gminę lub podmiot, któremu gmina zleciła realizację tego zadania<sup>6</sup>. Ustawa w swojej treści wprost wskazuje, iż praca z rodziną przeżywającą trudności poprzez m.in. zapewnienie rodzinie jej wsparcia i pomocy asystenta rodziny należy do zadań własnych gminy<sup>7</sup>. Dodatkowo uchwalone w dniu 9 czerwca 2011 r. przepisy nakładają na gminy obowiązek sporządzania sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny oraz przekazywania ich właściwemu wojewodzie<sup>8</sup>.

Sposób sporządzania oraz termin przekazywania wojewodzie przedmiotowych spra-

wozdań został określony w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej<sup>9</sup>. Zgodnie ze wskazanym aktem wykonawczym, gminy dwa razy do roku przedkładają wojewodzie sprawozdania zawierające informacje za poprzednie półrocze<sup>10</sup>. Wedle określonego przez ustawodawcę wzoru, przedmiotowe sprawozdania zawierają dane na temat liczby funkcjonujących w gminie asystentów rodziny, form ich zatrudnienia, podmiotu zatrudniającego, wydatków na wynagrodzenia i pochodne, liczby rodzin korzystających z usług asystentów, w tym liczby rodzin zobowiązanych do pracy z asystentem przez sąd, przeciętnego czasu pracy asystenta z rodziną, a także liczby rodzin, które zakończyły pracę z asystentem z uwagi na osiągnięcie celów, brak efektów, zmianę metody pracy oraz zaprzestanie współpracy przez rodzinę<sup>11</sup>.

Z uwagi na krótki czas obowiązywania przedmiotowej ustawy, sprawozdania stanowiące podstawę poniższej prezentacji obejmują okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r.

<sup>4</sup> Art. 3 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym 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.

<sup>5</sup> Art. 8 ust. 2 ustawy.

<sup>6</sup> Art. 10 ust. 1 ustawy; ze sporządzonych przez gminy sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. wynika, iż gminy w znacznej większości zlecały zatrudnianie asystentów rodziny ośrodkom pomocy społecznej.

<sup>7</sup> Art. 176 pkt. 3 a) ustawy.

<sup>8</sup> Art. 176 pkt. 6) ustawy.

<sup>9</sup> 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, Nr 0, poz. 240, zwane dalej rozporządzeniem.

<sup>10</sup> Zgodnie z brzmieniem § 3 rozporządzenia gmina składa wojewodzie sprawozdania z wykonywania zadań za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca - w terminie do dnia 31 lipca danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia - w terminie do dnia 31 stycznia roku następnego; wojewoda przekazuje zbiorcze sprawozdanie półroczne z wykonywania zadań ministrowi właściwemu do spraw rodziny za okres od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca - w terminie do dnia 20 sierpnia danego roku oraz za okres od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia - w terminie do dnia 20 lutego roku następnego.

<sup>11</sup> Załącznik nr 1 Tabela B. Asystenci rodziny 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 zawiera wzór sprawozdania precyzującego, jako informacje o pracy asystentów z rodzinami gmina przekazuje wojewodzie.

### III. PODSUMOWANIE PIERWSZEGO PÓŁROCZA OBOWIĄZYWANIA USTAWY O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ – INFORMACJE OGÓLNE

Przed przejściem do wnikliwej analizy danych zawartych w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych, w pierwszej kolejności przedstawione zostaną podstawowe informacje na temat pierwszego półrocza funkcjonowania w porządku prawnym asystenta rodziny. Jak wynika z udostępnionych przez gminy informacji, w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. na terytorium całego kraju zatrudnionych zostało 1 048 asystentów rodziny. Liczba rodzin korzystających z ich usług wyniosła w tym okresie 7 572. Asystenci zakończyli pracę z 430 rodzinami, przy czym ze względu na osiągnięcie celów tylko ze 128. Z kolei aż 222 rodziny same zaprzestały korzystania z tej formy wsparcia. Na wydatki związane z wynagrodzeniami asystentów rodziny oraz pochodnymi kosztami przeznaczono w skali kraju kwotę 8 168 265 zł. Przeciętny czas pracy asystenta z rodziną wynikający z danych wyniósł 3 miesiące.

Przenosząc powyższe dane na poziom wojewódzki wskazać należy, że największa liczba asystentów została zatrudniona w województwach mazowieckim i śląskim (odpowiednio 111 i 101), najmniejsza zaś w województwie podlaskim i opolskim (odpowiednio 18 i 19). Największa liczba rodzin korzystająca z usług asystentów wyniosła 917 w województwie śląskim, najmniejsza – 125 w województwie opolskim. Liczba rodzin, z którymi asystent zakończył pracę z uwagi na osiągnięcie celów największa była w województwach lubuskim oraz małopolskim (24), zerowa zaś w woje-

wództwach opolskim i warmińsko-mazurskim. Największe wydatki na wynagrodzenia asystentów poniosły gminy z województwa wielkopolskiego – łącznie aż 1 946 697 zł. Dla porównania w województwie podlaskim wydano na ten cel 85 102 zł.

Wskazane powyżej dane skoncentrowane są na wartościach skrajnych wykazywanych przez gminy poszczególnych województw w skali całego kraju. W celu bardziej obrazowego przedstawienia sposobu funkcjonowania w pierwszym półroczu obowiązywania ustawy przewidzianej nią formy wsparcia rodziny w postaci pracy z asystentem, poniżej dane te zostaną zaprezentowane na poziomie poszczególnych województw. Przedstawione zostaną m.in. wyniki badań odnoszące się do wpływu wydatków poczynionych na pracę asystentów rodziny sposobu finansowania przez gminy zadań z zakresu wspierania rodziny, okresów korzystania przez rodziny z pomocy asystentów, liczby rodzin przypadających na jednego asystenta oraz współpracy asystenta rodzinnego z sądami.

### IV. PODSUMOWANIE PIERWSZEGO PÓŁROCZA OBOWIĄZYWANIA USTAWY O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ W KONTEKŚCIE WYDATKÓW ORAZ SPOSOBÓW ICH FINANSOWANIA

Na podstawie zestawienia wskazanych przez gminy poszczególnych województw wydatków w stosunku do liczby rodzin korzystających w tych województwach z pomocy asystenta otrzymano wysokość wydatków na jedną rodzinę. Za okres przypadający od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. średni koszt wydatków na pracę asystenta z jedną rodzi-

ną wyniósł średnio w skali kraju 1 127,43 zł. Najwyższe wydatki zostały wykazane w województwach wielkopolskim oraz łódzkim (odpowiednio 2 515, 11 zł oraz 1 684, 84 zł). Dla porównania, koszt pracy asystenta z jedną rodziną poniesiony w województwie podlaskim wyniósł 612, 24 zł.

Kontynuując temat wydatków przypomnieć należy, że zapewnienie rodzinie przeżywającej trudności wsparcia i pomocy asystenta rodziny należy zgodnie z ustawą do zadań własnych gminy<sup>12</sup>. Nie mniej jednak omawiana regulacja prawna przewidziała możliwość udzielania jednostkom samorządu terytorialnego dotacji celowych z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny<sup>13</sup>. Z przeprowadzonych badań wynika, iż finansowanie wydatków na wynagrodzenia asystentów rodziny wraz z pochodnymi odbywa się w znacznej mierze z budżetu gminy – w skali kraju wydatki te wynoszą 72,84 %. W tym miejscu wskazać należy, iż gminy tylko jednego województwa wykazały finansowanie wydatków związanych z funkcjonowaniem asystentów rodziny z innych źródeł niż budżet gminy – mianowicie gminy z województwa małopolskiego.

Można przypuszczać, iż na poziom wskazanych wydatków wpływ ma forma umowy, na podstawie której asystenci wykonują swoje zadania. Zgodnie z ustawą może ona przybrać formę umowy o pracę w systemie zadaniowe-

go czasu pracy albo umowy o świadczenie usług – umowy zlecenia<sup>14</sup>. W 12 województwach dominującą formą zatrudniania asystentów rodziny jest umowa o pracę. Województwem, w którym aż 82,14 % asystentów wykonuje swoje zadania w oparciu o umowy o świadczenie usług, jest województwo warmińsko-mazurskie.

## V. PODSUMOWANIE PIERWSZEGO PÓŁROCZA OBOWIĄZYWANIA USTAWY O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ W KONTEKŚCIE CZASU PRACY ASYSTENTÓW Z RODZINAMI ORAZ LICZBY RODZIN PRZYPADAJĄCYCH NA JEDNEGO ASYSTENTA RODZINY

Następne zagadnienie poddane analizie dotyczy okresu, w jakim rodziny korzystały z usług asystentów rodziny. Przyjęty przez ustawodawcę wzór sprawozdań rzeczowo-finansowych dotyczących asystentów rodziny przewiduje trzy okresy, dla których gminy wykazują liczbę rodzin korzystającą z tej formy wsparcia, mianowicie do 3 miesięcy, powyżej 3 miesięcy do 12 miesięcy oraz powyżej jednego roku. Z przeprowadzonych badań wynika, iż ogólnie w skali kraju asystent najczęściej prowadził pracę z rodziną w okresie do 3 miesięcy – ok. 60 % ogólnej liczby rodzin w takim okresie korzystało z tej formy pomocy. W okresie powyżej 3 miesięcy do 12 miesięcy ze wsparcia

<sup>12</sup> Art. 176 pkt. 3 a) ustawy.

<sup>13</sup> Art. 197 ust. 1 i 2 ustawy, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie zadań własnych z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, przy czym wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% wydatków przeznaczonych na realizację zadania. Jeżeli środki przeznaczone na dotacje pochodzą z rządowych programów wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, wysokość dotacji nie może przekroczyć 70% wydatków przeznaczonych na realizację zadania.

<sup>14</sup> Art. 17 ust. 2 ustawy.

korzystało ok. 40 %, zaś tylko ok. 1% powyżej roku. Jak już wspomniano powyżej, niniejsze opracowanie dokonane jest na podstawie pierwszych w czasie obowiązywania ustawy sprawozdań rzeczowo-finansowych i obejmuje tylko okres jednego półrocza. W związku z tym do opisanych w bieżącym akapicie danych należy odnieść się z pewną ostrożnością. Mianowicie liczba rodzin wykazanych przez gminy w rubryce dotyczącej zakończonej współpracy w żaden sposób nie odpowiada liczbie rodzin, które korzystały z usług asystenta w okresie do 3 miesięcy. Oznaczać to może, iż na dzień sporządzania sprawozdań gminy wykazywały również rodziny, z którymi przewidywany okres pracy wynosił do 3 miesięcy, a bieg tego okresu nie zakończył się do dnia 30 czerwca 2012 r. W związku z czym należy przyjąć, iż dopiero sprawozdania za kolejne okresy wiarygodniej odzwierciedlą faktyczne okresy pracy asystenta z rodziną.

Kolejną kwestią, wokół której prowadzono badania, była liczba rodzin, z który-

mi jednocześnie praca z asystentem powinna się odbywać. W uzasadnieniu projektu ustawy przyjęto, że efektywna praca asystenta może odbywać się wtedy, gdy ma on pod opieką nie więcej niż 20 rodzin. Taka dopuszczalna liczba rodzin, z którymi asystent prowadzi pracę została określona docelowo w obowiązującej ustawie<sup>15</sup>. Jednocześnie ustawodawca zaznacza, że liczba ta jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań. Z przedłożonych przez gminy sprawozdań za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r. wynika, iż średnio w skali kraju na jednego asystenta rodziny przypada 7 rodzin. Oznacza to, że założenia ustawowe pracy asystenta z 20 rodzinami realizowane są tylko w 34, 57 %. Być może jest to sygnał, iż asystenci nie są w stanie jednocześnie wspierać aż 20 rodzin. Źródłem takiego stanu rzeczy może być ilość i rodzaj zadań, jakie zgodnie z ustawą mają realizować asystenci podejmujący pracę z rodziną<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Art. 15 ust. 4 ustawy, zgodnie z którym liczba rodzin, z którymi jeden asystent rodziny może w tym samym czasie prowadzić pracę, jest uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań, jednak nie może przekroczyć 20.

<sup>16</sup> Art. 15 ust. 1, zgodnie z którym do zadań asystenta rodziny należy w szczególności opracowanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z członkami rodziny i konsultacji z pracownikiem socjalnym; opracowanie, we współpracy z członkami rodziny i koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej, planu pracy z rodziną, który jest skoordynowany z planem pomocy dziecku umieszczonego w pieczy zastępczej; udzielanie pomocy rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego; udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów socjalnych; udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów psychologicznych; udzielanie pomocy rodzinom w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi; wspieranie aktywności społecznej rodzin; motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych; udzielanie pomocy w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej; motywowanie do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych; udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych; podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci; prowadzenie dokumentacji dotyczącej pracy z rodziną; dokonywanie okresowej oceny sytuacji rodziny, nie rzadziej niż co pół roku, i przekazywanie tej oceny kierownikowi jednostki organizacyjnej gminy, która organizuje pracę z rodziną; monitorowanie funkcjonowania rodziny po zakończeniu pracy z rodziną; sporządzanie, na wniosek sądu, opinii o rodzinie i jej członkach; współpraca z jednostkami administracji rządowej i samorządowej, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny; współpraca z zespołem interdyscyplinarnym lub grupą roboczą, o których mowa w art. 9a ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493, z późn. zm.<sup>3)</sup>), lub innymi podmiotami, których pomoc przy wykonywaniu zadań uzna za niezbędną.

## VI. PODSUMOWANIE PIERWSZEGO PÓŁROCZA OBOWIĄZYWANIA USTAWY O WSPIERANIU RODZINY I SYSTEMIE PIECZY ZASTĘPCZEJ W KONTEKŚCIE WSPÓŁPRACY Z SĄDAMI

Sprawozdania rzeczowo-finansowe gmin z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny w części dotyczącej asystentów rodziny zawierają również dane dotyczące liczby rodzin zobowiązanych do pracy z asystentem przez sąd. Ustawa zakłada realizację przez jednostki samorządu terytorialnego obowiązku wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych we współpracy z różnymi instytucjami, w tym sądami<sup>17</sup>. Wśród zadań asystenta ustawa wymienia sporządzanie, na wniosek sądu, opinii o rodzinie i jej członkach<sup>18</sup>. Przyjęcie przez sejm nowych przepisów prawnych skutkowało również zmianą przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego<sup>19</sup>. Nowelizacji uległ przepis nadający sądom opiekuńczym możliwość wydawania odpowiednich zarządzeń celem ochrony dobra dziecka<sup>20</sup>. Obok np. poddania wykonywania władzy rodzicielskiej stałemu nadzorowi kuratora sądowego, w obecnym stanie prawnym sąd może również zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w tym do pracy z asystentem rodziny.

Z przedłożonych przez gminy sprawozdań wynika, iż na wszystkie rodziny korzystające z usług asystenta, czyli z 7 572, tylko 4, 07 % stanowiły rodziny zobowiązane do tego przez sądy. W pozostałym zakresie należy więc przyjąć, że praca asystentów z rodziną jest efektem działań ośrodków pomocy społecznej, a właściwie przeprowadzających wywiad i występujących z wnioskiem o przydzielenie rodzinie asystenta pracowników socjalnych<sup>21</sup>.

Z uwagi na fakt, iż podział administracyjny kraju nie pokrywa się z właściwością miejscową sądów, dane obrazujące stosowanie przez sądy nowego rozwiązania poprzez zobowiązanie rodzin do pracy z asystentem zostały ujęte z zastosowaniem podziału odpowiadającego siedzibom oraz obszarom właściwości sądów apelacyjnych. Informacje ze sprawozdań gmin wykazujących na swoim obszarze stosowanie przez sądy nowego rozwiązania, zostały dostosowane wg obszaru właściwości sądów rejonowych, objętych przez właściwość sądów okręgowych znajdujących się w obszarze właściwości 11 sądów apelacyjnych.

Opracowane w powyższy sposób dane zostały następnie zestawione w sposób: liczba rodzin zobowiązanych do pracy przez sąd na obszarze siedzib poszczególnych sądów apelacyjnych w stosunku do ogólnej liczby

<sup>17</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy.

<sup>18</sup> Art. 15 ust. 1 pkt. 17.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 1964, Nr 9, poz. 59 z późniejszymi zmianami, zwana dalej Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym.

<sup>20</sup> Art. 109 § 2 pkt. 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

<sup>21</sup> Art. 11 ust. 1, 2 i 3 ustawy, zgodnie z którym w przypadku, gdy ośrodek pomocy społecznej poweźmie informację o rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, pracownik socjalny przeprowadza w tej rodzinie wywiad środowiskowy, na zasadach określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.<sup>2)</sup>). Po przeprowadzeniu wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy sytuacji rodziny. Jeżeli z analizy wynika konieczność przydzielenia rodzinie asystenta rodziny, pracownik socjalny występuje do kierownika ośrodka pomocy społecznej z wnioskiem o jego przydzielenie.

rodzin zobowiązanych do pracy przez sąd na terenie całego kraju. Badanie to wykazało, że najwięcej rodzin zostało zobowiązanych do pracy z asystentem w gminach, dla których właściwy jest Sąd Apelacyjny w Poznaniu. Z kolei najmniej takich rodzin w omawianym okresie było w gminach, dla których właściwy jest Sąd Apelacyjny w Rzeszowie. Niestety na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych gmin nie jest możliwe zbadanie, czy ten rodzaj czynności podejmowanych przez sądy jest skuteczny dla ochrony dobra dziecka. Opracowane dane jednoznacznie jednak obrazują faktyczne stosowanie przez te organy nowego rozwiązania.

## VII. PRÓBA OCENY SKUTECZNOŚCI PRACY ASYSTENTÓW Z RODZINAMI W OPARCIU O DANE WYNIKAJĄCE ZE SPORZĄDZONYCH PRZEZ GMINY SPRAWOZDAŃ

Powyżej przedstawiony został ogólny obraz funkcjonowania pracy rodziny z asystentem w pierwszym półroczu obowiązywania ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Mając na uwadze tylko i wyłącznie analizę danych zawartych w przedłożonych przez gminy sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, kolejnym zagadnieniem poddanym badaniu będzie ocena skuteczności pracy asystenta z rodziną. Z preambuły poprzedzającej omawiany akt prawny wynika założenie ustawodawcy, że nowe formy współpracy z rodziną przeżywającą trudności w opiekowaniu się i wychowywaniu dzieci, zapewnią jej skuteczną pomoc. Jak wskazano we wstępie, celem

pracy asystenta jest osiągnięcie przez rodzinę takiego poziomu stabilności życiowej, która umożliwi jej wychowywanie dzieci.

Dla przedstawienia skuteczności pracy asystenta z rodziną na potrzeby niniejszego artykułu został przyjęty wyrażony w procentach tzw. wskaźnik skuteczności. Do jego opracowania wykorzystano dane obrazujące liczbę rodzin, z którymi asystent zakończył pracę ze względu na osiągnięcie celów, w stosunku do ogólnej liczby rodzin w danym województwie, z którymi zakończył pracę z różnych przyczyn. W tym przypadku można przyjąć, że im wskaźnik przedstawia większą wartość, tym większa jest skuteczność pomocy asystenta rodzinie danym województwie. W efekcie na podstawie zgromadzonych danych wskazać można, iż tylko w jednym na szesnaście województw wskaźnik ten wyniósł 100%. Największą skuteczność wykazują gminy z województwa lubelskiego. Dla porównania województwa opolskie i województwo warmińsko-mazurskie prezentują najniższą skuteczność - wskaźnik w obu wynosi 0%.

Liczba rodzin korzystających z usług asystentów rodziny w poszczególnych województwach jest zróżnicowana. Oscyluje ona w granicach od 131 (województwo opolskie) do 892 (województwo śląskie). Dlatego też omawiana skuteczność może być oceniana również w aspekcie skutecznej pomocy rodzinom w stosunku do ogólnej liczby rodzin korzystających z usług asystentów rodziny w danym województwie. W takim założeniu największą liczbę rodzin, wobec których zrealizowano założenia ustawowe, wykazują gminy z województw lubuskiego oraz małopolskiego. Przyjęty w ten sposób wskaźnik

skuteczności wyniósł u nich odpowiednio 6,08 % i 7,36 %. Najniższa zaś skuteczność, identycznie jak w poprzednim przypadku, w badanym okresie była w województwach opolskim i warmińsko-mazurskim (0 %).

W tym miejscu należy również nadmienić, iż dokonana ocena skuteczności pracy asystenta z rodziną oparta jedynie na porównaniu danych przedłożonych przez gminy może nie odzwierciedlać faktycznej efektywności tej pracy. Nie mniej jednak w odniesieniu do pozostałych danych wskazanych powyżej przybliżyła ona w pewnego rodzaju sposób wykonywania zadań przez gminy poszczególnych województw. Okazuje się mianowicie, iż gminy województwa wykazującego najniższą skuteczność (gminy województwa warmińsko-mazurskiego) zatrudniają asystentów rodziny głównie w oparciu o umowy zlecenia. Na podstawie zgromadzonych danych nie sposób ocenić, czy na niską skuteczność pracy asystenta z rodziną w tych gminach faktycznie wpływ ma forma zatrudnienia. Jednak mając na uwadze odmienny charakter umowy o pracę i umowy cywilnoprawnej, jaką jest umowa zlecenie można jedynie przypuszczać, iż oddziałuje to na sposób pracy asystentów z rodziną i tym samym na zakres realizowania przez nich ustawowych celów wsparcia rodziny.

## VIII. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki powyższych badań uprawnionym jest twierdzenie, że wprowadzony przez ustawodawcę nowy sposób

wspierania rodziny w postaci pracy z asystentem rzeczywiście funkcjonuje. Z racji na krótki czas *vacatio legis* przyjętej w czerwcu 2011 r. ustawy (obowiązującej od stycznia roku 2012), a tym samym dość krótki okres na przygotowanie się przez gminy do realizacji nowych zadań, pierwsze półrocze obowiązywania nowych regulacji prawnych należy ocenić pozytywnie. W tym kontekście realizację ustawowych założeń można oceniać przez pryzmat skuteczności rozumianej ogólnie jako podejmowanie przez gminy działań zmierzających do skutecznej pomocy rodzinie.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na istotny fakt, jakim jest dokonana już w pierwszym półroczu obowiązywania ustawy nowelizacja, skutkiem której przydzielenie asystenta rodziny do dnia 31 grudnia 2014 r. jest fakultatywne, a dopiero od stycznia 2015 r. obligatoryjne<sup>22</sup>. Zmiana ta świadczyć może jedynie o napotykanym przez gminy trudnościach związanych z realizacją obowiązków wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Z uzasadnienia projektu ustawy zmieniającej wprost wynika, iż w pierwotnym brzmieniu przepisy ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej spowodowały powstanie po stronie gmin kosztów, których jednostki te nie mogły ponieść, co z kolei miało wpływ na prawidłowość realizacji obowiązków z zakresu wspierania rodziny<sup>23</sup>.

Prawidłowy obraz funkcjonowania oraz efektywności działań asystentów rodziny będzie widoczny dopiero po dłuższym czasie obowiązywania ustawy, po przedstawieniu

<sup>22</sup> Art. 1 pkt. 39 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 579.

<sup>23</sup> Uzasadnienie projektu z dnia 14 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl> (stan na 9 lipca 2013).



przez gminy sprawozdań za kolejne okresy. Logicznym powinno być założenie, że w przyszłym czasie nastąpi rozwój instytucji asystenta rodziny, co znajdzie swój wyraz w danych zawartych w sprawozdaniach za kolejne okresy. Z uwagi jednak na wprowadzenie w kwietniu 2012 r. wskazanych zmian do ustawy, wyniki analiz przyszłych danych mogą być zgoła odmiennie. Wystarczy więc w tym miejscu mieć nadzieję, że gminy będą realizować zadania z zakresu wspierania rodziny poprzez pracę asystenta na zasadzie dobrowolności.

## SŁOWA KLUCZOWE

asystent rodziny, rodzina, wsparcie, sprawozdania, gmina.

## STRESZCZENIE

Asystent rodziny – podsumowanie pierwszego półrocza obowiązywania Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej

Celem artykułu jest podsumowanie funkcjonowania instytucji asystenta rodziny w pierwszym okresie obowiązywania Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dane, na których oparto badania, wynikają ze sporządzonych przez gminy sprawozdań rzeczowo-finansowych z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej i obejmują okres od 1

stycznia do 30 czerwca 2012 roku. Autorka dokonuje analizy wskazanych danych na poziomie krajowym oraz wojewódzkim. W niniejszym opracowaniu podjęta została również próba wstępnej oceny skuteczności formy wsparcia rodziny, jaką jest jej praca z asystentem rodziny.

## KEYWORDS

assistant of the family, family, support, reports, commune.

## SUMMARY

Family assistant – recapitulation of the first half of the year applying of Family Support and Substitute Care Act. The aim of this article is summary functioning of the institution of the family assistant in the first period of applying of Family Support and Substitute Care Act. Data on which examinations were based, results from material-financial reports produced by communes in supporting the family and the system of the substitute care and are covering the period since 1 January to 30 June 2012. The author is making analysis of shown data on the national level and provincial. In hereby elaboration was made a attempt a preliminary assessment of the effectiveness of form to support the family which is work with the family assistant.

## BIBLIOGRAFIA

Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz. U. z 1964, Nr 9, poz. 59 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. z 2011, Nr 149, poz. 887 z późniejszymi zmianami.

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 579. 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, Nr 0, poz. 240.

Uzasadnienie projektu z dnia 9 września 2010 r. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, <http://www.mpips.gov.pl> (stan na 7 lipca 2013).

Uzasadnienie projektu z dnia 14 grudnia 2011 r. ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl> (stan na 7 lipca 2013).

Sprawozdania rzeczowo-finansowe gmin udostępnione przez Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w formie danych zbiorczych za okres od 1 stycznia do 30 czerwca 2012 r., udostępnione przez Departament Polityki Rodzinnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dostępne w prywatnym archiwum w formie elektronicznej).

## NOTA O AUTORZE

mgr Sylwia Lisowska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Katedra Prawa Rodzinnego i Praw Rodziny. Kontakt: [lisowskasywia@o2.pl](mailto:lisowskasywia@o2.pl), główne kierunki zainteresowań: prawo rodzinne.