

www.wise-europa.eu

www.fundacja.przyjaciolka.pl

www.koalicja.org



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Postępy deinstytucjonalizacji PZ

RAPORT KOŃCOWY Z PROJEKTU



Warszawa, 6 marca 2018

Niniejszy raport kończy się rekomendacjami opartymi na przeprowadzonych badaniach. Rekomendacji i wniosków wyrażonych w Raporcie nie należy utożsamiać ze stanowiskiem MRPiPS.

SPIS TREŚCI

1. Streszczenie.....	7
2. Wstęp.....	13
2.1 Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej w Polsce – skąd idziemy i dokąd zmierzamy	13
2.2 Co przemawia za wprowadzaniem w życie koncepcji deinstytucjonalizacji	15
2.3 O potrzebie narzędzia wsparcia procesu deinstytucjonalizacji.....	17
3. Najważniejsze trendy krajowe i regionalne deinstytucjonalizacji.....	18
3.1 Skala opieki zastępczej i przyczyny jej ustanowienia.....	18
Intensywność pieczy zastępczej.....	20
Przyczyny umieszczeń dzieci w pieczy zastępczej.....	23
3.2 Ilościowy i jakościowy aspekt pieczy zastępczej – podstawowe wskaźniki	24
Stopień deinstytucjonalizacji	24
Indeks jakości pieczy zastępczej	29
Liderzy deinstytucjonalizacji	34
3.3 Najistotniejsze wskaźniki indeksu jakości pieczy zastępczej	37
Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ.....	37
Małe dzieci własne w IPZ (z wyłączeniem placówek typu rodzinnego).....	39
Wynagrodzenie rodziców zastępczych na dziecko	40
Dzieci spoza powiatu w IPZ netto	44
3.4 Miary efektywności systemu pieczy zastępczej i wsparcia rodziny.....	45
Opuszczanie pieczy zastępczej.....	46
Niepełne usamodzielnienia	52
Kontynuowanie nauki	55
3.5 Podsumowanie.....	59
4. Wnioski z procesu badawczego i rekomendacje dotyczące systemu PZ.....	64
4.1 Metodologia i przebieg badań	64
4.2 Wyzwania systemowe.....	67
Poprawa współpracy przy realizacji zadań gminy i powiatu	67
Lepsza współpraca z sądem rodzinnym	70
Wzmocnienie roli podmiotów niepublicznych.....	74
Usprawnienie usamodzielnienia wychowanków.....	76

Skuteczne przekształcanie placówek instytucjonalnych.....	78
4.3 Zwiększenie liczby miejsc w RPZ	81
Poszukiwanie nowych kandydatów na rodziców zastępczych	81
Pełniejsze wykorzystanie potencjału istniejących rodzin	86
4.4 Bariery w rozwoju RPZ.....	88
Zwiększenie stabilności zatrudnienia.....	88
Podniesienie wynagrodzeń rodziców zastępczych.....	89
Poprawa warunków pracy	91
Poprawa dostępu do specjalistów.	92
Przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu rodziców zastępczych.....	93
4.5 Wnioski z analizy kontekstu lokalnego deinstytucjonalizacji	95
4.6 Refleksja nad deinstytucjonalizacją	97
5. Aneks 1: Szczegóły koncepcji analitycznej	99
5.1 Wprowadzenie do koncepcji wskaźników	99
5.2 Konstrukcja Indeksów.....	99
5.3 Indeks jakości PZ – analiza poszczególnych składowych.....	106
Składowe o największej wadze.....	106
Składowe wagi średniej.....	110
Składowe o wadze najniższej.....	114
5.4 Pozostałe wskaźniki dostępne w narzędziu	117
6. Aneks 2: Metodologia badania CAWI	1
Metoda badawcza	1
Podmiot badania	1
Przedmiot badania.....	2
Spis pytań w ankiecie badawczej.....	3
Wybrane wyniki badania.....	4
7. Aneks 3 Rekomendacje dotyczące narzędzia	7
7.1 Problemy związane z rejestrem danych i możliwe kierunki zmian.....	7
Odtwarzanie i korekta danych historycznych	7
Najważniejsze napotkane problemy ze sprawozdawczością.....	12
Rekomendacje dotyczące zmian w sposobie zbierania danych.....	14
7.2 Rozwój narzędzia w przyszłości	15
Potencjał do poprawy istniejących wskaźników	16

Potencjał do stworzenia nowych wskaźników.....	17
Rekomendacje dotyczące rozszerzenia zbieranych danych.....	20
7.3 Tabele prezentujące dokonane korekty w danych.....	21
8. Spis wykresów	35
9. Spis tabel	37

W raporcie wykorzystano skróty terminów:

PZ – piecza zastępcza

IPZ – instytucjonalna PZ

RPZ – rodzinna PZ, do tej kategorii włączono dzieci przebywające w POWTR – instytucje te pod względem swojej organizacji przypominają RDD (m.in. stała obecność opiekunów zastępczych, funkcjonowanie w ramach wielodzietnego gospodarstwa domowego)

RZS – rodzina zastępcza spokrewniona

RZN – rodzina zastępcza niezawodowa

RZZ – rodzina zastępcza zawodowa

RDD – rodzinny dom dziecka

POW – placówka opiekuńczo-wychowawcza

POWTR – placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego

Deinstytucjonalizacja – DeI

MRPiPS – Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej

PPRPZ – Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej

Powiat ziemski – jeden z 318 powiatów niebędących miastem na prawach powiatu

1. STRESZCZENIE

Deinstytucjonalizacja to proces przejścia od stałej opieki w instytucjach do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Wymaga on długoterminowej strategii, za którą powinny iść odpowiednie środki na rozwój alternatywnych (względem instytucji) form opieki.

Deinstytucjonalizacja obejmuje:

1. profilaktykę, która pozwoli dzieciom pozostać we właściwie funkcjonujących rodzinach;
2. rozwój różnych form wsparcia w środowisku lokalnym;
3. ograniczanie opieki instytucjonalnej (zakładowej);
4. rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej.

Za deinstytucjonalizacją pieczy zastępczej przemawia wiele argumentów. Trudno nie wymienić ogólnych przesłanek przeciw zakładom stacjonarnym: ograniczony kontakt z ludźmi spoza instytucji, nieuwzględnianie osobistych preferencji podopiecznych, brak wpływu na decyzje w zakresie funkcjonowania, często zbyt duża liczba osób żyjąca w tym samym miejscu, większe ryzyko przemocy i nadużyć. Teoretycznie dobrze funkcjonująca instytucja mogłaby ograniczyć do minimum wszystkie wymienione ryzyka, choć w praktyce nie jest to proste. Istnieje jednak szereg specyficznych dla pieczy zastępczej argumentów przemawiających za wspieraniem rodzinnej pieczy zastępczej (RPZ) kosztem instytucjonalnej (IPZ).

Po pierwsze opieka rodziców zastępczych daje większe szanse niż opieka wychowawcy, na pojawienie się więzi między opiekunem a dzieckiem. To między innymi indywidualna troska i miłość stanowią dla dziecka źródło poczucia własnej wartości. Owocuje to większą motywacją do podejmowania wyzwań związanych m. in z nauką czy kontaktami społecznymi. Po drugie rodzice zastępczy dostarczają wzorców prawidłowo funkcjonujących dorosłych, które stanowią podstawę budowania zdrowych relacji z innymi ludźmi. Po trzecie istnieją dowody naukowe na to, że opieka instytucjonalna we wczesnym okresie życia dziecka, wywiera negatywny wpływ na wszystkie obszary rozwoju, w tym trudności intelektualne, behawioralne i społeczne w późniejszych latach. Po czwarte rodzinne formy pieczy zastępczej zapewniają dłuższe wsparcie dla usamodzielnionych – nawet gdy młodzież formalnie opuszcza rodzinę zastępczą, faktycznie może liczyć na jej pomoc.

Pojęcie deinstytucjonalizacji jest w Polsce stosunkowo nowe i nie jest jeszcze zakorzenione w języku ani w środowisku praktyków pomocy społecznej. Nie można jednak mówić o braku tradycji i działań w tym obszarze prowadzonych zarówno przez organizacje pozarządowe czy samorząd i jego jednostki organizacyjne jak i lokalnych działaczy oraz pedagogów. Na uwagę zasługuje fakt, że według najnowszych danych sześć powiatów: koniński, leski, leszczyński, pułtuski, staszowski i włoszczowski w ogóle nie umieszcza dzieci własnych w opiece instytucjonalnej, a dla dalszych siedemdziesięciu piecza rodzinna jest regułą, a instytucjonalna wyjątkiem. Te osiągnięcia są skutkiem systematycznych wieloletnich działań władz samorządowych, pracowników instytucji działających w tym obszarze, wspólnot lokalnych oraz rodziców zastępczych.

Bez tej codziennej pracy nie byłoby spektakularnych sukcesów, ani nawet powolnych zmian, które zachodzą w większości polskich regionów. Dla poprawy efektywności podejmowanych działań

pomocna jest informacja o tym, co, gdzie i z jakim skutkiem jest podejmowane. Właśnie dostarczenie tej wiedzy jest podstawowym celem przygotowanego narzędzia. Dzięki zgromadzonym i odpowiednio przetworzonym informacjom jego użytkownicy w powiatach będą mogli sprawdzić skutki różnych wariantów planowanych w obszarze pieczy zastępczej zmian i w oparciu o twarde dane podejmować bardziej racjonalne decyzje. Analizując opracowane przez specjalistów wskaźniki będzie można poznać opinię ekspertów na temat efektów podejmowanych dotychczas w obszarze deinstytucjonalizacji działań.

Jednym z celów postawionych podczas projektowania narzędzia było sprowadzenie kwestii deinstytucjonalizacji do jednej liczby. Choć takie podejście z konieczności opiera się na szeregu uproszczeń, ma tę zaletę, że pozwala mierzyć postępy w obszarze deinstytucjonalizacji i porównywać je między powiatami. Liczbę tę nazwano indeksem deinstytucjonalizacji (w skrócie: indeksem DeI). Centralną rolę w tym indeksie odgrywa wskaźnik nazwany stopniem deinstytucjonalizacji (w skrócie: stopniem DeI). To nic innego jak odsetek dzieci w pieczy zastępczej, którymi nie opiekuje się najbliższa rodzina (dziadkowie lub rodzeństwo), a które przebywają w rodzinnych formach pieczy zastępczej.

Ideą indeksu DeI jest korygowanie stopnia DeI tak, aby brał pod uwagę szereg dodatkowych czynników. Korekta uwzględnia z jednej strony warunki społeczne sprzyjające bądź nie deinstytucjonalizacji (tzw. kontekst DeI), z drugiej Indeks Jakości Pieczy Zastępczej. Ten ostatni składa się 12 wskaźników, które razem tworzą kompletny – na tyle, na ile pozwalają zbierane dane – obraz różnych wymiarów opieki zastępczej. Wskaźniki pokazują między innymi poziom wsparcia finansowego i pozafinansowego dla rodzinnej pieczy zastępczej, liczebność placówek opiekuńczo-wychowawczych, ofertę skierowaną do usamodzielniających się wychowanków, skalę opuszczania pieczy zastępczej (powroty do rodziny biologicznej i adopcje).

Stopień deinstytucjonalizacji i Indeks jakości PZ systematycznie rosną. Wzrost, choć nierównomierny, nastąpił we wszystkich województwach. Najlepsze łączne rezultaty odnotowały województwa pomorskie, wielkopolskie, lubuskie i zachodniopomorskie, zaś najśłabsze mazowieckie, podkarpackie i lubelskie. Wyniki województw są jednak w miarę wyrównane, co maskuje znaczące zróżnicowanie wśród powiatów. Z jednej strony mamy powiaty, o których pisaliśmy wyżej i które nie powierzają dzieci do pieczy instytucjonalnej lub robią to w bardzo wyjątkowych przypadkach, a z drugiej można wskazać podobną liczbę powiatów, gdzie ponad 70% dzieci trafia do placówek.

Analizując opracowane przez specjalistów wskaźniki będzie można poznać opinię ekspertów na temat efektów podejmowanych dotychczas w obszarze deinstytucjonalizacji działań.

Jeśli chodzi o aspekty jakościowe pieczy zastępczej, warto zwrócić uwagę, że za poprawę odpowiadały w 80% czynniki mające ścisły związek ze zmianami ustawowymi – ograniczenie liczebności placówek, zwiększenie odsetka rodzin objętych opieką koordynatorów oraz odsetka młodych wychowanków kontynuujących naukę, a także spadek odsetka małych dzieci w instytucjach. Tam, gdzie nie było bodźca zewnętrznego zmiany następowały bardzo powoli. W efekcie słabiej zdeinstytucjonalizowane województwa systematycznie doganiają liderów, ponieważ liderzy często pod pewnymi względami stoją w miejscu, a silną pozycję posiadali jeszcze przed wprowadzeniem nowych przepisów od 2012 r.

Ważnym wnioskiem z przeprowadzonej analizy jest niewielki wpływ czynników zewnętrznych na deinstytucjonalizację na poziomie powiatów. Jedyną zmienną, która w zauważalnym stopniu wpływała na wartość indeksu DeI to „intensywność pieczy zastępczej”. Jest to odsetek dzieci z danego terenu powierzonych w opiekę zastępczą, który im jest większy tym trudniej deinstytucjonalizować. I w tym przypadku bardzo daleko jednak do determinizmu – zmiana intensywności PZ wyjaśnia zaledwie 9% zmiany indeksu DeI. O ile zatem województwa o najwyższym stopniu intensywności pieczy zastępczej, więc mające relatywnie najtrudniej, nie należą do czołówki, to wśród 5 najlepszych w tym zastawieniu 3 reprezentują poziom intensywności powyżej średniej krajowej. Niewielki obserwowany wpływ czynników zewnętrznych na sukcesy i porażki w obszarze deinstytucjonalizacji jest prawdopodobnie spowodowany tym, że ogromną rolę odgrywa trudno mierzalna świadomość decydentów kierujących polityką społeczną na poziomie samorządów. Niezbędne jest więc podnoszenie świadomości na temat tego, czym jest deinstytucjonalizacja i co przemawia na jej korzyść oraz wytrwałość w realizacji przyjętej wizji. Obok powstałego narzędzia analitycznego ważnymi produktami zrealizowanego projektu są diagnozy i rekomendacje oparte przede wszystkim na badaniach jakościowych (wywiadach indywidualnych i grupowych) oraz badaniu CAWI (ankiecie internetowej wypełnianej przez pracowników organizatora PZ).

Do kluczowych ustaleń należą:

- W wielu miejscach brak stałej i efektywnej współpracy przy realizacji zadań gminy i powiatu na rzecz dziecka w pieczy zastępczej i jego rodziny biologicznej.
- Słabym punktem systemu jest brak konsekwentnego i systematycznego wspólnego działania organów samorządu i sądu rodzinnego.
- Daje się zauważyć korzyści z realizowania zadania wsparcia rodziny i pieczy zastępczej przez odrębny podmiot (jednostkę samorządową lub organizację pozarządową).
- Lokalne formy promocji rodzicielstwa zastępczego są raczej standardowe i powtarzalne, ich efektywność nie jest badana.
- Brakuje stałej wymiany dobrych praktyk pomiędzy realizatorami zadań z obszaru wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.
- Obecnie funkcjonujący system usamodzielnienia wychowanków pieczy zastępczej w niewystarczającym stopniu przygotowuje młodych ludzi do dorosłego życia.
- Proces przekształcania większych placówek w mniejsze lub ich wygaszania nie wszędzie przebiega prawidłowo, jednak wiele powiatów znalazło interesujące rozwiązania warte naśladowania.

Analiza danych, materiałów z wywiadów, dyskusje na warsztatach oraz wiedza ekspertów uczestniczących w projekcie doprowadziły do sformułowania szeregu rekomendacji zmierzających do poprawy warunków i dzięki temu skuteczności procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce. Szczegółowe rekomendacje można pogrupować w poniższe dziesięć ogólnych zaleceń.

1. Tworzenie długofalowych strategii oraz krajowych i regionalnych planów działania na rzecz deinstytucjonalizacji.

Powinno się w nich znaleźć miejsce na przeanalizowanie dotychczasowych działań w obszarze deinstytucjonalizacji i przeprowadzenie badania ich efektywności. Na podstawie wyciągniętych wniosków warto zaplanować współpracę pomiędzy różnymi jednostkami samorządu (gmina i powiat) oraz przygotować plan rozwiązań problemów o charakterze ponadlokalnym. Pośród zidentyfikowanych w toku realizacji projektu problemów w obszarze pieczy zastępczej warto odnotować: brak centralnego/wojewódzkiego rejestru wolnych miejsc w rodzinach zastępczych, brak szeroko zakrojonych działań zmierzających do budowania wizerunku rodzicielstwa zastępczego (np. kampanii ogólnopolskiej), niedostateczną liczbę rodzin zastępczych zawodowych, w szczególności specjalistycznych dla dzieci chorych i niepełnosprawnych co skutkuje umieszczaniem ich w DPS i ZOL, wciąż znaczącą liczbę małych dzieci w IPZ itd.

2. Poprawa efektywności działań w obszarze profilaktyki i ich kontynuacja także po ewentualnym powierzeniu dziecka do pieczy zastępczej.

Rozwój różnorodnych form wsparcia dziecka i rodziny sformatowanego na bardzo konkretne potrzeby i zindywidualizowanego. Szacunek dla zasady pomocniczości, autonomii rodziny przy jednoczesnym wzmacnianiu jej zasobów. Można pomyśleć między innymi o zwiększeniu liczby asystentów rodziny oraz skierowaniu do pracy z rodziną byłych pracowników placówek opiekuńczo-wychowawczych. Należy poszukiwać i oferować różnorodne formy wsparcia np. takie jak konferencje grup rodzinnych.

3. Stworzenie warunków dla lepszej współpracy wszystkich uczestników systemu wsparcia dziecka i rodziny

Zbieranie i promocja dobrych praktyk współpracy rodziców zastępczych, rodziców dziecka, pracowników JST gminy i powiatu – w tym w szczególności koordynatorów i asystentów rodziny, sądu rodzinnego, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty i służby zdrowia.

4. Długofalowe planowanie wydatków samorządów w oparciu o racjonalne przesłanki, w szczególności wsparcie rodziny i rozwój rodzinnej pieczy zastępczej zamiast inwestycji w formy instytucjonalne (np. tworzenie nowych placówek).

W budżetach w ramach gminnych i powiatowych strategii Rozwiązywania problemów społecznych i powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej planowanie środków finansowych, które pozwolą na realne zabezpieczenie potrzeb zarówno w obszarze wspierania rodziny, jak i rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, które już mają pod opieką dzieci oraz planowanie zasobów, które pozwolą powierzać dzieci wyłącznie do rodzinnych form pieczy zastępczej i dokonywać przekształceń w obszarze deinstytucjonalizacji.

5. Tworzenie zaplecza w postaci stałej i dostępnej pomocy specjalistów dla dzieci powierzonych do pieczy zastępczej (np. terapii) oraz szybkiej ścieżki diagnozy medycznej dla dzieci wymagających niezwłocznej pomocy.

Stworzenie możliwości kupowania usług specjalistycznych w tym psychologicznych, medycznych w celu szybkiej diagnozy dzieci (np. w postaci abonamentu poza NFZ lub kupowania godzin pracy

lekarzy specjalistów) oraz opracowanie rozwiązań, które pozwolą na stałą terapię i pomoc dzieciom (np. wojewódzkie lub powiatowe poradnie ukierunkowane na problemy dzieci w pieczy zastępczej lub zatrudnianie specjalistów także spoza powiatu).

6. Poprawa warunków prowadzenia rodzinnych form pieczy zastępczej.

Podjęcie działań zmierzających do powstania kompleksowego systemu wsparcia rodziców zastępczych obejmującego stabilizację i uelastycznienie zatrudnienia, jasny system rozwoju, w tym dostosowanie wynagrodzeń do lokalnego rynku pracy, wsparcie terapeutyczne, organizację opieki nad dziećmi na czas wypoczynku lub szkoleń czy integrację środowiska. Rozwój rodzicielstwa zastępczego wspiera również udzielanie na cele sprawowania pieczy zastępczej lokali z zasobów samorządów lub wynajem nieruchomości na ten cel. Ważnym aspektem jest także szukanie najlepszych rozwiązań organizacji kontaktów dzieci z rodzinami naturalnymi oraz promowanie i inicjowanie działań, które pozwolą na partnerstwo w relacjach rodzin zastępczych z pracownikami Organizatora RPZ. Jednym z wartych rozważenia środków wspierających pojawienie się takiego partnerstwa jest zlecanie części zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w tym prowadzenia szkoleń i wydawania świadectw ich ukończenia, organizacjom pozarządowym.

7. Podnoszenie kwalifikacji wszystkich uczestników systemu wsparcia dziecka i rodziny

Szczególne dbałość o jakość oferowanych szkoleń oraz dostosowywanie ich tematyki do rzeczywistych problemów. Przygotowywanie zakresu szkoleń w oparciu o angażowanie w podejmowanie decyzji na ten temat ich adresatów. Organizowanie szkoleń dla wszystkich uczestników systemu: asystentów rodziny, koordynatorów, rodziców zastępczych, pracowników instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz i innych osób stanowiących otoczenie dziecka i rodziny.

8. Usprawnienie systemu usamodzielnienia z pieczy zastępczej, w szczególności dzieci niepełnosprawnych.

Profesjonalizacja roli opiekuna usamodzielnienia, szkolenia, podnoszenie kompetencji i ustalenie maksymalnej liczby podopiecznych. Tworzenie przejrzystego systemu wsparcia lokalnego, w tym mieszkaniowego usamodzielnianych np. dopłaty do wynajmu mieszkań czy przekazywanie im nieruchomości z zasobów samorządu. Przygotowanie zaplecza w postaci mieszkań chronionych lub wspomaganych dla młodzieży niepełnosprawnej ruchowo lub intelektualnie w stopniu lekkim. Wypracowanie możliwości (także prawnych) przekształcenia rodzinnych form pieczy zastępczej, w których wychowywali się dorastający podopieczni niepełnosprawni i niesamodzielnymi, w podmioty na wzór „rodzinnych domów pomocy społecznej”.

9. Prowadzenie systematycznej i pogłębionej analizy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną w tym ewaluacja działań i analiza rezultatów.

Podniesienie wartości informacyjnej danych statystycznych na temat PZ. Zbierane dane powinny dostarczać dokładnej informacji i być podstawą do opracowania bardziej efektywnych rozwiązań. Należy uwzględnić także prowadzenie badań i zbieranie danych jakościowych. Prowadzona analiza powinna uwzględniać monitorowanie realizacji obowiązujących przepisów.

2. WSTĘP

Beata Kulig, Maciej Bitner

2.1 DEINSTYTUCJONALIZACJA PIECZY ZASTĘPCZEJ W POLSCE – SKĄD IDZIEMY I DOKĄD ZMIERZAMY

- 1. Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa.*
- 2. Państwa-Strony zgodnie ze swym prawem wewnętrznym zapewnią takiemu dziecku opiekę zastępczą.*
- 3. Tego rodzaju opieka może obejmować, między innymi, umieszczenie w rodzinie zastępczej, kafala w prawie islamskim, adopcję lub - gdy jest to niezbędne - umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi. (...)*

artykuł 20, Konwencja o prawach dziecka, ONZ.

Pojęcie deinstytucjonalizacji jest stosunkowo świeżej daty, jeszcze nie zakorzenione w polszczyźnie, co odzwierciedlone jest przez jego nieobecność nie tylko w Słowniku Języka Polskiego PWN, ale również w większości 3-letnich powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej. Nie można jednak mówić o braku działań prowadzonych zarówno przez osoby prywatne, organizacje pozarządowe czy samorząd i jego jednostki organizacyjnej już od wielu lat. Mówiąc o historii deinstytucjonalizacji w zakresie pieczy zastępczej, nie można nie wspomnieć działalności Kazimierza Jeżewskiego i jego idei gniazd sierocych, które można uznać za prekursorów obecnych rodzinnych domów dziecka. Jeżewski rozwinął koncepcję wiosek kościuszkowskich, jako skupisk gniazd. Na uwagę zasługuje także bogaty ruch organizacji i towarzystw dobroczynnych, których celem była opieka nad dziećmi pozbawionymi pieczy rodzicielskiej. Organizacje te i towarzystwa kształtowały się na ziemiach polskich m.in. w okresie zaborów, a od 1923 roku, już w niepodległej Polsce, ich działalność wsparła ustawa o opiece społecznej, jak na owe czasy dokument nowatorski w skali światowej. Opieką ustawową były objęte w szczególności niemowlęta, dzieci i młodzież. W konsekwencji w 1928 roku powołano opiekunów społecznych, których zdaniem było także roztaczanie opieki nad dziećmi umieszczonymi w rodzinach zastępczych.

Kolejną postacią, której działania wpisują się w nurt deinstytucjonalizacji jest Józef Czesław Babicki, wybitny pedagog, wychowawca w zakładach opiekuńczych. J. Cz. Babicki już na początku XX wieku wskazywał na rodzinę, jako najlepsze miejsce do wychowywania dzieci, bowiem to w rodzinie dziecko może zaspokoić wszystkie swoje potrzeby. Uważa się go za twórcę tzw. systemu rodzinkowego w placówkach, reformatora zakładowego wychowania oraz rzecznika podnoszenia kompetencji pracowników zakładów opiekuńczych. On również jako pierwszy zidentyfikował przyczyny i symptomy zachowań dziecka, które nazwał chorobą sierocą.

Wreszcie Janusz Korczak, prekursor współczesnego upodmiotawiającego dziecko podejścia, szacunku dla dziecka, idei praw dziecka. W prowadzonym przez siebie domu sierot, który był

„domem pracy i szkołą życia” Korczak sięgał po nowe środki wychowawcze w duchu pedagogiki reform: samorząd dziecięcy, sąd koleżeński, gazetkę szkolną, specjalne dyżury. W Domu Sierot, a także w Naszym Domu – placówce kierowanej przez Marynę Falską, która od 1928 roku funkcjonowała w Warszawie na Bielanach – połączą się trzy korczakowskie elementy: opieka nad dzieckiem, wychowanie do samodzielności i prawa dziecka¹.

Po drugiej wojnie światowej wyzwaniem było znalezienie domu dla około 1,5 miliona sierot i półsierot². Po 1945 dużą rolę w organizowaniu opieki na dzieckiem odgrywały względy polityczne i wtedy szkoły i placówki opiekuńcze upaństwowiono, zakłady opiekuńcze zmieniały nazwy na „państwowe domy dziecka”. Jednak już w latach 50. pojawiają się pierwsze rodzinne domy dziecka. Szybko wraca przekonanie, że optymalnym środowiskiem wychowawczym nie jest zakład, lecz rodzina. Podobnie Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. - Kodeks rodzinny i opiekuńczy (KRiO) w art. 109 określała, że w przypadku zagrożenia dobra dziecka sąd może zarządzić umieszczenie go w rodzinie zastępczej lub zakładzie wychowawczym. W obecnym brzmieniu zgodnie z przepisem art. 112⁷ § 1 KRiO sąd umieszcza dziecko w instytucjonalnej pieczy zastępczej, jeżeli brak jest możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej lub z innych ważnych względów nie jest to zasadne. Natomiast ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej w art. 95 wskazuje, iż w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, interwencyjnego lub specjalistyczno-terapeutycznego mogą być umieszczane dzieci powyżej 10. roku życia, wymagające szczególnej opieki lub mające trudności w przystosowaniu się do życia w rodzinie.

Jeszcze w okresie PRL, w 1980 roku domy dziecka zmieniły swoje cele i zamiast propagowania kolektywizmu zaczęły starać się indywidualizować podejście do wychowanka³. Takie podejście to także krok ku deinstytucjonalizacji, ponieważ to właśnie pełna indywidualizacja opieki będzie, w opracowanych trzydzieści lat później *Wytycznych dotyczących standardów pieczy zastępczej wobec dzieci*⁴ (dalej: *Wytyczne ONZ*), odróżniać opiekę zakładową od opieki uwzględniającej potrzeby każdego dziecka. Należy przyjrzeć się terminom używanym w *Wytycznych ONZ*, w odniesieniu do pieczy instytucjonalnej [institutional care], W par. 23 wymienia się „duże placówki instytucjonalne”⁵ będące przeciwieństwem dla „małych instytucjonalnych form pieczy zastępczej”⁶ i „form pieczy zastępczej opartych na środowisku rodzinnym”. To właśnie rozróżnienie pomiędzy tym, co jest instytucją niepożądaną, a tym co definiuje instytucję dopuszczalną, jest kluczowe. Bowiem w tym samym paragrafie Wytyczne ONZ wzywają, aby wszędzie tam, gdzie funkcjonują duże instytucje [large residential] opracować i wdrożyć ogólną strategię deinstytucjonalizacji, która pozwoli na stopniową eliminację dużych instytucji, przy jednoczesnym rozwoju rodzinnych i innych dopuszczalnych form pieczy zastępczej. Należy podkreślić, że nie tylko rozmiar instytucji determinuje, czy dana instytucja powinna zostać przekształcona bądź zlikwidowana. Niezwykle istotny czynnik to funkcjonująca kultura instytucjonalna. Faktem jest, że im większa placówka, tym

¹ <http://2012korczak.pl/zarys>

² http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-3afc3c43-12bc-4e0b-b667-9b46080f4372/c/Wieslaw_Theiss_Sieroctwo_wojenne_polskich_dzieci.pdf

³ http://encyklopediadziecinstwa.pl/index.php?title=Dom_dziecka

⁴ UN Guidelines for the Alternative Care of Children, (2009). A/RES/64/142. Pobrane z: https://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English.pdf

⁵ Large residential care facilities (institutions).

⁶ Residential care facilities.

większe prawdopodobieństwo wytworzenia się takiego sposobu zorganizowania życia w placówce, w ramach którego potrzeby (w tym emocjonalne) poszczególnych dzieci schodzą na drugi plan wobec ustalonego i sztywnego rozkładu dnia, a sposób zorganizowania placówki sprzyja izolacji od środowiska lokalnego, czy to poprzez usytuowanie, czy poprzez sposób funkcjonowania⁷. W związku z brakiem definicji w Wytycznych ONZ, Eurochild⁸ zaproponował, by duże instytucje (zakłady) definiować jako placówki, które nie są ukierunkowane na potrzeby dziecka, ani zbliżone swoim charakterem do rodziny i jednocześnie przejawiają cechy typowe dla kultury instytucjonalnej (depersonalizację, sztywne procedury, zbiorcze traktowanie wszystkich dzieci, dystans społeczny, zależność od instytucji i brak odpowiedzialności).

2.2 CO PRZEMAWIA ZA WPROWADZANIEM W ŻYCIE KONCEPCJI DEINSTYTUCJONALIZACJI

Deinstytucjonalizacja nie powinna być rozumiana jako rezygnacja z jakkolwiek definiowanych form instytucjonalnych. Takie potoczne rozumienie przede wszystkim nie oddaje dynamicznego charakteru zjawiska. Deinstytucjonalizacja bowiem to proces przejścia od opieki zakładowej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Kluczowym słowem jest tutaj „proces”, który wymaga długoterminowej strategii politycznej, za którą powinny iść odpowiednie środki na rozwój alternatywnych (do instytucji) usług wsparcia na poziomie lokalnym.⁹

Deinstytucjonalizacja obejmuje zatem:

1. rozwój różnych form wsparcia blisko rodziny i osób go potrzebujących, w środowisku lokalnym;
2. profilaktykę, która pozwoli dzieciom pozostać we właściwie wspieranych i funkcjonujących rodzinach;
3. ograniczanie opieki instytucjonalnej (zakładowej).

Można wymienić następujące grupy podmiotów, które w swoich działaniach służą szeroko rozumianej deinstytucjonalizacji:

1. asystę rodziną, poradnictwo specjalistyczne, pracę socjalną, usługi dla rodzin z dziećmi, grupy samopomocowe;
2. placówki wsparcia dziennego;
3. rodziny wspierające;
4. rodzinną pieczę zastępczą;
5. placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego;
6. placówki opiekuńczo-wychowawcze dla dzieci powyżej 10 roku życia, pod których opieką znajduje się nie więcej niż 14 dzieci, działające w oparciu o indywidualną opiekę i pozostawienie podopiecznym wpływu na decyzje, które ich dotyczą;

⁷ Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I. & Quinn, N. *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*. Glasgow, Centre for Excellence for Look After Children in Scotland, University of Strathclyde, 2012.

⁸ *Opening Door for Europe's Children. Deinstitutionalization and quality alternative care for children in Europe. Lessons learned and the way forward*. Wyd. 2, 2014. str. 6.

⁹ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie długoterminowej opieki społecznej oraz deinstytucjonalizacji (opinia rozpoznawcza) (2015/C 332/01), z maja 2015 r.

7. skuteczne usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej, które umożliwia ich pełen udział w życiu społecznym.

W swojej opinii rozpoznawczej w sprawie długoterminowej opieki społecznej oraz deinstytucjonalizacji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny szczegółowo wskazuje państwom członkowskim Unii Europejskiej cechy procesu deinstytucjonalizacji. Dokument ten odwołuje się też wprost do *Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*¹⁰ opisujących zakres wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności.

Konieczne należy tutaj zwrócić uwagę na często podnoszone argumenty finansowe. Analizując badania z zakresu deinstytucjonalizacji realizowane w różnych krajach, na czoło wysuwa się wniosek, o upodmiotowieniu zarówno rodzin biologicznych dzieci trafiających do pieczy zastępczej, jaki i w szczególności samych dzieci, które są umieszczane w pieczy uwzględniającej proces deinstytucjonalizacji. „Pomoc środowiskowa, mimo że niekoniecznie tańsza, nie musi być jednocześnie droższa niż opieka instytucjonalna. Jej dokładny koszt waha się w zależności od grupy użytkowników usług. Dowody wskazują, że opieka instytucjonalna, zakładowa, dla dzieci i młodzieży jest nie tylko najmniej skuteczną, ale również najdroższą formą opieki. Działania wspierające rodziny biologiczne i umożliwiające dziecku pozostanie z rodzicami kosztują średnio 10 razy mniej niż jego pobyt w domu dziecka.”¹¹ Należy jednak pamiętać, że to nie ewentualne oszczędności powinny leżeć u podstaw podejmowanych decyzji, ale długofalowe strategiczne planowanie polityki społecznej, po to aby w realny sposób wpłynąć na rozwiązywanie problemów społecznych, poprawę sytuacji rodzin, a przede wszystkim oferowanie dzieciom takiej opieki, która może im zapewnić osiągnięcie pełnego potencjału i możliwie najlepszy rozwój.

To, co stanowi wyzwanie, to zachęcenie wszystkich decydentów do podejmowania wysiłku na rzecz deinstytucjonalizacji. „Nakreślenie wizji deinstytucjonalizacji oznacza stworzenie obrazu wspólnoty terytorialnej, w której ludzie otrzymują niezbędne usługi i świadczenia w miejscu zamieszkania. Taka wizja może być potężnym źródłem inspiracji i powinna leżeć u podstaw wszystkich decyzji dyktowanych przez proces zmian.”¹²

Bazując na dotychczasowych doświadczeniach, myśląc o zmianach należy szukać sojuszników, którzy będą ich liderami. W wielu powiatach mogą to być dyrektorzy Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie, kierujący działaniami Organizatora Rodzinnej Opieki Zastępczej, a także starostowie i prezydenci miast, bez których zaangażowania nie jest możliwe przeprowadzenie i wdrożenie niektórych zmian.

¹⁰ www.deinstitutionalisationguide.eu opublikowane w listopadzie 2012 r.

¹¹ Tworzenie modelu pomocy środowiskowej. Dlaczego zmiana modelu jest potrzebna i jak ją przeprowadzić, 2011, Raport ESN, www.esn-eu.org, s. 27.

¹² Tworzenie modelu pomocy środowiskowej. Dlaczego zmiana modelu jest potrzebna i jak ją przeprowadzić, 2011, Raport ESN, www.esn-eu.org, s. 13.

2.3 O POTRZEBIE NARZĘDZIA WSPARCIA PROCESU DEINSTYTUCJONALIZACJI.

Proces deinstytucjonalizacji jest efektem wieloletnich działań władz samorządowych, wspólnot lokalnych oraz – przede wszystkim – rodziców zastępczych gotowych przyjąć pod swój dach dzieci często obciążone różnorodnymi fizycznymi i psychicznymi deficytami. Bez tej codziennej pracy nie byłoby spektakularnych sukcesów, ani nawet powolnych zmian, które przecież, jak pokazuje następny rozdział, zachodzą w większości polskich regionów. Jednak efekty podejmowanych działań nie zależą jedynie od wkładanego wysiłku – liczy się również jego efektywność. Dla poprawy efektywności pomocna zaś jest informacja o tym, jakie działania, gdzie i z jakim skutkiem są podejmowane.

Właśnie dostarczenie tych informacji jest podstawowym celem narzędzia informatycznego, stworzonego w ramach projektu. Dzięki zgromadzonym i odpowiednio przetworzonym danym użytkownicy narzędzia w powiatach będą mogli dowiedzieć się między innymi następujących rzeczy:

- jakie są najważniejsze argumenty za deinstytucjonalizacją,
- jak wygląda kwestia deinstytucjonalizacji od strony kosztowej,
- które działania z obszaru deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej powinny być podjęte w pierwszej kolejności,
- jakie będą skutki różnych wariantów podejmowanych działań,
- jak zewnątrzni eksperci oceniają dotychczasowe efekty działań powiatu w obszarze deinstytucjonalizacji,
- które powiaty osiągnęły w poszczególnych dziedzinach rezultaty potencjalnie godne naśladowania.

Od decydentów w powiatach zależy, jak wykorzystają informacje pozyskane z narzędzia – czy będą uwzględniać w swoich działaniach zawarte tam oceny i poszukiwać najlepszych zdaniem ekspertów praktyk, czy też wybiorą drogę kontestacji zaproponowanych kryteriów lub dalej będą działać dawnym trybem, tak jakby narzędzie nigdy nie powstało. Jednak są powody, by przypuszczać, że na dłuższą metę lekceważenie wskazówek płynących z narzędzia będzie postawą zanikającą. Należy się spodziewać, że rozpowszechnienie w części powiatów wiedzy zawartej w narzędziu, w połączeniu z naturalnym przepływem informacji między powiatami (w tym przepływem z udziałem mediów), spowoduje, że uczestnicy dyskusji poświęconych deinstytucjonalizacji – prowadzonych na różnych forach – będą odnosić się do zawartych w narzędziu wskaźników. W ten sposób narzędzie zacznie być jeszcze szerzej używane i w konsekwencji doprowadzi do podejmowania decyzji, które lepiej odzwierciedlą dostępną wiedzę, a więc ostatecznie takich, które w większym stopniu posłużą dobru dzieci objętych opieką zastępczą.

3. NAJWAŻNIEJSZE TRENDY KRAJOWE I REGIONALNE DEINSTYTUCJONALIZACJI

Agata Skalec, Maciej Bitner

3.1 SKALA OPIEKI ZASTĘPCZEJ I PRZYCZYNY JEJ USTANOWIENIA

Pieczą zastępczą jest formą opieki nad dzieckiem, które nie może wychowywać się w swojej rodzinie biologicznej. W jej obrębie wyróżniamy pieczę instytucjonalną (IPZ) i rodzinną (RPZ). Na koniec I poł 2017 r. 74 840¹³ dzieci wychowywało się w pieczy zastępczej, z tego 78% (58 441 osób) w pieczy rodzinnej (wliczając w to 1 608 dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego – POWTR), a 22% (16 399 osób) w instytucjonalnej (pozostałych typach placówek opiekuńczo-wychowawczych). Od wielu lat można zaobserwować proces powolnego, lecz systematycznego zwiększania form rodzinnych w sprawowaniu pieczy zastępczej przy jednoczesnym spadku odsetka dzieci w populacji Polski.

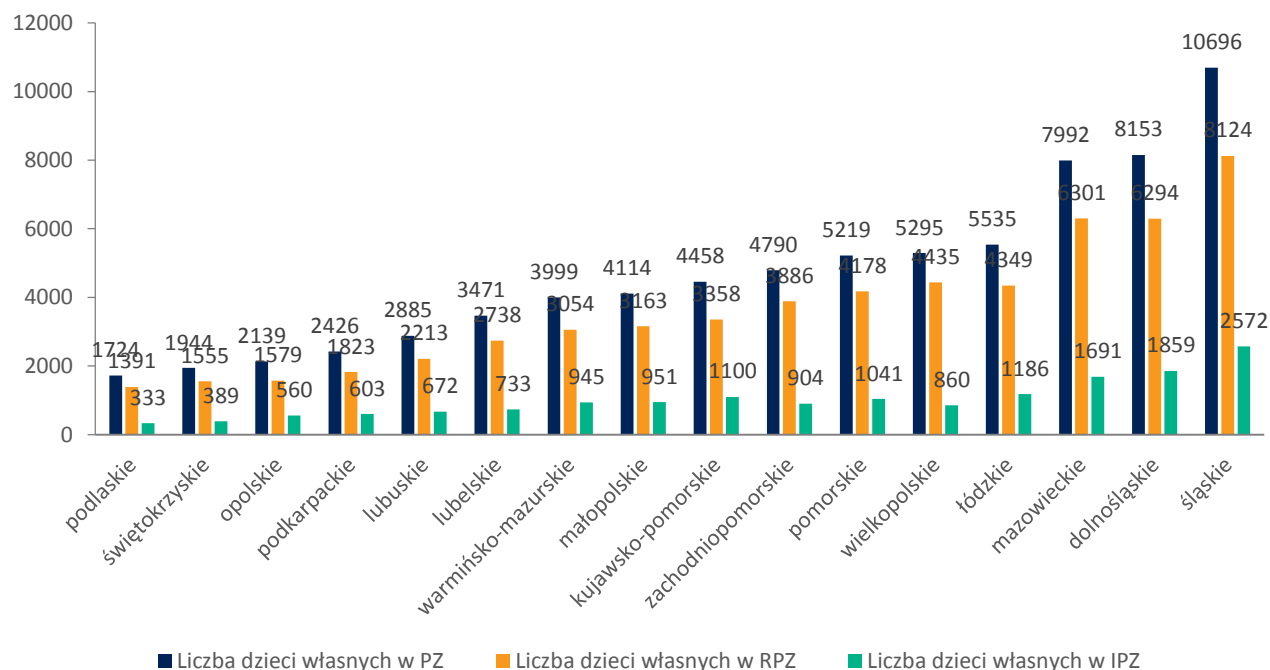
Na koniec I połowy 2017 r. w Polsce funkcjonowało 24 439 rodzin zastępczych spokrewnionych (65% ogółu), 11 460 rodzin zastępczych niezawodowych (30%), 1300 zawodowych rodzin zastępczych, 523 rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, 244 rodziny zastępcze zawodowe specjalistyczne oraz 553 rodzinne domy dziecka.

W okresie 5 lat od wprowadzenia Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego oraz specjalistyczno-terapeutycznego wzrosła z 508 (bez 274 typu rodzinnego) do 833 (bez 267 typu rodzinnego), w związku z wymaganym maksymalnym limitem 14 dzieci przypadających na placówkę, który ma obowiązywać od początku 2021 r. Największa liczba placówek funkcjonuje w województwach: dolnośląskim, śląskim, pomorskim i małopolskim (Wykres 2).

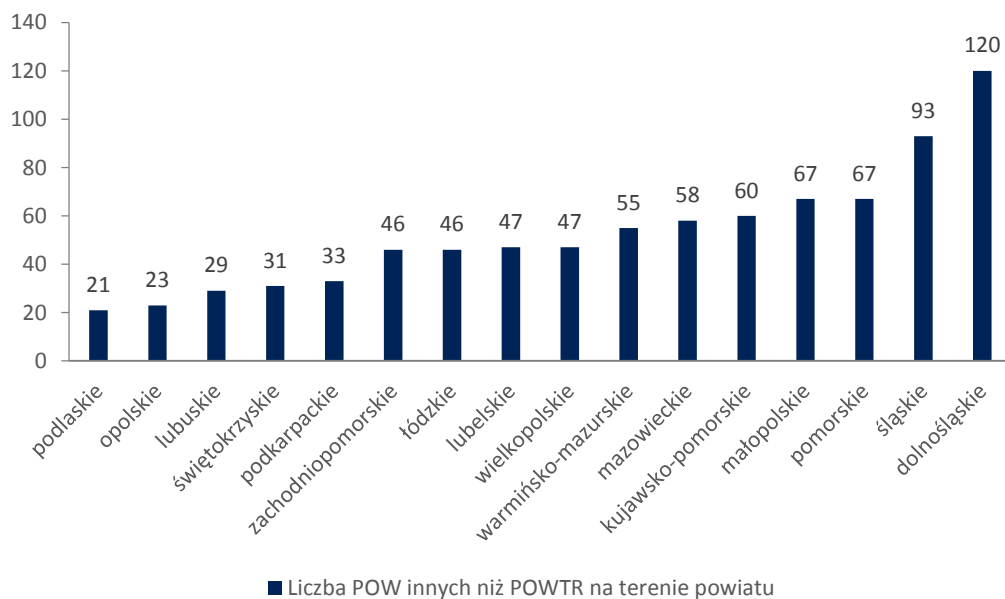
Największa liczba dzieci i młodzieży w pieczy zastępczej przebywa w powiatach województw śląskiego – 10 696 (14,3% ogółu), dolnośląskiego – 8153 (10,9%) i mazowieckiego – 7 992 (10,7%), a najmniejsza – w powiatach województw podlaskiego – 1 724 (2,3%) i świętokrzyskiego – 1944 (2,6%) (Wykres 1).

¹³ Podana liczba dzieci różni się minimalnie od tej, którą można znaleźć w oficjalnym sprawozdaniu ze względu na pewne korekty zmierzające do wyeliminowania odkrytych przy okazji badania błędów w sprawozdawczości. Według sprawozdania na koniec pierwszej połowy 2017 roku liczba dzieci przebywających w poszczególnych formach PZ prezentowała się następująco: ogółem – 74 802, piecza rodzinna – 58 409 (w tym 1 601 POWTR), piecza instytucjonalna – 16 393. W dalszej części tekstu podawane są wyłącznie wartości skorygowane.

Wykres 1. Liczba dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017.



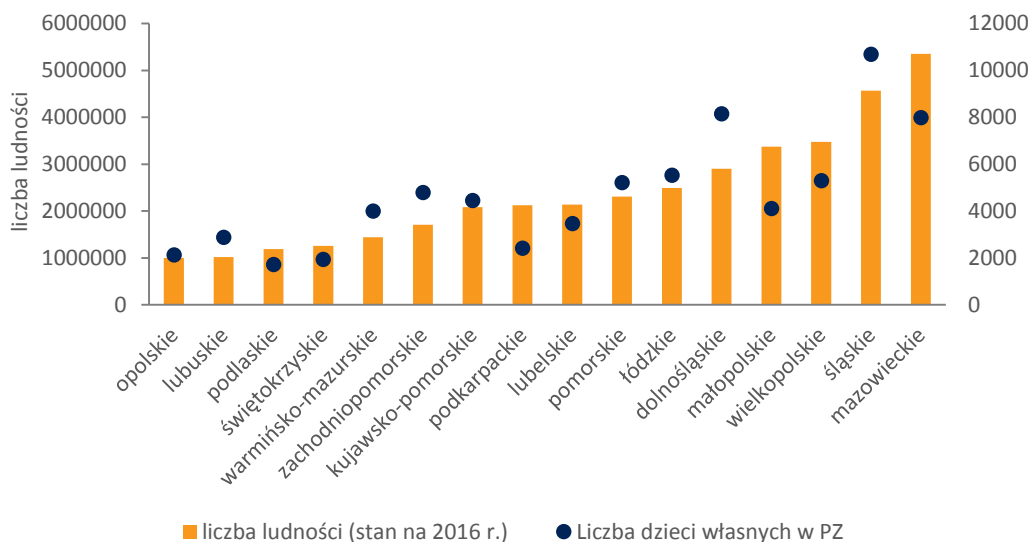
Wykres 2 Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych (bez placówek typu rodzinnego) w Polsce, I poł. 2017.



Liczba dzieci w pieczy zastępczej nie jest prostą wypadkową liczby ludności w województwie, co obrazuje Wykres 3. Wyjątkowo niekorzystnie w tym porównaniu wypada województwo śląskie i

dolnośląskie, a przeciwnie – pozytywnie – województwo mazowieckie, małopolskie i podkarpackie.

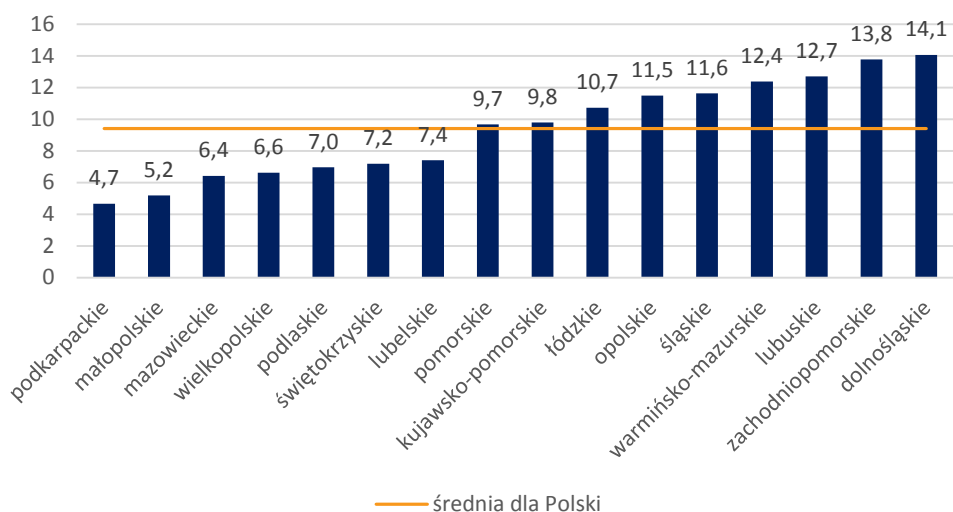
Wykres 3. Liczba dzieci w pieczy zastępczej a liczba ludności w województwie, I poł. 2017.



INTENSYWNOŚĆ PIECZY ZASTĘPCZEJ

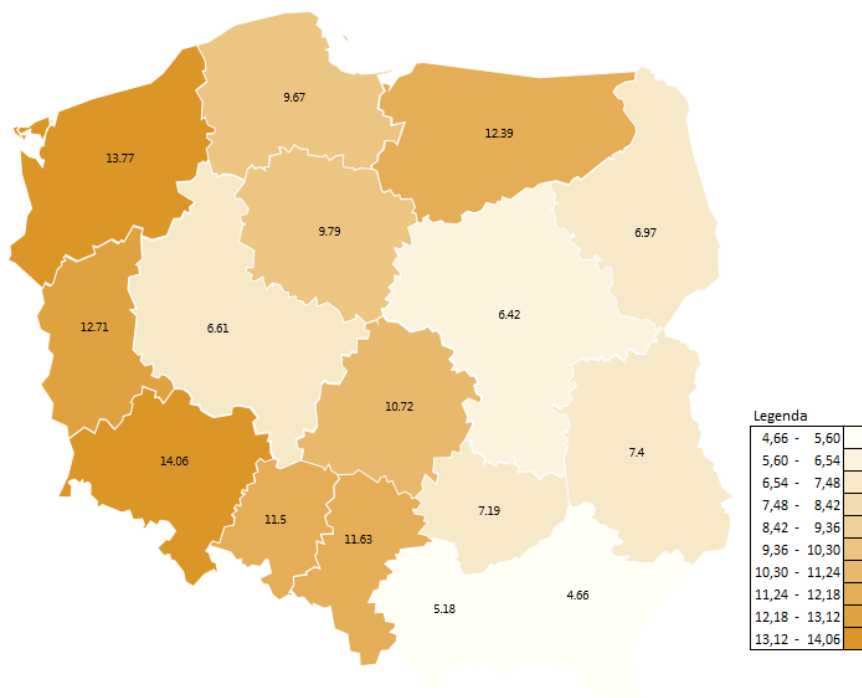
Dokładniej o tym, jak duży odsetek dzieci z danego terenu trafia do pieczy zastępczej mówi wskaźnik „intensywność pieczy zastępczej”. W I poł. 2017 r. wskaźnik „intensywność pieczy zastępczej (PZ)”, liczony jako liczba dzieci poniżej 18. roku życia przebywających w opiece zastępczej w stosunku do liczby dzieci w wieku 0–18 lat w kraju wyniósł przeciętnie 0,00892, czyli 8,92 w przeliczeniu na 1 tys. dzieci. Jego wartość historycznie mieściła się w zakresie od 8,92 do 10,21. Dla poszczególnych województw wahała się zaś od 4,7 w województwie podkarpackim, przez 5,2 w małopolskim, do 13,8 w województwie zachodniopomorskim i 14,1 w województwie dolnośląskim (Wykres 4).

Wykres 4. Intensywność PZ w województwach, I poł. 2017.



W skali całego kraju dzieci częściej trafiają do pieczy zastępczej w województwach zachodniej i północnej Polski (Wykres 5). Obszar ten w dużym zakresie pokrywa się z terenami tzw. Ziemi Odzyskanych, a więc napływem dużej liczby nowej ludności i budowaniem od początku więzi lokalnych. Niższy odsetek umieszczeń odnotowuje się w województwach południowej i wschodniej Polski.

Wykres 5. Intensywność PZ w województwach, I poł. 2017.

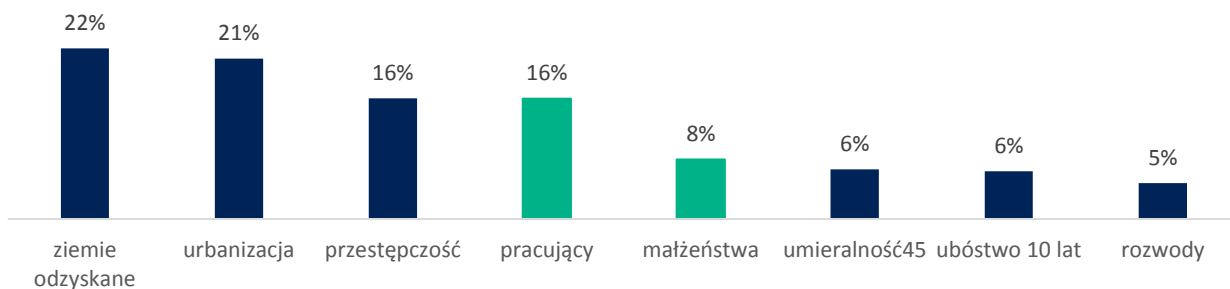


Warto podkreślić, że miasta na prawach powiatów, których mamy w Polsce 66 odznaczają się wyższą średnią intensywnością pieczy zastępczej. Wynosi ona 10,96, przy czym 49 miast przekracza tę wartość. Najwyższą wartość osiągają miasta: Wałbrzych (34,6), Świętochłowice (26,6), Siemianowice Śląskie, Bytom (24), Chorzów (20,9), Jelenia Góra (20,7), Zabrze (20,1) oraz Łódź (17). Należy odnotować, że wartość wskaźnika dla 2 największych miast w Polsce: Warszawy i Krakowa wynosi odpowiednio 6,63 i 6,52, a więc wyraźnie poniżej średniej krajowej. Gdy wyłączymy je z analizy, jako te z największą liczbą ludności, więc wpływające znacząco na średnią, to dla pozostałych powiatów grodzkich wyniesie ona 12,12.

Analizując wszystkie rodzaje powiatów, najlepszy wynik, czyli najniższą wartość, osiągają powiaty kolbuszowski, ropczycko-sędziszewski, myśliniecki, kłobucki, średzki oraz jaworski, mieszcząc się w przedziale 2,115–2,97. Z kolei najwyższą wartość wskaźnik przyjmuje dla wyżej wymienionych miast Polski południowej oraz dla powiatów zgorzeleckiego (27,7) oraz prudnickiego (26,5).

Interesująca mogłaby być odpowiedź na pytanie, co jest przyczyną tak dużych różnic w intensywności. Popularne wyjaśnienie zrzuca odpowiedzialność za wysoką intensywność na problemy ekonomiczne – likwidacja dużych zakładów przemysłowych wywołuje bezrobocie, którego jednym z ubocznych skutków są patologie społeczne owocujące w ostatecznym rozrachunku napływem dzieci do pieczy zastępczej. Przykładem zdającym się potwierdzać taką tezę jest miasto Wałbrzych. Jednak analiza danych statystycznych każe wątpić w prawdziwość takiego wyjaśnienia. Spośród wielu przeanalizowanych zmiennych o charakterze ekonomicznym jedynie odsetek pracujących w dużych przedsiębiorstwach oraz długookresowa średnia ubóstwa okazały się mieć statystycznie istotny wpływ na intensywność pieczy zastępczej. Z kolei wiele innych pozostawało bez statystycznego związku – dotyczy to m. in. wynagrodzeń, dochodów podatkowych samorządu i bezrobocia. Wykres 6 pokazuje szacunkowy udział poszczególnych zmiennych w wyjaśnianiu zjawiska intensywności. Model, który w tym celu opracowano i który cechował się dobrym, bo 65% wyjaśnieniem zmienności zjawiska, wskazuje, że kluczową rolę odgrywają zmienne o charakterze kulturowo-społecznym. Największe znaczenie ma to, czy powiat leży na ziemiach odzyskanych i do jakiego stopnia tereny te zostały zurbanizowane – oba te czynniki zwiększają napływ dzieci do pieczy zastępczej.

Wykres 6. Udział poszczególnych zmiennych w wyjaśnianiu intensywności PZ.



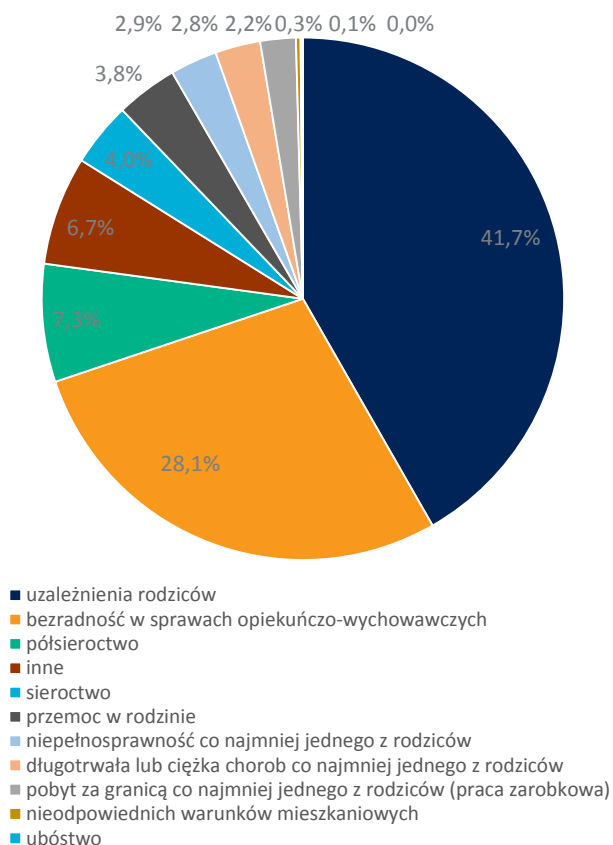
Źródło: Szacunki własne. Uwaga: Kolorem zielonym zaznaczono zmienne, które mają ujemny wpływ na intensywność PZ. Wykres przedstawia udziały poszczególnych zmiennych w całkowitej zmianie intensywności PZ. Każda ze zmiennych została zaburzona w górę lub w dół o dwa odchylenia standardowe tak, żeby w efekcie intensywność zwiększyła się. Wyjątek stanowi tu zmienna *ziemie odzyskane*, której wartość zmieniono z 0 na 1. *Umieralność45* to zmienna mierząca śmiertelność w populacji mężczyzn w wieku 45-49 będąca dobrym przybliżeniem problemów alkoholowych w powiecie.

PRZYCZYNY UMIESZCZEŃ DZIECI W PIECZY ZASTĘPCZEJ

W I poł. 2017 r. jedynie 4% wychowanków pieczy zastępczej było sierotami biologicznymi, a 7,3% – półsierotami. Wynika z tego, że większość dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych czy rodzinach zastępczych posiadała obojga rodziców, którzy nie byli w stanie właściwie sprawować opieki (Wykres 7). Takie informacje przynoszą dane ze sprawozdań powiatów do MRPiPS o przyczynach umieszczania dzieci w pieczy zastępczej sporządzana przez pracowników systemu pieczy zastępczej i będące wynikiem ich subiektywnej oceny, mogą się one różnić od zapisów w aktach sądowych.

Najczęstszą tak rozumianą przyczyną umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej było uzależnienie rodziców – 41,7% przypadków (w tym w większości od alkoholu – 39% wskazań), bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – 28,1%, przemoc w rodzinie – 3,8%, niepełnosprawność co najmniej jednego z rodziców – 2,9%, długotrwała lub ciężka choroba co najmniej jednego z rodziców – 2,8% lub pobyt za granicą co najmniej jednego z rodziców (praca zarobkowa) – 2,2%. Takie czynniki, jak nieodpowiednie warunki mieszkaniowe – 0,3%, ubóstwo – 0,1% czy bezrobocie – 0,038% nie stanowiły przesłanek do odebrania dziecka rodzicom biologicznym.

Wykres 7. Przyczyny umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017.



Powyższe dane potwierdzają, że drogą zahamowania zjawiska kierowania dziecka do pieczy zastępczej jest intensyfikacja pracy z rodziną biologiczną, głównie poprzez kierowanie do niej działań z zakresu profilaktyki uzależnień, poradnictwa rodzinnego i kształtowania umiejętności wychowawczych.

W dalszej części przyjrzymy się podstawowym wskaźnikom dotyczącym ilościowego i jakościowego aspektu pieczy zastępczej w Polsce i poszczególnych województwach.

3.2 ILOŚCIOWY I JAKOŚCIOWY ASPEKT PIECZY ZASTĘPCZEJ – PODSTAWOWE WSKAŹNIKI

STOPIEŃ DEINSTYTUCJONALIZACJI

Procesowi deinstytucjonalizacji towarzyszy rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej, stworzenie jak najbardziej zindywidualizowanych warunków w instytucjonalnej pieczy zastępczej oraz – jako pierwszy krok – rozwinięta profilaktyka służąca pozostaniu dziecka w rodzinie biologicznej.

Stopień deinstytucjonalizacji to kluczowy wskaźnik, obrazujący stosunek liczby dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej do liczby wszystkich dzieci w pieczy zastępczej. Zawiera on modyfikacje, które wykraczają poza standardową typologię rodzinnych i instytucjonalnych form pieczy zastępczej. Z kalkulacji usunięto dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych spokrewnionych, zgodnie z założeniem, że działania Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej mają mniejszy wpływ na ustanawianie rodzin spokrewnionych niż na powoływanie pozostałych typów rodzinnej opieki zastępczej, bo są raczej wypadkową relacji rodzinnych. Do kategorii „rodzinna piecza zastępcza” włączono dzieci przebywające w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego – instytucje te w większości pod względem swojej organizacji przypominają rodzinne domy dziecka (m.in. stała obecność opiekunów zastępczych, funkcjonowanie w ramach wielodzietnego gospodarstwa domowego). Rozwiązanie przyjęte w obliczaniu wskaźnika w pełniejszym stopniu obrazuje potencjał rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie, kreowany przez jego władze i instytucje. Wykorzystywany wzór jest więc następujący:

$$\text{stopień deinstytucjonalizacji} = \frac{\text{liczba dzieci w RPZ bez RZS razem z POWTR}}{\text{liczba dzieci w PZ bez RZS}}$$

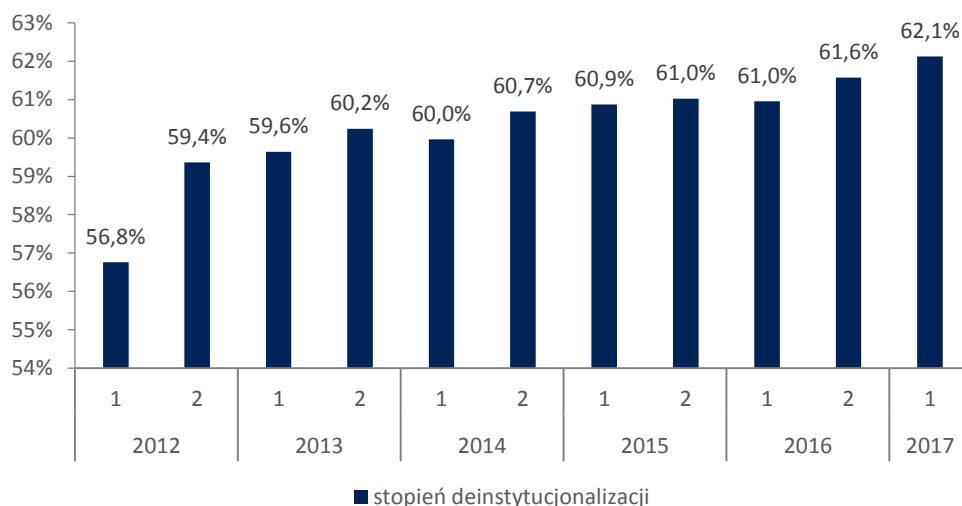
Stopień deinstytucjonalizacji osiąga wartości od 0 do 100%, przy czym najniższa wartość oznacza, iż żadne dziecko własne z terenu danego powiatu w pieczy zastępczej nie zostało umieszczone w pieczy rodzinnej (zdefiniowanej powyżej), a najwyższa, że wszystkie z nich wychowują się w rodzinach zastępczych, rodzinnych domach dziecka lub placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, a żadne w pieczy instytucjonalnej (niezależnie od tego, czy w placówkach znajdują się dzieci z innych powiatów). Oczekiwanym kierunkiem zmian jest wzrost w ciągu najbliższych 20 lat wskaźnika stopień deinstytucjonalizacji do poziomu 90%.

W I poł. 2017 r. stopień deinstytucjonalizacji dla Polski osiągnął wartość 62%, co stanowi wzrost o 5 pkt. proc. w stosunku do pierwszej połowy 2012 r.¹⁴ (Wykres 8). Oznacza to powolne zwiększanie

¹⁴ Dane za I poł. 2012 r. należy traktować z dużą ostrożnością, ponieważ był to pierwszy okres nowej formy sprawozdawczości i zawiera wiele zidentyfikowanych błędów. Z związku z czym porównania historyczne będą prowadzone dla danych od II poł. 2012 r.

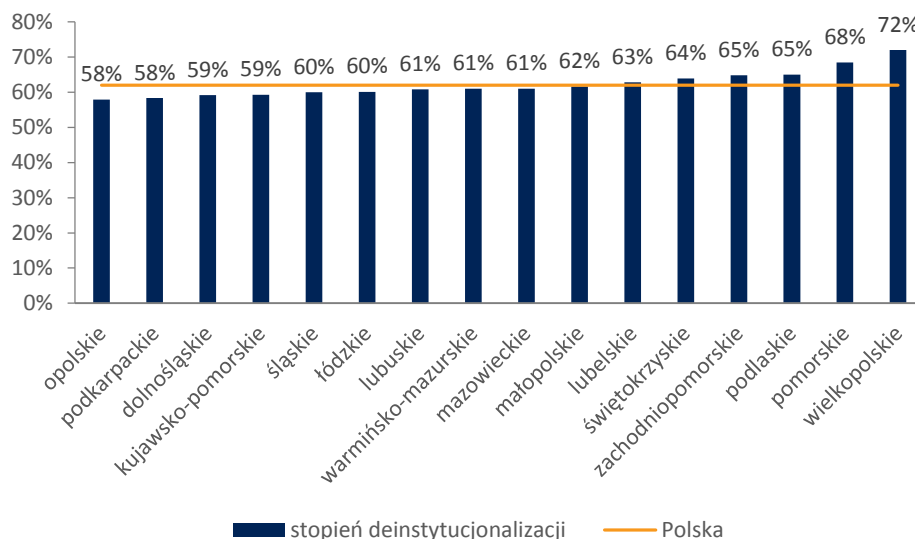
liczby dzieci umieszczanych w rodzinnych formach pieczy zastępczej vs instytucjonalnej w skali całego kraju.

Wykres 8. Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.



Najwyższy udział dzieci w RPZ w całej grupie dzieci w pieczy zastępczej (wyłączywszy dzieci w RZS) występuje w województwach wielkopolskim, pomorskim, zachodniopomorskim, świętokrzyskim i lubelskim. Jest on wyższy od średniej tego wskaźnika dla Polski. Najmniej dzieci w pieczy rodzinnej umieszczanych jest w województwach opolskim, podkarpackim, dolnośląskim i kujawsko-pomorskim (Wykres 9).

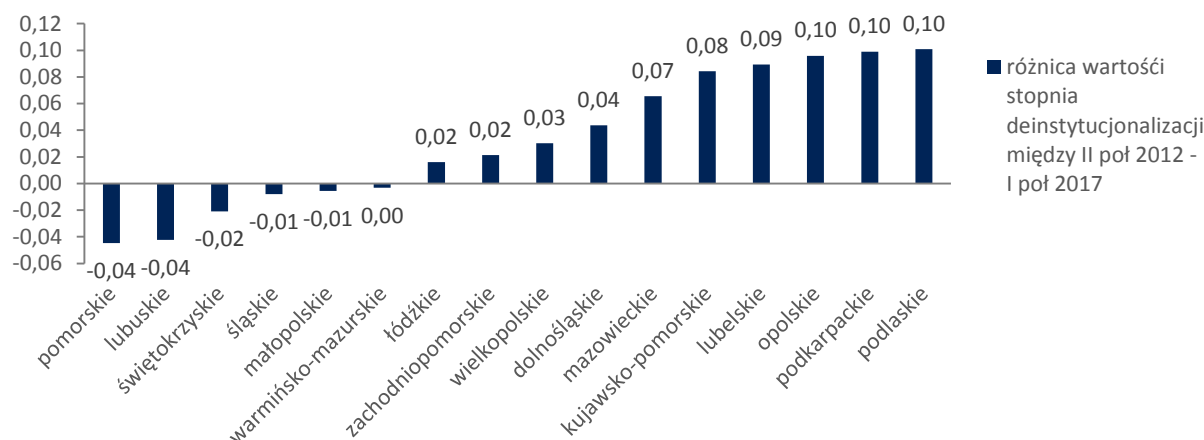
Wykres 9. Stopień deinstytucjonalizacji w województwach, I poł. 2017.



Największe postępy – jeżeli chodzi o wzrost stopnia deinstytucjonalizacji w stosunku do II poł. 2012 r. – odnotowały powiaty województw podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego gdzie

wystąpił wzrost o 10 pkt. procentowych¹⁵. Spadek odsetka dzieci w umieszczonych rodzinnej pieczy zastępczej miał miejsce w 5 województwach, największy w województwie pomorskim i lubuskim (po 4%) (Wykres 10).

Wykres 10. Zmiana wartości stopnia deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, II poł. 2012–I poł. 2017.

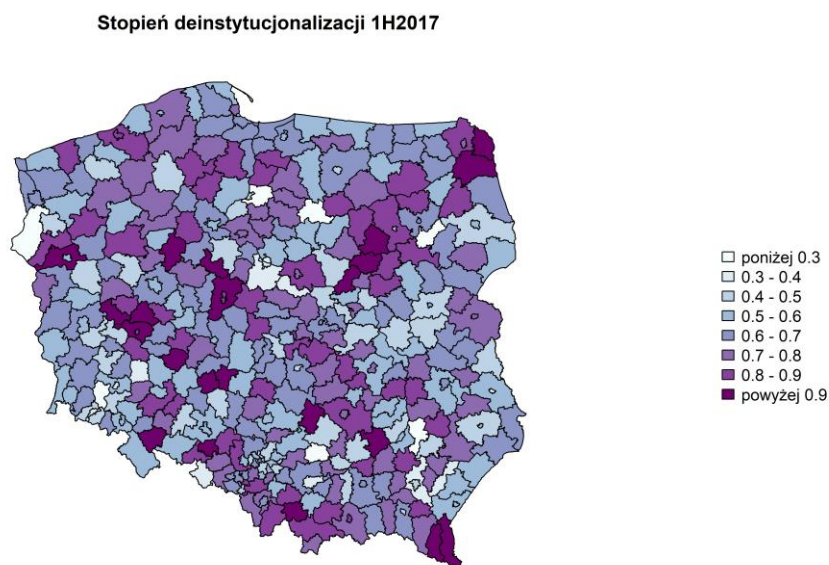


Stopień deinstytucjonalizacji w miastach na prawach powiatu jest niższy niż dla wszystkich powiatów i wynosi 55%. W znacznym stopniu jest on wynikiem wyższej intensywności pieczy zastępczej w dużych miastach, czyli wyższej liczby dzieci, którym należy zapewnić opiekę poza rodziną biologiczną. Najwyższą wartość stopnia deinstytucjonalizacji w I poł. 2017 r. osiągnęły Nowy Sącz i Koszalin (90%), Leszno (87%), Żory (85%), Konin (80%), a najniższy – Świętochłowie (30%), Włocławek (34%), Jelenia Góra (34%), Kraków, Legnica i Chełm (po 39%). Stolica kraju również jest poniżej średniej krajowej – z wynikiem 47%.

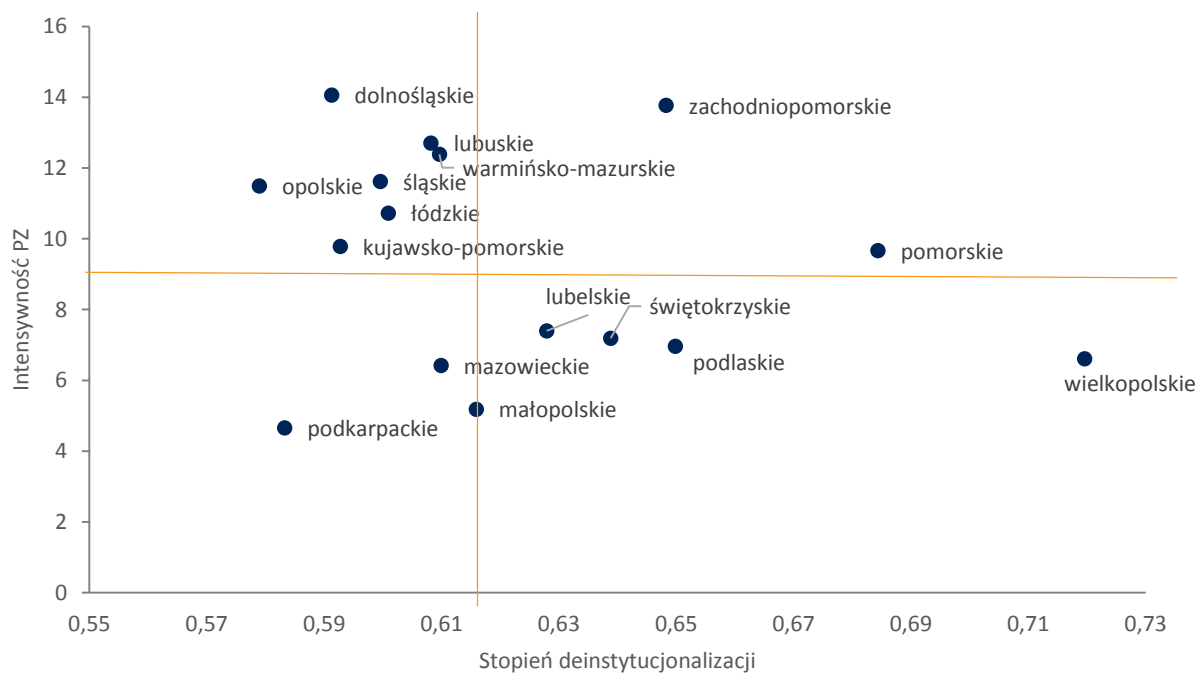
¹⁵ Dane dotyczące liczby dzieci własnych poszczególnych powiatów oraz w województwach wraz z ich strukturą wiekową dostępne są od drugiej połowy 2016 roku. Wcześniejsze dane podawane są na podstawie szacunków dokonanych na potrzeby narzędzia opartych m. in. na wydatkach powiatu na poszczególne formy pieczy. Niniejsza uwaga nie dotyczy danych ogólnopolskich, ponieważ liczba dzieci własnych w Polsce odpowiada sumie liczby dzieci na terenie poszczególnych powiatów.

Wartości stopnia deinstytucjonalizacji dla wszystkich powiatów w Polsce obrazuje poniższa mapa (Wykres 11). Udział procentowy dzieci korzystających z rodzinnych form opieki przyjął najwyższe wartości dla powiatów: pułtuskiego, leskiego, leszczyńskiego, konińskiego, staszowskiego i włoszczowskiego. Natomiast w powiatach gryfińskim, złotoryjskim, grudziądzkim i zambrowskim w rodzinnych formach pieczy zastępczej przebywało najmniej dzieci spośród objętych pieczą zastępczą.

Wykres 11. Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2017.



Wykres 12. Wskaźnik intensywności pieczy zastępczej w województwach a stopień deinstytucjonalizacji, I poł. 2017.



Województwa można podzielić na grupy w zależności od wartości stopnia deinstytucjonalizacji oraz stopnia intensywności pieczy zastępczej i ich relacji do średnich krajowych (Wykres 12).

W pierwszej grupie znalazły się województwa o jednocześnie wyższej od średniej krajowej intensywności pieczy zastępczej i ponadprzeciętnym stopniu deinstytucjonalizacji. Obejmuje ona 2 województwa: zachodniopomorskie i pomorskie. Mimo dużej liczby dzieci w systemie, udaje się w tych województwach częściej niż ogólnie w kraju umieszczać je w formach rodzinnych pieczy zastępczej.

Druga grupa to 7 województw (dolnośląskie, opolskie, śląskie, kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie, lubuskie i łódzkie), w których liczba dzieci w pieczy zastępczej na 1 tys. ludności była wyższa od średniej dla Polski, ale udział dzieci z rodzinnych form opieki zastępczej kształtował się poniżej przeciętnej.

Trzecia grupa obejmuje 4 województwa: świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie i wielkopolskie, w których wskaźnik dzieci poniżej 18. roku życia w pieczy zastępczej na 1 tys. ludności w tym wieku był niższy od średniej dla Polski, a jednocześnie dzieci z rodzinnych form opieki zastępczej stanowiły wyższy niż przeciętnie dla Polski odsetek wszystkich umieszczonych w pieczy zastępczej.

Pozostałe 3 województwa: podkarpackie, mazowieckie i małopolskie tworzą czwartą grupę, która charakteryzuje się zarówno niższym niż przeciętnie w Polsce wskaźnikiem liczby dzieci objętych pieczą zastępczą, jak i udziałem dzieci w rodzinnych formach pieczy zastępczej, rozumianych zgodnie z założeniami budowy wskaźnika „stopień deinstytucjonalizacji”.

Jednostki samorządowe z pierwszej i trzeciej grupy mogą stać się dla pozostałych źródłem inspiracji i dobrych praktyk jak rozwijać i wspierać rodzinną pieczę zastępczą. Szczegółne dotyczy to powiatów województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, które borykają się z ponadprzeciętną wartością intensywności pieczy zastępczej a swoim terenie. Należy jednak zauważyć, że – jak pokazuje Wykres 11 – na terenie dosłownie każdego województwa występują zarówno powiaty, które odnoszą spektakularne sukcesy, jak i takie, które mają bardzo dużo do nadrobienia.

INDEKS JAKOŚCI PIECZY ZASTĘPCZEJ

Przy ocenie stanu pieczy zastępczej w różnych jednostkach samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę nie tylko na jej czysto ilościowy wymiar – względną liczbę dzieci w formach rodzinnych – ale również na jakość opieki. Tę mierzymy wyodrębnionymi przez nas cechami, takimi jak poziom wsparcia finansowego i pozafinansowego dla rodzinnej pieczy zastępczej, liczebność placówek opiekuńczo-wychowawczych, oferta skierowana do usamodzielniających się wychowanków, skala opuszczania pieczy zastępczej (powroty do rodziny biologicznej, adopcje) itp.

Wskaźnikiem konsolidującym jakościowy aspekt pieczy zastępczej w powiecie jest indeks jakości pieczy zastępczej, który stanowi średnią ważoną 12 grup wskaźników: zagęszczenie dzieci w IPZ, wynagrodzenie rodziców na dziecko, małe dzieci własne w IPZ, dzieci spoza powiatu w IPZ netto, opuszczanie PZ, wynagrodzenie koordynatorów, niepełne usamodzielnienia, stabilność pobytu w RZS, kontynuowanie nauki, porady specjalistów, świadczenia fakultatywne, liczba szkoleń na rodzinę. Każdej grupie przypisana jest waga zależna od istotności danego zjawiska dla jakości sprawowanej pieczy zastępczej. Indeks jakości pieczy zastępczej osiągać może wartości z przedziału od 0 do 1, gdzie 1 oznaczałoby, że powiat osiąga najlepszą wartość (w odniesieniu do

pewnej normy, nie do innych powiatów) każdego z analizowanych wskaźników a 0, że powiat odnotowuje najgorszy wynik w każdym obszarze (szerzej na ten temat patrz Refleksja nad deinstytucjonalizacją)

Podsumowując cały proces badawczy warto odnotować, że zdaniem badaczy, zdecydowana większość osób tworzących ten system jest świadoma roli i potrzeby procesu deinstytucjonalizacji. Wydaje się, że czasami zbyt mała dynamika prowadzonych zmian wiąże się z ograniczeniami finansowymi na poziomie konkretnego samorządu lub brakiem wystarczającego zainteresowania tymi zagadnieniami ze strony władz. Jednak w refleksjach nad idealną przyszłością wypowiedianych przez dyrektorów, czy kierowników organizatora rodzinnej pieczy zastępczej bardzo często słychać potrzebę realizacji wizji, która wprost wpisuje się w realizację idei deinstytucjonalizacji.

Pełne zabezpieczenie rodzin w kryzysie, czyli zatrudnienie asystentów rodziny na etat i w pełnej liczbie (...) Stała liczba asystentów i stałe osoby, nie zmieniające się co chwilę. Oczywiście z prawdziwego zdarzenia, superwizja, czyli to umocowanie odpowiedniej osoby bo jest w ustawie zapisane i powinna być realizowana. Takie uregulowania prawne dotyczące tych rodzin wspomagających, żeby to było realne do zrealizowania, czyli jakiś system motywujący dla tych rodzin, żebyśmy mogli faktycznie te rodziny sobie przygotować i żeby one wspomagały i będzie to też pomoc, i dla asystenta, i dla pracownika socjalnego, taka ścisła współpraca. Jeśli chodzi o placówki wsparcia dziennego to jednak też takie uregulowania, żeby były wydzielone i działały na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny, czyli spełniały te wymogi i ściśle współpracowały i utworzenie tej specjalistycznej placówki wsparcia dziennego żeby ściśle współpracowały tutaj z MOPSem.

- miasto na prawach powiatu

Znaczy pewnie chcielibyśmy żeby może ta rodzinna piecza była jakąś taką siecią, może jakichś takich pogłębioną wzajemnych relacji i tego typu (...), może marzyłabym o tym, żeby piecza zastępcza była bardziej modna, bo na razie to tak nie za bardzo (...) żeby polityka państwa poszła w tym kierunku, żeby zmienić ten pogląd i światopogląd na rodzinę i właśnie rodzinę zastępczą, by wyjść z tego postrzegania rodzin zastępczych.

- powiat „ziemski”

Taki wymarzony stan to rodziny specjalistyczne, to pogotowia rodzinne co najmniej 5, to kilka rodzinnych domów dziecka, dużo, bardzo dużo rodzin zawodowych i taki bank rodzin gotowych do pełnienia funkcji, po szkoleniach, które w sytuacji trudnej mogłyby od razu zaopiekować się dziećmi.... Ze strony organizatora miejsce, na które czekamy, miejsce bezpieczne dla wszystkich, dla rodziców zastępczych, ale dla dzieci przede wszystkim, zwłaszcza tych dzieci, które spotykają się teraz w niezbyt komfortowych warunkach, żeby można była zachować intymność (...).

- miasto na prawach powiatu

Przede wszystkim, żeby nie było instytucjonalizacji, żeby te rodzinne domy były (...) No bo jednak jak jest instytucja, to wszystko się wiąże z administracją, organizacją... Chyba wszystkim powinno zależeć, żeby to było miejsce bez tej administracji, rodzinne. I żeby nie były przepełnione, żeby te dzieci czuły się trochę inaczej – wiadomo, że jak jest w placówce 25 dzieciaków, to one widzą tylko siebie i nie ma takiej odskoczni. Istotny kierunek miasta – mniejsza liczba dzieci, i żeby te placówki nowe nie powstawały.

- miasto na prawach powiatu

Od gminy zaczynając: gminy robią wszystko żeby dzieci nie oddać, piecza zastępcza to tylko te dzieci, które już nie mają powrotu do rodziny. Dla rodzin zastępczych stworzyłabym lepsze warunki wsparcia, zaczynając od naszej infrastruktury – aby ten ORPZ miał taki budynek, gdzie byłoby miejsce do przyjmowania rodziców, pokój zabaw dla dzieci, aby w tym pokoju była osoba, która się dziećmi zajmie, jak rodzice załatwiają sprawy, żebym miała większą kadrę, aby skuteczniej rodzinom pomagać, takie mam marzenia. Żeby te rodziny u nas się czuły, jak u siebie w domu, aby odczuwały że są potrzebni, aby nie tylko przychodzili do nas po pieniądze, aby czuły, że my się im nisko kłaniamy z tego powodu że są i co robią, no i aby dzieci się cieszyły, że mają to bezpieczeństwo zapewnione.

– powiat „ziemski”

Moim marzeniem jest by mieć wystarczającą liczbę kandydatów na rodziny zastępcze, rodzin w gotowości. Chciałabym żeby w rodzinach było mniej dzieci, żeby rodzice mieli większe wynagrodzenie oraz aby był większy wgląd profesjonalistów m.in. poprzez superwizję, szkolenia warsztatowe, wsparcie psychologiczne.

- miasto na prawach powiatu

Chciałabym żeby dzieci wracały do domów tam, gdzie mogą wrócić. Żeby jak najmniej było umieszczeń w placówkach i RZ. Żeby wzmocnić bardziej pracę nad środowiskiem rodzinnym, żeby dziecko nie musiało tej traumy przeżywać. A jak się to już nie uda, to żeby dzieci trafiały do przyjaznych środowisk rodzinnych. Myśleć nad tym żeby rozwinąć formę rodzinnych domów dziecka. Więcej kandydatów, więcej szkoleń, więcej ludzi kompetentnych, kochających dzieci.

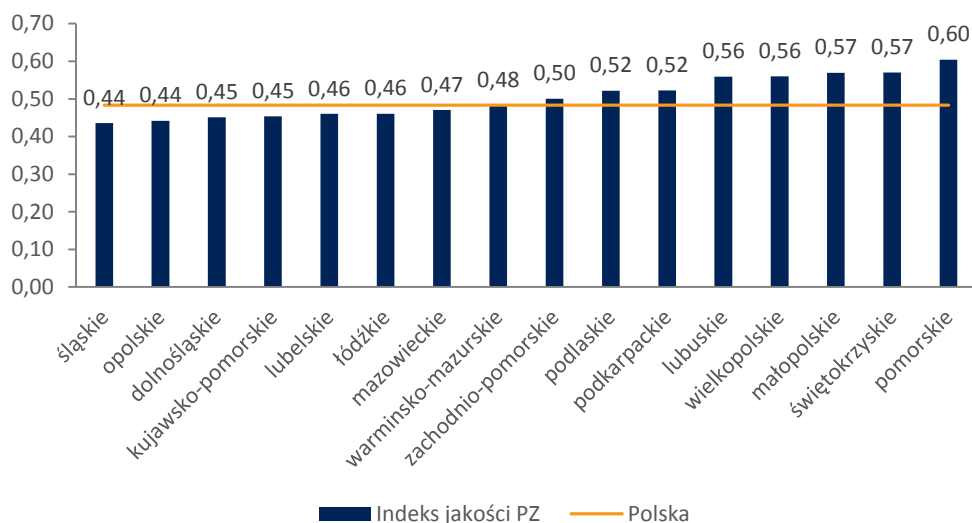
– powiat „ziemski”

W większości odwiedzonych w trakcie trwania projektu miejscowościach albo już wcześniej panowało nastawienie sprzyjające idei deinstytucjonalizacji, albo stosunkowo łatwo było do niej zainspirować uczestników spotkań. Jedynie w 7 z 50 przebadanych powiatów przeważały głosy wskazujące na brak akceptacji wobec dalszego ograniczania udziału opieki w instytucjach. Taka sytuacja każe z optymizmem spoglądać w przyszłość – jeżeli utrzymane zostanie dotychczasowe nastawienie ustawodawcy i administracji centralnej, można liczyć na owocną współpracę z powiatami w przewyżczeniu ujawnionych w procesie badawczym wyzwań.

Aneks 1: Szczegóły koncepcji analitycznej).

Indeks jakości pieczy zastępczej dla Polski w I poł. 2017 r. osiągnął wartość 0,48, podczas gdy w II poł. 2012 r. wyniósł on 0,34. Obserwuje się stały wzrost wartości wskaźnika. Najlepsze wyniki indeksu jakości pieczy zastępczej wśród województw osiągnęły kolejno: pomorskie, świętokrzyskie, małopolskie, wielkopolskie i lubuskie, a najniższe – śląskie, opolskie, kujawsko-pomorskie oraz dolnośląskie (Wykres 13).

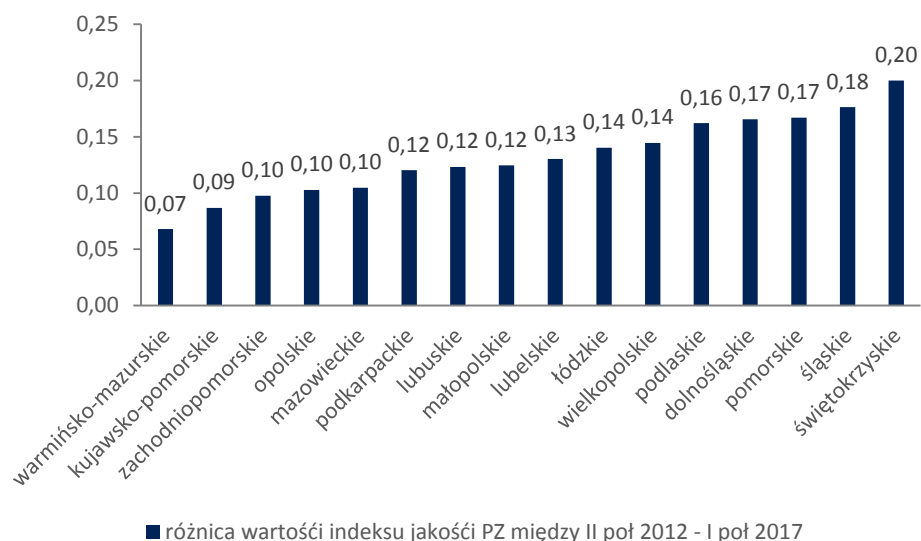
Wykres 13. Indeks jakości PZ w Polsce, I poł. 2017.



Indeks jakości pieczy zastępczej przyjmuje wyższe wartości dla powiatów z północno-zachodniej oraz południowo-wschodniej Polski. Najślabiej wypadają województwa południowo-zachodniej i centralnej Polski. Największy postęp – jeśli chodzi o wartość indeksu jakości pieczy zastępczej – między II poł. 2012 r. a I poł. 2017 r. poczyniły województwa świętokrzyskie, śląskie, pomorskie i dolnośląskie (Wykres 14).

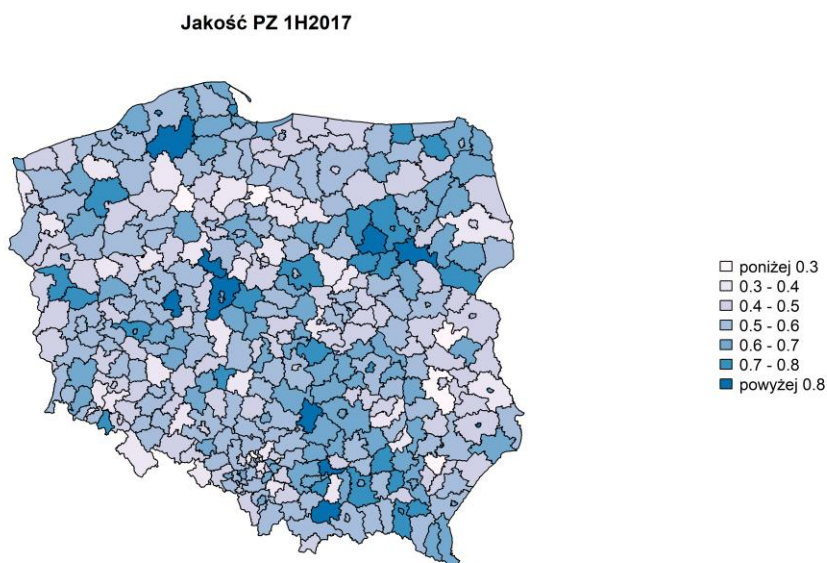
Przepisy Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nałożyły na samorządy terytorialne szereg wymogów dotyczących m.in. warunków w pieczy instytucjonalnej czy opieki koordynatora, których osiągnięcie wlicza się do opisanego wskaźnika jakości pieczy zastępczej, choć nie wyczerpuje go. Fakt ten wyjaśnia odnotowany wzrost wartości tego wskaźnika we wszystkich województwach.

Wykres 14. Zmiana wartości indeksu jakości PZ w poszczególnych województwach, II poł. 2012–I poł. 2017.



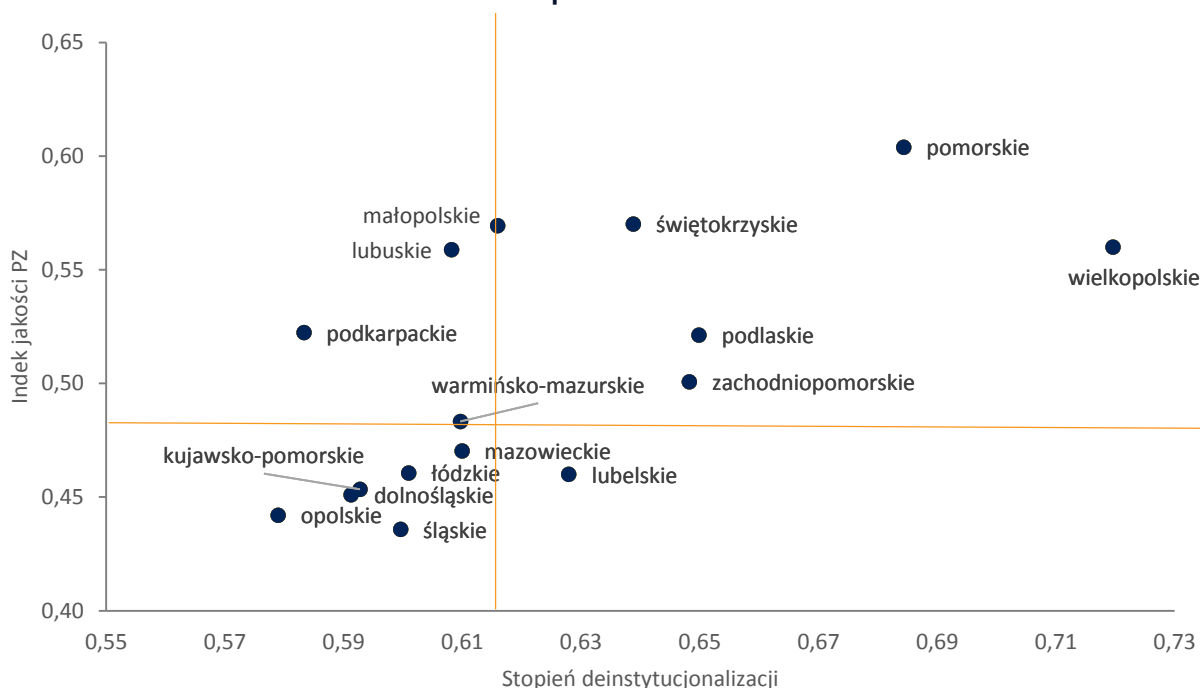
W przypadku powiatów grodzkich wskaźnik mierzący jakość pieczy zastępcza osiąga wartości od 0,23 do 0,85. . Najlepszy wynik osiągnęły miasta: Zamość (0,85), Sopot, Krosno (po 0,79), Słupsk (0,74), Radom (0,73) oraz Gdynia (0,72). Najniższe wyniki odnotowało 5 miast w województwie śląskim: Bytom (0,26), Zabrze (0,34), Siemianowice Śląskie (0,34), Katowice (0,37) oraz Jelenia Góra (0,39). Na poziomie powiatów najwyższa wartość indeksu jakości PZ w I poł. 2017 r. wystąpiła w powiatach konińskim (0,93), włoszczowskim (0,87), mieście Zamość, średzkim (wielkopolskie) (0,85), mogileńskim (0,84) i makowskim (0,83). Najniższe wyniki osiągnęły powiaty: sępoleński (0,23), miasto Bytom, grudziądzki (0,27) leżajski (0,27) oraz lubelski (0,29) (Wykres 15).

Wykres 15. Indeks jakości PZ w Polsce, I poł. 2017.



Dzięki analizie danych i wskaźników w narzędziu znamy liderów stopnia deinstytucjonalizacji i indeksu jakości pieczy zastępczej wśród województw, ale czy któreś w nich przoduje w obu aspektach pieczy zastępczej? Relacje między nimi obrazuje poniższy diagram (Wykres 16).

Wykres 16. Wskaźnik indeks jakości PZ a stopień deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017.



Do pierwszej grupy należą województwa, które charakteryzują się wyższą niż średnia dla Polski wartością indeksu jakości pieczy zastępczej, a z drugiej strony – ponadprzeciętnym udziałem dzieci z rodzinnych form opieki (bez RZS, ale z POWTR). To liderzy deinstytucjonalizacji w Polsce, zarówno w aspekcie ilościowym, jak i jakościowym. Zaliczają się do nich województwa: pomorskie, wielkopolskie, świętokrzyskie, podlaskie oraz zachodniopomorskie.

Drugą grupę tworzą województwa: małopolskie, podkarpackie i lubuskie, które są powyżej średniej krajowej, jeśli chodzi o indeks jakości pieczy zastępczej, ale poniżej lub jej równe, jeśli chodzi o stopień deinstytucjonalizacji.

Województwo lubelskie stanowi jednoelementową atypową grupę charakteryzującą się wyższym od średniej dla kraju stopniem deinstytucjonalizacji i niższą od średniej krajowej wartością indeksu jakości pieczy zastępczej.

Pozostałe 7 województw: mazowieckie, łódzkie, dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, śląskie, opolskie oraz warmińsko-mazurskie osiągnęło wyniki poniżej średniej krajowej lub jej równe, jeśli chodzi o 2 analizowane wskaźniki: ilościowy i jakościowy pieczy zastępczej.

Wskaźnikiem konsolidującym aspekt ilościowy i jakościowy pieczy zastępczej jest indeks deinstytucjonalizacji PZ skorygowany kontekstem deinstytucjonalizacji według wzoru:

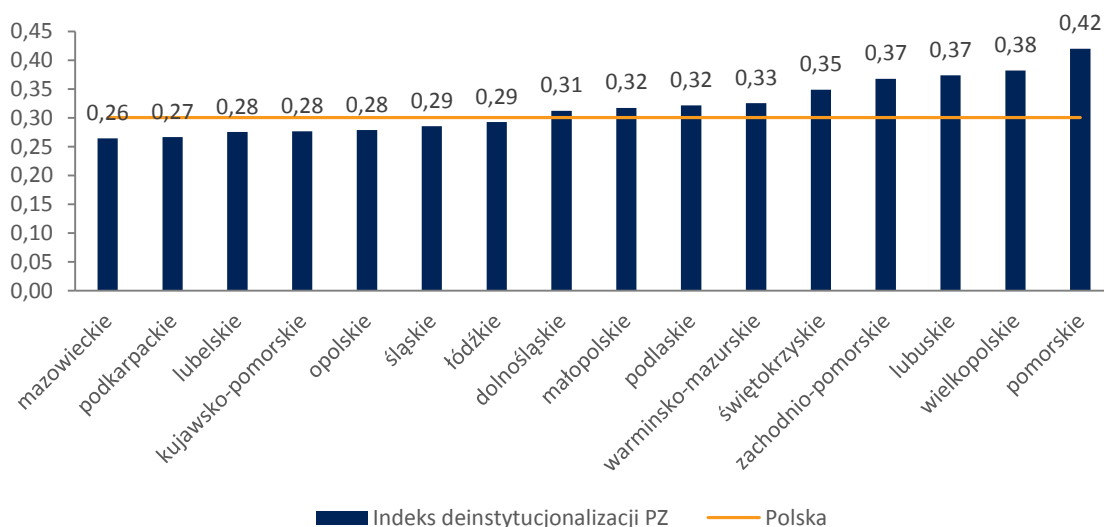
$$\text{Indeks DeI} = \text{stopień DeI} \times \text{indeks jakości PZ} + \text{kontekst De}$$

Średnia wartość wskaźnika dla Polski w I poł. 2017 r. wyniosła 0,30, co oznacza wzrost o 0,13 w stosunku do pierwszego okresu sprawozdawczego – I poł. 2012 r.

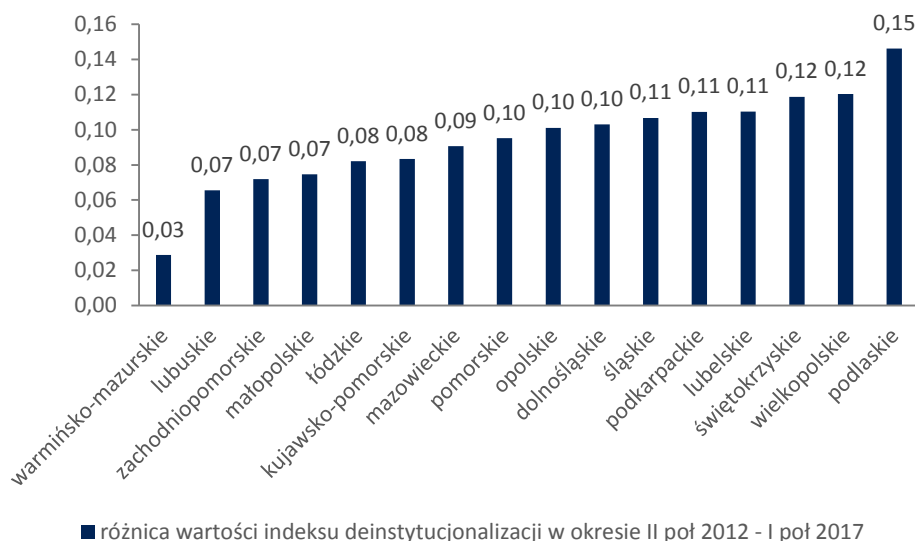
Najlepsze wyniki indeksu deinstytucjonalizacji PZ, powyżej średniej dla kraju, uzyskało 9 województw. Pierwszą trójkę stanowią województwa: pomorskie, wielkopolskie oraz *ex aequo* lubuskie i zachodnio-pomorskie. Ostatnią trójkę tworzą województwa: mazowieckie, podkarpackie i *ex aequo* lubelskie, kujawsko-pomorskie oraz opolskie (Wykres 17).

W okresie II poł. 2012–I poł. 2017 r. największego postępu w zakresie wartości indeksu deinstytucjonalizacji PZ dokonały województwo podlaskie, wielkopolskie, świętokrzyskie (Wykres 18).

Wykres 17. Indeks deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017.



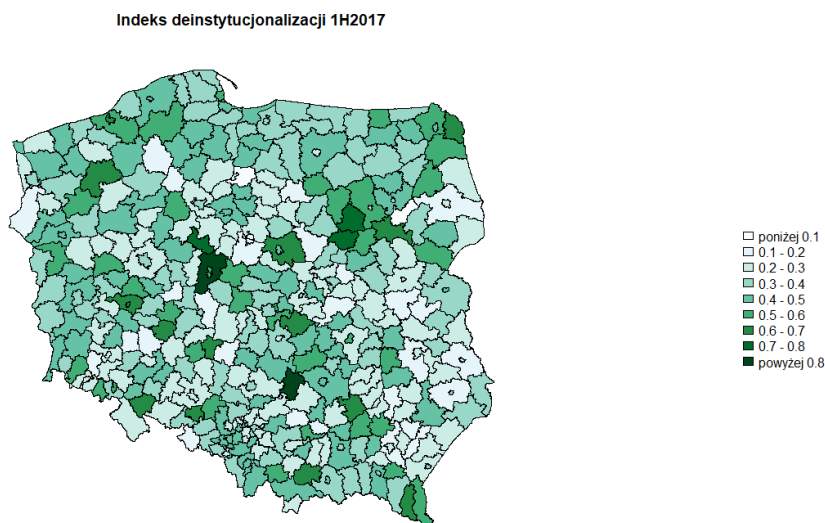
Wykres 18. Zmiana wartości indeksu deinstytucjonalizacji, I poł. 2012–I poł. 2017.



Wartość indeksu deinstytucjonalizacji w powiatach grodzkich mieści się w przedziale od 0,18 do 0,62. Najlepszy wynik osiągnęły miasta: Leszno (0,62), Koszalin (0,60), Konin (0,56) oraz Gdynia (0,55), Radom (0,54), Sopot (0,53), jak również wart szczególnego podkreślenia Wałbrzych (0,50), który jak wspomniano wcześniej ma najwyższą wartość intensywności pieczy zastępczej w Polsce. Najniższe wyniki indeksu deinstytucjonalizacji w I poł 2017 r. dotyczą: Warszawy (0,18), Włocławka (0,19), Olsztyna (0,20), Katowic (0,21), Legnicy (0,23, Białegostoku (0,23) oraz Krakowa (0,23).

W I poł. 2017 r. najwyższą wartość indeksu deinstytucjonalizacji PZ odnotowano w powiatach: konińskim (0,89), włoszczowskim (0,83), makowskim (0,76), mogileńskim (0,75) oraz pułtuskim (0,72). Najniższe wyniki osiągnęły powiaty: grudziądzki (0,06), zambrowski (0,09), działdowski (0,12) oraz lubelski (0,13) (Wykres 19).

Wykres 19. Indeks deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł 2017.



3.3 NAJISTOTNIEJSZE WSKAŹNIKI INDEKSU JAKOŚCI PIELĘGNACJI ZASTĘPCZEJ

ZAGĘSZCZENIE DZIECI WŁASNYCH W IPZ

Procesowi deinstytucjonalizacji towarzyszą przekształcenia instytucjonalnej pieczy zastępczej ku bardziej zindywidualizowanym warunkom opieki nad podopiecznymi. Od początku 2021 r. będzie obowiązywał limit 14 dzieci powyżej 10. roku życia przypadających na jedną placówkę opiekuńczo-wychowawczą (obecnie w instytucjonalnej pieczy zastępczej mogą przebywać dzieci powyżej 7. roku życia, a limit wychowanków w jednej placówce wynosi 30). W wyjątkowych sytuacjach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka, dotyczy to rodzeństwa lub rodzice dziecka przebywają w placówce, można umieścić w placówce również młodsze dzieci.

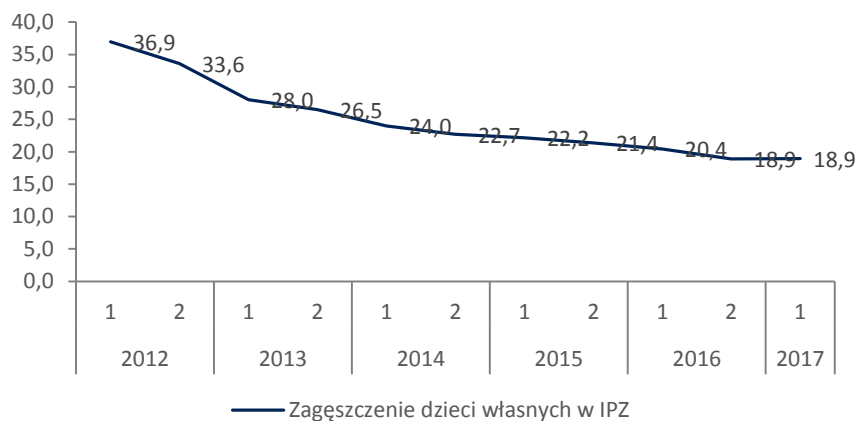
Władze powiatu – gdy nie mają możliwości umieszczenia dziecka w rodzinnej pieczy zastępczej – zmuszone są szukać miejsca dla niego w instytucjonalnej pieczy zastępczej na terenie powiatu i poza nim. W sytuacji skierowania dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych mieszczących się poza obszarem powiatu macierzystego jego instytucje mają ograniczony wpływ na warunki, w jakich dzieci te będą się wychowywać, np. na liczebność wychowanków. Aby zobrazować przeciętne warunki w placówce opiekuńczo-wychowawczej, w jakich wychowuje się dziecko pochodzące z danego powiatu – na jego terenie i poza nim – utworzono wskaźnik „zagęszczenie dzieci własnych powiatu w IPZ”. Powiat ma wpływ na wartość tego wskaźnika tylko w zakresie określenia liczebności dzieci w placówkach na własnym terenie, a jeżeli chodzi o warunki panujące w placówkach opiekuńczo-wychowawczych funkcjonujących poza jego zarządem, przyjęto uśrednioną dla kraju wartość 18,94 wychowanków przypadających na placówkę. Jeśli powiat spełnia normę liczebności placówek na swoim terenie, to wartość wskaźnika dla powiatu rośnie, im więcej dzieci z powiatu przebywa w placówkach opiekuńczo-wychowawczych poza powiatem i poza jego strefą wpływu. Warto zauważyć, że oderwanie dziecka od środowiska przynosi przede wszystkim najczęściej złe skutki jeżeli chodzi o kontakty z jego rodzicami, a także innymi ważnymi osobami oraz alienuje dziecko od społeczności do której prawdopodobnie prędzej czy później wróci.

Na koniec I poł. 2017 r. nie udało się jeszcze żadnemu z województw osiągnąć oczekiwanej na koniec 2020 r. wartości maksymalnie 14 dzieci przypadających na placówkę, ale 10 z nich stworzyło warunki w instytucjonalnej pieczy zastępczej lepszej niż przeciętnie w Polsce. Najlepsze wyniki odnotowały województwa: pomorskie, dolnośląskie, małopolskie oraz świętokrzyskie (Wykres 21). Warty podkreślenia jest ogrom pracy wykonany przez samorządy w celu stworzenia jak najbardziej kameralnych warunków dla dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Rekordziści, tj. województwa: dolnośląskie, śląskie, warmińsko-mazurskie, łódzkie, zredukowali wartość wskaźnika „zagęszczenie dzieci własnych w IPZ” o 20–27 punktów (Wykres 22), podczas gdy średnia wartość dla kraju spadła o 18 w porównaniu z 36,9 w I poł. 2012 r. (Wykres 20). W tym kontekście należy wskazać na naganną praktykę niektórych powiatów polegającą na tworzeniu tylko formalnie odrębnych placówek spełniających limity liczebności podopiecznych, a realnie zajmujących piętra jednego budynku. Takie rozwiązanie nie zapewnia zindywidualizowanych warunków wychowankom, ani nie podejmuje problemu ich izolacji od społeczności lokalnej.

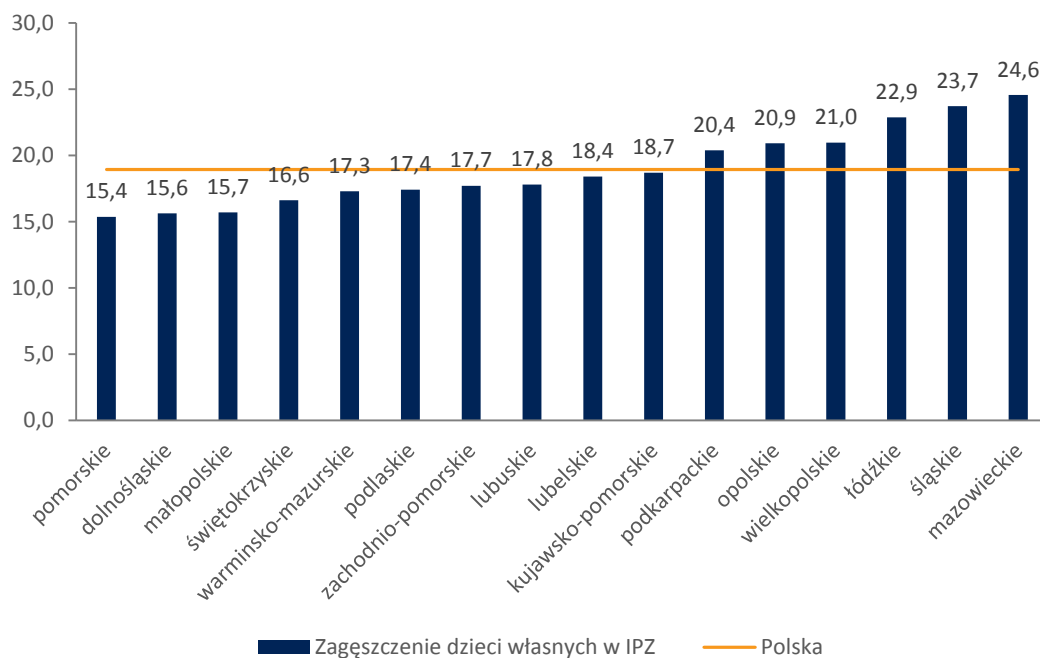
zagęszczenie dzieci własnych w IPZ

$$= \frac{l. \text{dziec. w IPZ w powiecie} \times \text{zagęszczenie w powiecie} + l. \text{dziec. w IPZ poza powiatem} \times \text{zagęszczenie w PL}}{\text{liczba dzieci w IPZ w powiecie} + \text{liczba dzieci w IPZ poza powiatem}}$$

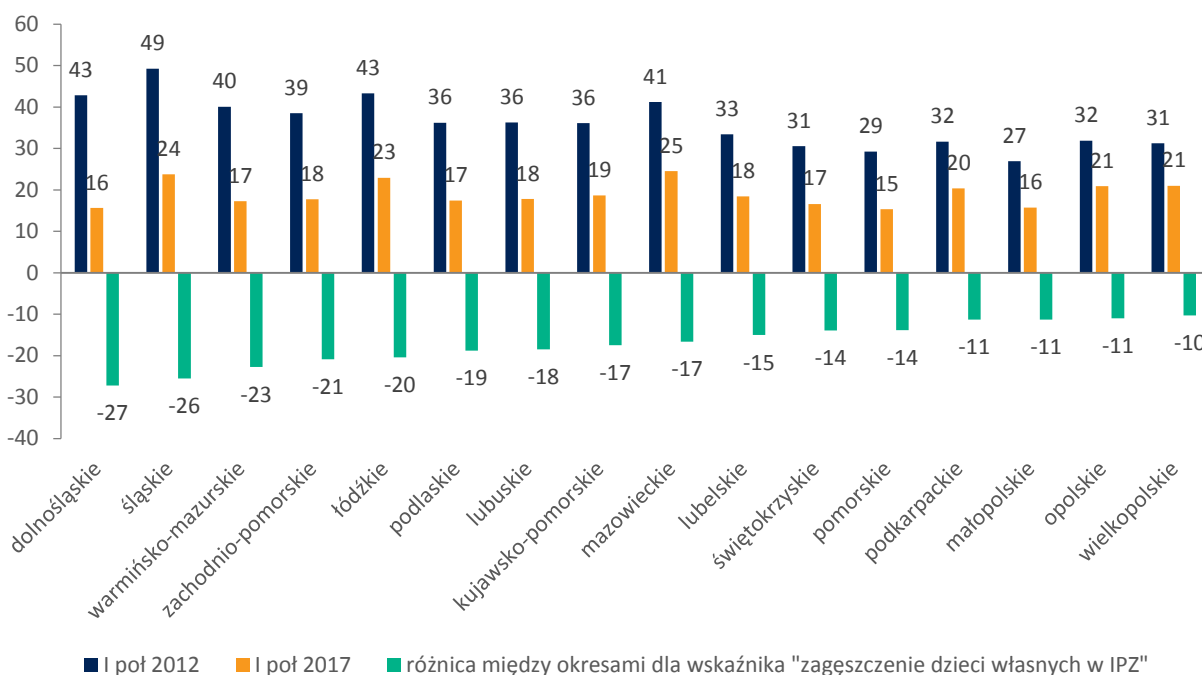
Wykres 20. Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.



Wykres 21. Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w województwach, I poł. 2017.



Wykres 22. Zmiana wartości wskaźnika „zagęszczenie dzieci własnych w IPZ”, I poł. 2012–I poł. 2017.



W miastach na prawach powiatu średnie zagęszczenie dzieci własnych w instytucjonalnej pieczy zastępczej wyniosło 22,32, więcej niż średnia dla Polski. Ośmiu z nich udało się na koniec I poł. 2017 r. osiągnąć wartość wskaźnika poniżej 14 – normy obowiązującej od końca 2020 r. Są to: Kraków, Tarnów, Gdańsk, Tarnobrzeg, Wrocław, Słupsk, Gdynia, Leszno,. Długą drogę przed sobą mają miasta województwa śląskiego, w których wskaźnik zagęszczenia wynosi od 54,2 do 44, tj. Dąbrowa Górnicza, Bytom, Jastrzębia Góra, Zabrze, Tychy, Piekary Śląskie. W mieście stołecznym Warszawa wskaźnik utrzymuje się na poziomie 42.

W Polsce funkcjonują powiaty, w których zagęszczenie w placówkach jest niższe niż 10 dzieci, a tym samym tworzone są w nich bardzo kameralne warunki wychowania. Rozwiązanie takie stosowane było przez powiaty: wrocławski, wyszkowski, średzki (wielkopolskie), sandomierski, olecki, ełcki oraz lubliniecki.

MAŁE DZIECI WŁASNE W IPZ (Z WYŁĄCZENIEM PLACÓWEK TYPU RODZINNEGO)

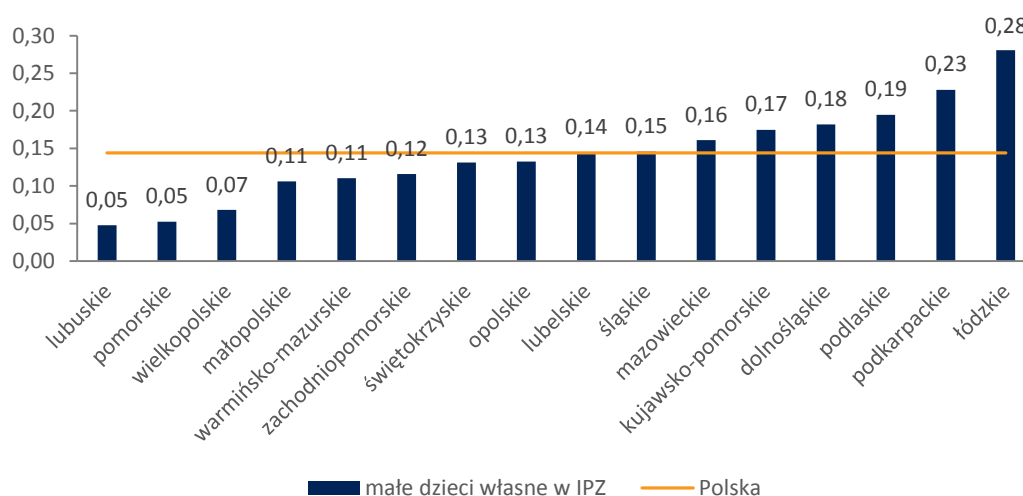
Ustawodawca, będąc świadomym znaczenia pierwszych lat życia dla rozwoju dziecka, ograniczył możliwość umieszczania małych dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (poza rodzinnymi), ustanawiając od tego kilka wyjątków opisanych w rozdziale powyżej. Z punktu widzenia dobra dziecka rzeczywiście uzasadniony wyjątek stanowi jedynie przypadek małoletnich matek. Ich małe dzieci bowiem przebywają pod ich opieką, więc w zasadniczym sensie problem małego dziecka w placówce tu nie występuje (co nie znaczy, że przebywanie w pieczy instytucjonalnej jest najlepszym rozwiązaniem i dla matki i dla dziecka). Małe dzieci pod opieką małoletnich matek z dziećmi stanowią jednak niewielki odsetek małych dzieci w IPZ. W I poł. 2017

r. było takich przypadków 93, podczas, gdy małych dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej ponad 1600.

W całej Polsce od momentu wprowadzenia nowych przepisów sukcesywnie ograniczano liczebność tej grupy wiekowej w placówkach. Wskaźnik „Małe dzieci własne w IPZ”, który obrazuje odsetek małych dzieci, do 7 roku życia w pieczy instytucjonalnej (z wyłączeniem POWTR) do wszystkich małych dzieci w pieczy zastępczej spadł z 18% w na koniec I poł 2012 r. do 14 % na koniec I poł 2017 r. W miastach na prawach powiatu na koniec I poł 2017 r. odsetek ten wyniósł 18%, co oznacza spadek o 5 % w stosunku do początku reformy.

Na koniec I poł. 2017 r. najniższy odsetek małych dzieci przebywał w placówkach województw lubuskiego, pomorskiego, wielkopolskiego, warmińsko-mazurskiego i małopolskiego, najwyższy zaś w województwach: łódzkim oraz podkarpackim (Wykres 23).

Wykres 23. Małe dzieci własne w IPZ w województwach, I poł. 2017.



W I poł. 2017 r. mniej niż połowie powiatów (146) udało się nie umieszczać najmłodszych dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, a tym samym – zadbać o ich optymalny rozwój. Jednocześnie w 12 powiatach aż 50% małych dzieci lub więcej trafiło do instytucjonalnej pieczy zastępczej, w stosunku do wszystkich dzieci w tym wieku w pieczy zastępczej.

Należy rozwijać rodzinną pieczę zastępczą, aby najmłodsi nie musieli trafiać do instytucji, gdy są na etapie rozwojowym, wymagającym obecności stałego opiekuna. Brak możliwości nawiązania stałej, bezpiecznej relacji z dorosłym dla małego dziecka może spowodować pojawienie się niefunkcjonalnych stylów przywiązania (zgodnie z teorią stylów przywiązania Johna Bowlby'ego), które w późniejszym okresie będą zaburzały jego funkcjonowanie w społeczeństwie i umiejętności adaptacyjne. Sytuacja taka może być równocześnie przedłużaniem traum doświadczanych w zagrażającym środowisku rodzinnym i przyczynić się do jego nieharmonijnego rozwoju.

WYNAGRODZENIE RODZICÓW ZASTĘPCZYCH NA DZIECKO

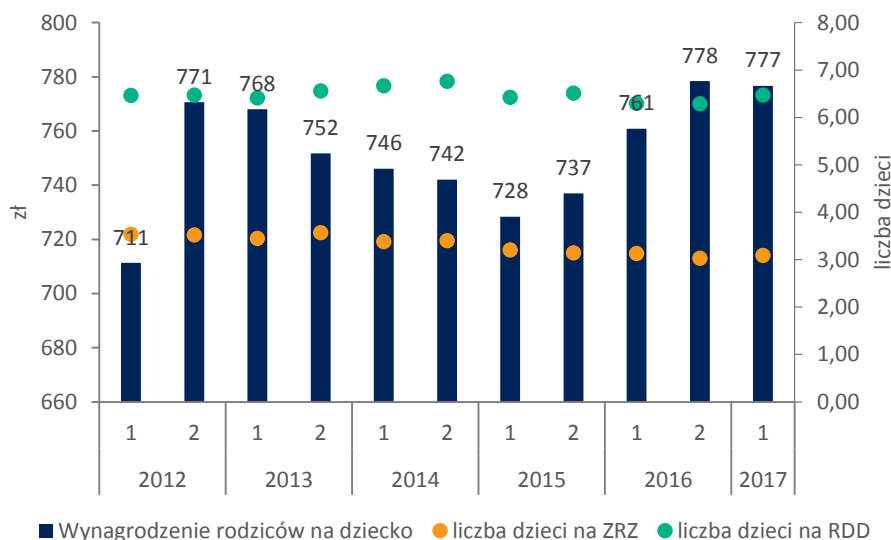
W I poł. 2017 r. średni koszt ponoszony w Polsce na wynagrodzenia zawodowych opiekunów zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka – w przeliczeniu na 1 dziecko umieszczone w tych formach – wyniósł 777 zł i fałdował od początku reformy w przedziale od 711 zł do 778 zł. Nie

zaobserwowano stałej tendencji wzrostowej ani spadkowej w tym zakresie. Warto zauważyć, że brak stałej tendencji wynikał z braku podwyżek wynagrodzeń, a nie ze wzrostu liczby dzieci przypadających na rodzinę (Wykres 24). Średnio liczba dzieci na zawodową rodzinę zastępczą w Polsce wahała się między wartością 3,03 a 3,53, a dla rodzinnego domu dziecka – między 6,29 a 6,76. W żadnej z tych form opieki liczba ta istotnie się na przestrzeni lat nie zmieniła.

wynagrodzenie ZRZ na dziecko

$$= \frac{\text{środki na wynagrodzenia rodziców zastępczych w RZZ i RDD rocznie}}{\text{średnioroczna liczba dzieci ogółem w RZZ i RDD pomnożona przez 12 i oszacowana na podstawie sumy rocznej liczby świadczeń na utrzymanie}}$$

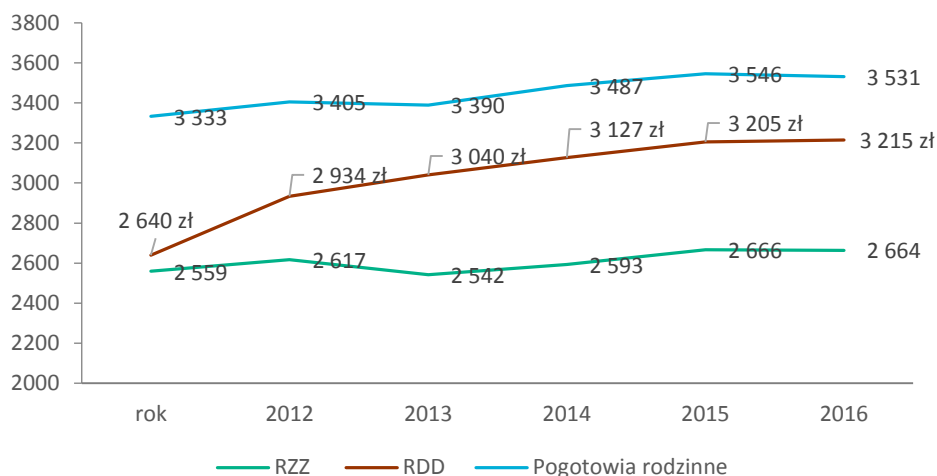
Wykres 24. Wartość wskaźnika „wynagrodzenia RZ na dziecko” a średnia liczba dzieci w ZRZ i RDD, I poł. 2017.



Istniejąca sprawozdawczość nie pozwala na określenie przeciętnego wynagrodzenia opiekunów zastępczych w danym powiecie, ale można obliczenia takie poczynić na poziomie kraju (patrz szerzej Indeks jakości PZ – analiza poszczególnych składowych). Wykres 25 obrazuje średnią wysokość kosztów ponoszonych przez powiaty w Polsce na wynagrodzenia rodziców zastępczych prowadzących rodziny zastępcze zawodowe zwykłe i specjalistyczne łącznie, pogotowia rodzinne oraz na wynagrodzenia dyrektorów rodzinnych domów dziecka (tzw. wynagrodzenie brutto-brutto). Koszt ten od początku reformy zauważalnie rośnie w wypadku wynagrodzeń dyrektorów rodzinnych domów dziecka (2 640 zł vs 3 215 zł) i do pewnego stopnia także dla rodziców zastępczych prowadzących pogotowia rodzinne (3 333 zł vs 3 531 zł). W przypadku kosztu wynagrodzeń zawodowych rodzin zastępczych i specjalistycznych liczonych łącznie nie zaobserwowano wyraźnej tendencji wzrostowej, wahał się on w przedziale od 2 542 zł do 2 666 zł. (Wykres 25). W I poł 2017 r. średnio najwyższe wynagrodzenie netto w Polsce otrzymywali opiekunowie prowadzący rodziny zastępcze zawodowe o charakterze pogotowia rodzinnego – 2 106 zł, następnie dyrektorzy rodzinnych domów dziecka – 1 924 zł i opiekunowie prowadzący rodziny zastępcze zawodowe zwykłe i specjalistyczne – 1 605 zł. Dane te obrazują, szczególnie w przypadku rodzin zastępczych zawodowych jak niewiele powiatów zdecydowało się na podniesienie kwoty minimalnego wynagrodzenia rodziców zastępczych (2 000 zł brutto), uchwałą

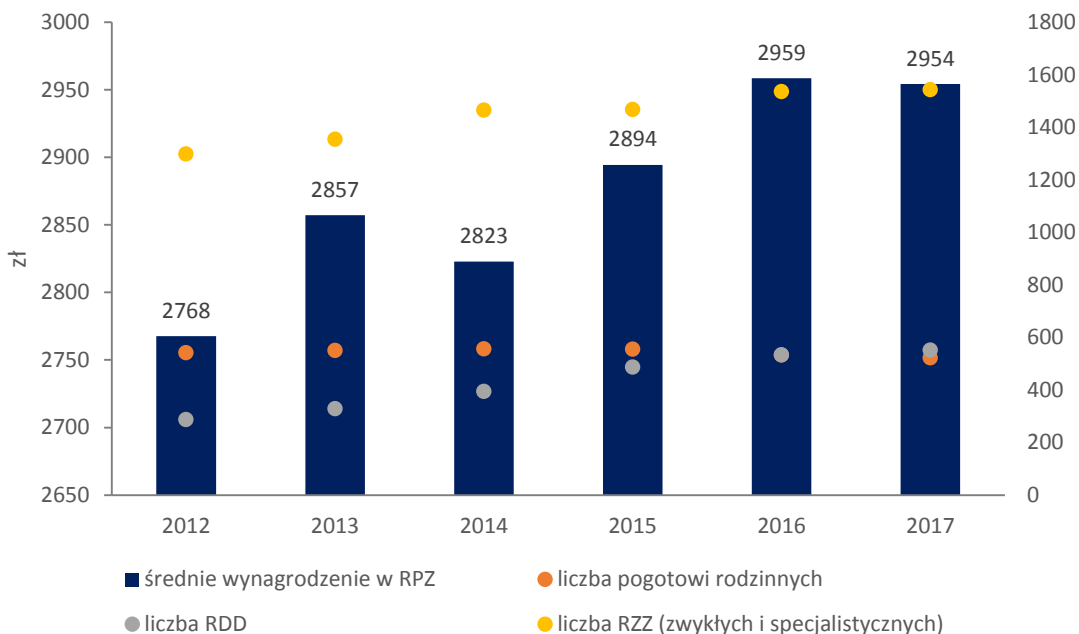
radę powiatu. Jest to kwestia wymagająca uwagi, również ze względu na fakt, że kwota minimalnego wynagrodzenia od 2018 r. wynosi już 2 100 zł brutto.

Wykres 25. Średni koszt powiatu na wynagrodzenie rodziców zastępczych, 2012-2017.



Skąd w takim razie wahająca się wartość uśrednionego kosztu ponoszonego przez pracodawcę, w tym wypadku powiatu, na wynagrodzenia rodziców zastępczych zawodowych? Jest to efekt zmieniającej się struktury form rodzinnych – zmieniających się udziałów RZZ, pogotowia rodzinnego, RDD i POWTR. Jak pokazuje Wykres 26, im więcej przybywa rodzinnych domów dziecka, przy podobnej liczbie pogotowia rodzinnych i pozostałych form rodzin zastępczych zawodowych, tym wartość wynagrodzeń wyższa (np. duży skok w 2015 r.). Z kolei gdy rośnie liczba rodzin zawodowych (zwykłych i specjalistycznych) nieproporcjonalnie do reszty form wskaźnik spada, ponieważ rodziny te otrzymują najniższe wynagrodzenia w tej grupie (przypadek 2014 r.). Zależność ta tłumaczy więc dynamikę wskaźnika „wynagrodzenie RZ na dziecko”.

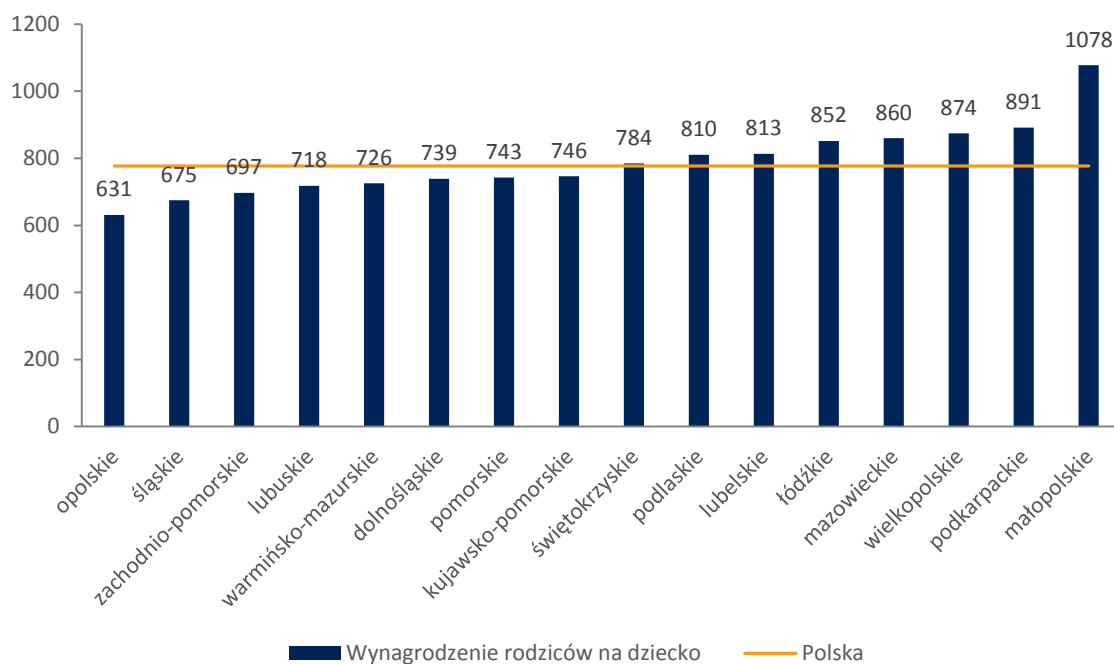
Wykres 26. Średni koszt wynagrodzenie rodziców zastępczych zawodowych a liczba ZRZ, PR i RDD, I poł 2017.



Wracając do jego analizy obserwujemy, że na poziomie województw wartość powyżej średniej dla kraju osiągnęło 8 z nich. Najwyższe średnie wynagrodzenie w przeliczeniu na dziecko rodzice zastępczy zawodowi i prowadzący rodzinne domy dziecka otrzymują w województwach: małopolskim, podkarpackim, wielkopolskim, mazowieckim i łódzkim, a najniższe – w opolskim i śląskim (Wykres 27). Jeśli chodzi o dynamikę wzrostu wskaźnika, nie odnotowano stałej tendencji wzrostowej czy spadkowej na poziomie samorządu lokalnego. W kontekście wymagającej funkcji opiekunów zastępczych, należy dążyć – czerpiąc z doświadczeń rozwiniętych systemów pieczy zastępczej w Wielkiej Brytanii czy Francji – do stworzenia systemu, który będzie doceniał doświadczonych i skutecznych rodziców zastępczych, co będzie znajdowało swoje odzwierciedlenie w ich awansie i wysokości wynagrodzenia.

W przypadku 9 największych miast w Polsce średnia wartość wskaźnika wynagrodzeń rodziców zastępczych na dziecko jest wyższa niż w Polsce i wynosi 1080 zł. Najwyższą wartość osiąga dla Krakowa (1819 zł) oraz Poznania (1290 zł). W Warszawie wynosi 1132 zł. Warto pamiętać, aby wynagrodzenia zawodowych rodziców zastępczych były dopasowane do lokalnego rynku pracy i stanowiły element docenienia ich roli dla społeczeństwa.

Wykres 27. Wynagrodzenie rodziców zastępczych na dziecko w poszczególnych województwach, I poł. 2017.



DZIECI SPOZA POWIATU W IPZ NETTO

Dzieci trafiające do pieczy zastępczej w razie braku miejsc na terenie powiatu macierzystego umieszczane są w instytucjonalnej lub rodzinnej pieczy zastępczej w innym powiecie. Taka sytuacja dotyczy w skali kraju 18% dzieci, przy czym znacznie częściej zdarza się w odniesieniu do dzieci w IPZ (23%) niż w RPZ (16%). Niewątpliwie ważną sprawą jest, aby odległość między miejscami zamieszkania dziecka i jego rodziców biologicznych nie była zbyt duża, ponieważ utrudnia to działania na rzecz powrotu dziecka do rodziny biologicznej oraz kontakty dziecka z resztą rodziny. Wyjątek od tej reguły stanowią jedynie umieszczenia w rodzinach zastępczych spokrewnionych, gdzie dziecko trafia pod opiekę najbliższych krewnych. Jednak z punktu widzenia systemowego przyjmowanie dzieci spoza powiatu ma jeden istotny aspekt – powiat, który to robi, przyczynia się do propagowania określonych form pieczy zastępczej w innych powiatach poprzez ich dostępność.

Mając powyższe na uwadze, stworzono wskaźnik „dzieci spoza powiatu w IPZ netto”, który informuje, ile wynosi liczba dzieci z innych powiatów skierowanych na teren powiatu do instytucjonalnej pieczy zastępczej, pomniejszona o liczbę dzieci skierowanych na teren powiatu do rodzinnej pieczy zastępczej. Wyraża się on następującym wzorem:

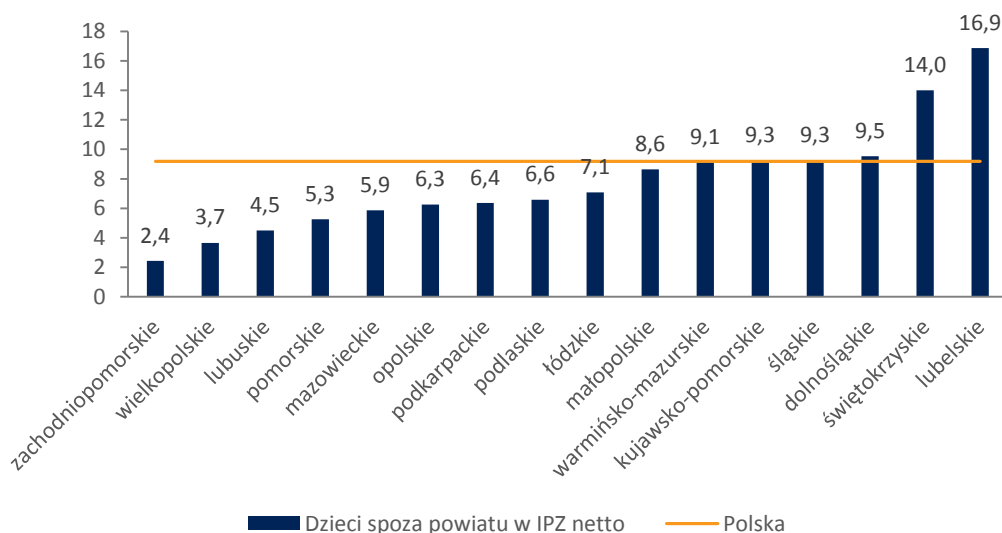
$$\begin{aligned} & \text{dzieci spoza powiatu w IPZ netto} \\ &= \text{dzieci spoza powiatu w IPZ} - \text{dzieci spoza powiatu w RPZ} \end{aligned}$$

Wskaźnik jest różnicą między wskaźnikami „Dzieci spoza powiatu w IPZ” i „Dzieci spoza powiatu w RPZ”. Różnica ta mówi, ile dany powiat dostarczył pozostałym powiatom miejsc w placówkach opiekuńczo – wychowawczych po odliczeniu dostarczonych przez powiat miejsc w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Dodatnia wartość wskaźnika wskazuje, że powiat per saldo przyczynia

się do utrzymania systemu opieki instytucjonalnej w innych miejscach w Polsce, ujemna że przyczynia się do upowszechniania opieki rodzinnej. Dlatego dodatnia wartość wskaźnika oceniana jest w narzędziu negatywnie.

Wartość tego wskaźnika dla Polski w okresie 2012 r.–I poł 2017 r. wahała się od 6,33 do 9,37 i nie występuje w jego zakresie żadna stała tendencja. Dla ostatniego analizowanego okresu osiągnął on wartość 9,18. Wyniki wskaźnika zdecydowanie poniżej średniej krajowej osiągnęły powiaty województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, lubuskiego, pomorskiego oraz mazowieckiego. Z kolei ponadprzeciętnie więcej dzieci spoza powiatu do pieczy instytucjonalnej vs rodzinnej przyjmują powiaty z województw: lubelskiego i świętokrzyskiego (Wykres 28). Może to stanowić dla ich władz niebezpieczny argument za utrzymaniem placówek opiekuńczo-wychowawczych na ich terenie, ponieważ utrzymanie tychże placówek jest częściowo finansowane przez środki zewnętrzne.

Wykres 28. Wskaźnik „dzieci spoza powiatu w IPZ netto” w poszczególnych województwach, I poł. 2017.



3.4 MIARY EFEKTYWNOŚCI SYSTEMU PIECZY ZASTĘPCZEJ I WSPARCIA RODZINY

Podstawowym celem, a jednocześnie miarą powodzenia całego systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, którego elementami są Organizator Rodzinnej Pieczy Zastępczej, PCPR, ośrodki pomocy społecznej, ośrodki adopcyjne, sąd rodzinny i inne specjalistyczne instytucje, jest powrót dziecka do rodziny biologicznej, a jeśli to niemożliwe i zgodne z dobrem dziecka – jego adopcja lub skuteczne usamodzielnienie. Wskaźnikami, które obrazują zakres tak rozumianego sukcesu systemu, są „opuszczanie PZ”, które zawiera w sobie „powrót do rodziny z pieczy zastępczej (PZ)” oraz „adopcje z PZ”, jak również „usamodzielnienia niepełne”. Aby wartość ostatniego wskaźnika była jak najniższa, powinno się wspierać młodych ludzi w pieczy zastępczej do podnoszenia ich

kwalifikacji poprzez kontynuowanie nauki. Osiągnięcia w tym zakresie obrazuje wskaźnik „kontynuowanie nauki w PZ”.

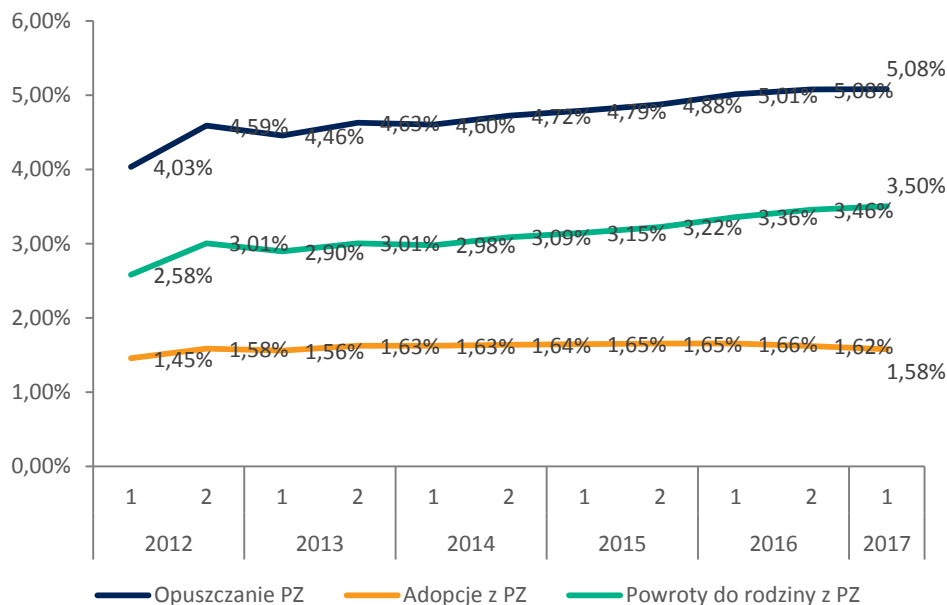
OPUSZCZANIE PIECZY ZASTĘPCZEJ

Wskaźnik „opuszczanie PZ” – liczony jest jako średnia za ostatnie trzy lata stosunku liczby dzieci poniżej 18. roku życia opuszczających pieczę zastępczą do całkowitej liczby dzieci własnych w tym przedziale wiekowym w pieczy zastępczej zgodnie ze wzorem:

$$\text{opuszczanie PZ} = \frac{\text{liczba dzieci poniżej 18.r.ż. opuszczających PZ (ostatnie 3 lata)}}{\text{liczba dzieci własnych poniżej 18.r.ż. w PZ}}$$

Od 2012 r. wskaźnik mieścił się w zakresie od 4% do 5%,wzrastając stopniowo, co może świadczyć o powolnej wzroście efektywności działań służb społecznych tj. asystenci rodziny, ośrodki adopcyjne itd. Wartość wskaźnika dla dzieci przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej wynosiła w ostatnim okresie 6,27% i od początku reformy wahała się w przedziale od 7,63% do 7,93%, podczas gdy dla pieczy rodzinnej wynosiła 4%, oscylując między wartościami 2,67 a 4,07%, z zauważalną tendencją wzrostową (Wykres 29).

Wykres 29. Opuszczanie PZ, adopcje z PZ, powroty do rodziny z PZ w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.



Gdy przyjrzymy się 2 składowym wskaźnika „opuszczania PZ”: adopcjom i powrotom do rodziny biologicznej, to widzimy, że właściwie wartość pierwszego z nich się nie zmienia, natomiast drugi powoli rośnie o niecały 1% między połową 2012 a 2017 r. Oba wskaźniki są liczone na analogicznej zasadzie, jak sumujący je wskaźnik zbiorczy, a mianowicie następująco:

$$\text{adopcje z PZ} = \frac{\text{liczba dzieci poniżej 18.r.ż. zaadoptowanych z PZ (ostatnie 3 lata)}}{\text{liczba dzieci własnych poniżej 18.r.ż. w PZ (ostatnie 3 lata)}}$$

$$\text{powroty do rodziny z PZ} = \frac{\text{liczba powrotów dzieci poniżej 18.r.ż. do rodziny biologiczne (ostatnie 3 lata)}}{\text{liczba dzieci własnych poniżej 18.r.ż. w PZ (ostatnie 3 lata)}}$$

Zauważalne są również różnice w losach dzieci z pieczy rodzinnej i instytucjonalnej. Jeżeli chodzi o wskaźnik adopcji, wynosi on dla rodzinnych form od 1,1% do 1,59% w analizowanym okresie, z tendencją wzrostową zahamowaną w II poł 2016 r., podczas gdy dla instytucjonalnej mieścił się w przedziale od 1,66% w ostatnim okresie do 2,35%, z tendencją spadkową od 2013 r.. Przyczyną zaobserwowanych trendów jest prawdopodobnie ustawowe ograniczenie umieszczania małych dzieci, poniżej 7. roku życia, w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, które obowiązuje od 2015 r., a to właśnie one najczęściej trafiają do rodzin adopcyjnych. Niższy odsetek adopcji z rodzinnej pieczy może wiązać się z faktem, iż 65% rodzin zastępczych stanowią rodziny zastępcze spokrewnione (dziadkowie lub rodzeństwo) albo dalsi krewni tworzący część rodzin zastępczych niezawodowych – a procedura adopcyjna rzadko dotyczy dzieci im powierzonych, chociażby ze względu na fakt więzi, które dziecko posiada z długoterminowymi opiekunami, która nie powinna być zrywana. Zasada ta dotyczy wszystkich form rodzinnej pieczy zastępczej.

Hipotezę tę potwierdza Tabela 1. *Długość pobytu dziecka w poszczególnych formach pieczy zastępczej, I poł. 2017.*.. obrazująca długość pobytu dzieci w poszczególnych formach pieczy zastępczej za I poł. 2017 r. Zgodnie z nią aż 70% dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych przebywa w nich co najmniej od 3 lat, 69% w przypadku rodzin zastępczych niezawodowych. Najprawdopodobniej zostaną one z dalszymi lub bliższymi krewnymi do usamodzielnienia. Ponadto aż 82% dzieci przebywa w rodzinach zastępczych specjalistycznych ponad 3 lata. Może to oznaczać, że dziecko niepełnosprawne trafiające do systemu pieczy zastępczej pozostaje już tam do pełnoletności.

Odsetek długoletniego pobytu w placówkach opiekuńczo wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego jest niższy niż dla rodzin zastępczych specjalistycznych, ale najpewniej wynika to z faktu, iż dopiero w ostatnim okresie powstało więcej tego typu instytucji. Pytanie jaki jest dalszy los pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej z orzeczeniami o niepełnosprawności spośród których część nigdy nie będzie w stanie podjąć w pełni samodzielnego życia.

Tabela 1. Długość pobytu dziecka w poszczególnych formach pieczy zastępczej, I poł. 2017.

Forma PZ	do 3 miesiący	powyżej 3 do 6 miesiący	poniżej 6 miesięcy (łącznie kat 1 i 2)	powyżej 6 do 12 miesięcy	powyżej 1 roku do 2 lat	powyżej 2 lat do 3 lat	powyżej 3 lat
RZS	2%	3%	5%	5%	10%	9%	70%
RZN	3%	3%	6%	6%	10%	9%	69%
RZZ (średnia wszystkie typy)	10%	8%	18%	11%	12%	8%	50%

Pogotowie rodzinne	26%	21%	47%	24%	18%	6%	5%
RZZ specjalistyczne	3%	1%	5%	4%	5%	5%	82%
RDD	6%	5%	11%	8%	12%	13%	57%
POW (średnia wszystkie typy)	8%	7%	15%	10%	17%	13%	44%
POW socjalizacyjne	6%	6%	12%	10%	19%	14%	45%
POW interwencyjne	39%	25%	64%	15%	13%	4%	4%
POW specjalistyczno-terapeutyczne	4%	6%	10%	9%	18%	14%	50%
POW rodzinne	4%	6%	9%	6%	10%	11%	63%

Wskaźnik „powroty do rodziny z pieczy zastępczej” osiągnął dla kraju poziom 3,5% w ostatnim analizowanym okresie, co oznacza, że w I poł. 2017 r. 1 908 dzieci poniżej 18 roku życia powróciło do swojej rodziny biologicznej. Wskaźnik ten od 2012 r. wahał się w przedziale 2,58%–3,50%. Jego wzrost odnotowano wśród dzieci zarówno z rodzinnych, jak i instytucjonalnych form. Dla pierwszej z kategorii średnia w I poł. 2017 r. wyniosła 2,52%, a dla drugiej – 6,27%.. Przyczyny tej dysproporcji najpewniej są podobne jak w wypadku wskaźnika adopcji.

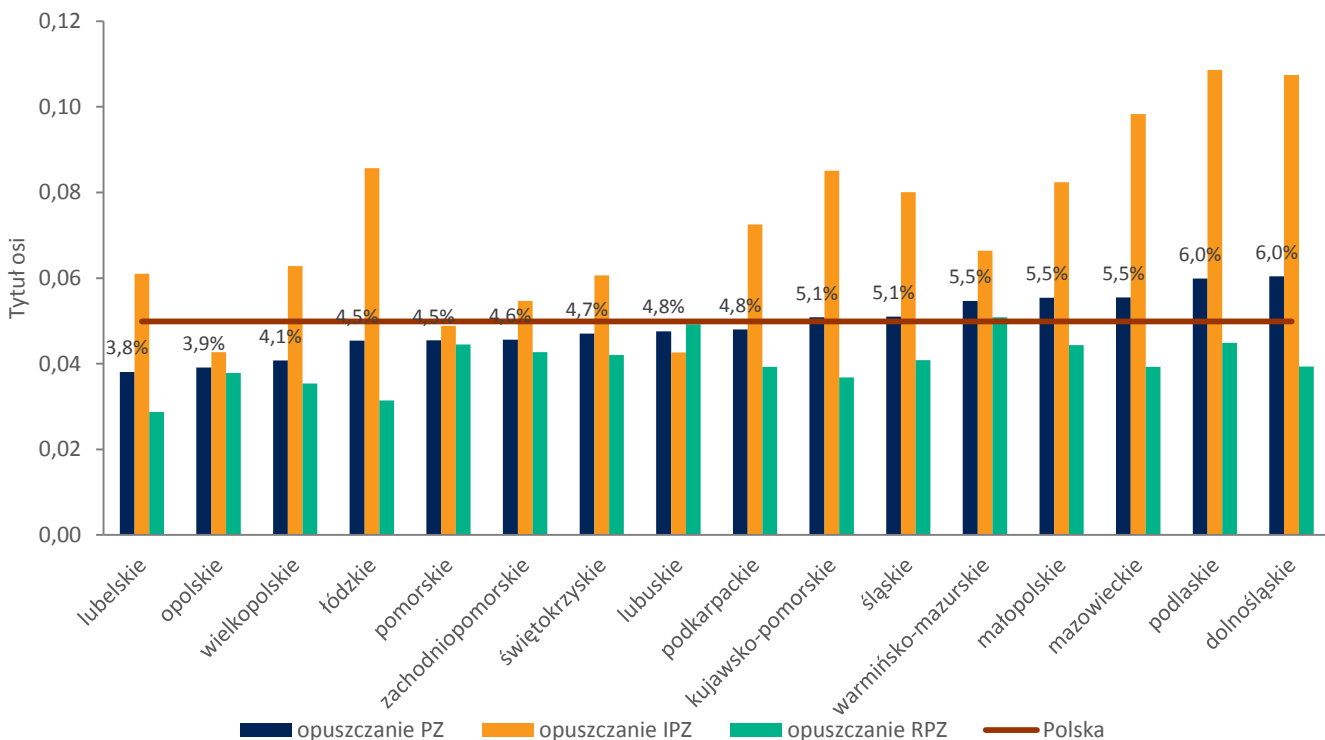
System wspierania rodziny i pieczy zastępczej wymaga – do prawidłowego funkcjonowania – współdziałania instytucji pomocy społecznej ze wszystkich poziomów samorządu terytorialnego: PCPR-ów, OPS-ów oraz ośrodków adopcyjnych, a także sądu rodzinnego. Bez tego powrót dziecka do rodziny biologicznej czy pozyskanie dla niego rodziny adopcyjnej jest mało prawdopodobne.

W wypadku miast na prawach powiatu taka współpraca jest ułatwiona, ponieważ funkcję Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej i instytucji odpowiedzialnej za pracę z rodziną biologiczną najczęściej pełni MOPS lub MOPR. Łatwiejsze tworzenie zespołów multidyscyplinarnych, współpracy wszystkich osób i instytucji, analizy przepływów finansowych czy wyższe budżety powodują, że miasta na prawach powiatów mają średnio większą skuteczność, jeśli chodzi o opuszczanie pieczy zastępczej przez dzieci. Wskaźnik ten wynosił dla nich na koniec I poł. 2017 r. 6,17%, podczas gdy wskaźnik adopcji – 1,97%, a powrotów do rodziny biologicznej – 4,19% – we wszystkich przypadkach plasował się powyżej średniej dla kraju.

Jak sytuacja wygląda na poziomie województw? Najwyższe wartości wskaźnik „opuszczanie PZ” osiągnął dla województw: podlaskiego, dolnośląskiego, mazowieckiego, małopolskie, a najniższy

– dla lubelskiego, opolskiego i wielkopolskiego. W części województw zauważalna jest duża dysproporcja między opuszczaniem pieczy rodzinnej i instytucjonalnej. Dwukrotnie wyższy wynik na korzyść wychowanków placówek osiągnęły województwa: dolnośląskie, podlaskie, mazowieckie, łódzkie i kujawsko-pomorskie (Wykres 30. *Opuszczanie PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.*).

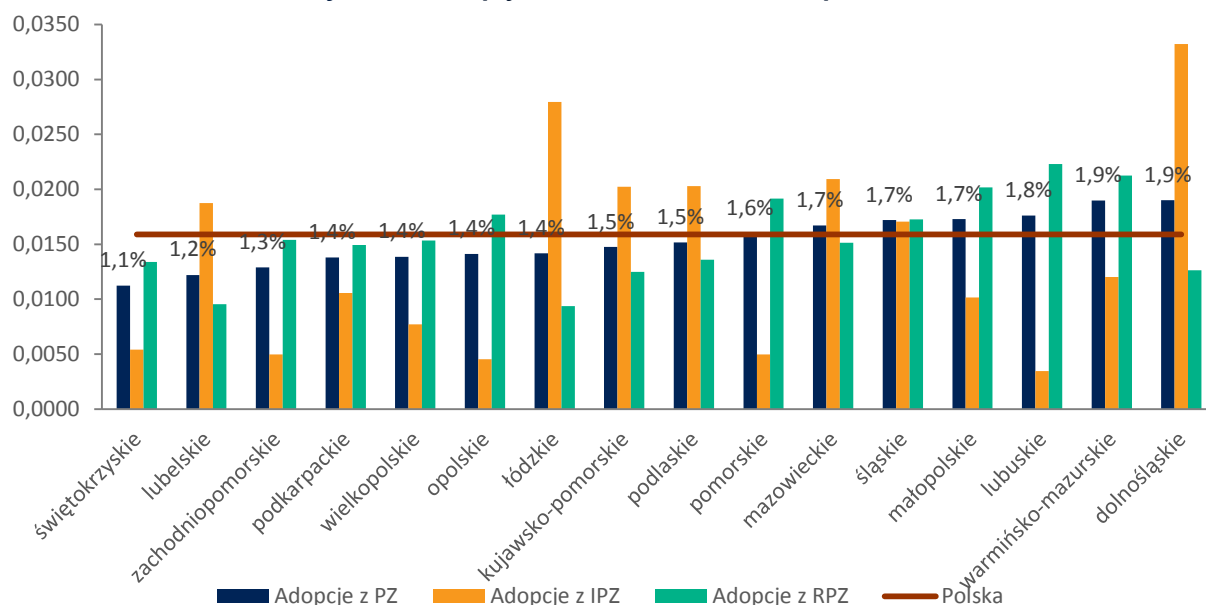
Wykres 30. Opuszczanie PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.



Największe postępy, w granicach 2%, w zakresie wartości tego wskaźnika w badanym okresie zrobili województwa: podlaskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie oraz warmińsko-mazurskie. Osiągnęły to w największym stopniu dzięki zwiększeniu efektywności powrotów dzieci do rodzin biologicznych.

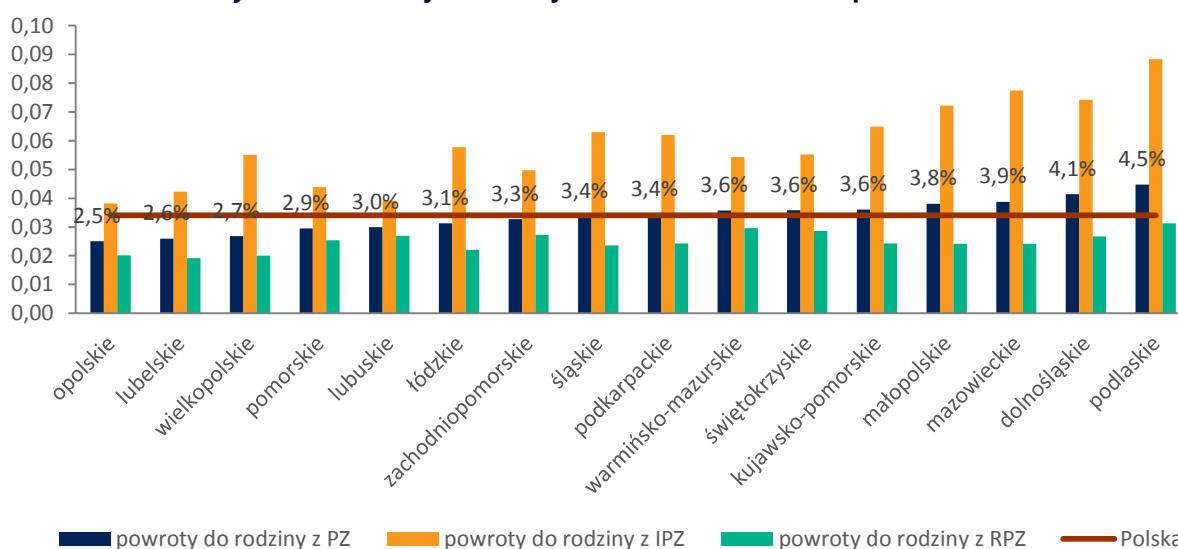
Wskaźnik „adopcji z PZ” osiągnął w I poł. 2017 r. najwyższą wartość, powyżej średniej krajowej, w województwach: dolnośląskim, warmińsko-mazurskim, lubuskim i śląskim, a najniższą – w świętokrzyskim i lubelskim (Wykres 31. *Adopcje z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.*). Nie zaobserwowano zależności między liczbą ośrodków adopcyjnych na terenie województwa ani liczebnością dzieci w pieczy zastępczej a wartością wskaźnika adopcji.

Wykres 31. Adopcje z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.



Wskaźnik „powrót do rodziny z PZ” osiągnął w I poł. 2017 r. najwyższą wartość, powyżej średniej krajowej, w województwach: podlaskim, dolnośląskim, mazowieckim i małopolskim, a najniższą – w opolskim i lubelskim (Wykres 32. Powroty do rodziny z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.). Podobnie jak w skali kraju, dzieci częściej wracały do rodziców biologicznych z placówek niż z form rodzinnych, najprawdopodobniej z przyczyn, które zostały wskazane powyżej.

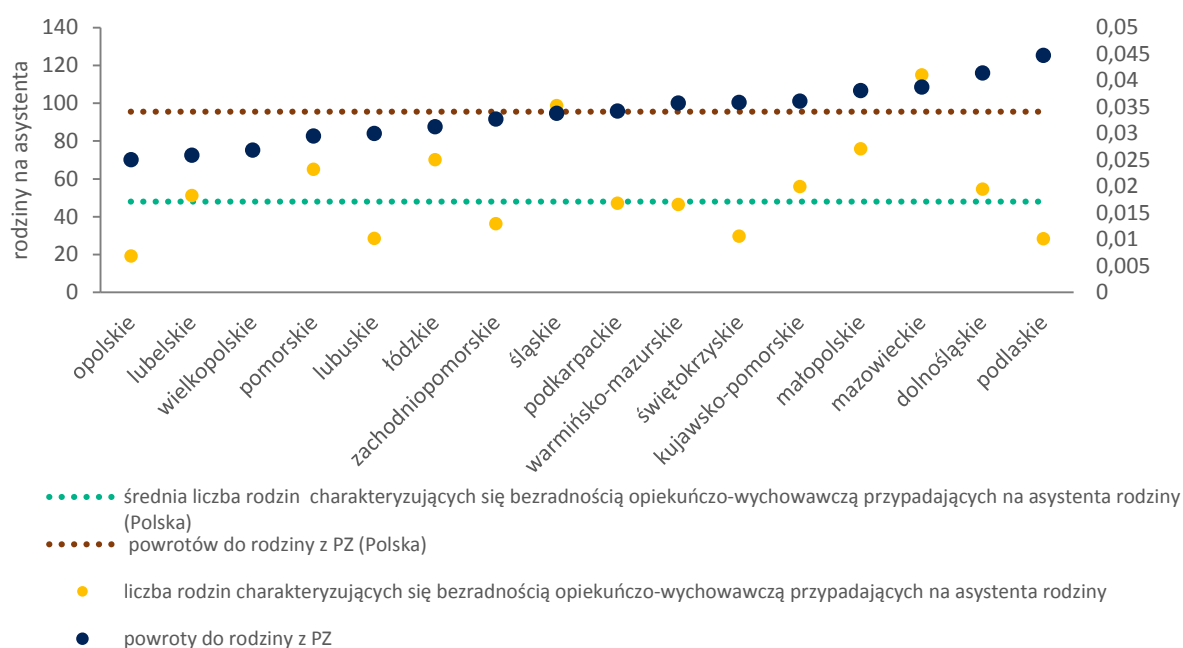
Wykres 32. Powroty do rodziny z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.



Powrót dziecka do rodziny biologicznej nie jest możliwy bez zmiany jej dotychczasowego funkcjonowania. Wsparcie w tym procesie mają stanowić przede wszystkim asystenci rodziny, choć

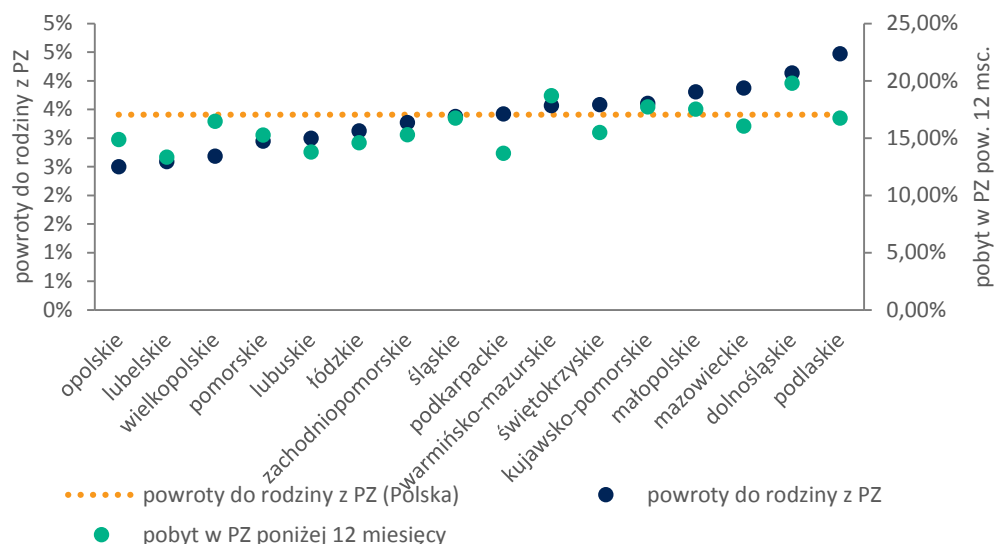
nie tylko, bo również sądy rodzinne, kuratorzy rodzinni oraz dobrze przygotowani do tej roli rodzice zastępczy czy wychowawcy z placówek. Przyjrzyjmy się wpływowi liczby asystentów na skuteczność powrotu dzieci do rodziny biologicznej (Wykres 33. *Powroty do rodziny a liczba rodzin charakteryzujących się bezradnością opiekuńczo-wychowawczą przypadającą na jednego asystenta rodziny w Polsce, I poł. 2017.*). Przeciętny stosunek liczby rodzin, u których stwierdzono bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, do liczby asystentów wynosi dla kraju 48. Nie odnotowano jednak stałej zależności między dużą liczbą asystentów rodziny przypadającymi na rodziny problemowe a wzrostem skali powrotów dzieci do rodzin biologicznych. Jest to proces wieloczynnikowy, wymagający uwzględniania wielu zmiennych, głównie o charakterze jakościowym.

Wykres 33. Powroty do rodziny a liczba rodzin charakteryzujących się bezradnością opiekuńczo-wychowawczą przypadającą na jednego asystenta rodziny w Polsce, I poł. 2017.



Jednocześnie, jak wskazuje Wykres 34, warto jak najwcześniej rozpocząć pracę z rodziną biologiczną na rzecz powrotu dziecka do niej, ponieważ im krócej dziecko przebywa w pieczy zastępczej tym wyższy jest odsetek powrotów do domu rodzinnego na poziomie województw.

Wykres 34. Powroty do rodziny z PZa odsetek dzieci przebywających w pieczy poniżej 12 miesięcy, I poł. 2017.



NIEPEŁNE USAMODZIELNIENIA

Jednym z podstawowych celów systemu pieczy zastępczej, w momencie niemożności powrotu dziecka do rodziny biologicznej, jest skuteczne usamodzielnienie, mierzone faktem założenia przez nie własnego gospodarstwa domowego oraz właściwego funkcjonowania w sferze zawodowej i społecznej. Gwarantowane publiczne wsparcie usamodzielniających się wychowanków obejmuje pomoc finansową: świadczenia na kontynuowanie nauki, na usamodzielnienie i zagospodarowanie oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych i zatrudnienia.

W zakresie wsparcia mieszkaniowego, jak wskazuje badanie CAWI przeprowadzone w ramach projektu (więcej o badaniu – patrz rozdział 6) powiaty najczęściej oferują dla usamodzielniających się wychowanków możliwość okresowego zamieszkania w mieszkaniu chronionym należącym do zasobów powiatu (42%) lub gminy (18%) a dużo rzadziej – dopłaty do wynajmu mieszkań (14%). Oprócz tego grupa usamodzielniających się ma pierwszeństwo w otrzymaniu lokalu komunalnego lub socjalnego z zasobów gminy, o ile rada gminy uchwaliła taki przepis i takie zasoby są dostępne.

W danych raportowanych do MRPiPS można prześledzić odsetek wychowanków, którzy opuścili różne formy pieczy zastępczej i założyli własne gospodarstwa domowe. Dane wskazują na różnicę pomiędzy wychowankami rodzinnej pieczy zastępczej a wychowankami pieczy instytucjonalnej. Średnio 74% młodzieży z pieczy rodzinnej zakłada własne gospodarstwa domowe po usamodzielnieniu się. Analogiczny odsetek w grupie usamodzielniających się z pieczy instytucjonalnej wynosi 50%.

Sytuację powrotu osoby usamodzielnionej do rodziny biologicznej, w której wypadku nie powiodły się poprzednie próby reintegracji, w czasie gdy dziecko przebywało jeszcze w pieczy zastępczej,

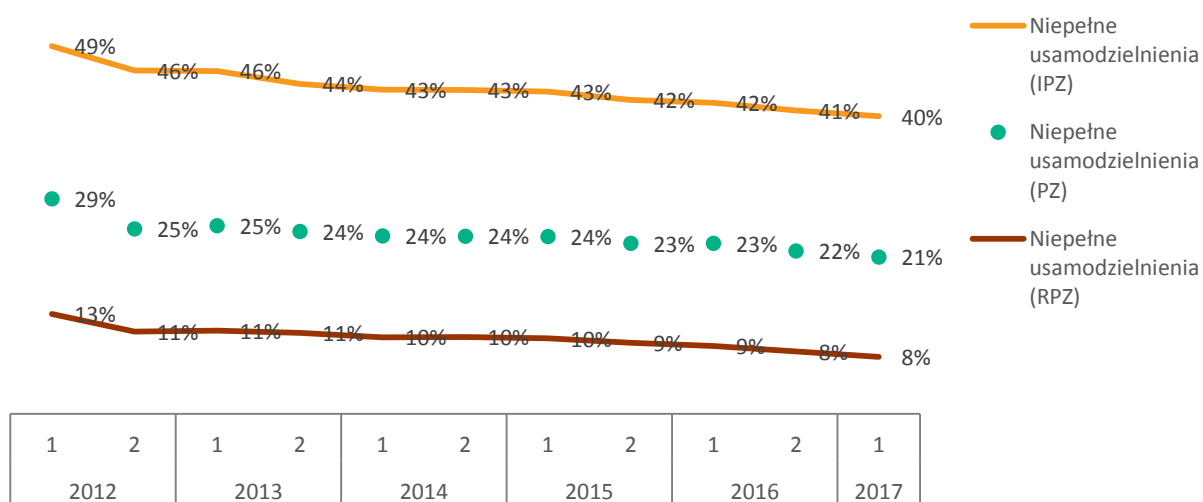
należy określić raczej w kategoriach wysokiego ryzyka dla pełnej samodzielności i radzenia sobie w życiu. Sytuacja ta może wiązać się z faktem zamieszkania w obciążonym wieloma dysfunkcjami środowisku, które nie sprzyja skutecznemu usamodzielnieniu się. W celu zobrazowania skali tego zjawiska wprowadzono wskaźnik „niepełnych usamodzielnień”.

Wskaźnik – liczony jako średnia ruchoma 3-letnia stosunku usamodzielnionych do rodziny biologicznej do całkowitej liczby usamodzielnionych – od 2012 r. osiągał dla Polski zakres od 29% do 21%, z tendencją malejącą (Wykres 35). Wzór wskaźnika wygląda następująco:

$$\text{niepełne usamodzielnienia} = \frac{\text{liczba usamodzielnień do rodziny naturalnej (ostatnie 3 lata)}}{\text{liczba usamodzielnionych}}$$

Spadek wartości wskaźnika wiąże się prawdopodobnie z wprowadzoną na początku analizowanego okresu możliwością kontynuowania nauki w pieczy zastępczej przez pełnoletnich podopiecznych. Dane wskazują na znaczącą różnicę między losami usamodzielniającej się młodzieży z pieczy instytucjonalnej i rodzinnej. W obu grupach wartość wskaźnika sukcesywnie spada od początku obowiązywania nowej ustawy, ale jednocześnie w okresie 36 miesięcy (II poł. 2014–I poł. 2017) aż 40% usamodzielniających się z pieczy instytucjonalnej wróciło do swoich rodzin biologicznych, podczas gdy wśród młodych ludzi z pieczy rodzinnej ten odsetek wyniósł zaledwie 8% (Wykres 35). Dane wskazują na potrzebę intensyfikacji pracy z usamodzielniającą się młodzieżą, szczególnie z placówek opiekuńczo-wychowawczych.

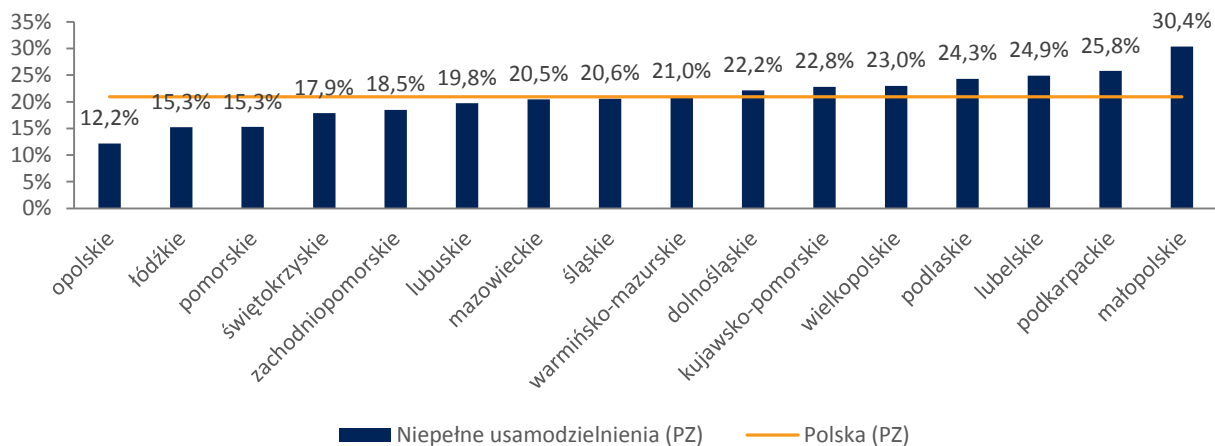
Wykres 35. Niepełne usamodzielnienia w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.



W 6 województwach wskaźnik „niepełnych usamodzielnień” przekracza średnią dla kraju. Są to województwa: małopolskie, podkarpackie, lubelskie, podlaskie, wielkopolskie oraz kujawsko-pomorskie oraz dolnośląskie. Najniższą wartość, a tym samym najlepszą, wskaźnik osiąga w

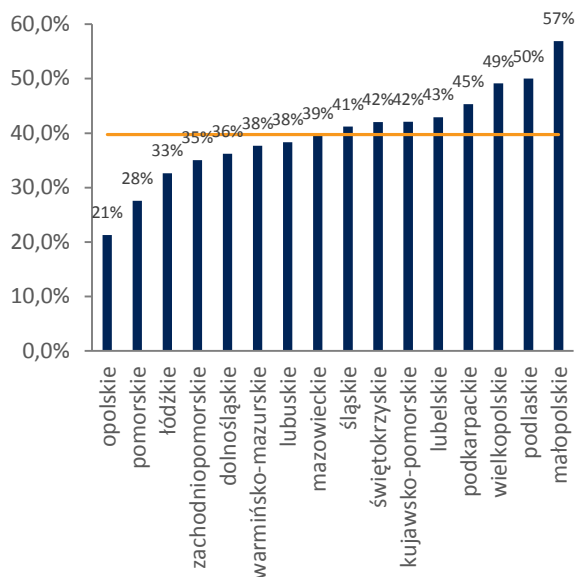
województwach: opolskim, łódzkim i pomorskim (Wykres 36). Tam mniejszy niż przeciętnie odsetek usamodzielnionych wraca do swoich rodzin biologicznych.

Wykres 36. Niepełne usamodzielnienia w poszczególnych województwach, I poł. 2017.

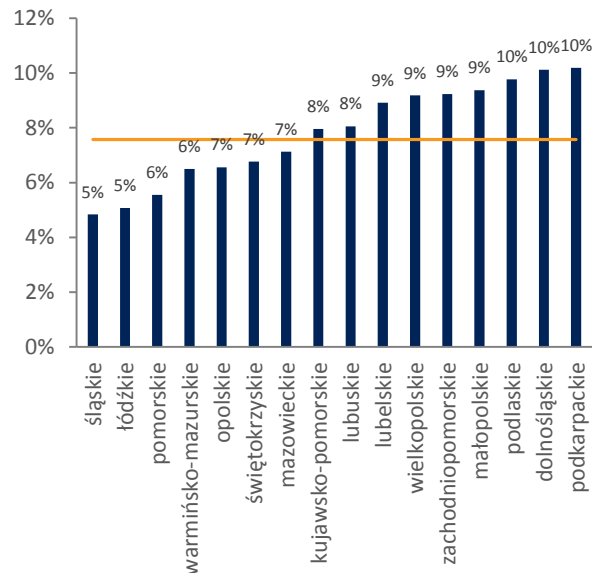


Skuteczność usamodzielniania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych najwyższa jest w województwach: opolskim i pomorskim, a najniższa – w małopolskim, podlaskim i wielkopolskim (Wykres 37). W przypadku usamodzielniających się z rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka największe sukcesy odnoszą powiaty województw: śląskiego, łódzkiego i pomorskiego, a najsłabiej wypadają te z województwa podkarpackiego, dolnośląskiego i podlaskiego (Wykres 37).

Wykres 37. Niepełne usamodzielnienia z IPZ i w RPZ w poszczególnych województwach, I poł. 2017.



■ Niepełne usamodzielnienia (IPZ)
— Polska (IPZ)



■ Niepełne usamodzielnienia (RPZ)
— Polska (RPZ)

System wsparcia usamodzielniającej się młodzieży, szczególnie z placówek opiekuńczo-wychowawczych, która po jej opuszczeniu często zostaje bez oparcia i pomocy osoby dorosłej, ponieważ rola Opiekuna Usamodzielnienia nierzadko jest fikcyjna, powinien ulec rozbudowie. Należy go rozbudować nie tyle o pomoc finansową, ale wsparcie psychologiczno-pedagogiczne dla młodych ludzi wkraczających w dorosłość np. ramach grup wsparcia czy praktycznych warsztatów.

KONTYNUOWANIE NAUKI

Skuteczne usamodzielnienie dziecka wychowującego się w pieczy zastępczej wymaga zdobycia przez niego odpowiedniego do możliwości i predyspozycji wykształcenia, które w przyszłości pozwoli na zdobycie pracy i utrzymanie własnego gospodarstwa domowego. Ustawa obowiązująca od 2012 r., regulująca funkcjonowanie systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej, wprowadziła możliwość pozostania pełnoletniego podopiecznego w pieczy zastępczej do ukończenia 25. roku życia – w sytuacji kontynuowania przez niego nauki. Wiąże się z tym otrzymywanie przez rodzica zastępczego lub placówkę środków na dalsze utrzymanie wychowanka. Młody człowiek może też rozpocząć formalnie swój proces usamodzielnienia i opuścić pieczę zastępczą. W wypadku kontynuowania przez niego edukacji poza pieczą, przysługują mu – do ukończenia 25. roku życia pieniądze na kontynuowanie nauki.

Czy nowe rozwiązanie zwiększyło w którejś z dwóch wymienionych form odsetek wychowanków pieczy zastępczej kontynuujących naukę po 18. roku życia?

Do udzielenia odpowiedzi na to pytanie posłuży wskaźnik „kontynuowanie nauki (PZ)” – liczony jako średnia ruchoma 3-letnia stosunku liczby pełnoletnich podopiecznych przebywających nadal w pieczy z powodu kontynuowania nauki lub usamodzielniających się wychowanków pieczy

zastępczej pobierających świadczenia na kontynuowanie nauki do liczby dzieci własnych samorządu w pieczy zastępczej w przedziale wiekowym 7–17 lat. Jego wzór wygląda następująco:

$$\text{kontynuowanie nauki (PZ)} = \frac{\text{liczba dzieci po 18. r. ż., które przebywają w PZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}{\text{liczba dzieci własnych od 7. r. ż. do 17. r. ż. w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}$$

Wskaźnik ten składa się z 2 podwskaźników: „nauki poza pieczą (PZ)” oraz „nauki w pieczy (PZ)”.

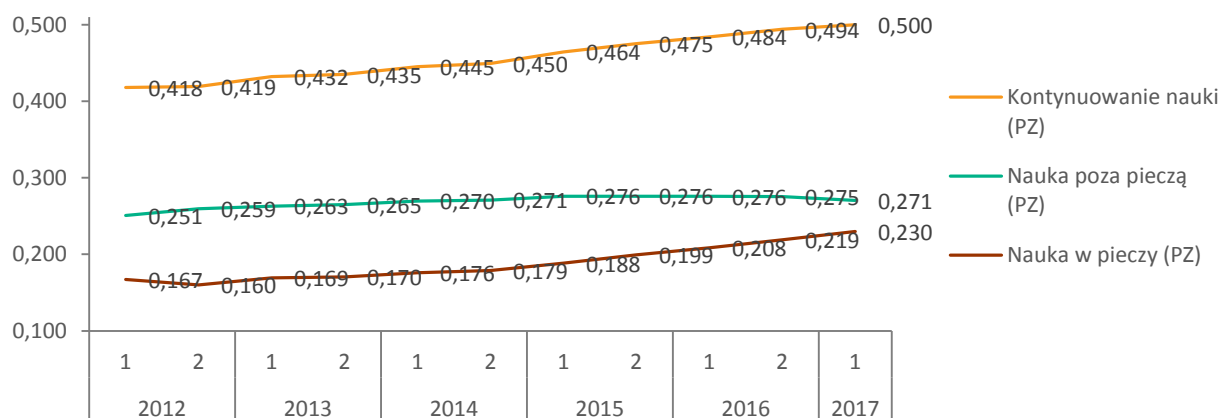
$$\text{nauka w pieczy (PZ)} = \frac{\text{liczba dzieci po 18. r. ż., które przebywają w PZ z powodu kontynuacji nauki (trzyletnia średnia ruchoma)}}{\text{liczba dzieci własnych od 7. r. ż. do 17. r. ż. w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}$$

$$\text{nauka poza pieczą (PZ)} = \frac{\text{liczba dzieci po 18. r. ż., które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}{\text{liczba dzieci własnych od 7. r. ż. do 17. r. ż. w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}$$

Dla każdego z 3 opisanych wskaźników można prześledzić ewentualne różnice między wychowankami rodzinnej instytucjonalnej pieczy zastępczej.

Wartość wskaźnika „kontynuowanie nauki (PZ)” sukcesywnie rosła od 2012 r. (0,418) i w I poł. 2017 r. osiągnęła wartość 0,50. To pozytywna tendencja wskazująca, że większy odsetek młodych ludzi z pieczy zastępczej inwestuje w swoją edukację. Dotyczy to młodzieży zarówno z pieczy instytucjonalnej jak i rodzinnej. W pierwszym przypadku jest to skok wartości z 0,394 w I poł. 2012 r. do 0,462 dla I poł. 2017 r., a dla drugiej grupy z 0,426 do 0,514. Równocześnie rośnie skala pobierania nauki w pieczy jak i poza pieczą, choć w wypadku tej pierwszej wzrost jest wyższy. (Wykres 38).

Wykres 38. Kontynuowane nauki (sumaryczne), w pieczy i poza pieczą, I poł. 2017.

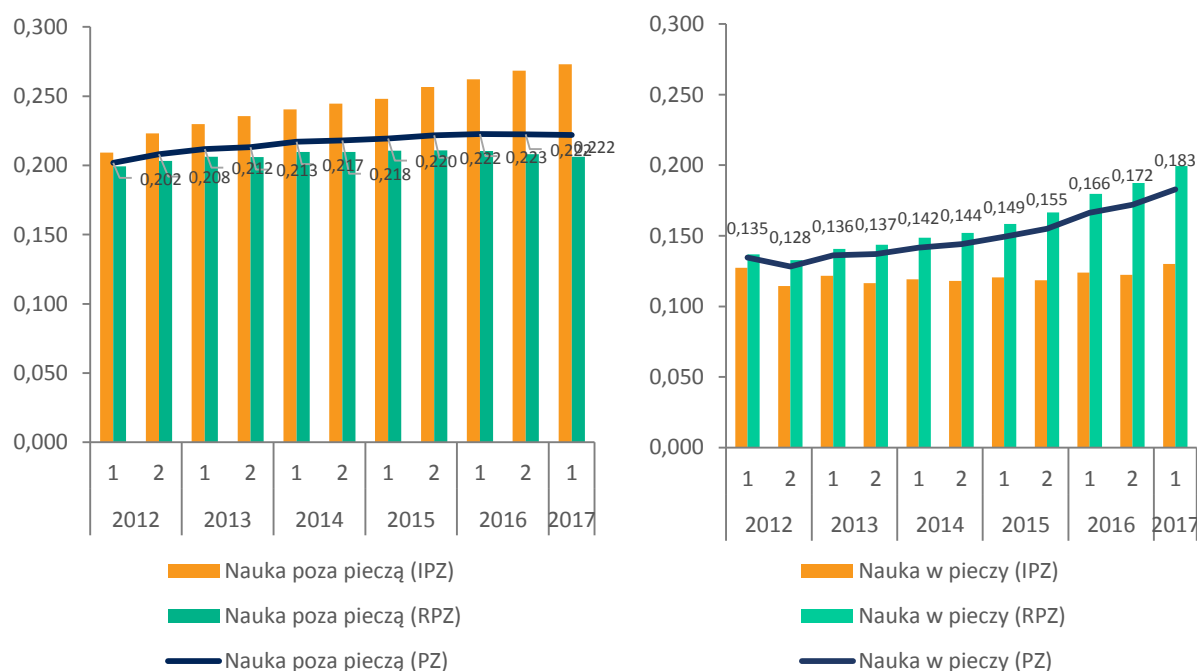


Wystąpiły różnice między zachowaniem pełnoletnich wychowanków rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Młodzi dorośli z placówek opiekuńczo-wychowawczych częściej podejmowali naukę po ich opuszczeniu (wzrost z 0,245 do 0,313), przy nieharmonijnym wzroście poziomu pozostawiana w nich w celu dalszego kształcenia (zakres wskaźnika 0,134–0,149 w badanym

okresie). Sytuacja młodzieży z rodzinnych form pieczy zastępczej była odmienna. Skala pobierania nauki przez tę grupę po opuszczeniu pieczy wzrastała do I poł 2015 r., a po tym terminie zaobserwowano tendencję spadkową wskaźnika (zakres 0,253–0,270), ale znacząco przybyło młodzieży, która pozostawała w rodzinach zastępczych czy rodzinnych domach dziecka, aby kontynuować naukę (wzrost wartości wskaźnika od 0,174 do 0,258) (Wykres 39).

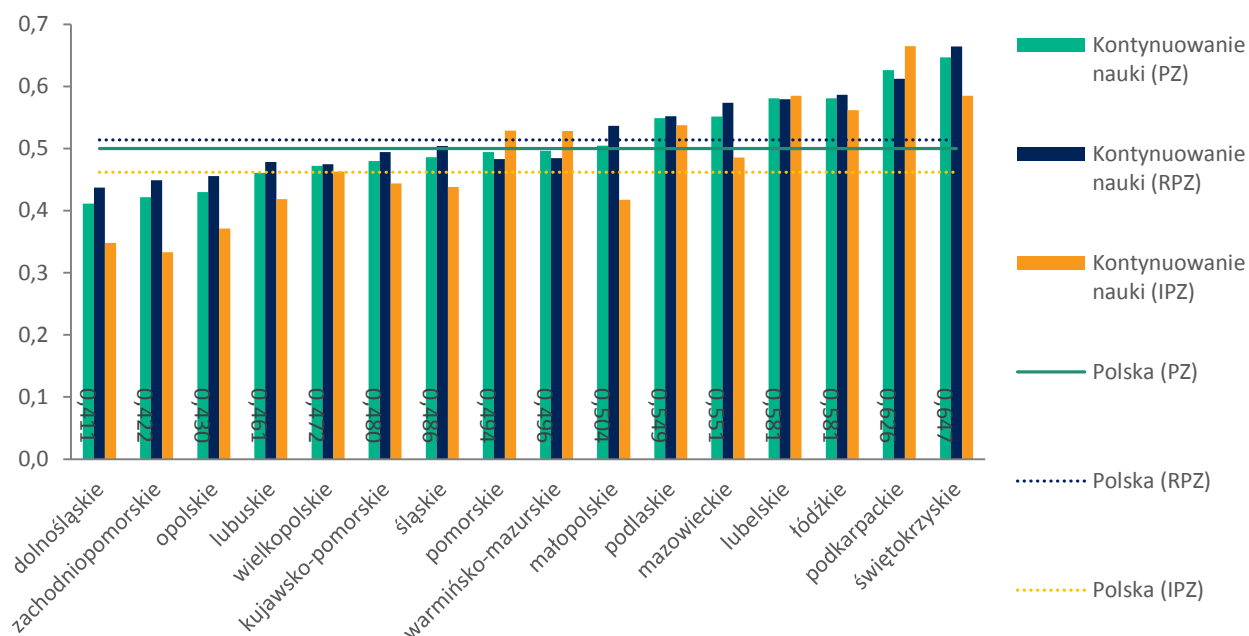
Dane wskazują, że z nowych rozwiązań zaproponowanych pełnoletnim podopiecznym pieczy zastępczej w głównej mierze skorzystali ci wychowujący się w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Warto dokładnie zbadać sytuację podopiecznych placówek opiekuńczo-wychowawczych, aby uzyskać więcej informacji na temat przeszkód, które stają na ich drodze ku kontynuowaniu edukacji w dorosłym życiu.

Wykres 39. Nauka w pieczy i poza pieczą w PZ/IPZ/RPZ, I poł 2017

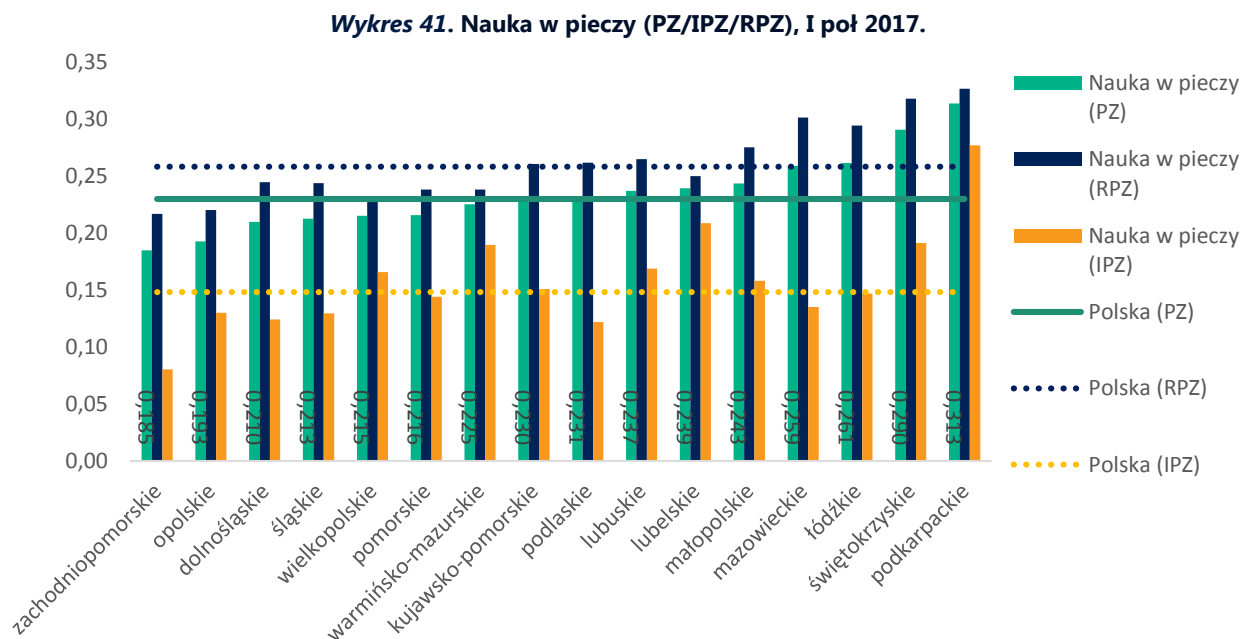


Czy na poziomie województw występują różnice jeśli chodzi o pobieranie nauki przez pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej? W I poł. 2017 r. średnio więcej niż w całym kraju przedstawiciele tej grupy kontynuowało naukę (w pieczy i poza nią) w województwach: małopolskim, podlaskim, mazowieckim, lubelskim, łódzkim, podkarpackim i świętokrzyskim. Najniższy poziom wskaźnik osiągnął dla województw: dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego. Co warto podkreślić, w przypadku 5 województw wskaźnik kontynuowania nauki był wyższy dla młodzieży z instytucjonalnej pieczy zastępczej niż z rodzinnej (Wykres 40) (Wyjaśnienie, jak należy interpretować ten wynik, patrz 5.3 Indeks jakości PZ – analiza poszczególnych składowych).

Wykres 40. Kontynuowanie nauki w PZ/IPZ/RPZ, I poł 2017.



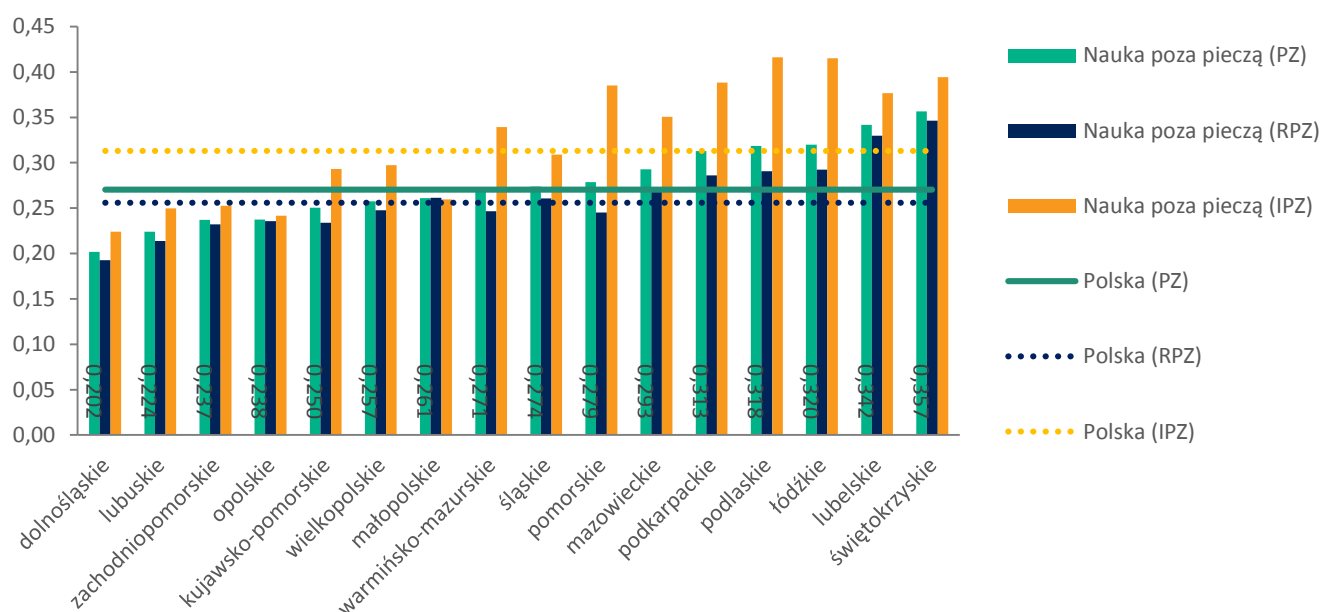
Dane z poziomu województw doskonale obrazują tendencję ogólnopolską, w ramach której w większym stopniu młodzież z rodzin zastępczych czy rodzinnych domów dziecka korzysta z opcji dalszej edukacji, pozostając w pieczy zastępczej, niż młodzież z placówek. Najlepszy wynik dla wskaźnika „nauka w pieczy PZ”, powyżej średniej krajowej, wystąpił w województwach: podkarpackim, świętokrzyskim, łódzkim, mazowieckim i małopolskim, a najniższy – w zachodniopomorskim i opolskim (Wykres 41).



Wykres poniżej pokazuje, że w większym stopniu z nauki poza pieczą, przy rozpoczęciu procesu usamodzielnienia i korzystaniu ze świadczeń na kontynuację nauki, korzystają pełnoletni

wychowankowie instytucjonalnej pieczy zastępczej niż rodzinnej pieczy zastępczej. Tendencję tę odnotowano w prawie wszystkich analizowanych województwach, prócz małopolskim. Wskaźnik „nauki poza pieczą PZ” osiąga ponadprzeciętną wartość dla województw: świętokrzyskiego, lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego, podkarpackiego, mazowieckiego i pomorskiego a najniższą – dla dolnośląskiego oraz lubuskiego (Wykres 42).

Wykres 42. Nauka poza pieczą, I poł 2017.



Pytanie jak takie zróżnicowanie w formach kontynuowania nauki i towarzyszących im okolicznościach może wpływać na dalsze losy usamodzielniającej się młodzieży z rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej. Warto analizy są przyczyny nie pozostawiania w placówce jej pełnoletnich wychowanków w celu kontynuowania nauki tylko wybór przez nich samodzielnego gospodarowania poza instytucją.

3.5 PODSUMOWANIE

Przyglądając się charakterystyce pięciu województw (pomorskiego, wielkopolskiego, lubuskiego, zachodniopomorskiego, świętokrzyskiego), które w I poł 2017 r. osiągnęły najwyższy poziom indeksu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej – wskaźnika konsolidującego jej jakościowy i ilościowy aspekt można odnaleźć pewne zależności. Ich wysoka pozycja jest wypadkową najwyższych miejsc zajmowanych na skali stopnia deinstytucjonalizacji i indeksu jakości pieczy zastępczej – w obu przypadkach dotyczy to 4 najlepszych województw plasujących się w pierwszej piątce wymienionych wskaźników. Warto jednak zauważyć, że największy postęp poczyniony od 2012 roku niekoniecznie dokonał się w wyróżnionych województwach.

Wartość wskaźnika stopień deinstytucjonalizacji obrazujący stosunek liczby dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej do liczby wszystkich dzieci w pieczy zastępczej wzrósł w największym stopniu od 2012 r. dla powiatów województwa podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego, lubelskiego oraz kujawsko-pomorskiego. Powiaty z czterech ostatnich województw osiągnęły przy tym wciąż najniższy wynik wskaźnika zbiorczego: indeksu deinstytucjonalizacji. Jednocześnie 3 z 5 liderów deinstytucjonalizacji odnotowało spadek wartości odsetka dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej do wszystkich dzieci w pieczy. Dotyczyło to województwa pomorskiego, lubuskiego i świętokrzyskiego.

Daje się więc zaobserwować powolną konwergencję osiągnięć – słabiej zdeinstytucjonalizowane województwa systematycznie doganiają liderów, ale liderzy często pod pewnymi względami stoją w miejscu. Wynika to prawdopodobnie z faktu, że liderzy deinstytucjonalizacji posiadali już silną pozycję na początku wprowadzenia nowych przepisów wraz z ustawą obowiązującą od 2012 r. Nie jest to jednak do końca prawda, ponieważ o ile aspekt ilościowy organizowanej przez liderów pieczy zastępczej nie zmienił się w dużym stopniu, to już jej jakość podniosła się znacząco, szczególnie w województwie świętokrzyskim, pomorskim i wielkopolskim. Można zatem zaryzykować twierdzenie, iż jednostki samorządowe (traktowane łącznie na poziomie województwa), które osiągają najniższe wyniki indeksu deinstytucjonalizacji mające najwięcej pracy przed sobą, w pierwszej kolejności starają się poprawić ilościowy aspekt pieczy, a dopiero późniejszym kroku inwestują w jej jakość, choć oczywiście i w tym obszarze mają sukcesy, ponieważ indeks jakości pieczy zastępczej wzrósł dla wszystkich województw.

Województwem wartym pogłębionej analizy, również jakościowej jest województwo podlaskie, które co prawda nie należy do pierwszej piątki w zakresie indeksu deinstytucjonalizacji, ale zgodnie z wykresem 16 osiąga ponadprzeciętne wyniki jeżeli chodzi o aspekt ilościowy i jakościowy pieczy zastępczej na swoim terenie. Powiaty z tego terenu wykonały ogromną pracę od początku reformy, co obrazuje najwyższy wzrost wskaźnika indeksu deinstytucjonalizacji w okresie 2012-2017 r.: zarówno w aspekcie liczby dzieci przyjmowanych do rodzinnych form pieczy zastępczej, co możliwe było dzięki dwukrotnemu podwojeniu liczby rodzin zastępczych zawodowych i warunków tworzonych dla opiekunów i dzieci w pieczy zastępczej. Praca tam wykonana mogłaby być wzorem dla powiatów z innych województw.

Z czego wynikał skok jakościowy w obszarze pieczy zastępczej w Polsce z wartości 0,34 do 0,48 w badanym okresie? Największe znaczenie miały cztery czynniki, odpowiadające łącznie za 80% zmiany. Wszystkie miały ścisły związek ze zmianami ustawowymi. Jak wcześniej zaznaczono przepisy Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej nałożyły na samorządy terytorialne szereg wymogów dotyczących m.in. warunków w pieczy instytucjonalnych, kontynuowania nauki czy opieki koordynatora. Największe znaczenie dla wzrostu indeksu jakości miało zmniejszenie zagęszczenia dzieci własnych w IPZ o 18 pkt. proc. Drugi pod względem wpływu był wskaźnik mierzący de facto liczbę rodzin objętych opieką koordynatora (wynagrodzenie koordynatorów*). Na trzecim miejscu znalazło się kontynuowanie nauki. Wskaźnik mówiący o małych dzieciach w IPZ znalazł się dopiero na czwartym miejscu, mimo że zabezpieczanie miejsca w RPZ dla dzieci poniżej 7 roku życia także stanowi wymóg (z nielicznymi wyjątkami). Działania w kierunku zapewnienia opieki małym dzieciom w rodzinnej pieczy zastępczej powinny stać się priorytetem władz samorządowych, ponieważ tylko w kontakcie ze stałym, responsywnym opiekunem może przebiegać harmonijny rozwój dziecka.

Zachętę do tworzenia rodzinnych form pieczy zastępczej, w tym pogotowi rodzinnych czy rodzinnych domów dziecka, przyjmujących również najmłodsze dzieci, stanowić może odpowiednie do wysiłku i posiadanych kompetencji wynagrodzenie zawodowych rodziców zastępczych. Wartość wskaźnik „wynagrodzenie rodziców zastępczych na dziecko”, liczone jako średni koszt ponoszony w Polsce na wynagrodzenia zawodowych opiekunów zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka – w przeliczeniu na 1 dziecko umieszczone w tych formach w analizowanym okresie nie ma stałej tendencji wzrostowej, a większość opiekunów wykonują swoją pracę za minimalną kwotę wskazaną w ustawie, którą rada powiatu może przecież podnieść, co np. miało miejsce w Krakowie. Wynagrodzenie opiekuna zastępczego to nie tylko forma zachęty dla kandydatów do pełnienia tej roli, ale również docenienia niełatwej pracy funkcjonujących już rodzin.

Pieczą zastępczą jest usługą na rzecz dziecka, które nie może się wychowywać w swojej biologicznej rodzinie. Docelowo dziecko ma uzyskać stałą opiekę, albo poprzez powrót do rodziców biologicznych, jeśli ich funkcjonowanie uległo poprawie i nie zagraża dziecku lub poprzez jego adopcję. W obu wypadkach sukces jest wynikiem współpracy wielu instytucji pomocowych z poziomu gminy (np. asystent rodziny), powiatu (rodzice zastępczy, koordynatorzy, sąd rodzinny) i województwa (ośrodki adopcyjne). Przedstawiane w niniejszym rozdziale dane o średniej długości pobytu dziecka w pieczy zastępczej wskazują, że bynajmniej nie ma on charakteru tymczasowego. Jednakże części dzieci udaje się opuścić pieczę zastępczą w formie adopcji lub powrotu do rodziny. Od 2012 roku wartość wskaźnika „opuszczanie pieczy zastępczej” wzrosła o 1 pkt proc. do poziomu 5%, przy czym odsetek adopcji nie uległ większym zmianom, osiągając wartość ok 1,5%, podczas gdy wskaźnik „powroty do rodziny z PZ” wzrósł o niecały 1 pkt proc. do poziomu 3,5%. Przy niewielkiej skali sukcesów wzrosty ten wydają się znaczącym osiągnięciem, biorąc pod uwagę, że powrót dziecka do rodziny jest wypadkową wielu czynników i wymaga współpracy wielu służb. W sytuacji, gdy tak nieduży odsetek dzieci opuszcza pieczę należy zintensyfikować działania prewencyjne, wspierające funkcjonujące rodziny np. liczbę asystentów rodziny, poradnictwa specjalistycznego czy liczbę placówek wsparcia dziennego, aby dziecko nie musiało opuszczać rodziny biologicznej.

Większość dzieci pozostaje w pieczy zastępczej do osiągnięcia pełnoletniości, albo i dłużej, nawet do 25 roku życia, gdy się uczy. Odsetek młodych ludzi kontynuujących naukę w pieczy lub poza pieczą od 2012 sukcesywnie rośnie, co jest zjawiskiem pozytywnym, jednakże należy zwrócić uwagę na zróżnicowaną jakość uzyskiwanego wykształcenia, które nie zawsze wiąże się z poprawą sytuacji wychowanka na rynku pracy. Z możliwości pozostania w pieczy w celu kontynuowania nauki częściej korzystają podopieczni rodzinnej pieczy zastępczej, z kolei młodzi ludzie z placówek opiekuńczo-wychowawczych częściej pobierają naukę będąc już formalnie poza pieczą. Zastanawia fakt, że nie zaobserwowano istotnej korelacji między kontynuacją nauki z niepowodzeniem usamodzielnienia definiowanym jako powrót pełnoletniego wychowanka do domu rodzinnego (patrz: wskaźnik „niepełne usamodzielnienie”). Choć wartość tego wskaźnika sukcesywnie spada, od początku reformy z 25% do 21% w I poł 2017 r, to nadal aż 40% wychowanków placówek wraca do swoich rodzin biologicznych, gdzie najpewniej nie zmieniło się wiele od momentu ich zabrania z domu rodzinnego, a więc nie są to sprzyjające warunki do wchodzenia w dorosłość. Należy pochylić się nad sytuacją usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej, szczególnie opuszczających placówki i zawodowe rodzinne formy pieczy

zastępczej i zastanowić jakie jeszcze formy wsparcia można im zaoferować by nie widzieli innej opcji niż powrót do najczęściej niewydolnej życiowo rodziny biologicznej. Być może pomocą będzie zwiększenie dostępności mieszkań chronionych czy z zasobów samorządu lub stażów albo wprowadzenie warsztatów czy grup wsparcia dla młodych osób w podobnej sytuacji życiowej

Przytoczone dane obrazują skalę postępu, która dokonała się w ramach pieczy zastępczej w Polsce, unaoczniają jednocześnie ile jest jeszcze do zrobienia by system mógł osiągnąć większą skuteczność. Czy są czynniki, które ułatwiają przejść tego procesu? Jednym z celów badania w ramach projektu było ustalenie czynników, które wpływają na tempo procesów deinstytucjonalizacji w powiatach. W tym celu przeanalizowano ponad 60 różnych zmiennych pogrupowanych w różne kategorie. Efekty tych badań były dość zaskakujące. Jak pokazuje Tabela 2, zawierająca przykładowe wyniki dla wybranych reprezentantów badanych kategorii, korelacje między analizowanymi zmiennymi a Indeks deinstytucjonalizacji okazały się bardzo niskie. Identyczny wynik osiągnięto, badając związki między zmiennymi tła społeczno-ekonomicznego a głównymi komponentami Indeksu, czyli jakością PZ i stopniem DeI – wpływ szeroko rozumianego kontekstu okazał się bardzo mały lub zerowy.

Tabela 2. Lista zmiennych wpływających na Stopień deinstytucjonalizacji, I poł 2017.

KATEGORIA	Nazwa wskaźnika kontekstowego	Indeks Dei	Jakość PZ	Stopień DeI
Deinstytucjonalizacja	Indeks DeI	1,00		
	Jakość PZ	0,79	1,00	
	Stopień deinstytucjonalizacji	0,84	0,36	1,00
	Scholaryzacja - licea	-0,02	0,06	-0,09
Ograniczenia społeczno-kulturowe	Umieralność mężczyzn 45-55	-0,06	-0,04	-0,06
	Przestępstwa na 1000 mieszkańców	-0,19	-0,09	-0,20
	Intensywność PZ	-0,30	-0,30	-0,22
	Fundacje na 1000 mieszkańców	-0,01	0,10	-0,09
Potencjał trzeciego sektora				
Sytuacja społ-ekon. budżet samorządu	Dochody z CIT per capita	-0,03	-0,01	-0,02
	Dochody z PIT per capita	-0,07	-0,08	-0,02
	Stopa bezrobocia	-0,04	-0,06	-0,05
Sytuacja społ-ekon. rynek pracy	Pracujący w dużych przedsiębiorstwach	-0,07	0,04	-0,12
	Wynagrodzenia średnie	-0,11	-0,02	-0,13
	Gęstość zaludnienia	-0,15	-0,01	-0,21
Sytuacja demograficzna	Urbanizacja	-0,21	-0,05	-0,25
	Miasto	-0,13	0,02	-0,22
	Bezrobocie długookresowe	-0,03	-0,06	-0,04

Sytuacja społeczno-ekonomiczna.ogółem	Ubóstwo długookresowe	0,01	-0,02	0,02
	Odsetek odbiorców pomocy społecznej	0,07	0,01	0,10
	Ziemie odzyskane	-0,14	-0,12	-0,11
Tradycja	Rozwody na 1000 mieszkańców	-0,19	-0,10	-0,18
	Małżeństwa na 1000 mieszkańców	0,25	0,19	0,23

Jedyną zmienną, która w zauważalnym stopniu wpływała na wartość wyżej wspomnianych wskaźników, była „intensywność pieczy zastępczej”. I w tym przypadku bardzo daleko jednak od determinizmu – intensywność wyjaśnia zaledwie 9% zmienności indeksu deinstytucjonalizacji. O ile zatem województwa o najwyższym stopniu intensywności pieczy zastępczej, więc mające relatywnie najtrudniej, nie należą do czołówki, to wśród najlepszych w tym zastawieniu 3 na 5 reprezentują poziom intensywności powyżej średniej krajowej. Czynniki te nie mają zatem rozstrzygającego charakteru.

Może to oznaczać, że decydujące o sukcesie procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej jest trudno mierzalna świadomość decydentów kierujących polityką społeczną na poziomie samorządów na temat tego, czym jest deinstytucjonalizacja i co przemawia na jej korzyść oraz wytrwałość w realizacji przyjętej wizji.

4. WNIOSKI Z PROCESU BADAWCZEGO I REKOMENDACJE DOTYCZĄCE SYSTEMU PZ

Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska, Joanna Luberadзка-Gruca, Edyta Wojtasińska, Beata Kulig, Maciej Bitner

4.1 METODOLOGIA I PRZEBIEG BADAŃ

Na badania jakościowe realizowane w każdym powiecie składało się badanie dokumentów urzędowych oraz wywiady indywidualne i grupowe (fokusy). Ponadto w trakcie prezentacji narzędzia przeprowadzona była dyskusja z udziałem osób związanych z szeroko rozumianym środowiskiem i otoczeniem pieczy zastępczej.

50 powiatów, w których realizowano badania jakościowe, a następnie zaprezentowano narzędzie, wytypowanych zostało przy użyciu doboru celowego. Kryterium doboru tej grupy w pierwszej kolejności stanowiło regionalne zróżnicowanie typowanych środowisk, tj. zadbano o ujęcie w niej powiatów z każdego województwa, brano także pod uwagę typ powiatu – tzw. powiat ziemski, średnie miasta na prawach powiatu oraz duże miasta na prawach powiatu. W zdecydowanej większości wytypowanych powiatów zadania Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej (ORPZ) pełniły Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie, w kilku przypadkach zadania ORPZ realizowały inne jednostki organizacyjne powiatu lub organizacje pozarządowe. Starano się, aby w wytypowanej grupie proporcje tym zakresie odzwierciedlały te, które występują w zbiorze wszystkich powiatów¹⁶. Powiaty były kwalifikowane do określonej w projekcie grupy 50 powiatów przez podmioty realizujące projekt we współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Badania dokumentów urzędowych obejmowały analizę 3-letnich powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej (PPRPZ), definiujących cele i zadania powiatu w zakresie rozwoju opieki zastępczej, sprawozdań z realizacji działań zdefiniowanych w 3-letnich PPRPZ, powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych, ujmujących pieczę zastępczą w szerszej perspektywie wyzwań stojących przed władzami powiatu, a także inne programy i strategie powiatowe, np. programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, czy strategie rozwoju powiatu. Celem analizy 3-letnich PPRPZ m.in. przygotowano ujednolicony schemat, który zastosowano do programu każdego powiatu.

¹⁶ Zgodnie z Informacją Rady Ministrów o realizacji w roku 2016 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 697, z późn. zm.) zadania Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej pełnią przede wszystkim Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (350), następnie inne jednostki organizacyjne powiatu (29), i jedynie 3 inne podmioty działające na zlecenie powiatu (tj. organizacje pozarządowe).

Następnie realizowano zogniskowane wywiady grupowe (tzw. fokusy)¹⁷ oraz indywidualne wywiady pogłębione¹⁸. Fokusy były realizowane z rodzicami zastępczymi – grupy fokusowe liczące od kilku do 12 osób. Starano się, aby w fokusie uczestniczyli przedstawiciele każdego typu rodziny zastępczej, (spokrewnionej, niezawodowej, zawodowej, w tym specjalistycznej oraz pełniącej funkcję pogotowia opiekuńczego), prowadzących rodzinne domy dziecka, będących dyrektorem lub wychowawcą w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego. Łącznie w badaniach fokusowych wzięło udział ponad 300 przedstawicieli reprezentujących wszystkie formy rodzicielstwa zastępczego oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego.

W indywidualnych wywiadach pogłębionych uczestniczyli przedstawiciele PCPR, najczęściej dyrektorzy. W sytuacji, gdy w powiecie ORPZ nie było PCPR, a organizacja pozarządowa lub inna jednostka organizacyjna powiatu, przeprowadzano wywiad również z kierownikiem/dyrektorem takiego podmiotu. Przygotowano także odrębne scenariusze wywiadów pogłębionych do rozmów z przedstawicielami władz powiatu lub radnych powiatowych (13 osób). Przeprowadzono również, acz w mniejszym wymiarze wywiady pogłębione w gminach z dyrektorami lub kierownikami Ośrodków Pomocy Społecznej i asystentami (łącznie 44 osoby) oraz kilkoma przedstawicielami np. lokalnych organizacji pozarządowych działających na rzecz pieczy zastępczej.

W ostatnim kroku wnioski z badań jakościowych oraz z wyników analizy z użyciem narzędzia służyły jako punkt wyjścia do moderowanej dyskusji nakierowanej na identyfikację czynników kształtujących w danym powiecie proces deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, przygotowanie jej planu i opracowanie rekomendacji. Dyskusja ta odbywała się w ramach spotkania organizowanego w powiecie celem prezentacji narzędzia służącego badaniu zaawansowania procesu deinstytucjonalizacji. Na spotkanie zapraszani byli przede wszystkim przedstawiciele zarządu powiatu, radni powiatowi, pracownicy PCPR, ORPZ, rodzice zastępczy, prowadzący rodzinne domy dziecka, przedstawiciele placówek opiekuńczo-wychowawczych, organizacje pozarządowe skupiające rodziców zastępczych czy działające na rzecz dziecka i rodziny, a także przedstawiciele gmin, najczęściej pracownicy OPS oraz przedstawiciele wymiaru sprawiedliwości – sędziowie sądów rodzinnych oraz kuratorzy.

Zebrane przedstawionymi powyżej metodami dane posłużyły, wraz z danymi ilościowymi, za podstawę raportu dla powiatu, który miał na celu wskazanie kierunków zmian prowadzących do deinstytucjonalizacji miejscowego systemu pieczy zastępczej, tak, aby system ten bazował na zasobach opartych o środowisko lokalne. *Uzyskany materiał badawczy ma jednak wartość daleko wykraczającą poza sprawy pojedynczego powiatu. Jego krytyczne opracowanie pozwala na wyciągnięcie wniosków na temat pożądanych kierunków rozwoju całego systemu PZ w Polsce. Należy pamiętać, że wnioski te uzyskano na drodze metod jakościowych – niektóre z nich mogą*

¹⁷ Focusy, czyli zogniskowane wywiady grupowe to dyskusja prowadzona przez moderatora w grupie celowo dobranych osób (zwykle 6-12 osób). Dyskusja koncentruje się wokół jednego określonego tematu bądź kilku tematów. Fokusy stosuje się m.in. w badaniach społecznych i ewaluacjach. W odniesieniu do prowadzonego badania umożliwiają one zrozumienie opinii, zachowań i preferencji badanych, pozwalają uzyskać wiedzę o percepcji zjawisk, czy informacje o możliwych reakcjach na konkretne działania.

¹⁸ Indywidualny wywiad pogłębiony (IDI - Individual In-depth Interview) to bezpośrednia rozmowa badacza zwykle z jednym respondentem. Badanie metodą indywidualnego wywiadu pogłębionego pozwala na pogłębienie wiedzy o badanym zjawisku, m.in. na dotarcie do emocjonalnych i motywacyjnych wzorów zachowań respondentów odnośnie badanego zjawiska.

opierać się na niereprezentatywnych jednostkowych przypadkach lub błędnych obserwacjach respondentów. Nie znaczy to jednak, że można je zlekceważyć, bowiem starano się uwzględniać tylko te opinie, które zachowywały spójność z tym, co mówili inni respondenci w tym i innych powiatach oraz z wiedzą ekspertów biorących udział w opracowaniu wyników.

Przedstawione wnioski z badań i rekomendacje podzielone zostały na pięć części. Pierwsza dotyczy wyzwań systemowych. Tym terminem nazwano zagadnienia mające wpływ na cały system pieczy zastępczej a zarazem wykraczające poza kwestie związane ściśle z rodzicielstwem zastępczym. W drugiej części analizowany jest problem braku miejsc w pieczy rodzinnej. W trzeciej dyskutowane są bariery w rozwoju pieczy rodzinnej inne niż niedostateczna liczba podmiotów omawiana we wcześniejszej części. W czwartej zaprezentowano wnioski z badań nad wpływem uwarunkowań lokalnych na proces deinstytucjonalizacji. Ostatnia część zawiera wartości szerszego pokazania ogólne refleksje respondentów nad deinstytucjonalizacją.

4.2 WYZWANIA SYSTEMOWE

POPRAWA WSPÓŁPRACY PRZY REALIZACJI ZADAŃ GMINY I POWIATU

Ważnym zagadnieniem kładącym się cieniem na funkcjonowaniu systemu pieczy zastępczej jest niedostateczna współpraca instytucji ze szczebla powiatu i gminy. Respondenci wskazywali na problemy związane zarówno z interakcjami między organizatorem PZ a gminnymi ośrodkami pomocy społecznej jak i ze współpracą między organami samorządu odpowiedzialnego za PZ a innymi instytucjami publicznymi działającymi lokalnie, takimi jak szkoły czy przedszkola. Osobną i nie mniej ważną kwestią jest współpraca z sądami omówiona w kolejnym podrozdziale.

Na podstawie analizy zebranego materiału wydawałoby się, że współpraca przy realizacji zadań gminy i powiatu jest sprawniejsza w miastach na prawach powiatu, gdzie wspieranie rodziny i piecza zastępcza znajdują się w jednych rękach, a świadomość kosztów związanych z pieczą zastępczą często jest dodatkową motywacją do usprawnienia i wzmocnienia systemu wsparcia rodziny. Jest to prawda, jednak pod warunkiem, że nie dokonano w ramach swoich jednostek takiego podziału zadań, że współpraca pomiędzy zarówno kluczowymi osobami odpowiedzialnymi za podejmowanie decyzji, jak i asystentami/pracownikami socjalnymi a koordynatorami/specjalistami pracy z rodziną jest utrudniona, co zdarzyło się w jednym spośród badanych powiatów.

Jeżeli mówimy o współpracy naszej z pracownikami socjalnymi to (...) jest to współpraca na dwóch poziomach, na poziomie gminy i na poziomie powiatu (...) nasi asystenci rodziny, żeby rozpocząć pracę z rodziną, tak jak mówi ustawa o wspieraniu rodziny, otrzymują informację (...) żeby objąć rodzinę wsparciem od pracownika socjalnego (...) Każdy wniosek jest mocno czytany i konsultowany, jest spotkanie pracownika socjalnego i jego koordynatora, (...) naszego koordynatora i asystenta, któremu ta rodzina jest przydzielona i na początku od razu staramy się umawiać, (...) konstruuje się taki wspólny plan. To co nam się udało wypracować (...) to w ponad 70 do 80% zmienił się stosunek i relacje pomiędzy pracownikiem (socjalnym) a asystentem, że nie jest tak, że jeżeli rodzina przechodzi w obszar pracy asystenta to już pracownik socjalny ją zostawia i ma ją z głowy. (...) Udział pracowników socjalnych w zespołach, w każdym zespole multiprofesjonalnym, który nie jest organizowany tylko i wyłącznie na potrzeby okresowej oceny sytuacji rodziny, ale jeżeli coś nie gra albo ta praca nie idzie w dobrą stronę to taki zespół jest zwoływany.

Zatrudniamy oczywiście asystentów rodziny, którzy są wsparciem dla pracowników socjalnych. Trwa to od początku jak weszła ustawa, wcześniej nie korzystaliśmy z tej formy zatrudnienia (...) to nam się sprawdza i po tych kilku latach wiemy, że już rodzin naście przeszło pozytywnie ten etap pracy z asystentem, czyli poprawiła się na tyle sytuacja, że dzieci mogły pozostać w rodzinie (...) W tym roku 11 planów pracy z rodzinami zostało zakończonych pozytywnie.

- miasto na prawach powiatu

W powiatach ziemskich, gdzie zadania pieczy zastępczej i wsparcia rodziny są podzielone pomiędzy samorząd powiatowy i gminny szczególnie kluczowe wydaje się dbanie o wzajemne relacje zarówno pomiędzy instytucjami, jak i poszczególnymi pracownikami. W czasie realizacji badań terenowych w części powiatów uczestnicy reprezentujący ośrodki pomocy społecznej, sąd,

PCPR/MOPS i organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziców zastępczych, a także inne ważne instytucje w ogóle się nie znali, nie mówiąc już o wspólnych systematycznych spotkaniach, czy koordynacji prowadzonych działań. Rzadziej zdarzało się, że w powiatach słyszeliśmy o dobrych praktykach, które sprzyjały współpracy gminy z powiatem i zasługują na upowszechnienie.

Ja powiem tak, u nas współpraca z gminami wygląda tak, że koordynatorzy nasi są częstymi gośćmi w OPS, np. jeżeli jadą do rodziny zastępczej wstępują do danego ośrodka pomocy społecznej i pracują już bezpośrednio z osobą, która ma pod opieką rodzinę.”

- miasto na prawach powiatu

Ja nie narzekam na współpracę z OPSami. Niektórzy są otwarci, mi się z większością dobrze współpracuje. (...) Piszemy pisma, zawalamy OPSy pismami: prosimy o objęcie asystentem, za trzy m-ce prosimy o opinię, czy jest możliwość powrotu dziecka do rodziny. (...) Asystenci do nas przyjeżdżają, albo pracownicy socjalni. To jest w ich interesie, bo narasta im odpłatność.

- powiat ziemski

Wśród badanych zdarzały się powiaty, które miały aspiracje, aby pełnić rolę lidera i mentora w stosunku do gmin, po to, aby pomagać np. w rozwoju takich form jak placówki wsparcia dziennego. W tych sytuacjach powiaty zwracały uwagę na brak otwartości i skłonności do współpracy ze strony gmin. Określony w prawie sztywny podział kompetencji pomiędzy gminą a powiatem wydaje się utrudniać efektywne działanie całego systemu. Być może jednak problem ten jest możliwy do rozwiązania poprzez stworzenie pakietu usług z terenu gminy i powiatu, który pozwoli na poszerzenie oferty samorządów i równocześnie łatwiejszy dostęp do niej wszystkich rodzin, w tym dzieci. Pakiet ten mógłby obejmować wszystkie dostępne zasoby, w tym potencjał lokalnych organizacji pozarządowych, umożliwiając korzystanie z szerokiej, zindywidualizowanej i łatwo dostępnej oferty.¹⁹

W wielu powiatach ziemskich w czasie prowadzonych badań zgłaszano problem zbyt małej liczby asystentów w gminach oraz czasem także niedopasowania kwalifikacji do pracy, którą wykonują, co skutkowało często zaprzestaniem pracy z rodziną po powierzeniu dziecka w pieczę zastępczą. Chociaż w czasie prowadzonych badań w gminach nie pojawiła się kwestia wzmocnienia pozycji asystenta rodziny, wydaje się wskazane w tym punkcie odnotowanie, że działające Ogólnopolskie Stowarzyszenie Asystentów Rodziny zgłasza szereg postulatów z tego obszaru. Warto jednak odnotować, że bardzo wiele zależy od konkretnego samorządu co wyraźnie widać w opiniach respondentów.

¹⁹ Koncepcja pakietu usług została szerzej opisana w opracowaniu Kłós A., Lipke S., Musielski T., Pauli J., Sosnowski M., „Pakiet usług pomocy i integracji społecznej dla osób pozostających bez pracy”. Jest ona prawdopodobnie możliwa do zaimplementowania również w odniesieniu do wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Sukces – czyli powrót do rodziny biologicznej jest zależny od osobowości rodzica, ale też od tego, kto z nim pracuje. Takiej osobie trzeba pokazać ogromny szacunek. (...) Jeżeli tego nie ma, to robi się wszystko mechanicznie, sąd każe iść na terapię, no to oni idą, każe iść na terapię antyalkoholową, no to idą, ale oni sobie myślą, po co? Mi jest dobrze tak jak jest, nikt mnie nie będzie zmieniał. Szczególnie ważni się pracownicy w OPSach, ja mam bardzo różne doświadczenia, czasem przykre. Ludzie niechętnie się zwracają do pracowników OPS (...), jeśli tych rodziców traktuje się z szacunkiem, z godnością, z wyszukaniem zasobów w nim, to wtedy jest możliwa zmiana.

– powiat „ziemski

– miasto na prawach powiatu

Wydaje się, że mimo, iż gminy mają świadomość współfinansowania pobytu dzieci w pieczy zastępczej, nie zawsze przekłada się to na decyzje, które miałyby pomóc w ewentualnym powrocie dziecka do rodziców. Nie udało nam się usłyszeć o świadomym udziale gmin, jako częściowych płatników za pobyt dzieci w pieczy zastępczej, w procesie podejmowania decyzji o tym do jakiej formy opieki trafi dziecko (instytucjonalnej czy rodzinnej), czy w rekrutacji kandydatów na rodziców zastępczych. Zdarzało się natomiast (choć nie były to częste przypadki), że jeżeli nawet gmina była skłonna na własną rękę poszukiwać kandydatów na rodziców zastępczych, nie tylko ze względu na niższy koszt powierzenia dziecka w pieczę zastępczą, ale także świadomość, że dla dziecka wychowanie w rodzinie jest lepszym rozwiązaniem, następowały pomiędzy powiatem a gminą napięcia związane z podziałem kompetencji i odpowiedzialności.

Z drugiej jednak strony wśród badanych gmin zdarzały się również takie, w których podejmowana była na najwyższym szczeblu decyzja, że co do zasady dzieci nie powinno odbierać się z rodzin, bez względu na sytuację w tej rodzinie, także czasami bardzo trudną sytuację samego dziecka. Mimo więc, że ostateczna decyzja co do powierzenia dziecka do pieczy należy do sądu, nie były sporządzane wnioski o skierowaniu dziecka poza rodzinę, w związku z tym do momentu wystąpienia krytycznej, nagłej sytuacji i interwencyjnego odbioru dziecka, pozostawało ono w domu. O ile wszelkie działania, które mają pomóc w utrzymaniu dziecka w rodzinie są godne wsparcia i odnotowania, o tyle pozostawienie dziecka w sytuacji, która mu zagraża wydaje się być nie tylko nierozsądne, ale przede wszystkim przyczynia się do głębszego kryzysu, który często rodzinie jest znacznie trudniej pokonać, co może skutkować decyzją sądu o odebraniu władzy rodzicielskiej i skierowaniu dziecka do adopcji.

„Gminy nie są specjalnie zainteresowane, wychodzą z założenia, że to jest temat dla powiatu, dla Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, robią to co muszą, czyli finansowa pomoc. (...) Gminy mają swoje kompetencje i uważają, że się mają zajmować swoimi sprawami, a my mamy swoje.”

- powiat „ziemski”

„Kiedy dziecko jest zabierane wielokrotnie, i gminy i sąd, uważają że już nie ma kryzysu, bo nie ma dziecka w tej rodzinie i ten asystent jest zabierany.”

- powiat „ziemski”

„Udało się, że dziecko wróciło do rodziny biologicznej – było wsparcie przed umieszczeniem dziecka, było wsparcie po umieszczeniu dziecka w pieczy, udało się, wróciło dziecko do domu. Ale to są pojedyncze, bardzo rzadkie przypadki.”

- powiat „ziemski”

W czasie prowadzonych badań wielokrotnie pojawiał się problem współpracy z placówkami oświatowymi, głównie ze szkołą. Najczęściej zgłaszane przez respondentów problemy to brak wolnych miejsc w przedszkolach w trakcie roku szkolnego oraz niewystarczające przygotowanie nauczycieli do pracy z dziećmi umieszczonymi poza własną rodziną. Sprawdzonym rozwiązaniem, wykorzystywanym w wielu spośród badanych powiatów, są organizowane lokalnie seminaria, konferencje, szkolenia dla kadry oświaty. Korzystając z wiedzy zebranej w toku realizacji projektu wydaje się ważne, by w czasie takich spotkań nauczyciele, pedagodzy czy psycholodzy mieli możliwość pogłębiania wiedzy w nawet tak specjalistycznych dziedzinach jak funkcjonowanie dzieci po doświadczeniu traumy, z uszkodzeniem poalkoholowym, czy zaburzeniami przywiązania. Zdarza się, że sami rodzice zastępczy są gotowi angażować się w pogłębianie współpracy ze szkołą.

Zaproponowaliśmy szkole, żeby spotykać się raz na dwa tygodnie. Rozmawiamy o trudnych sytuacjach, prowadzimy takie zajęcia dla nauczycieli. Teraz już chcą tych spotkań, sami po nas dzwonią

– prowadzący rodzinny dom dziecka

Doświadczenia uczestników fokusów wskazują, że pedagodzy, którzy pogłębiają wiedzę, a co za tym idzie, rozumieją istotę problemów dzieci, z którymi pracują, stanowią nieocenione źródło wsparcia zarówno dla dzieci, jak i dla rodzin.

LEPSZA WSPÓŁPRACA Z SĄDEM RODZINNYM

Ważnym aspektem pracy z rodziną są decyzje o powrocie do niej dziecka po powierzeniu go do pieczy zastępczej. Tu decydującą rolę odgrywa sąd rodzinny, który jednak nie podejmuje decyzji w izolacji – kluczowe znaczenie często ma współpraca lub jej brak z innymi podmiotami tworzącymi system opieki zastępczej. Respondenci wielokrotnie zwracali uwagę, że podejmowane

decyzje zawsze powinny być przedmiotem partnerskiej współpracy służb powiatu, gminy i sądu. Kiedy zapadają, zasadą powinno być utrzymywanie intensywnego wsparcia, w tym asystenta, do momentu przekonania o stabilnej sytuacji rodziny. Wydaje się, że ten aspekt pracy z rodziną stanowi ciągle wyzwanie dla systemu wsparcia dziecka i rodziny.

„Po powrocie (...) jeżeli rodzina chce utrzymywać kontakt to jesteśmy, jeżeli nie to już nikt tam nie wchodzi (...) bywa, że dziecko wraca do pieczy i to są czasem takie sytuacje, że wiemy (od początku), że to jest niewypał, że to jest jeszcze za wcześnie, ale czasem rodzice mają takie przebicie w sądzie (...) nie rozumiem dlaczego sąd nie bierze naszej opinii pod uwagę.”

- miasto na prawach powiatu

Z sędziami, z kuratorami już żeśmy sobie wypracowali trochę system pracy. Zależy też w jakiej kwestii ale np. mamy panią w sadzie (...) która nam wszystkie sprawy załatwia, dzwoniemy i ona jest w stanie zmienić postanowienie sądu, jeśli ma zasadność, albo jest błąd w postanowieniu (...) a ja nie wiem co będzie, jakby ona odeszła z tego sądu.

- powiat „ziemski”

Z wywiadów indywidualnych wynika, że, ważne jest aby w szczególny sposób dbać o dzieci, które po pobycie w pieczy zastępczej, powróciły do rodziców. Wydaje się wskazane, aby w miarę możliwości, w sytuacji gdyby ten powrót nie okazał się trwały, zapewnić im możliwość powrotu do miejsca, w którym już były.

„Kiedy dziecko wraca do rodziny rodzina jest monitorowana i wspierana m.in. jako asystent i pracownik społeczny. Jeśli dziecko wraca z powrotem do pieczy to trafia w to samo miejsce.”

- miasto na prawach powiatu

Nasuwa się pytanie czy w ogóle jest możliwe rzetelne realizowanie powierzonych gminom i powiatom w tych obszarach zadań bez ścisłej współpracy wszystkich instytucji i ich pracowników. W czasie prowadzonych badań wielokrotnie słyszeliśmy o trudnej współpracy w tym obszarze o braku wzajemnego zrozumienia i o nie braniu przez sąd pod uwagę zdania pracowników znających sytuację i rodzinę, czy to naturalną, czy też zastępczą. Brakuje w tym obszarze rozwiązań, które jednoznacznie i systemowo rozwiązywałyby ten problem.

Czasami długo czekamy na decyzję sądu. Czasami nie zgadzamy się z tymi decyzjami, które podejmuje sąd, ponieważ w naszej ocenie sytuacja jest tak trudna, że dawanie szansy dorosłym, rodzicom czy opiekunom, stwarza realne zagrożenie dla dziecka.(...) Czasami też sąd powierza dziecko bez zasięgnięcia opinii od organizatora. (...) Wiele zależy od przewodniczącego, sędziego, od osoby, do której się trafi. ”

- powiat „ziemski”

„Na przykład w czwartek dostajemy postawienie sądu o zabezpieczenie piątki rodzeństwa, nie chcemy ich wyrywać gwałtownie, więc jedziemy do rodziców biologicznych, ustalamy termin na przekazanie tych dzieci do pogotowia na przykład na poniedziałek na godz. 15, żeby to było dogodne dla rodziców, żeby oni te dzieci przygotowali..., żeby to wszystko odbywało się w takiej fajnej atmosferze, na ile można tak to określić, po czym dostajemy w piątek informację od rodzica biologicznego, że była pani kurator społeczna, która jest też pracownikiem OPS z informacją, że jeżeli ona do jutra, tj. do soboty, do godz. 15.00 nie przywiezie dzieci do pogotowia, to w ogóle będzie kuratorskie odebranie, i straszy tę matkę, i jest płacz, krzyk i zgrzytanie zębów. I my stoimy pod ścianą.”

- powiat „ziemski”

W jednym z badanych powiatów pojawiły się głosy, że sąd rodzinny umieszcza wszystkie dzieci ze swojego rejonu w placówce opiekuńczo-wychowawczej, która jest najdroższa w okolicy, mimo że powiat wskazuje w pismach procesowych inne miejsca, w tym formy rodzinne. Opierając się na doświadczeniu z projektu wydaje się, że można zaproponować rozwiązanie, które bez zmian w przepisach mogłoby wpłynąć na praktykę działania sądów. W niektórych badanych powiatach zawężano bowiem postanowienie sądu do samej decyzji o ograniczeniu władzy rodzicielskiej poprzez odebranie dziecka rodzicom, a pozostawiano wybór miejsca umieszczenia w pieczy zastępczej powiatowi. Wyjątek od tej zasady stanowiły sytuacje, gdy w postępowaniu opiekuńczym uczestnikami wnioskodawcami byli konkretni kandydaci na rodziców zastępczych.

W czasie prowadzonych badań wielokrotnie pojawiały się opinie, że w momencie umieszczania dziecka w pieczy ważny jest czas rozpatrywania spraw o ograniczenie lub pozbawienie władzy rodzicielskiej rodziców dziecka. Szczególne emocje badanych rodziców zastępczych wzbudza przewlekłość postępowania w sądzie oraz brak dobrych dla dziecka, konkretnych decyzji dotyczących jego sytuacji.

W przypadku sytuacji kryzysowych dziecko umieszczane jest w pieczy natychmiastowo, jednak uczestnicy badań podawali konkretne przykłady, kiedy ostateczna decyzja sądu była wydawana po nawet kilku latach, co skutkowało między innymi przedłużającym się pobytem dziecka w pogotowiu rodzinnych. Część badanych przytaczała sytuacje, z których wynikało, że w związku z orzekaniem przez sądy umieszczenia dzieci w tzw. pieczy, bez określenia formy, rodziny, które sprawują opiekę nad dziećmi na podstawie tak sformułowanego postanowienia oraz same dzieci, nie mają prawa do należnych świadczeń, czy pomocy niematerialnej. Na podstawie przeanalizowanych przykładów, warto rozważyć zmiany w przepisach postępowania cywilnego, narzucające termin wydania ostatecznego orzeczenia w sprawie w pierwszej instancji.

Kolejnym problemem, który podnosili biorący udział w badaniach rodzice zastępczy, jest realizacja przez nich samych postanowień o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej. W opinii badanych powoduje to, że dzieci kojarzą ich z zabraniami z domu rodzinnego, a rodzice biologiczni traktują jako wrogów, co utrudnia, albo wręcz uniemożliwia pracę z rodziną i budowanie prawidłowych relacji dla dobra dziecka. Wydaje się, że tę sytuację mogłyby poprawić zmiany w przepisach kodeksu postępowania cywilnego, które obowiązek przymusowej realizacji postanowień o odebraniu dziecka i przewożenia go do miejsca sprawowania pieczy przekazywałyby w całości

kuratorom rodzinnym poprzez zwolnienie z obowiązku obecności uprawnionego przy przymusowym odebraniu (art. 598⁹ KPC).

Na podstawie wypowiedzi rodziców zastępczych w trakcie badań fokusowych można wysnuć wnioski że, mimo sprawowania przez nich bieżącej opieki nad dziećmi i wynikającej stąd dość dokładnej wiedzy o jego doświadczeniach i stanie psychofizycznym, sądy rodzinne często nie są zainteresowane ich opinią na temat losów dziecka.

Sędzia oddaje dzieciaki do mamy, mimo że ja piszę, że się nie nadaje, że dzieci drugi raz wracają do mnie. Teraz u mnie są dziewczynki, które trzeci raz są w rodzinie zastępczej i mimo tego teraz też sędzina zastanawiała się, czy oddać je. Dziewczyny teraz nawet nie chcą wrócić do domu

– rodzina zawodowa.

W czasie badań fokusowych respondenci zgłaszali problem, że zdarza się, że nawet nie są zapraszani do udziału w sprawach, a tym bardziej proszeni o przygotowanie dla sądu opinii, nawet w tak istotnych kwestiach jak przebieg kontaktu z rodzicami i ich wpływ na psychikę dziecka.

Jeśli noworodek utknie w moim pogotowiu – urodziło się dziecko w kwietniu i mama zrzekła się praw w szpitalu, sąd wyznaczył rozprawę na wrzesień, mama się nie stawia, kolejna rozprawa na grudzień – mama się nie stawia, kolejna rozprawa na styczeń i dopiero pozbawienie, gdzie jest dobro dziecka, to dziecko nawiązało ze mną więź, ja jestem dla niego jak mama. Jak ja to zgłaszam do PCPR to rozkładają ręce, piszą do sądu i nic.

– rodzina zawodowa o charakterze pogotowia rodzinnego

Odrębną kwestią jest w opinii badanych rozszerzenie prawa rodziny zastępczej do podejmowania ważnych decyzji, takich jak na przykład wyrażenie zgody na leczenie lub przeprowadzenie zabiegu, zwrócenie się do sądu o wyrażenie zgody na odrzucenie w imieniu małoletniego spadku, złożenie wniosku o orzeczenie o niepełnosprawności, złożenie wniosku o wydanie paszportu czy dowodu osobistego.

Najważniejsze jest to, że przywozi nam się dzieci w pieczę zastępczą i my nie możemy decydować o leczeniu dziecka. To jest najgorsze co może być. Skoro nam się powierza opiekę nad dzieckiem, to powinniśmy móc leczyć dzieci (...) Ja muszę szukać mamy, mama nie chce jechać, to ja muszę jej 200 zł w portfel wpakować, żeby chciała jechać i podpisać zgodę. To jest najgorszy problem, jaki jest

– rodzina zawodowa

Należy jednak odnotować, że w badanej grupie znaleźli się również rodzice zastępczy, którzy mieli pozytywne doświadczenia z sądami rodzinnymi.

Trafiliśmy na takiego sędziego, którego będziemy chwalić i za którego będziemy się modlić całe życie, bo takiego człowieka się rzadko spotyka. Rozmawiał z dzieckiem. Zaprosił nas do gabinetu i z nami rozmawiał. Prosił - przekształćcie się. Dziecko chce być z wami. Pół godziny z nami rozmawiał po sprawie. Jakby coś było potrzebne to się do mnie zwracajcie – powiedział

– rodzina zawodowa

Doświadczenia z realizacji projektu pokazują, że budowaniu klimatu zrozumienia i współpracy sprzyjają organizowane lokalnie spotkania, sympozja, konferencje, szkolenia dla uczestników systemu, w których uczestniczą przedstawiciele sądów. Wszystkie działania, które przyczyniają się do rozwoju partnerskiej współpracy mają pozytywny wpływ na wysłuchiwanie przez sądy opinii faktycznych opiekunów dziecka, przedstawicieli organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz asystenta rodziny, a przede wszystkim samego dziecka. W tych powiatach, gdzie podkreślano dobre partnerstwo i wzajemne zrozumienie, w zasadzie zawsze, było to wynikiem wieloletnich i konsekwentnych działań.

WZMOCNIENIE ROLI PODMIOTÓW NIEPUBLICZNYCH

Przeprowadzone badania wskazują, że system pieczy zastępczej mógłby wiele zyskać na zwiększeniu wpływu nań podmiotów niepublicznych oraz partnerów, takich jak rodzice zastępczy. Tymczasem podmioty niepubliczne często nie tylko nie są aktywnie włączane w proces tworzenia systemu opieki nad dziećmi, ale bywa, że są z niego wykluczane.

Z prowadzonych badań wynika, że rodzice zastępczy bardzo rzadko biorą czynny udział w przygotowywaniu Powiatowego Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej. Mimo zapisów ustawowych, jak choćby ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, większość trzyletnich powiatowych programów rozwoju pieczy nie jest konsultowana ani ze środowiskiem pieczy zastępczej, ani z organizacjami pozarządowymi.

Wielu badanych zgłaszało, że ma potencjał i chęć aktywniejszego udziału w procesie powstawania tego dokumentu, w tym diagnozy i planu działań. Warto więc zapraszać rodziców do prac nad Programem, zaznajamiać z aktualnymi trudnościami i sukcesami w tym obszarze w powiecie, zasięgać ich opinii w sytuacjach problematycznych. W dwóch spośród badanych powiatów działają Rady Rodziców Zastępczych, które biorą aktywny udział w przygotowywaniu tego dokumentu.

Ponadto respondenci zgłaszali postulat konieczności udziału, jako pełnoprawni uczestnicy, w spotkaniach zespołu ds. okresowej oceny sytuacji dziecka, jak również ich własnej oceny. W części powiatów poruszali także problem braku jawności dokumentacji, która dotyczy ich samych, jak i dzieci im powierzonych.

W wypowiedziach uczestników badań pojawiały się bardzo zróżnicowane opinie określające relacje z Organizatorem.

Możemy liczyć na wsparcie, szczególnie nasza pani koordynator, zawsze stara się nam pomóc i być po naszej stronie
– rodzina zawodowa

Kiedy przychodzimy do PCPR -u, czujemy się jak klienci, a nie współpracownicy. Najlepiej, żebyśmy zrezygnowali nawet z ryczałtu. Kiedy prosimy o pomoc, słyszymy: przecież wiedzieliście, jakie dzieci przyjmujecie
– rodzina zawodowa

W opinii respondentów badań fokusowych ważne jest, by systematycznie dokonywać oceny aktualnej sytuacji pieczy zastępczej. Pojawiały się takie postulaty jak spotkania związane z przygotowaniem w powiecie corocznego sprawozdania dla Rady Powiatu z przedstawicielami środowiska rodzinnej pieczy zastępczej, z udziałem innych uczestników systemu, w tym na przykład przedstawicieli gmin, pracowników sądu, czy przedstawicieli placówek oświatowych. Istotnym wydaje się fakt, że wielu rodziców zastępczych uczestniczących w badaniu, szczególnie tych, którzy posiadają wieloletnie doświadczenie w pełnieniu swojej roli, deklaruje chęć zwiększenia zaangażowania i własnej odpowiedzialności w procesie rozwoju systemu pieczy zastępczej.

W czasie wywiadów indywidualnych i grupowych oraz badań w powiatach połączonych z prezentacją narzędzia, była możliwość poznania opinii przedstawicieli lokalnych organizacji pozarządowych, od małych działających lokalnie po oddziały większych, ogólnopolskich. Stosunkowo często pojawiały się głosy, że organizacje te uważają, że ich potencjał nie jest w wystarczającym stopniu wykorzystywany. Poza udziałem w przygotowywaniu i konsultacjach dokumentów takich jak Strategie, czy programy powiatowe i gminne, widzieli oni swoją rolę także w częściowej realizacji zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, czy też innych zadań z obszaru wspierania dziecka i rodziny. Wydaje się więc, że wpisanie do Ustawy możliwości zlecania przez powiat na podstawie art. 190 części zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, w tym prowadzenia szkoleń i wydawania świadectw ich ukończenia organizacjom pozarządowym, a także podpisywania umów z rodzinami zawodowymi i rodzinnymi domami dziecka może rozszerzyć oferowany lokalnie wachlarz usług i pozytywnie wpłynąć na deinstytucjonalizację.

W grupie badanych powiatów były miasta, gdzie zadanie Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej i asysta rodzinna zostały przekazane wyodrębnionemu podmiotowi lub organizacji pozarządowej i skupione w jednych rękach. W świetle wyników prowadzonych badań ocenia się, że w opinii respondentów najczęściej przynosi to bardzo dobre efekty.

To, że zrobiliśmy w 2013 roku, zarządzeniem prezydenta, coś takiego, że powierzyliśmy zadanie organizacji pozarządowej, która stworzyła tę pieczę zastępczą i wyszło to z MOPSu to uważam, że to jest rewelacja.
- miasto na prawach powiatu

Świetna współpraca ze Stowarzyszeniem (...), które pełni rolę Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej. Polecam przekazywanie zadań organizacjom pozarządowym, mają inne zasoby, świetnie sobie z tym radzą, odnoszą sukcesy, zadowoleni są ludzie, którzy korzystają z tych usług. My nadal mamy co robić, pracy mamy wcale nie mniej, ale działa to bardzo dobrze, dzieje się bardzo dużo, my jako urzędnicy nie mielibyśmy takich możliwości.

- miasto na prawach powiatu

Rodziny uczestniczące w spotkaniach w takich powiatach wyraźnie cenią sobie współpracę, w której czują się traktowani po partnersku, a rozdzielanie zadania finansowania i nadzoru od wsparcia daje im poczucie bezpieczeństwa i przyczynia się do lepszego realizowania roli, której się podjęli.

Mamy pełny dostęp do wsparcia, o każdej porze, właściwie całodobowy. Wszystkie decyzje podejmowane są wspólnie z nami, nic się nie dzieje bez uzgodnienia

– rodzina zastępcza o charakterze pogotowia rodzinnego

Z drugiej strony prowadzone badania terenowe wskazały, że mimo nowelizacji z 2015 roku, w wyniku której w art. 76 ustawy wprowadzono zapis, który zakazał placówkom opiekuńczo-wychowawczym sprawowanie funkcji organizatora rodzinnej pieczy zastępczej, takie sytuacje wciąż, choć nielicznie, mają miejsce. Z analizy wypowiedzi uczestników fokusów wynika, że deinstytucjonalizacja w tych miejscach może być znacząco utrudniona. Ponadto pojawiały się oceny, że rodzicom trudno w takiej sytuacji liczyć na partnerskie traktowanie, a dzieci z pieczy instytucjonalnej są faworyzowane względem dzieci powierzonych do form rodzinnych.

Sprawowanie przez placówki roli organizatora jest prawdopodobnie efektem interpretacji wprowadzonych w 2016 roku zmian w art. 93, które pozwoliły na możliwość łączenia jednostek instytucjonalnej pieczy zastępczej. Wydaje się, że wskazane byłoby uściślenie tego przepisu poprzez wykluczenie jednostki powstałej na podstawie art. 93 ust. 2b lub 3a, czyli centrum administracyjnego z możliwych realizatorów działań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej. Zapobiegnie to konfliktowi interesów między placówkami instytucjonalnymi a rozwojem rodzinnej pieczy zastępczej.

USPRAWNIENIE USAMODZIELNIENIA WYCHOWANKÓW

W wielu badanych powiatach brakuje skoordynowanych działań wspierających usamodzielnienie wychowanków opuszczających pieczę zastępczą. Na tym większą uwagę zasługują dobre praktyki, które wypłynęły w toku badań jakościowych: dopłaty do wynajmu mieszkania na wolnym rynku, programy stażowe dla usamodzielnianej młodzieży, czy wsparcie w postaci mentorów, którzy uzupełniając zadania opiekuna usamodzielnienia, wspierają młodych ludzi w procesie osiągnięcia samodzielności. Warto bliżej poznać np. programy Gdańskiej Fundacji Innowacji Społecznej: Program Pierwsza Przysiłka – płatny program stażowy czy Gdański Program Stypendialny Mentor lub program bezpiecznego najmu w oparciu o system mieszkań wspieranych i wiele innych

projektów tej organizacji. Chociaż zdarzają się także przykłady innych ciekawych rozwiązań na terenie pozostałych samorządów.

Wychowankowie rodzin zastępczych mają większą motywację do zmiany swojej sytuacji, do podjęcia nauczania wiedzą, że skończą liceum albo szkołę zawodową. Dziewczyny miały świetne wyniki, dostały stypendia naukowe. Wszystko zależy od rodziny, która je wspiera.

- miasto na prawach powiatu

My pomagamy w tym procesie, uzupełniamy dokumenty, przygotowujemy do tego, (...) bardzo dużo tych dzieciaków korzysta u nas z pomocy. Program przewiduje mieszkania chronione. Może będą. (...) Piszemy pisma popierające (przyznanie mieszkań komunalnych).

- powiat „ziemski”

Dzieciaki, które wychodzą z pieczy instytucjonalnej nie mają kompletnie nic (...) a w rodzinie (zastępczej) jak w rodzinie, zawsze bardziej się czuje taką atmosferę jak w domu, dbamy o nasze dzieci, żeby coś miały jak wychodzą z domu. (...) Dzieci mają więzi, to były rodziny (zastępcze), w których się wychowywali (...) Opuszczając placówkę wychodzą bardzo samotni. Do rodziny zastępczej zawsze kontakt i możliwość powrotu jest.

- miasto na prawach powiatu

Jest duża różnica w samodzielności i przygotowaniu do życia w zależności, czy dziecko jest z instytucji, czy z rodziny. Sprawdziłam to kiedyś w mieszkaniach chronionych, gdzie przebywają Ci młodzi ludzie z placówek. Oni nie wiedzą jak włączyć pralkę, jak gospodarować budżetem, mają deficyty jeśli chodzi o prowadzenie gospodarstwa. Przeprowadziłam kiedyś spotkanie z dyrektorami placówek i przepytalam jak u nich wygląda przygotowanie do życia tych wychowanków. Jedna placówka wzorcowa dobrze przygotowuje, myślę że w większości mogłoby tak być, bo to są placówki 14 osobowe. W innych jest catering, nie potrafią zrobić prania, dzieci są zupełnie nie przygotowane. Dostali zadanie, aby zaczęli to robić. W mieszkaniach chronionych widać bałagan, są nie nauczeni porządku.

- miasto na prawach powiatu

W czasie zarówno wywiadów fokusowych jak i indywidualnych respondenci zgłaszali problem młodych ludzi, którzy kończą 18 lat i albo sami decydują się na usamodzielnienie albo rodzina zastępcza rezygnuje z dalszej opieki. Zdarza się, że jest to decyzja zła, podjęta pod wpływem emocji. W przepisach prawa brakuje rozwiązania, które umożliwiłoby wycofanie się z niej, czyli formy „elastycznego usamodzielnienia” zarówno w kontekście pieczy instytucjonalnej, jak i rodzinnej. Wprowadzenie tutaj mniej rygorystycznych zapisów pozwoliłoby na stworzenie możliwości odwrócenia decyzji, które czasami są podejmowane pochopnie.

Dzieci myślą „poradzę sobie”albo nie chcą się uczyć.

- powiat „ziemski”

Wielu respondentów, którzy – niezależnie od sprawowanej formy rodzinnej pieczy zastępczej – mają pod opieką dzieci niepełnosprawne, zgłaszało, że pilnie należy uregulować kwestię usamodzielnień niepełnosprawnych wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej. W ich opinii obecny brak

dobrych rozwiązań prawnych oraz realnego wsparcia w tym procesie, powoduje, że rodziny zastępcze obawiają się przyjmować dzieci z niepełnosprawnością. Potwierdza ten fakt znikoma liczba rodzin specjalistycznych. Rodziny zastępcze zgłaszają, że po wielu latach sprawowania bezpośredniej opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi, nie chcą umieszczać ich w Domach Pomocy Społecznej (co jest wtórną instytucjonalizacją), gdy tymczasem w wielu powiatach to jedyna oferta. Wśród wartych rozważenia propozycji rozwiązań tego problemu, które pojawiły się w czasie prowadzonych badań, jest wprowadzenie mechanizmu, który pozwoli pozostać w dotychczasowej rodzinie zastępczej pełnoletniemu podopiecznemu na zasadach zbliżonych do „rodzinnego domu pomocy społecznej”. Inną opcją jest prowadzenie mieszkań chronionych w środowisku, w którym osoba z niepełnosprawnością czuje się swobodnie, co daje korzyść w postaci naturalnego wsparcia osób, które zna.

SKUTECZNE PRZEKSZTAŁCANIE PLACÓWEK INSTYTUCJONALNYCH.

Zmniejszanie rozmiarów placówek lub ich likwidacja stanowią jeden z kluczowych aspektów procesu deinstytucjonalizacji. Przeprowadzone badania wskazują, że proces ten napotyka na wiele przeszkód, począwszy od braku dostatecznej motywacji do wykonywania zaleceń ustawy, poprzez trudności ze znalezieniem miejsc w pieczy rodzinnej dla dzieci wymagającej specjalistycznej opieki, skończywszy na pochopnych decyzjach o tworzeniu nowych placówek. W trakcie realizacji Ustawy dochodzi też czasem do jawnego łamania jej ducha, co także odnotowano przy okazji prowadzonych badań.

Analiza danych z narzędzia pokazała, że tylko w przypadku 147 powiatów (niecałe 40%) dzieci poniżej 7 roku życia nie są powierzone do pieczy instytucjonalnej. Siłą rzeczy wśród badanych powiatów były także takie, którym nie udało się jeszcze rozwiązać problemu powierzenia najmłodszych dzieci do pieczy instytucjonalnej, ale pojawiły się również nieliczne przypadki funkcjonowania „domów małego dziecka”.

No, ale wiadomo, że dziecko potrzebuje, zwłaszcza w tym okresie, takiej czułości i lepiej by było, gdyby tych domów nie było. Zresztą ja tam byłam, bo też jakieś wyprawki tam przekazujemy, to po prostu się aż łąza w oku kręci, jak się widzi te malutkie dzieci. Na pewno by inaczej funkcjonowały i wyrosły na inne dzieci, gdyby od początku, od małego nie były w takich warunkach (dom dziecka).

- miasto na prawach powiatu

Robimy wszystko, żeby tej placówki dla małych dzieci już nie było. Żeby ją zamknąć w przyszłym roku.

- miasto na prawach powiatu

Wydaje się, że jedną z przyczyn opóźniania się zmian, których kierunek jednoznacznie wskazuje Ustawa, jest nader częste stosowanie przewidzianych przez ustawodawcę wyjątków. W efekcie dochodzi do dyskryminacji młodszych dzieci, które posiadają starsze rodzeństwo i z tego powodu, powołując się na obowiązujące przepisy, trafiają do pieczy instytucjonalnej. Na podstawie przytoczonych przez respondentów przypadków oraz analizy sytuacji w badanych powiatach wydaje się, że w sytuacji, gdy chociaż jedno dziecko z rodzeństwa ma poniżej 10 lat, całe

rodzeństwo powinno zostać powierzone do pieczy rodzinnej lub placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.

Wielokrotnie w czasie prowadzonych badań fokusowych i wywiadów indywidualnych pojawiał się problem dzieci wymagających szczególnej opieki, w tym chorych i niepełnosprawnych. Prowadzone badania dotyczyły poziomu powiatowego, jednak część dzieci z terenu badanych powiatów przebywa w placówkach prowadzonych przez samorząd wojewódzki, w tym w szczególności regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych. Istnieje rozdźwięk pomiędzy planowaną deinstytucjonalizacją w samorządzie powiatowym i wojewódzkim, który jest związany ze standardem oferowanej opieki. Placówki powiatowe mają do końca 2020 roku osiągnąć standard 14 dzieci pod opieką, a regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, działające na poziomie województwa mogą, zgodnie z obowiązującym prawem, mieć pod opieką za zgodą wojewody do 45 dzieci. Pośród uczestników badań byli także przedstawiciele placówek regionalnych. W oparciu o cały zgromadzony materiał i jego analizę proponujemy zmiany podkreślające prymat rodzinnej pieczy zastępczej nad instytucjonalną również w przypadku dzieci wymagających szczególnej opieki. Dla każdego dziecka, także dla nich, należy konsekwentnie szukać miejsca w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Jeżeli jest konieczność zabezpieczenie dziecka i nie ma dla niego miejsca w formach rodzinnych w konsekwencji czego trafia do pieczy instytucjonalnej, należy to traktować jako rozwiązanie wyłącznie czasowe i dołożyć starań, aby czas pobytu w placówce był jak najkrótszy. W czasie prowadzonych badań terenowych pojawiały się głosy o bezsilności prowadzących placówki instytucjonalne w sytuacji konieczności znalezienia dla coraz starszego lub wymagającego coraz większej uwagi dziecka miejsca stałego pobytu, którym często w konsekwencji staje się dom pomocy społecznej.

Pośród badanych powiatów, tylko na terenie jednego działa interwencyjny ośrodek preadopcyjny (1 z 3 działających na koniec 2016 roku w Polsce). W oparciu o prowadzone badania i biorąc pod uwagę szczególną gotowość respondentów będących rodzicami zastępczymi do przyjmowania dzieci najmłodszych wydaje się, że pierwszeństwo rodzinnej pieczy zastępczej nad instytucjonalną w szczególny sposób powinno dotyczyć właśnie dzieci do ukończenia 1 roku życia. Analizując wypowiedzi badanych wydaje się zasadne, aby powierzenie dziecka pod opiekę interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego mogłoby być możliwe jedynie dopiero po stwierdzeniu, że nie ma dla niego miejsca w rodzinnych formach pieczy zastępczej.

Wśród badanych powiatów były i takie, w których działało w jednym budynku kilka placówek np. na różnych piętrach. Wydaje się, że jest to nie tylko omijanie obowiązujących przepisów, ale przede wszystkim odrzucenie ducha, który przyświecał ustawodawcy przy tworzeniu tych zapisów. Jak wynika z wizyt i rozmów z powiatami los tych budynków może być różny w zależności od możliwości i potrzeb powiatu, jednak ważne, aby pamiętać, że nie powinny one przyczyniać się do instytucjonalizacji w innym obszarze np. nie powinno się w nich tworzyć instytucji dla osób niepełnosprawnych czy starszych. Przeznaczając je np. na sprzedaż (oczywiście w tych przypadkach, gdzie jest to możliwe) można sfinansować z pozyskanych środków powstanie nieruchomości dla placówek typu rodzinnego, rodzinnych domów dziecka, czy rodzin zastępczych zawodowych. Możliwe jest także poszukiwanie rozwiązań prawnych, które pozwoliły by np. na przekazanie deweloperowi tych budynków w zamian za określoną liczbę mieszkań na nowopowstającym osiedlu na potrzeby przekształconych placówek czy dorosłych wychowanków pieczy zastępczej. Jak pokazują przykłady niektórych spośród badanych powiatów w tym zakresie

również współpraca gminy i powiatu może mieć kluczowe znaczenie. Jest to szczególnie ważne w tych sytuacjach, gdzie występują istotne różnice w zamożności gminy i powiatu. Dzieci powierzone do pieczy nie przestają być mieszkańcami gminy, z której pochodzą, a równocześnie odpowiedzialność za nie staje się sprawą całej społeczności powiatu. Część z badanych powiatów nie widzi problemu w zagospodarowaniu budynków po likwidowanych placówkach pieczy instytucjonalnej.

„Myślę, że jeżeli chodzi o budynki to byśmy sobie dali radę. Jest dużo organizacji pozarządowych, które z miłą chęcią przejęłyby taki budynek i nawet go utrzymały. Można by podejść pod przedszkola prywatne, pod żłobki, w tej chwili nawet wchodzi nam projekt „Niania”, gdzie borykamy się z miejscami, bo nie mamy tych miejsc dla dzieciaków.” - miasto na prawach powiatu

Niektóre z badanych powiatów, mimo obowiązujących przepisów nie planują przekształceń, inne mimo, że wcześniej nie miały na swoim terenie placówki instytucjonalnej, decydują się na jej otwarcie. Trudno się nie zgodzić z opiniami respondentów, że najlepiej, żeby dziecko nie było umieszczane daleko, poza środowiskiem, które jest mu znane, co dodatkowo je traumatyzuje. Jednak odpowiedzią na ten problem nie powinno być tworzenie nowej placówki, ponieważ jest to decyzja na dłuższą metę utrudniająca dalsze postępy deinstytucjonalizacji. Być może w uniknięciu podjęcia takiej decyzji mogłaby pomóc zewnętrzna ewaluacja dotychczas podejmowanych działań wraz z badaniem efektywności i warsztatami, na których zastanowiono by się czy istnieją inne rozwiązania problemu.

„(...) ten proces ewaluuje, mieliśmy wybudować 2 lub nawet 3 placówki, już były wyznaczone działki (...) przy kolejnych wyborach do władz i władze zdecydowały, że szkoda tego budynku w którym jest placówka. Nie było pomysłu na niego, co tam zrobić, no i stwierdziły, że będziemy to tutaj przekształcać: osobne wejścia (...), ale w momencie kiedy doszło do obliczenia kosztów, no to stwierdził zarząd, że będziemy budować placówkę. Jedną na tę chwilę.” – powiat „ziemski”

„Z terenu naszego powiatu aż 60 dzieci jest w placówkach poza terenem. Powstanie placówek u nas ma taki sens, żeby dzieci mogły być bliżej rodziny, żeby umieszczać tam dzieci powyżej 10 roku życia.(...) Chcemy mieć także zaplecze z miejscami interwencyjnymi. (...) Dzięki temu będzie blisko.”

– powiat „ziemski”

„Teraz sytuacja się zmieniła, nie możemy decydować o zamknięciu placówki czy przekształcaniu, teraz to miejsce ma potencjał i można w różny sposób zagospodarować. Na razie nie mamy takiego pomysłu jest to za wcześnie moim zdaniem.”

– powiat „ziemski”

Na podstawie doświadczeń badanych powiatów można stwierdzić, że dokonując redukcji zatrudnienia w pieczy instytucjonalnej, warto pamiętać o wypracowaniu pomysłów dla cennych dotychczasowych pracowników placówek.

„Zatrudniliśmy jednego pracownika jako koordynatora. Są też państwo (były pracownik placówki) po szkoleniu (dla rodzin zastępczych) i będą teraz przyjmować dzieci właśnie z placówki.”

- miasto na prawach powiatu

Analizując doświadczenie powiatów nie można tutaj zapominać o tych spośród pracowników placówek, którzy stali się siłą napędową zmian w obszarze deinstytucjonalizacji. Dotyczy to przede wszystkim sytuacji przekształcania większych placówek w małe. Jednak wtedy kiedy realnie poprawia to sytuację dzieci powierzonych do pieczy zastępczej są to zmiany, które wpisują się w proces deinstytucjonalizacji i mogą stanowić dobrą podstawę do kolejnych kroków na tej drodze np. przekształcania małych placówek w rodzinne domy dziecka.

4.3 ZWIĘKSZENIE LICZBY MIEJSC W RPZ

POSZUKIWANIE NOWYCH KANDYDATÓW NA RODZICÓW ZASTĘPCZYCH

Koniecznym warunkiem wdrożenia założeń deinstytucjonalizacji jest zwiększenie liczby rodzin do których mogą trafiać dzieci przebywające obecnie w instytucjach. Tymczasem w prawie wszystkich badanych powiatach problemem jest znalezienie kandydatów do sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej. Czasami nawet jeżeli kandydaci się znajdują, nie decydują się po szkoleniu na podjęcie się tej roli, co może wskazywać, że do udziału w rekrutacji zachęcono niewłaściwą grupę osób. Jeden i drugi fakt zwracają uwagę na dużą rolę, jaką potencjalnie mogą odgrywać kampanie zachęcające do zastania rodzicem zastępczym.

Spośród badanych powiatów, w tych gdzie udaje się znaleźć kandydatów, często jest to wynikiem mniej kosztownych niż standardowe reklamy społeczne działań, których odbiorcami jest bardzo konkretna grupa odbiorców. Dostrzeżono także kilka oryginalnych pomysłów wartych wypróbowania.

To jest taka nasza praca całoroczna, kiedyś pisałyśmy takie projekty, całe lato jeździliśmy do ludzi po gminach, na imprezach lokalnych był nasz samochód, nasi pracownicy, trzeba wychodzić do ludzi, wtedy zyskaliśmy (przed 2012) sporo rodzin. To należałoby powtórzyć, na dożynkach, czy innych imprezach rodzinnych w gminie i tam być i zachęcać, odpowiadać na pytaniach.

- powiat „ziemski”

„Kiedyś robiliśmy duże kampanie, teraz co roku robimy, dwa razy w roku takie informacje, które przewijają się jednocześnie przez media, trochę w formie plakatowej, docieramy do proboszczów, którzy z ambon ogłaszają, że PCPR prowadzi nabór na rodziców zastępczych. Później pojawiają się zapytania zainteresowanych i udaje nam się zrobić jedno szkolenie w ciągu roku. Dodatkowo robimy festyny rodzinne z udziałem rodziców zastępczych. Promowaliśmy rodzicielstwo zastępcze w trakcie festynu otwartego. Aranżowaliśmy rozmowy w trakcie wykonywania jakiś prac, wypiekanie i dekorowanie ciast, wycinanie.”

– powiat „ziemski”

Warto przytoczyć przykład poszukiwania form rodzinnej pieczy zastępczej dla dzieci chorych i niepełnosprawnych lub małoletnich matek, czy dzieci starszych. W świetle wniosków z prowadzonych badań taki rodzaj kampanii wymusza bardzo dobrą identyfikację grupy docelowej

i w oparciu o to zbudowania komunikatu i zidentyfikowania sposobów dotarcia do niej. Według respondentów zazwyczaj przynosi to dużo lepsze efekty niż ogólna kampania z różnie sformułowanymi odmianami hasła „zostań rodzicem zastępczym”. Poszukując kandydatów na rodziców zastępczych warto także rozważyć, jakie formy rodzicielstwa zastępczego zawodowego mogłyby być dostępne dla osób na emeryturze np. służb mundurowych, czy osób, które decydują się na przejście na emeryturę kończąc 60 lat. Doświadczenie respondentów wskazuje, że to w tych grupach można poszukiwać kandydatów do prowadzenia pogotowi rodzinnych lub oferować im zawiązanie rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej dla małoletnich matek, czy dla starszych dzieci. W przypadku takich wyspecjalizowanych rodzin warto pomyśleć, zwłaszcza na początku o zapewnieniu im dodatkowego wsparcia terapeutów i psychologów, które pozwoli na odpowiadanie na pojawiające się problemy.

W tym miejscu warto odwołać się do pozyskanego na podstawie badania CAWI katalogu metod najczęściej wykorzystywanych przez powiaty przy promocji rodzicielstwa zastępczego (Wykres 43). Warto też przytoczyć przykłady oryginalnych działań podejmowanych w niektórych powiatach na rzecz znalezienia kandydatów na rodziców zastępczych:

- cykl spotkań koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej z młodzieżą szkół średnich, informacja na monitorach we wszystkich placówkach Zakładów Opiekuńczo-Lecznicznych,
- informacja na spotkaniu realizatorów powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych,
- spot reklamowy przed seansem w kinie,
- spotkanie ze studentami II roku kierunku praca socjalna.

(...) Ulotki, i organizacje pozarządowe były w te akcje (włączone). I to dało się zauważyć. Ja pamiętam, nawet w komunikacji miejskiej mamy takie telebimy i tam były wyświetlane takie informacje (...) ale organizacje pozarządowe, które w konkursach wygrywały, również nagrywały filmy; te filmy były na portalach społecznościowych, na stronie urzędu miasta. Tych akcji było dużo, pod różną tematyką, dużo organizacji, były konferencje, pamiętam, prasowe. Jest profil na FB, media lokalne przede wszystkim, i na biletach MPK też była kampania prowadzona. Było wspieranie pieczy zastępczej, tych akcji było bardzo dużo; kalendarze były drukowane, plakaty – poprzez placówki edukacyjne, więc pod tym kątem promocji to dużo.

- miasto na prawach powiatu

Mamy kampanie informacyjne i tutaj zamieszczamy informacje, i na stronie naszej, i na stronie powiatu, zamieszczamy informacje na tablicy ogłoszeń, wysyłamy informacje do ośrodków pomocy społecznej, do innych instytucji, plakaty rozsyłamy, zamieszczamy informacje w gazecie lokalnej, piszemy pisma też do OPSów, (...) bezkosztowo się to odbywa.

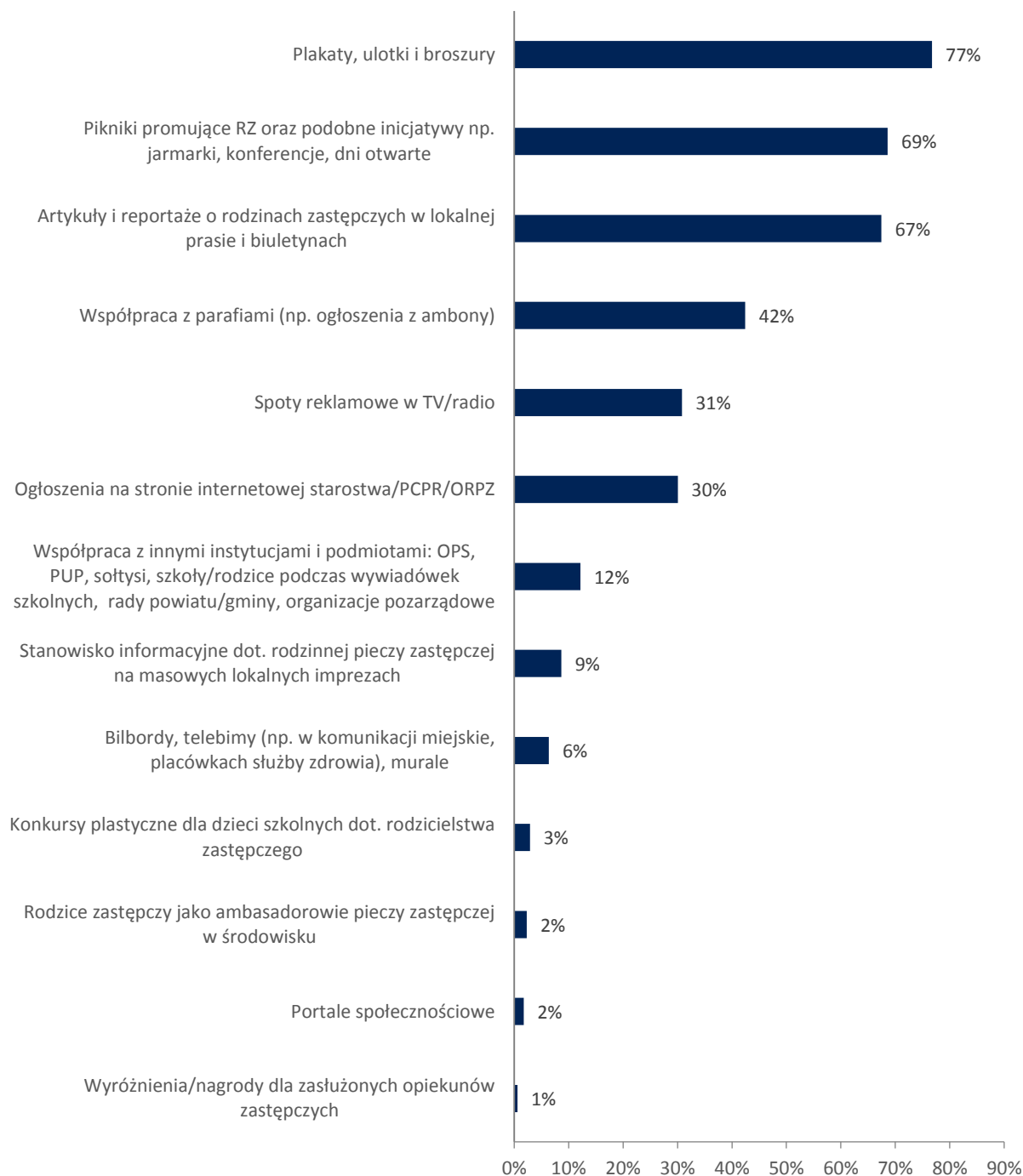
– powiat „ziemski”

W kontekście współpracy z między gminą a powiatem analizowanej na początku poprzedniego rozdziału, warto wspomnieć, że w świetle danych z badania CAWI, 12% respondentów (por. Wykres 43) deklaruje, wśród metod promocji rodzicielstwa zastępczego, współpracę z innymi instytucjami, w tym Ośrodkami Pomocy Społecznej czy sołtysami i radnymi gminy.²⁰ Wśród wypowiedzi respondentów wypełniających kwestionariusz CAWI, które odnosiły się do metod poszukiwania

²⁰ Ze względu na dosyć szeroki wachlarz odpowiedzi w tej kategorii trudno precyzyjnie określić, jaki procent wymienionych podmiotów stanowiły te związane z działalnością gminy.

kandydatów na rodziców zastępczych przy współpracy z gminą, pojawiły się takie stwierdzenia jak „Spotkania informacyjne (z sołtysami, pracownikami instytucji oświatowych, pracowników ops i urzędu pracy)”, „Informacje rozsyłane do sołectw i gmin”, „Pisma kierowane do wójtów i burmistrzów z prośbą o pomoc w rozpowszechnieniu materiałów promujących rodzicielstwo zastępcze”, „Współpraca z innymi instytucjami (GOPS i MGOPS, Ośrodek Adopcyjny, szkoły)”, „Rozpowszechnianie ulotek i plakatów w urzędach gmin, bibliotekach, ośrodkach kultury, ośrodkach sportu i rekreacji”.

Wykres 43 Odsetek badanych powiatów, które wykorzystują daną metodę promocji rodzicielstwa zastępczego.



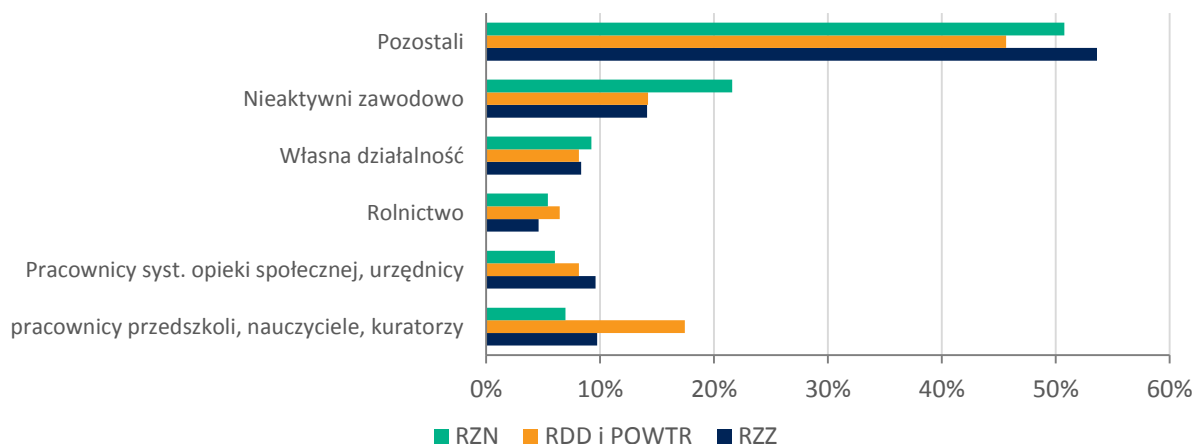
Źródło: Badanie CAWI. Na pytanie o promocję RZ odpowiedzi udzieliły 172 powiaty.

Uwaga: respondenci mieli do wyboru cztery pierwsze pozycje, a pozostałe dopisywali sami. Z tego powodu odsetki przy nich mogą być zaniżone, podane wartości należy traktować jako dolną granicę. Np. prawdopodobnie na działania promocyjne poprzez stronę internetową decyduje się znacząca większość powiatów.

Jak wynika z przeprowadzonego badania CAWI i badań jakościowych, często działania, które samorządy podejmują, aby znaleźć właściwych kandydatów na rodziców zastępczych są mało efektywne (ulotki, plakaty, ogłoszenia, kościoły, strona internetowa).

W czasie wywiadów indywidualnych i grupowych, wielokrotnie pojawiał się postulat, że wskazana byłaby koordynacja tych działań na poziomach wojewódzkim i krajowym oraz jedna, silna kampania wizerunkowa budująca etos rodzica zastępczego. Nie znaczy to, że jednak, że aktywność lokalnych mediów także nie jest cenna. Respondenci biorący udział w badaniach fokusowych i wywiadach indywidualnych podkreślali, że warto promować w lokalnych mediach dobrze funkcjonujące rodziny zastępcze, podkreślać ich wkład w rozwiązywanie kluczowych problemów społecznych danego powiatu. Artykuły w prasie, reportaże, zapraszanie rodziców zastępczych do udziału w ważnych uroczystościach, wydarzeniach lokalnych może odnieść skutek w postaci wzrostu prestiżu tej grupy. Część badanych wskazywała, że brali udział w takich formach promocji rodzicielstwa zastępczego, udzielając wywiadu czy zapraszając dziennikarzy do swojego domu.

Wykres 44 Wykonywany (RZN) lub ostatnio wykonywany (RZZ, RDD i POWTR) zawód rodziców zastępczych.



Źródło: Badanie CAWI. Na pytanie o zawód rodziców zastępczych odpowiedziało 158 powiatów.

W świetle danych z badania CAWI (Wykres 44) należy zwrócić uwagę, że według odpowiedzi badanych odpowiednio 13% rodzin zastępczych niezawodowych i 21% obecnych rodziców zastępczych sprawujących tę rolę zawodowo (rodziny zastępcze zawodowe, RDD czy placówki rodzinne) było już wcześniej pracownikami szeroko pojętego systemu wsparcia dziecka i rodziny (wychowawcy, pracownicy socjalni, kuratorzy, nauczyciele, urzędnicy). W ocenie badaczy świadczy to o tym, że Ci pracownicy stanowią potencjalnie grupę, spośród której mogą się rekrutować kandydaci, mimo tego, że w czasie prowadzonych warsztatów wielu uczestników wskazywało, że ze względu na świadomość jak trudna jest opieka nad dziećmi powierzonymi do pieczy zastępczej, raczej nie zdecydowaliby się na zostanie rodzicami zastępczymi.

Mierząc się z wyzwaniem, jak rozbudować bazę rodzin zastępczych, w opinii badanych, zarówno uczestników badań fokusowych jak i części wywiadów indywidualnych, należy przede wszystkim uwzględnić opiekę nad już istniejącymi rodzinami. Część respondentów biorących udział w wywiadach indywidualnych podkreślała, że zdaje sobie sprawę, że najskuteczniej promują rodzicielstwo zastępcze zadowoleni z pełnienia swojej roli i mający poczucie skutecznego wsparcia rodzice zastępczy.

PEŁNIEJSZE WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU ISTNIEJĄCYCH RODZIN

Trudności w znalezieniu nowych kandydatów na rodziców zastępczych powinny skłaniać powiaty do lepszego wykorzystania potencjału istniejących rodzin. Przeprowadzone badania wskazują, że nie zawsze jest on należycie spożytkowany. Część rodzin, z którymi były przeprowadzane wywiady, zgłaszała, że posiada wolne miejsca i mogłaby przyjąć jeszcze dzieci w pieczę zastępczą. Ponadto analiza danych pokazała, że we wszystkich województwach występują trudne do wyjaśnienia sytuacje umieszczania w instytucjonalnych formach najmłodszych dzieci, podczas gdy jednocześnie utrzymywane są puste miejsca w funkcjonujących już rodzinach zastępczych.

Badane rodziny zastępcze wyrażały gotowość przyjmowania najmłodszych dzieci przynajmniej do czasu, gdy ich sytuacja się ustabilizuje - będą mogły wrócić do własnej rodziny lub zostaną powierzone rodzinie adopcyjnej. Gotowość taka wyrażana była nie tylko w trakcie badania, ale także na spotkaniach zespołów, w rozmowie z koordynatorami, w formie pisemnych informacji kierowanych do PCPR-u czy do sądu. Zaniepokojenie budzi fakt, że niekiedy rodziny w odpowiedzi na swoje deklaracje otrzymywały sygnały, iż taka aktywność nie jest dobrze widziana.

Ja na własną rękę szukałam dzieci poprzez informacje w środowisku rodziców w całej Polsce. Dostałam informacje od Organizatora, że jest to źle widziane.

– rodzina niespokrewniona

Kolega poszedł na szkolenie, otrzymał kwalifikację, zgłosił gotowość, czeka na przyjęcie dziecka, ale nie dostał takiej propozycji.

– prowadzący rodzinny dom dziecka

Inną barierą utrudniającą wykorzystanie istniejącego potencjału rodzin zastępczych są warunki mieszkaniowe. Uczestnicy badań fokusowych przywoływali przykłady konkretnych rodzin, które deklarując chęć przyjęcia dzieci powierzonych przeszły pomyślnie proces kwalifikacji, ale nie mają warunków lokalnych pozwalających w pełni wykorzystać ich predyspozycje. Wypowiedzi badanych stawiają w wątpliwość słuszność praktyki przeznaczania środków finansowych na infrastrukturę dla instytucjonalnych form pieczy zastępczej, kiedy w tym samym powiecie są kandydaci do prowadzenia rodzinnego domu dziecka, czy placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego i na przeszkodzie stoi brak odpowiednich warunków lokalowych. Warto promować dobre praktyki, które pojawiły się w badanych powiatach, w których samorząd znalazł formułę na powierzenie mienia na przykład rodzinom zawodowym o charakterze pogotowia, rodzinnym domom dziecka, traktując to po prostu jako swego rodzaju mieszkanie służbowe na czas opieki nad powierzonymi dziećmi.

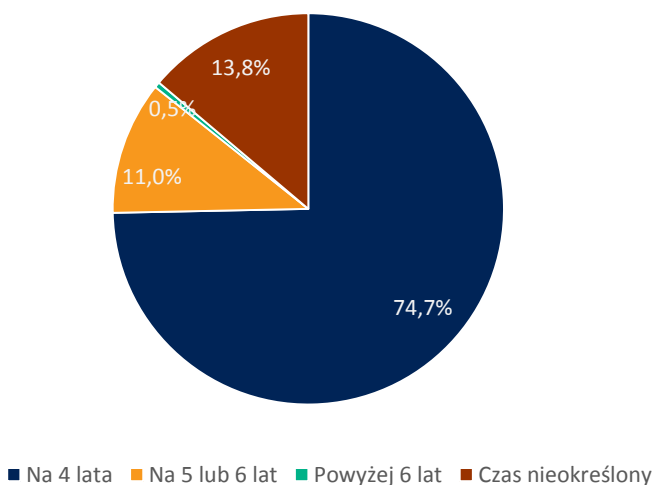
Dużym i częstym problemem zgłaszanym przez respondentów jest brak porozumień między powiatami w celu umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej poza powiatem pochodzenia. Zgłaszali to uczestnicy badań fokusowych, co można przeczytać w części Raportu powyżej, ale także czasami ten watek pojawiał się w wywiadach indywidualnych. Efektem tego typu działań są konkretne sytuacje w badanych powiatach, kiedy są rodziny z wolnymi miejscami i dzieci, dla których nie ma rodzin. Wydaje się, że analizując wypowiedzi respondentów i akty prawne rozwiązaniem tego problemu może być możliwość zawierania przez starostę umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub prowadzenie rodzinnego domu dziecka na terenie innego powiatu niż powiat zamieszkania rodziców zastępczych bez porozumienia między powiatami. Wsłuchując się jednak w opinie respondentów reprezentujących gminy i powiat należałoby obwarować taki zapis warunkiem konieczności samodzielnej realizacji zadań organizatora rodzinnej pieczy zastępczej i koordynatora pieczy w stosunku do tej rodziny zastępczej zawodowej lub rodzinnego domu dziecka. Można byłoby rozważyć także rozszerzenie dotychczasowych kompetencji wojewody o prowadzenie rejestru wolnych miejsc w rodzinnej pieczy zastępczej na terenie województwa, co powinno ułatwić powierzanie dzieci pod opiekę rodzin.

4.4 BARIERY W ROZWOJU RPZ

ZWIĘKSZENIE STABILNOŚCI ZATRUDNIENIA

W opinii respondentów stabilizacja sytuacji rodzica zastępczego jest kluczowa w procesie wychowania powierzonych dzieci. Badania jakościowe prowadzone w czasie projektu pokazują, że osoby prowadzące placówki typu rodzinnego, które pracują w oparciu o umowę o pracę mają znacznie większe poczucie bezpieczeństwa i ciągłości swojej pracy, co często przekłada się na jakość sprawowanej przez nich opieki nad dziećmi. Wśród badanych powiatów były również takie, które rozumiejąc wagę poczucia stabilności, podpisały ze swoimi rodzinami umowy o pracę, wykorzystując luki w prawie lub szukając poza standardowych rozwiązań. W większości przypadków powiaty decydują się na umowy cywilno-prawne na możliwie najkrótszy okres (Wykres 45).

Wykres 45 Struktura powiatów ze względu na długość umowy podpisywanej z rodzicami zastępczymi zawodowymi.



Źródło: Badanie CAWI.

Wielu spośród badanych postulowało stworzenie możliwości zatrudniania rodzin zastępczych na umowy o pracę, w tym zawieranych na czas nieokreślony. Wydaje się, że nie ma racjonalnych przesłanek, aby ograniczać powiatom możliwość samodzielnego wyboru formy zatrudnienia rodzica zastępczego. W tych powiatach, które w czasie prowadzonych badań zdecydowanie deklarowały gotowość zatrudniania rodziców zastępczych na umowę o pracę pojawiały się opinie, że powinna to być decyzja samorządu. Należy także zwrócić uwagę, że uczestnicy badań fokusowych zwracali uwagę, że dochodzi do paradoksów, kiedy rodzic zastępczy jest zatrudniony na umowę cywilno-prawną, a osoba do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich w ramach stosunku pracy. Wydaje się, że warto w tym zakresie zwrócić uwagę przy okazji systemowych zmian, jakie są od dawna planowane w Kodeksie Pracy w celu

dostosowania go do wymogów współczesnego rynku pracy, na którym ceni się zarówno elastyczność jak i bezpieczeństwo (flexicurity).

W niektórych spośród badanych powiatów pojawiły się opinie o „naprzemiennych umowach cywilnoprawnych”. Powiat, żeby zrealizować założony limit rodzin zawodowych na dany rok podpisuje umowy z nowymi rodzinami zawodowymi i równocześnie rozwiązuje lub nie przedłuża dotychczasowych. Szczególnie problematyczna sytuacja ma miejsce wtedy, kiedy funkcjonującej dotychczas wzorowo, w opinii Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej, rodzinie kończy się dotychczasowa umowa. Powiat odmawia podpisania kolejnej, mimo że liczba dzieci powierzonych pozostaje bez zmian, zatem rodzina w dalszym ciągu spełnia przesłanki do pełnienia funkcji rodziny zawodowej, czy rodzinnego domu dziecka. W badanych powiatach zjawisko to nie występowało często, jednak ze względu na jego długofalowe, możliwe konsekwencje dla powierzonych dzieci wydaje się, że problem ten należałoby monitorować w skali ogólnopolskiej.

Większość uczestników badań fokusowych, którzy reprezentowali pieczę zastępczą niespokrewnioną z dzieckiem podnosiła problem limitu rodzin zastępczych na dany rok określanego w Powiatowym Programie Rozwoju Pieczy Zastępczej. Głosy te dotyczyły przepisu art. 56 ustawy, który pozwala na podpisanie umów z rodzinami w ramach limitu rodzin zastępczych zawodowych na dany rok kalendarzowy, określonego w 3-letnim powiatowym programie, dotyczącym rozwoju pieczy zastępczej. Po analizie zebranego materiału nasuwa się wniosek, że w praktyce przepis ten jest często wykorzystywany w celu ominięcia obligatoryjnego zawarcia umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej, gdy rodzina spełnia wszystkie warunki do tego wymagane. W większości analizowanych Powiatowych Programów Rozwoju Pieczy Zastępczej limity te były bardzo niskie, co pozostaje w sprzeczności z zapotrzebowaniem na rodziny zawodowe, np. pełniące funkcje pogotowia rodzinnego, o którym wprost powiaty piszą swoich programach i co wybrzmiewało także w czasie prowadzonych badań.

STWORZENIE ŚCIEŻKI ROZWOJU ZAWODOWEGO

Wiele z badanych powiatów docenia doświadczonych rodziców zastępczych, korzysta z ich wiedzy w procesie kształcenia kandydatów, w poszukiwaniu nowych rozwiązań w obszarze rodzinnej pieczy zastępczej. Jednak wiele spośród przebadanych w toku projektu rodziców zastępczych wskazywało, że obawia się o własną przyszłość.

Jako bariery w tym obszarze przez przebadane osoby wskazywany był w większości brak jasno określonej ścieżki rozwoju zawodowego, co wiąże się również z problemem stabilności i ciągłości zatrudnienia (opisanymi wyżej) oraz m.in. z nieadekwatnym poziomem wynagrodzeń dla rodziców zastępczych. Szczególnie dotyczyło to tych spośród badanych powiatów, gdzie rodzice zastępczy są zatrudniani za najniższe, określone przez ustawodawcę wynagrodzenie.

Czasami jednak rygor finansowy narzucony przez samorząd stanowi poważne utrudnienie w docenianiu rozwoju rodziców zastępczych. Z przeprowadzonych w ramach projektu analiz wynika, że w większości z badanych powiatów obecny poziom wynagrodzeń określony przez ustawodawcę i w praktyce wypłacany większości rodziców zastępczych jest niższy niż minimalne wynagrodzenie za pracę brutto (2100 zł w 2018). Wśród badanych zdarzały się powiaty, które po wejściu w życie

12 września 2017 roku rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2018 r., podniosły wysokość uposażenia rodziców zastępczych, ale większość spośród tych, które opierały się na stawce wskazanej przez Ustawę o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, pozostała na niezmiennym poziomie 2000 zł brutto (2600 zł brutto dla rodziny zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego). Analizując zebrane w toku projektu dane wydaje się istotne, aby odnotować, że w przypadku przytoczonego rozporządzenia najniższa stawka godzinowa przy umowie zlecenie wynosi obecnie 13,70 zł. Zakładając, że rodzic zastępczy pracuje po 10-12 godzin dziennie przez 7 dni w tygodniu, to koszt zatrudnienia powinien wynosić ponad 3800 zł brutto miesięcznie. Ustawa wprowadzająca najniższą stawkę dla umów cywilnoprawnych wyłączyła jednak pracę rodziców zastępczych z jej obowiązywania.

Biorąc pod uwagę trendy w całej gospodarce, a szczególnie utrzymujący się wysoki popyt na pracowników i szybko rosnące wynagrodzenia, warto odnotować liczne postulaty badanych zawodowych rodziców zastępczych, którzy zwracali uwagę na konieczność dostosowania ich wynagrodzeń do poziomu lokalnego rynku pracy.

Z przeprowadzonych badań wynika bowiem, że rodziny zastępcze mają poczucie specyfiki swojej pracy, jednocześnie wskazują, że dysproporcja w ich wynagrodzeniach w konfrontacji z lokalnym rynkiem pracy, działa demotywująco i wpływa negatywnie na ich poczucie satysfakcji zawodowej.

Jeżeli podnoszę kwalifikacje, jestem gotowa na każde szkolenie i mam to w umowie, to wtedy pensja też powinna wzrastać i staż pracy. Mam 30 lat pracy i nic nie mam za to.

– rodzic zastępczy zawodowy

Wiele spośród badanych osób obawiało się własnej przyszłości i ryzyka niezaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych z powodu nie zgromadzenia dostatecznego kapitału emerytalnego. Obawy te wynikają nie tyle z wysokości wynagrodzeń, co z braku (do 2016 roku) opłacania składek emerytalnych od podpisywanych z rodzicami zastępczymi umów zleceń. W tym kontekście padały wśród badanych rodziców zastępczych takie postulaty jak wprowadzenie dodatku do emerytury dla rodziców zastępczych czy powiązanie salda konta w ZUS z liczbą wychowanych przez rodzica dzieci uwzględniające dzieci powierzone w ramach rodzinnej pieczy zastępczej.

Przeprowadzone badanie fokusowe wskazuje też, że poziom wynagrodzeń stanowi barierę przy pozyskiwaniu nowych rodziców zastępczych. W opinii badanych również osoby wstępnie zainteresowane zawodowym rodzicielstwem zastępczym wycofują się, kiedy dostają informację o proponowanych warunkach pracy.

Chcąc realizować moje pragnienia, zamieniłam umowę o pracę na...właściwie to na nic – pracuję najlepiej jak potrafię, a mam umowę cywilnoprawną, która nie daje mi nawet minimum poczucia bezpieczeństwa.

– rodzic zastępczy zawodowy

Wsluchając się w opinie respondentów, takie jak przytoczona wyżej, należy zwrócić uwagę na to, iż prawdopodobnie coraz trudniej będzie znaleźć chętnych do pracy po kilkanaście godzin dziennie przez wszystkie dni w roku za ok. 2000 zł brutto miesięcznie. Przeprowadzone badania wskazują, że wciąż zbyt rzadko powiaty wykorzystują możliwość samodzielnego podwyższania wynagrodzeń w uchwałach rady powiatu. Wśród badanych były jednak także takie, które z tej

możliwości skorzystały, co za skutkowało zwiększeniem liczby kandydatów do pełnienia roli rodziców zastępczych zawodowych.

Większość uczestników badań fokusowych podnosiła, że obok wysokości wynagrodzenia ważne jest stworzenie jasnego systemu rozwoju zawodowego rodzica zastępczego, uwzględniającego zasady podnoszenia wynagrodzenia wraz z nabywanym doświadczeniem, wzrostem kompetencji czy liczby powierzonych pod opiekę dzieci.

POPRAWA WARUNKÓW PRACY

Stabilność zatrudnienia i podniesienie wynagrodzeń to nie jedyne postulaty rodziców zastępczych wskazywane jako bariery w rozwoju RPZ. Nie mniej ważna jest szeroko rozumiana poprawa warunków pracy, która obejmuje także sytuację rodziców niespokrewnionych, którzy nie pobierają wynagrodzenia.

Wielu respondentów mówiło o potrzebie wsparcia w prawidłowej organizacji kontaktów z rodzicami biologicznymi. W ich opinii problem współpracy z rodzinami naturalnymi stanowi jedno z największych wyzwań w pracy rodzica zastępczego. Wydaje się, że nie istnieje jeden dobry schemat, który sprawdzałby się w każdym przypadku. Nawet w ramach tej samej rodziny zastępczej trzeba szukać elastycznych rozwiązań adekwatnych do potrzeb. Powtarzalny jest jednak fakt, że w miejscach gdzie rodziny zastępcze są otoczone wsparciem w tym obszarze – na przykład w postaci doboru miejsca spotkań, mediacji w sytuacjach trudnych, brania pod uwagę stanu dziecka i jego zmieniających się potrzeb co do kontaktów, pojawia się znacząco większa otwartość i gotowość do wzajemnej współpracy rodzin zastępczych i biologicznych.

W czasie wywiadów wielokrotnie podkreślano, że bardzo ważne jest także podjęcie działań poprawiających funkcjonowanie rodzin pomocowych. W niektórych z badanych powiatów rodziny świadczą to zadanie na zasadach „rewanżu”, co często skutkuje znacznym przeciążeniem i rezygnacją z tej formy wsparcia. W tych badanych powiatach, gdzie udaje się organizować wolontariat, skutecznym wsparciem okazuje się codzienne wsparcie wolontariuszy, organizacja spotkań dla dzieci, pomoc w organizowaniu dzieciom wyjazdów na odpoczynek letni i zimowy. Prawie wszyscy uczestnicy badań fokusowych podkreślali, że wielką wagę w prawidłowym wypełnianiu roli rodzica zastępczego mają też wysokiej jakości szkolenia, dobierane adekwatnie do zgłaszanych przez rodziny potrzeb. Uczestnicy badań podkreślają, jak ważne jest, by czas poświęcony na szkolenie przynosił efekty w postaci rzeczywistego wzrostu ich kompetencji.

Biorące udział w badaniu rodziny podnosiły także, że kiedy opinia psychologiczna o motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej, wystawiana jest przez osobę zatrudnioną w jednostce organizacyjnej powiatu pojawiają się obawy o konflikt interesów. Analizując podawane przez respondentów konkretne przypadki wydaje się, że ocena sytuacji emocjonalnej i kondycji psychicznej oraz stanu zdrowia rodziców zastępczych lub kandydatów powinna być dokonywana w warunkach całkowitej bezstronności i braku zależności po to, aby była ona jak najbardziej obiektywna i zabezpieczała interes powierzonych dzieci. Można wykorzystać w tym miejscu zapisy ustawy, dotyczące zlecania zadań publicznym organizacjom społecznym.

Pośród respondentów reprezentujących zawodową rodzinną pieczę zastępczą często pojawiał się postulat urealnienia prawa do wypoczynku. Biorąc pod uwagę wyniki badań, należy rozważyć w pierwszej kolejności możliwości powierzania dzieci na czas urlopu, czy choroby rodzica zastępczego osobom z najbliższego grona rodziny zastępczej. Zarówno uczestnicy badań fokusowych, jak i część respondentów wywiadów indywidualnych podkreślali, że w całodobowej pracy rodzica zastępczego, jednym z najistotniejszych zadań Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej jest przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu. Chodzi przede wszystkim o stworzenie możliwości korzystania z prawa do wypoczynku, zarówno krótkiego, jak i dłuższego

W grupie rodziców zawodowych zdarzało się także, że badani podnosili problem konieczności zgody starosty, czy prezydenta miasta na podjęcie dodatkowego zatrudnienia. Analizując opinie badanych wydaje się, że należy wprowadzić zapis pozwalający podjąć rodzicowi zastępczemu dodatkowe zatrudnienie, ograniczając jego wymiar do ogólnie obowiązujących przepisów, jeśli rodzic zastępczy jest w stanie wykazać, że zatrudnienie to nie wpłynie na jakość sprawowanej nad dziećmi opieki. Uczestnicy badań podnosili problem, że literalne stosowanie przywołanego przepisu dotyczy każdej dodatkowej umowy - w tym na przykład przygotowanie 30 minutowego wystąpienia na konferencji.

Uczestnicy badań, którzy reprezentowali organizatorów rodzinnej pieczy zastępczej podnosili także słabą pozycję zawodową koordynatorów. W czasie wywiadów indywidualnych i badań w powiatach zgłaszali, że koordynatorzy nie mają wszystkich uprawnień pracowników socjalnych, m.in. prawa do zwrotu kosztów podróży prywatnymi środkami komunikacji lub dostępu do samochodów służbowych. Także nie ma wprost opisanych zasad zwrotu kosztów wykorzystania prywatnych telefonów, a nie każdy organizator zapewnia telefony służbowe. Warto skorzystać tutaj z wymiany dobrych praktyk między powiatami oraz rozważyć wprowadzenie zapisów ustawowych, które uregulują kwestię zwrotu kosztów poniesionych przez koordynatorów w ramach wykonywania czynności służbowych.

POPRAWA DOSTĘPU DO SPECJALISTÓW.

Problem niewystarczającego wsparcia specjalistycznego pojawiał się wielokrotnie w opinii uczestników badań fokusowych. Ponad 80% rodziców zastępczych uczestniczących w badaniu zgłaszało problem z dostępem do specjalistycznych usług medycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych.

Brakuje specjalistów, żeby skonsultować dziecko, jeździmy prawie 200 kilometrów.

– rodzina zawodowa

Najgorsze są kolejki, ja mówię, że potrzebuję pilnie wizyty, a oni mi odpowiadają, że najszybciej to będzie pod koniec roku. Miesiącami czekamy, żeby ustalić, co dziecku jest

– rodzina zawodowa o charakterze pogotowia rodzinnego

Jeżeli się okazuje, że danego specjalisty nie ma u nas na terenie, to wtedy wynajmujemy go za pieniądze z PCPRu. Mieliśmy przypadek z seksuologiem do przeprowadzenia terapii (...), ewentualnie kierujemy bo nie mamy na terenie powiatu psychiatry dziecięcego, to wtedy finansujemy dojazd, a w przypadku konieczności pilnej potrzeby a czas oczekiwania długi to finansujemy wizytę prywatną.

– powiat „ziemski”

Analizując proponowane rozwiązania tego problemu wydaje się, że należy zadbać o szybki dostęp do specjalistów zarówno dla dzieci powierzonych do pieczy zastępczej, jak i rodzin przyjmujących dzieci. Czas upływający obecnie na oczekiwaniu na proces diagnozy, leczenia, rehabilitacji, terapii znacząco obniża efektywność opieki sprawowanej przez rodziny zastępcze. Brak dostępu do specjalistów, przede wszystkim w kontekście konieczności sprawnie prowadzonej diagnozy dzieci powierzonych, organizowania procesu leczenia, rehabilitacji, czy terapii to jeden z najpoważniejszych problemów zgłaszanych przez uczestników badań jakościowych.

Uczestnicy badań zgłaszali postulaty poszukiwania rozwiązań, które pozwolą objąć dzieci powierzone do pieczy zastępczej preferencyjnymi warunkami korzystania z usług medycznych, choćby w postaci „bonu” uprawniającego do krótszego czasu oczekiwania. Niektóre badane powiaty określają szczególny rodzaj wsparcia w drodze uchwał Rady Powiatu – w tym, między innymi o pierwszeństwie w korzystaniu z zasobów powiatu - na przykład poradni psychologiczno-pedagogicznej. Wartą rozważenia jest także praktyka polegająca na zatrudnianie przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie lekarzy w miarę potrzeb „na godziny” np. psychiatry dziecięcego czy neurologa.

Zdaniem respondentów ważna jest możliwość korzystania ze wsparcia specjalistycznego, w tym terapeutycznego także samych rodziców zastępczych. Co do zasady, rodzina zastępcza powinna być traktowana jako integralny organizm, w którym żaden członek nie może pozostawać „niewidzialny”. Na podstawie przeprowadzonych badań można wysnuć wniosek, że w praktyce oznacza to, że należy brać pod uwagę potrzeby wszystkich osób ją tworzących, również dzieci biologicznych, jako najbliższego otoczenia dzieci powierzonych. Wielu uczestników badań podnosi, że pomijanie ich własnych dzieci w działaniach Organizatora stawia pod znakiem zapytania sens kierowania się modelem rodzinności w pełnionej roli.

Naszych dzieci w ogóle nie bierze się pod uwagę. Jak są jakieś imprezy, spotkania, czy na przykład paczki, to one w ogóle nie istnieją. Zdarzyło się, że moje przyjęte dzieci powiedziały: jak A. nie jest zaproszony, to my też nie idziemy.

– prowadząca placówkę opiekuńczo-wychowawczą typu rodzinnego.

PRZECIWDZIAŁANIE WYPALENIU ZAWODOWEMU RODZICÓW ZASTĘPCZYCH.

Warto pamiętać także o tym, że w świetle prowadzonych badań rodziny, które już zostały ustanowione, powinny być jak najbardziej trwałe i sprawować pieczę nad powierzonymi dziećmi długie lata, tym bardziej, że każda zmiana miejsca pobytu dziecka, nie tylko przynosi mu poważne szkody emocjonalne, ale także pociąga za sobą konkretne koszty finansowe. Ponadto im dłużej

funkcjonuje dana rodzina, tym więcej doświadczeń zbiera i tym bardziej różnorodnej pomocy może udzielać następnym podopiecznym. To z doświadczonych rodzin zastępczych wywodzą się często kierujący POWTR i RDD czy rodziny specjalistyczne. Ogólny wniosek z prowadzonych badań wskazuje więc, że traktowanie zrekrutowanych i przeszkolonych rodziców zastępczych (także spokrewnionych) jako inwestycji jest jak najbardziej uprawnione. Z tej perspektywy należałoby rozważyć skonstruowanie sprawnie działającego systemu wsparcia, który zapobiega wypalaniu się rodzin oraz pozwala na bardzo wczesnym etapie na identyfikację problemów i ich rozwiązanie.

Wydaje się, że mimo, iż we wszystkich badanych powiatach realizowane jest wsparcie dla wszystkich form rodzinnej pieczy zastępczej, jest ono czasami niewystarczające i przede wszystkim udzielane za późno. Podstawą do wyciągnięcia tego wniosku są przytaczane przez część respondentów przykłady rozwiązywania rodzin zastępczych wraz z refleksją na temat tego, w jaki sposób można było próbować danej sytuacji zapobiec. Nasuwającym się rozwiązaniem jest, aby powiaty mogły wymieniać się dobrymi praktykami, które pozwalają im na zapobieganie rozwiązywaniu rodzin.

Wskazywane sposoby w trakcie badań rozwiązywania problemu wypalenia mogą polegać między innymi na integrowaniu środowiska rodzin zastępczych, w tym poprzez inicjowanie grup samopomocowych i grup wsparcia. Warto szukając nowych pomysłów sięgać do dobrych praktyk: w wielu powiatach tradycją stały się na przykład wspólne wyjazdy rodzin zastępczych łączące elementy szkoleniowe z aktywnym wypoczynkiem i integracją. Wymiana doświadczeń, możliwość obserwowania różnorodnych rozwiązań codziennych problemów poszczególnych rodzinach to jedna z najskuteczniejszych metod wsparcia.

Robimy dla rodzin zastępczych biwaki integracyjne, w ubiegłym roku mieliśmy też kolonie socjoterapeutyczne. Robimy szkolenia dla rodzin zastępczych, z różnego obszaru. Dwa razy zrobiliśmy wyjazdowe warsztaty dla całych rodzin w jednym czasie osobno pracujemy z rodzicami a w tym samym czasie druga grupa pracuje z dziećmi. Takie rozwiązanie znaczne środki pociąga ostatni raz byliśmy trzy lata temu.

– powiat „ziemski”

Mamy poradnię, do której rodzina może przyjść i dziecko jest objęte profesjonalnym wsparciem, mamy poza tym wsparcie pedagoga i psychologa. (...) Mamy też zajęcia dla dzieci. (...) Jeżeli jest szkoła dla rodziców (...) to w tym czasie mamy zajęcia warsztatowe dla dzieci, nasza obserwacja dzieci pozwala wskazać co dla dziecka będzie najpotrzebniejsze.

- miasto na prawach powiatu

Z przeprowadzonych wywiadów indywidualnych wynika, że czasami na terenie tego samego powiatu funkcjonuje szeroka oferta bezpłatnych dla dzieci z placówek zajęć sportowych, edukacyjnych, rekreacyjnych, organizacji wycieczek czy też dłuższych wyjazdów poza miejsce zamieszkania. Dzieci z rodzin zastępczych chcąc korzystać z takiej samej oferty muszą za nią płacić, ewentualnie rodzice zastępczy mogą poprosić o pomoc, a Organizator Rodzinnej Pieczy Zastępczej podejmuje decyzje, czy dziecko z rodziny zastępczej może korzystać z danych zajęć na analogicznych warunkach, co dziecko z placówki.

4.5 WNIOSKI Z ANALIZY KONTEKSTU LOKALNEGO DEINSTYTUCJONALIZACJI

Częścią przeprowadzonego badania była analiza otoczenia instytucjonalnego systemu pieczy zastępczej w 50 powiatach pod kątem szans i zagrożeń dla procesu deinstytucjonalizacji. Z analizy tej można przytoczyć kilka głównych wniosków.

1. Deinstytucjonalizacja nie wykazuje związku z kondycją rynku pracy.

Nie stwierdzono, by deinstytucjonalizacja postępowała szybciej bądź wolniej w zależności od poziomu bezrobocia. Niski poziom bezrobocia nie jest więc sam w sobie ograniczeniem, choć często współwystępuje z wysokim średnim wynagrodzeniem, które zmniejsza względną atrakcyjność zawodu rodzica zastępczego wobec braku dostosowania jego wynagrodzenia do lokalnego rynku pracy. Wysokie bezrobocie zaś nie jest szansą dla rozwoju rodzicielstwa zastępczego. Należy zachowywać szczególną ostrożność przy kierowaniu oferty zatrudnienia jako zawodowy rodzic zastępczy do osób bezrobotnych ze względu na specyficzny charakter tej pracy, w której forma ścieżki rozwoju zawodowego powinna być nierozdzielnie połączona z realizacją misji pomocy dzieciom. Ponadto należy wykazywać daleko posuniętą ostrożność odnośnie do wzorca przekazywanego dzieciom wychowującym się w rodzinie zastępczej. Choć są od tej reguły uzasadnione wyjątki, typowa rodzina powinna się utrzymywać z własnej pracy, w szczególności nie jest rzeczą pożądaną, by dziecko wychowywało się w rodzinie, której jedynym źródłem dochodów jest pomoc społeczna.

Jeśli zaś chodzi nie tyle o bezrobotnych, co o osoby, które straciły w ostatnich latach pracę, a są szczególnie dobrze przygotowane (i wyselekcjonowane) do pełnienia roli rodzica zastępczego, to warto zwrócić uwagę na nauczycieli. W wielu powiatach doszło w ostatnich latach do znaczącego spadku liczby zatrudnionych nauczycieli. Warto skierować do nich ofertę zaangażowania się w pracę z dziećmi i młodzieżą w ramach profesjonalnego rodzicielstwa zastępczego.

2. Warto poszukiwać miejsca dla dzieci także poza powiatem.

Warto rozszerzyć zakres poszukiwań potencjalnych zasobów ludzkich w powiecie na cały obszar województwa, gdyż z doświadczeń szeregu powiatów wynika, że możliwe jest pozyskanie kandydatów, którzy zmieniają miejsce zamieszkania lub przyjmą w pieczę rodzinną dzieci z terenu innego powiatu i możliwe będą jednocześnie ze względu na dobry dojazd lub niewielką odległość, współpraca z powiatem oraz realizowanie kontaktów z rodzicami dzieci. Warto zwrócić szczególną uwagę na powiaty, gdzie stopień deinstytucjonalizacji przekracza 80% (jest ich ponad 70). Tam bowiem, gdzie w pieczy instytucjonalnej przebywa zaledwie co piąte dziecko, dla którego nie znalazła się rodzina zastępcza spokrewniona, może być potencjalnie łatwiej znaleźć rodziny chętne do przyjęcia dziecka. Brak możliwości przyjęcia dzieci z pieczy instytucjonalnej może wynikać z innych przyczyn niż z braku chętnych rodzin zastępczych do przyjęcia dzieci np. z niechęci starszych podopiecznych do opuszczania placówki lub konieczności intensywnej specjalistycznej opieki.

3. Przekształcenia w obrębie pieczy instytucjonalnej mogą korzystnie wpłynąć na rozwój innych obszarów polityki społecznej.

Przekształcenia w obrębie pieczy zastępczej powinny uwzględniać to, jak wygląda polityka społeczna na poziomie gmin i powiatu. Z jednej strony inne usługi społeczne mają charakter komplementarny, ponieważ przyczyniają się do zahamowania napływu dzieci do pieczy, co – jak pokazują dane – ułatwia deinstytucjonalizację, oraz zwiększają liczbę powrotów do rodzin biologicznych. Z drugiej strony wart odnotowania jest aspekt substytucyjny – pracownicy instytucjonalnej pieczy zastępczej, która będzie tracić na znaczeniu, mogą znaleźć zatrudnienie w innych usługach społecznych. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują asystenci rodzin, których działalność ma na celu zapobieganie umieszczaniu dzieci w pieczy zastępczej. Analiza danych o liczbie asystentów. Oceniając ryzyka zmian deinstytucjonalizacyjnych i badając możliwości ich kompensacji należy wziąć pod uwagę, że oprócz kariery asystenta obecni pracownicy systemu instytucjonalnej pieczy zastępczej mogą wiązać swoją przyszłość zawodową ze świetlicami i klubami dla dzieci i młodzieży, ośrodkami wsparcia, jednostkami poradnictwa specjalistycznego, placówkami wsparcia dziennego oraz ośrodkami interwencji kryzysowej.

Nową w polskim prawie inicjatywą zyskującą na popularności są tzw. mieszkania wspomagane dla osób z nieznaczną niepełnosprawnością umysłową lub lekkimi zaburzeniami psychicznymi, których w powiecie nie ma, ale w przyszłości mogą powstać. Byli pracownicy IPZ mogliby sprawdzić się w roli opiekunów takich mieszkań. Kontynuację obranej ścieżki zawodowej dla pracowników likwidowanych placówek opiekuńczo-wychowawczych stanowi podjęcie się przez nich roli zawodowego rodzica zastępczego lub dyrektora rodzinnego domu dziecka. Wymagałoby to jednak od nich przeformułowania ich dotychczasowego funkcjonowania z pracy etatowej na pracę całodobową i uzyskania zgody ich własnych rodzin na taką zmianę.

4. Likwidowane placówki opiekuńczo-wychowawcze mogłyby dostarczyć infrastruktury dla innych instytucji realizujących politykę społeczną.

Wskazane jest więc, aby w budynkach pozostałych z przekształcanych placówek opiekuńczo-wychowawczych organizować brakujące formy wsparcia osób potrzebujących, realizowane w ramach innych ustaw, m.in. Ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych czy Ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. W budynkach po placówkach powiaty mogą organizować (lub przekazywać budynki gminą dla niżej wymienionych celów): żłobki (warto zwrócić uwagę na środki na ten cel w ramach programu Maluch plus), przedszkola, środowiskowe domy samopomocy, dzienne domy pomocy, domy samotnej matki oraz mieszkania chronione. Ponadto zauważono, że w większości badanych powiatów wciąż nie ma klubów ani domów dla seniorów, które także mogą znaleźć swoje miejsce w budynkach po placówkach po ich przystosowaniu na przykład z wykorzystaniem środków programu Senior plus.

4.6 REFLEKSJA NAD DEINSTYTUCJONALIZACJĄ

Podsumowując cały proces badawczy warto odnotować, że zdaniem badaczy, zdecydowana większość osób tworzących ten system jest świadoma roli i potrzeby procesu deinstytucjonalizacji. Wydaje się, że czasami zbyt mała dynamika prowadzonych zmian wiąże się z ograniczeniami finansowymi na poziomie konkretnego samorządu lub brakiem wystarczającego zainteresowania tymi zagadnieniami ze strony władz. Jednak w refleksjach nad idealną przyszłością wypowiedzianych przez dyrektorów, czy kierowników organizatora rodzinnej pieczy zastępczej bardzo często słychać potrzebę realizacji wizji, która wprost wpisuje się w realizację idei deinstytucjonalizacji.

Pełne zabezpieczenie rodzin w kryzysie, czyli zatrudnienie asystentów rodziny na etat i w pełnej liczbie (...) Stała liczba asystentów i stałe osoby, nie zmieniające się co chwilę. Oczywiście z prawdziwego zdarzenia, superwizja, czyli to umocowanie odpowiedniej osoby bo jest w ustawie zapisane i powinna być realizowana. Takie uregulowania prawne dotyczące tych rodzin wspomagających, żeby to było realne do zrealizowania, czyli jakiś system motywujący dla tych rodzin, żebyśmy mogli faktycznie te rodziny sobie przygotować i żeby one wspomagały i będzie to też pomoc, i dla asystenta, i dla pracownika socjalnego, taka ścisła współpraca. Jeśli chodzi o placówki wsparcia dziennego to jednak też takie uregulowania, żeby były wydzielone i działały na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny, czyli spełniały te wymogi i ściśle współpracowały i utworzenie tej specjalistycznej placówki wsparcia dziennego żeby ściśle współpracowały tutaj z MOPSem.

- miasto na prawach powiatu

Znaczący pewnie chcielibyśmy żeby może ta rodzinna piecza była jakąś taką siecią, może jakichś takich pogłębionych wzajemnych relacji i tego typu (...), może marzyłabym o tym, żeby piecza zastępcza była bardziej modna, bo na razie to tak nie za bardzo (...) żeby polityka państwa poszła w tym kierunku, żeby zmienić ten pogląd i światopogląd na rodzinę i właśnie rodzinę zastępczą, by wyjść z tego postrzegania rodzin zastępczych.

- powiat „ziemski”

Taki wymarzony stan to rodziny specjalistyczne, to pogotowia rodzinne co najmniej 5, to kilka rodzinnych domów dziecka, dużo, bardzo dużo rodzin zawodowych i taki bank rodzin gotowych do pełnienia funkcji, po szkoleniach, które w sytuacji trudnej mogłyby od razu zaopiekować się dziećmi.... Ze strony organizatora miejsce, na które czekamy, miejsce bezpieczne dla wszystkich, dla rodziców zastępczych, ale dla dzieci przede wszystkim, zwłaszcza tych dzieci, które spotykają się teraz w niezbyt komfortowych warunkach, żeby można była zachować intymność (...).

- miasto na prawach powiatu

Przede wszystkim, żeby nie było instytucjonalizacji, żeby te rodzinne domy były (...) No bo jednak jak jest instytucja, to wszystko się wiąże z administracją, organizacją... Chyba wszystkim powinno zależeć, żeby to było miejsce bez tej administracji, rodzinne. I żeby nie były przepełnione, żeby te dzieci czuły się trochę inaczej – wiadomo, że jak jest w placówce 25 dzieciaków, to one widzą tylko siebie i nie ma takiej odskoczni. Istotny kierunek miasta – mniejsza liczba dzieci, i żeby te placówki nowe nie powstawały.

- miasto na prawach powiatu

Od gminy zaczynając: gminy robią wszystko żeby dzieci nie oddać, piecza zastępcza to tylko te dzieci, które już nie mają powrotu do rodziny. Dla rodzin zastępczych stworzyłabym lepsze warunki wsparcia, zaczynając od naszej infrastruktury – aby ten ORPZ miał taki budynek, gdzie byłoby miejsce do przyjmowania rodziców, pokój zabaw dla dzieci, aby w tym pokoju była osoba, która się dziećmi zajmie, jak rodzice załatwiają sprawy, żebym miała większą kadrę, aby skuteczniej rodzinom pomagać, takie mam marzenia. Żeby te rodziny u nas się czuły, jak u siebie w domu, aby odczuwały że są potrzebni, aby nie tylko przychodzili do nas po pieniądze, aby czuły, że my się im nisko kłaniamy z tego powodu że są i co robią, no i aby dzieci się cieszyły, że mają to bezpieczeństwo zapewnione.

– powiat „ziemski”

Moim marzeniem jest by mieć wystarczającą liczbę kandydatów na rodziny zastępcze, rodzin w gotowości. Chciałabym żeby w rodzinach było mniej dzieci, żeby rodzice mieli większe wynagrodzenie oraz aby był większy wgląd profesjonalistów m.in. poprzez superwizję, szkolenia warsztatowe, wsparcie psychologiczne.

- miasto na prawach powiatu

Chciałabym żeby dzieci wracały do domów tam, gdzie mogą wrócić. Żeby jak najmniej było umieszczeń w placówkach i RZ. Żeby wzmocnić bardziej pracę nad środowiskiem rodzinnym, żeby dziecko nie musiało tej traumy przeżywać. A jak się to już nie uda, to żeby dzieci trafiały do przyjaznych środowisk rodzinnych. Myśleć nad tym żeby rozwinąć formę rodzinnych domów dziecka. Więcej kandydatów, więcej szkoleń, więcej ludzi kompetentnych, kochających dzieci.

– powiat „ziemski”

W większości odwiedzonych w trakcie trwania projektu miejscowościach albo już wcześniej panowało nastawienie sprzyjające idei deinstytucjonalizacji, albo stosunkowo łatwo było do niej zainspirować uczestników spotkań. Jedynie w 7 z 50 przebadanych powiatów przeważały głosy wskazujące na brak akceptacji wobec dalszego ograniczania udziału opieki w instytucjach. Taka sytuacja każe z optymizmem spoglądać w przyszłość – jeżeli utrzymane zostanie dotychczasowe nastawienie ustawodawcy i administracji centralnej, można liczyć na owocną współpracę z powiatami w przewyżczeniu ujawnionych w procesie badawczym wyzwań.

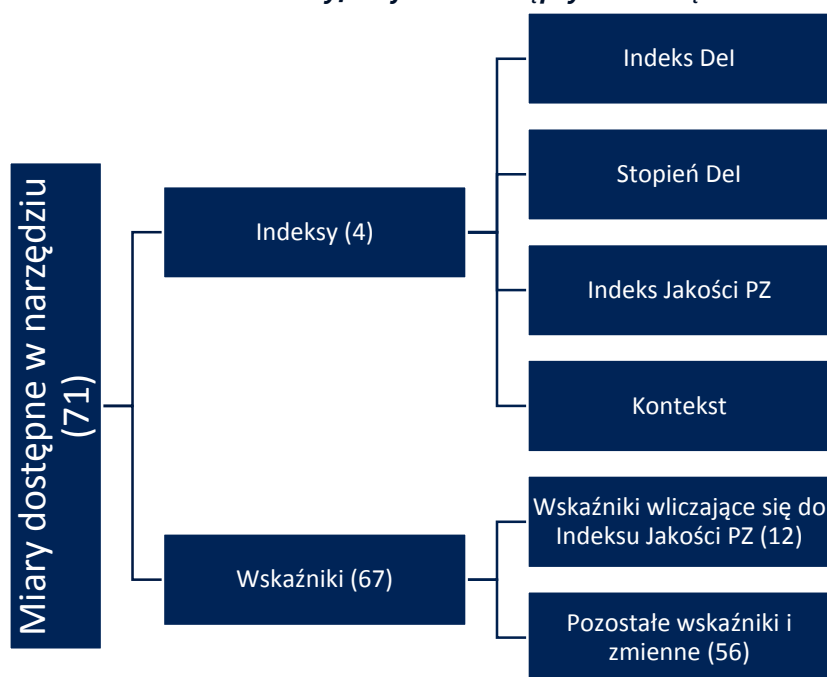
5. ANEKS 1: SZCZEGÓŁY KONCEPCJI ANALITYCZNEJ

Maciej Bitner

5.1 WPROWADZENIE DO KONCEPCJI WSKAŹNIKÓW

Narzędzie opisuje rzeczywistość PZ tak, jak można ją oglądać poprzez statystyki MRPiPS i GUS. Żeby możliwie najwięcej dowiedzieć się z dostępnych danych potrzebne były wskaźniki przekładające suche liczby na dające się zinterpretować miary. Ostatecznie w narzędziu znalazło się 71 takich miar. Ich klasyfikację prezentuje Schemat 1.

Schemat 1 Klasyfikacja miar dostępnych w narzędziu.



Źródło: Opracowanie własne.

Najważniejsze wskaźniki – Indeks DeI oraz jego trzy składowe – omówione zostaną w dalszej części opracowania. Następny podrozdział poświęcony jest dwunastu kluczowym wskaźnikom składającym się na indeks jakości PZ. W ostatnim fragmencie, już nieco mniej szczegółowo, zostaną omówione wszystkie pozostałe wskaźniki i zmienne, których wartości można obejrzeć z wykorzystaniem narzędzia.

5.2 KONSTRUKCJA INDEKSÓW

Jednym z celów postawionych podczas projektowania narzędzia było sprowadzenie kwestii deinstytucjonalizacji do jednej liczby. Choć takie podejście z konieczności opiera się na szeregu

uproszczeń, jedna liczba ma niewątpliwą zaletę – pozwala mierzyć postępy w obszarze deinstytucjonalizacji i porównywać je między powiatami. Liczbę tę nazwano **indeksem deinstytucjonalizacji** (w skrócie: indeksem DeI).

$$\text{Indeks DeI} = \text{stopień DeI} \times \text{indeks jakości PZ} + \text{kontekst DeI}$$

Jak wynika z przytoczonego wzoru, centralną rolę w indeksie deinstytucjonalizacji odgrywa wskaźnik nazwany **stopniem deinstytucjonalizacji** (w skrócie: stopniem DeI). To nic innego jak odsetek dzieci przebywających w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Ideą indeksu DeI jest korygowanie stopnia DeI tak, aby uwzględniał szereg dodatkowych czynników, składających się ogółem na jakość opieki.

Stopień deinstytucjonalizacji mówi o odsetku dzieci przebywających w formach rodzinnych, ale taką definicję trzeba obwarować dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze, do form rodzinnych zaliczamy także placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego. Po drugie, z licznika i mianownika wspomnianego odsetka wyłączamy dzieci znajdujące się pod opieką rodzin zastępczych spokrewnionych. Ten drugi postulat wymaga uzasadnienia. Chodzi bowiem nie o to, że rodziny spokrewnione nie stanowią istotnego elementu systemu opieki zastępczej, lecz o to, że Organizator Rodzinnej Pieczy Zastępczej ma niewielki wpływ, czy danym dzieckiem zaopiekują się dziadkowie lub rodzeństwo. Innymi słowy: fakt, że najbliższy krewny może przyjąć pod swój dach dziecko, które trafia do pieczy, rzadko kiedy jest osiągnięciem pracowników PCPR-u czy MOPS-u. Dlatego stopień DeI należy interpretować jako potencjał rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie, kreowany przez jego władze i instytucje. Obliczany jest na podstawie poniższego wzoru, gdzie M z cyfrą oznacza poszczególne kolumny sprawozdania jednorazowego poczynając od (M1) nazwy powiatu (patrz *Słownik 1*):

$$\text{Stopień DeI} = \frac{M9 + M8 - M10}{M7 + M9 - M10 + M11 + M12}$$

Na **Indeks Jakości Pieczy Zastępczej** (w skrócie: indeks jakości PZ) składa się 12 wskaźników (Schemat 2), które razem tworzą kompletny – na tyle, na ile pozwalają zbierane dane – obraz różnych wymiarów opieki zastępczej. Szczegółowe formuły obliczania poszczególnych wskaźników wraz z dyskusją, dlaczego takie właśnie przyjęto, przedstawione są w kolejnym podrozdziale. Iloczyn stopnia DeI i jakości PZ mówi o tym, jak rozwinięte są w powiecie formy opieki rodzinnej oraz jak wygląda wsparcie dla rodziców zastępczych i dzieci (najczęściej dzieci własnych powiatu).

Schemat 2. Lista wskaźników wchodzących w skład indeksu jakości PZ. Pomarańczowy: waga 3, granatowy: waga 2, zielony: waga 1.



Iloczyn jakości i stopnia w kolejnym kroku korygowany jest dodatkowo o **kontekst deinstytucjonalizacji**. Korekta kontekstem ma na celu częściowe zrelatywizowanie wyników oceny do możliwości powiatów. Doceniając starania powiatów, które już od lat realizują proces deinstytucjonalizacji musimy jednak wziąć pod uwagę złożoność i mnogość problemów, która różnicuje samorządy. Zauważono bowiem, że niektórym powiatom łatwiej, a niektórym trudniej jest kierować zmianami w systemie pieczy zastępczej w stronę zwiększenia udziału opieki rodzinnej. Jedynym statystycznie istotnym powodem, dla którego tak się dzieje, jest wysoka liczba dzieci w pieczy zastępczej na mieszkańca; dużo dzieci oznacza w przypadku pieczy rodzinnej duże zapotrzebowanie na rodziny zastępcze. Wartość ta – indywidualnie dobrana dla każdego powiatu – zawiera się zwykle przedziale od -0,1 do +0,15 i jest kalkulowana osobno dla każdego półrocza w oparciu o intensywność PZ według wzoru:

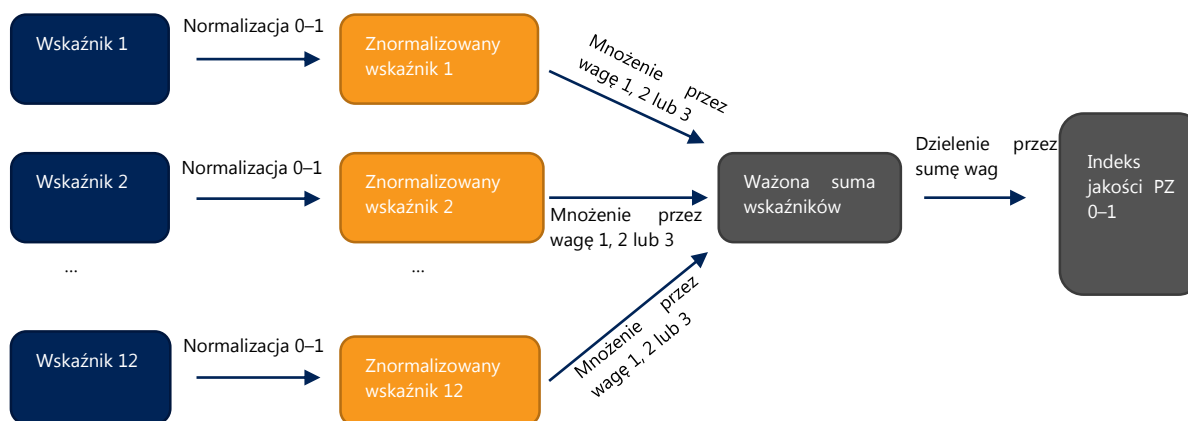
$$\text{Kontekst} = (\text{Intensywność PZ} - \text{Intensywność PZ średnia PL}) * 0,0089$$

Dla porównania wartość stopnia deinstytucjonalizacji waha się między 0 a 100%²¹, podobnie jak wartość indeksu jakości PZ. O ile stopień DeI w sposób naturalny zawiera się między 0 a 1 jako

²¹ 0% i 100% to wartości teoretyczne, oznaczające odpowiednio brak dzieci w pieczy rodzinnej (z wyłączeniem RZS) i instytucjonalnej. Pierwsza z tych wartości nie jest osiągnięta przez żaden powiat – najniższa wartość w pierwszej poł. 2017 r. to 20% w pieczy rodzinnej, drugą osiągnęło sześć powiatów: koniński, leski, leszczyński, pułtuski, staszowski i włoszczowski.

wskaźnik procentowy, o tyle jakość PZ sprowadzona jest do wymiaru 0–1 na drodze normalizacji. Wyjaśnienie szczegółów tego procesu wymaga podania więcej informacji odnośnie do konstrukcji samego indeksu jakościowego.

Schemat 3. Metoda konstrukcji indeksu jakości PZ.



Źródło: Opracowanie własne.

Schemat 3 prezentuje kolejne kroki powstawania indeksu jakości PZ. W pierwszym kroku wszystkie wskaźniki są normalizowane do przedziału 0–1. Oznacza to, że dla każdego wskaźnika wybrano 2 wartości graniczne, odpowiadające najlepszej (1) i najgorszej (0) wartości wskaźnika. Następnie każdej wartości wskaźnika dla każdego powiatu została przyporządkowana proporcjonalnie wartość z przedziału 0–1. Procedurę tę najłatwiej wyjaśnić na konkretnym przykładzie.

W przypadku wskaźnika „małe dzieci w IPZ”, mierzącego odsetek dzieci poniżej 7. roku życia znajdujących się w opiece instytucjonalnej, najlepszą wartością jest 0. Wszystkie powiaty, które nie mają małych dzieci w IPZ, automatycznie otrzymują więc znormalizowaną wartość wskaźnika wysokości 1. Najgorszą wartością mogłoby teoretycznie być 100%, jednak wybór takiej normy byłby mało użyteczny. Rzeczywista najgorsza wartość to bowiem 79% i powiat, który ją osiąga, uzyskałby wartość znormalizowaną wskaźnika na poziomie 0,21, czyli o wiele za wysoką w stosunku do innych. Najgorsza rzeczywista notowana wartość również nie nadaje się na normę. Po pierwsze może być wynikiem błędu w danych (nierzetelnego raportowania) lub innych jednostkowych anomalii. Tworzenie normy na podstawie takich niepewnych wartości byłoby poważnym błędem metodologicznym. Po drugie skrajna wartość – nawet jeśli prawdziwa – nie stanowi dobrej miary postępów innych powiatów, ponieważ z punktu widzenia owej skrajności wszystkie pozostałe są często tak samo dobre. Inaczej mówiąc: zacierają się różnice między powiatami na tym odcinku, gdzie rzeczywiście chcemy porównywać ich postępy – bezwzględna odległość od wartości skrajnych nie ma tak naprawdę większego znaczenia (chyba że wartości skrajne są tymi pożądanymi, tak jak 0% jako wartość najlepsza dla omawianego przykładowego wskaźnika). Z tych powodów jako norma wskazywany jest zazwyczaj 90 lub 80 percentyl rozkładu wartości wskaźnika. Szczegółowa charakterystyka przyjętych norm dyskutowana jest w kolejnym podrozdziale.

Znormalizowana wartość wskaźnika, którego pożądana wartość jest jak najniższa (czyli destymulanta), np. małe dzieci w IPZ, wyraża się więc wzorem:

$$Wsk\ znormalizowany\ (destymulanta) = 1 - \frac{wsk\ nieznormalizowany - norma\ najlepsza}{norma\ najgorsza - norma\ najlepsza}$$

Dla wskaźnika, którego docelowa wartość powinna rosnąć (stymulanty), jak np. wynagrodzenia rodziców na dziecko, wartość znormalizowana liczona jest następująco:

$$Wsk\ znormalizowany(stymulanta) = \frac{wsk\ nieznormalizowany - norma\ najgorsza}{norma\ najlepsza - norma\ najgorsza}$$

W kolejnym kroku, gdy już otrzymamy 12 wskaźników znormalizowanych do 0–1, liczymy ich średnią ważoną. Indeks jakości PZ jest więc niczym innym jak średnią ważoną ze znormalizowanych wskaźników (o wagach informuje Schemat 2). Średnia ważona obliczana jest poprzez przemnożenie każdego wskaźnika przez wagę indywidualnie dobraną przez ekspertów od pieczy zastępczej, a następnie poprzez zsumowanie wszystkich przemnożonych wskaźników i podzielenie sumy przez sumę wag. Warto dodać, że normy są na stałe zdefiniowane na I poł. 2017 r. Dlatego też indeks jakości PZ, jak i indeks deinstytucjonalizacji będą rosły w miarę wdrażania przez powiaty pożądanych zmian w systemie pieczy. Indeksy stanowią więc miarę postępu w stosunku do okresu bazowego, czyli właśnie I poł. 2017 r.

Słownik 1. Wyjaśnienie do tabel sprawozdania ogólnego i jednorazowego MRPiPS dot. PZ.

Symbol	Wyjaśnienie
A5 – A17	Wydatki w zł na świadczenia dla: A5 – RZS, A8 – RZN, A11 – RZZ, A14 – RDD, A17 – rodzin pomocowych
A24	Wydatki w zł na świadczenie na pokrycie kosztów dziecka umieszczonego w RZZ
A27	Wydatki w zł na świadczenie na pokrycie kosztów dziecka umieszczonego w RDD
A65 – A77	Wydatki w zł na świadczenie jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka dla: A65 – RZS, A68 –RZN, A71 – RZZ, A74 – RDD, A77 – rodzin pomocowych
A80 – A92	Wydatki w zł na świadczenie jednorazowe lub okresowe na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki dla: A80 – RZS, A83 –RZN, A86 – RZZ, A89 – RDD, A92 – rodzin pomocowych
A95 – A107	Wydatki w zł na dofinansowanie do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania dla: A95 – RZS, A98 –RZN, A101 – RZZ, A104 – RDD, A107 – rodzin pomocowych
A113 – A119	Wydatki w zł na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego dla: A113 – RZS, A116 – RZZ, A119 – RDD

A131	Wydatki w zł na świadczenie na pokrycie kosztów przeprowadzenia niezbędnego remontu w RZZ
A149	Wydatki w zł na pokrycie kosztów związanych z remontem lub ze zmianą lokalu w RDD
A164	Wydatki w zł na pokrycie innych niezbędnych i nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka oraz funkcjonowaniem RDD
A243 – A252	Liczba świadczeń na kontynuowanie nauki dla: A243 – RZS, A246 –RZN, A249 – RZZ, A252 – RDD
B3	Liczba wypłaconych wynagrodzeń dla RZZ
B5	Wydatki w zł na wynagrodzenia dla RZZ
B18	Liczba wypłaconych wynagrodzeń dla osób prowadzących RDD
B20	Wydatki w zł na wynagrodzenia dla osób prowadzących RDD
B26	Wydatki w zł na wynagrodzenia dla zleceniobiorców oraz osób zatrudnionych w RDD
B35	Wydatki w zł na wynagrodzenia dla zleceniobiorców oraz osób zatrudnionych w RZZ lub RZN
C6	Wydatki w zł na POW
C26	Wydatki w zł na POWTR
C73	Liczba świadczeń na kontynuowanie nauki
D3 – E11	Liczba: D3 – RZS, D15 – RZN, D30 – RZZ, D48 – rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, D66 – RZZS, D84 – RDD, E3 – POW, E11 - POWTR
E21	Liczba miejsc w POWTR
E35	Liczba osób zatrudnionych w POW zajmujących się opieką i wychowaniem
G245 – G251	Liczba dzieci małoletnich matek w: G245 – RZS, G246 –RZN, G247 – RZZ, G250 – RDD, G251 – POW
I8 – I12	Liczba dzieci do 18 r.ż., które powróciły do rodziny naturalnej dla: I8 – RZS, I9 – RZN, I10 – RZZ, I11 – RDD, I12 – IPZ
I18 – I22	Liczba dzieci do 18 r.ż., które zostały umieszczone w IPZ dla: I18 – RZS, I19 – RZN, I20 – RZZ, I21 – RDD, I22 – IPZ
I23 – I27	Liczba dzieci do 18 r.ż., które zostały przysposobione dla: I23 – RZS, I24 –RZN, I25 – RZZ, I26 – RDD, I27 – IPZ
I38 - I42	Liczba dzieci powyżej 18 r.ż., które ubyły w okresie sprawozdawczym dla: I38 – RZS, I39 –RZN, I40 – RZZ, I41 – RDD, I42 – IPZ
I43 – I47	Liczba dzieci powyżej 18 r.ż., które powróciły do rodziny naturalnej dla: I43 – RZS, I44 –RZN, I45 – RZZ, I46 – RDD, I47 – IPZ
J7	Liczba koordynatorów RPZ

J10	Wydatki w zł na wynagrodzenia wraz z pochodnymi koordynatorów RPZ
J14	Liczba RZ/RDD, z którymi pracują koordynatorzy RPZ
J16	Liczba udzielonych porad w ramach poradnictwa specjalistycznego
L5	Liczba przeszkolonych kandydatów na RZN
L6	Wydatki w zł na szkolenia kandydatów na RZN
L7	Liczba przeszkolonych kandydatów na RZZ
L8	Wydatki w zł na szkolenia kandydatów na RZZ
L13	Liczba osób pełniących funkcję RZ, które odbyły szkolenia
L14	Wydatki w zł na szkolenia dla RZ
L15	Liczba osób prowadzących RDD, które odbyły szkolenia
L16	Wydatki w zł na szkolenia dla RDD
L17	Liczba dyrektorów POWTR, którzy odbyli szkolenia
L18	Wydatki w zł na szkolenia dla POWTR
M3 – M6	Liczba dzieci na terenie powiatu ogółem w: M3 – POW, M4 – POWTR, M5 – RZ i RDD, M6 - RZS
M7 – M12	Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) w: M7 – POW, M8 – POWTR, M9 – RZ i RDD, M10 – RZS, M11 - interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, M12 - regionalnych placówkach opiekuńczo – wychowawczych
M13 – M15	– Dzieci własne na terenie własnego powiatu w: M13 – POW, M14 – POWTR, M15 – RZ i RDD
M21 – M26	– Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) poniżej 1 r.ż. w: M21 – POW, M22 – POWTR, M23 – RZ i RDD, M24 – RZS, M25 - interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, M26 - regionalnych placówkach opiekuńczo – wychowawczych
M35 – M40	– Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) od 1 do 3 lat w: M35 – POW, M36 – POWTR, M37 – RZ i RDD, M38 – RZS, M39 - interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, M40 - regionalnych placówkach opiekuńczo – wychowawczych
M49 – M54	– Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) od 4 do 6 lat w: M49 – POW, M50 – POWTR, M51 – RZ i RDD, M52 – RZS, M53 - interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, M54 - regionalnych placówkach opiekuńczo – wychowawczych
M63 – M68	– Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) od 7 do 13 lat w: M63 – POW, M64 – POWTR, M65 – RZ i RDD, M68 - regionalnych placówkach opiekuńczo – wychowawczych
M73	Dzieci na terenie powiatu ogółem od 14 do 17 lat w POW

M77 M82	–	Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) od 14 do 17 lat w: M77 – POW, M78 – POWTR, M79 – RZ i RDD, M82 - regionalnych placówkach opiekuńczo – terapeutycznych
M91 M93	–	Dzieci własne (na terenie własnego i obcego powiatu) od 18 do 24 lat w: M91 – POW, M92 – POWTR, M93 – RZ i RDD

5.3 INDEKS JAKOŚCI PZ – ANALIZA POSZCZEGÓLNYCH SKŁADOWYCH

Każdy wskaźnik wchodzący w skład indeksu zostanie omówiony w osobnym paragrafie w podziale na trzy sekcje grupujące wskaźniki według wagi – od najwyższej do najniższej. Przy każdym wskaźniku podawana jest średnia wartość dla kraju na pierwszą połowę 2017 roku oraz normy. Norma górna to wartość najlepsza (gwarantująca 1 w skali znormalizowanej), powyżej której powiat nie otrzymuje dodatkowych punktów. Norma dolna to wartość po osiągnięciu której powiat otrzymuje 0. Jeżeli norma górna jest większa od dolnej, wskaźnik powinien rosnąć, jeśli jest mniejsza, znaczy to że przeciwnie – pożądane są jak najniższe wartości. Oprócz wartości liczbowych przy każdym wskaźniku znajduje się informacja na temat szczegółów jego obliczania oraz komentarz, dlaczego wskaźnik został wybrany do analizy i dlaczego jest w ten, a nie inny sposób obliczany.

Uwaga: przy podawaniu wzorów wskaźników przyjęto następującą konwencję jeśli chodzi o odwołania do tabel sprawozdania MRPiPS (patrz *Słownik 1*):

- Litera oznacza literę tabeli z tym, że tabele zajmujące dwa arkusze łączone są w jeden, a litera M oznacza jednorazowe sprawozdanie „Liczba dzieci w pieczy zastępczej - własne i obce”, czyli tzw. jednorazówkę.
- Cyfra oznacza numer kolumny w tabeli z tym, że jako pierwszą kolumnę przyjęto nazwę powiatu, drugą nr MRPiPS, a dopiero trzecia zawiera właściwe dane.
- Przykładowo F4 oznacza dzieci umieszczone w RZS i przebywające tam do 3 miesięcy, a G251 liczbę małoletnich matek w POW ogółem.
- Dodatek _s2 lub _s6 oznacza sumę za ostatnie 2 lub 6 okresów sprawozdawczych.

SKŁADOWE O NAJWIĘKSZEJ WADZE

Nazwa wskaźnika: **Skorygowany koszt wynagrodzenia rodziców zastępczych na dziecko**

Średnia dla kraju: 777 zł

Norma dolna: 556 zł

Norma górna: 1317 zł

Wzór:

$$\frac{(B5_s2 + B20_s2) * (WYN/100)^{-0,5}}{A24_s2 + A27_s2}$$

Objaśnienie: B5 i B20 to wydatki powiatu na wynagrodzenia odpowiednio w RZZ i RDD, WYN to średnie wynagrodzenie w powiecie w relacji do średniej krajowej (dzielenie przez 100 pozwala uzyskać wartość procentową dla kraju wynoszącą 100%), A24 i A27 to liczba wypłat świadczeń na utrzymanie dziecka w RZZ i RDD.

Dyskusja: Intencją wskaźnika jest mierzenie średniego poziomu wynagradzania rodziców zastępczych w powiecie. Kwestia wynagrodzeń zawodowych rodziców zastępczych jest niezwykle istotna z perspektywy rozwoju tej formy zatrudnienia. W sprawozdaniu nie ma wprost podanej informacji o średniej stawce wynagrodzeń rodziców, konieczne więc było oszacowanie jakiejś wielkości pozwalającej przybliżyć stawki płac. W sprawozdaniu MRPiPS dostępne są łączne kwoty, jakie powiat przekazał na wynagrodzenia rodziców zastępczych oraz liczba wypłat z tego funduszu. Niestety liczba ta w skali całej Polski nie odpowiada liczbie rodzin, ponieważ w sytuacji, w której w rodzinie zawodowej lub rodzinnym domu dziecka znajdują się dzieci z różnych powiatów, a nie jest to sytuacja rzadka, liczba rejestrowanych w statystykach wypłat jest większa, gdyż każdy powiat płaci za swoje dziecko (jedna rodzina posiadająca 3 dzieci, każde z innego powiatu, będzie liczona 3 razy). Ten sposób liczenia zaniża średnie wynagrodzenie rodziców zastępczych zawodowych w powiatach, w których są dzieci z innych powiatów. Można jednak pokusić się o oszacowanie wartości wynagrodzenia przypadającej nie na rodzinę, a na dziecko w rodzinie, co będzie kwotą porównywalną między powiatami, niewrażliwą na to, czy dzieci są w rodzinach „wielopowiatowych” czy nie. Takie podejście stwarza jednak dwa problemy. Po pierwsze wynagrodzenie rodziców na dziecko zależy od stosunku liczby dzieci do liczby rodzin, czyli od średniej liczby dzieci w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinnym domu dziecka. Po drugie w statystykach nie ma informacji na temat liczby dzieci własnych w formach zawodowych. Oba problemy są jednak mniej poważne niż wymieniony wcześniej problem braku prostego powiązania między liczbą wypłat a liczbą rodzin i dają się do pewnego stopnia załagodzić.

Po pierwsze uzależnienie wskaźnika od średniej liczby dzieci w rodzinie ma swoje zalety – wyższe wynagrodzenia mają wedle niego te powiaty, gdzie ceteris paribus (biorąc pod uwagę pozostałe warunki) jest mniej dzieci w rodzinach. Tak być powinno – więcej dzieci, to więcej pracy, która powinna być lepiej wynagradzana. Można dyskutować o tym, czy z dwójką dzieci jest aż dwa razy więcej pracy niż z jednym, ale niewątpliwie nakład pracy jest większy, a więc większe powinno być też wynagrodzenie. Po drugie liczbę dzieci własnych w RZZ i RDD można oszacować poprzez liczbę wypłat świadczeń na dziecko, która średnio rzecz biorąc jest równa w skali miesiąca liczbie dzieci. Wreszcie dla celów porównawczych w narzędziu pojawia się wskaźnik wynagrodzeń liczony tradycyjnie – łączna kwota dzielona przez liczbę wypłat i dla części powiatów może być on interesujący.

Wskaźnik wynagrodzeń na dziecko*, podobnie jak opisany niżej wskaźnik wynagrodzeń koordynatorów oraz pojawiający się w narzędziu koszt wynagrodzeń na rodzinę (a tak naprawdę na wypłatę) występują w wersji z gwiazdką i bez gwiazdki. Gwiazdka oznacza korektę pierwiastkiem z odchylenia wynagrodzeń średnich w powiecie od średniej ogólnopolskiej w celu urzeczywistnienia otrzymanych wyników. Samo korygowanie wynagrodzeniami wynika z konieczności odzwierciedlenia różnicy w cenach (nie ma indeksów cenowych dostępnych na poziomie powiatu,

a wyższe płace oznaczają przeważnie także wyższe ceny) – inna jest siła nabywcza 2000 zł w Warszawie, a inna (wyższa) w niezamożnym powiecie ziemskim. Różnice w płacach są jednak mniejsze od różnicy cen – gdyby były identyczne, to realnie regiony z wyższymi płacami nie byłyby przecież bogatsze, a są. Z tego powodu stosunek średniej płacy krajowej do płacy w powiecie jest dodatkowo spierwiastkowany. Jeżeli więc w przykładowym powiecie płace wynoszą 150% średniej krajowej, to wysokość wynagrodzenia rodziców dzielona jest przez 122%, a więc obniża się ją o ok. 18%.

Nazwa wskaźnika: **Małe dzieci własne w IPZ**

Średnia dla kraju: 14,4%

Norma dolna: 20%

Norma górna: 0%

Wzór:

$$\frac{M21 - M22 + M25 + M26 + M35 - M36 + M39 + M40 + M49 - M50 + M53 + M54}{M21 + M23 + M25 + M26 + M35 + M37 + M39 + M40 + M49 + M51 + M53 + M54}$$

Objaśnienie: W liczniku znajdują się wartości mówiące o liczbie dzieci w IPZ w trzech przedziałach wiekowych: do roku, 1-3 lat, 4-6 lat. W każdym przedziale dodajemy dzieci w POW (M21 dla pierwszego przedziału), odejmujemy POWTR (M22) i dodajemy Interwencyjne ośrodki preadopcyjne i Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne (odpowiednio M25 i M26). W mianowniku zliczamy wszystkie dzieci w danym przedziale wieku w PZ. Nie odejmujemy więc POWTR od POW i dodajemy dodatkowo dzieci w RPZ (M23 dla pierwszego przedziału).

Dyskusja: Wskaźnik mierzy w jakim stopniu zrealizowane zostało przesłanie ustawy nakazujące umieszczanie dzieci poniżej 7 roku życia w pieczy rodzinnej. Formalnie bowiem dopuszczalne jest umieszczanie małych dzieci w IPZ, tylko jeżeli spełnione są określone dodatkowe warunki np. dziecko jest w placówce razem z małoletnią matką. Większość powiatów w Polsce realizuje zapisy ustawowe i nie powierza dzieci poniżej 7 roku życia do pieczy instytucjonalnej. Jest to dowód na to, że spełnianie wymogów określonych przez ustawodawcę jest możliwe. Specyficzne okoliczności, w których ustawa dopuszcza powierzanie najmłodszych dzieci do placówek opiekuńczo-wychowawczych nie powinny stanowić pretekstu dla niespełniania wytycznych, zgodnych z wynikami badań światowych mówiących, że małym dzieciom szczególnie nie służy piecza instytucjonalna. W przypadku małoletnich matek miejscem, w którym powinny uczyć się opieki nad swoimi dziećmi powinna być rodzina zastępcza zawodowa specjalistyczna, którą ustawodawca wskazał jako właściwą do pełnienia tej roli.

Nazwa wskaźnika: **Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ**

Średnia dla kraju: 18,95

Norma dolna: 28,4

Norma górna: 10

Wzór:

$$\frac{(M13 - M14) * ID2 + ((M7 - M8 + M11 + M12) - (M13 - M14)) * ID2PL}{(M7 - M8 + M11 + M12)}$$

Gdzie:

$$ID2 = \frac{M3 - M4}{E3 - E11}$$

Objaśnienie: Wskaźnik stanowi średnią ważoną zagęszczenia w powiecie (ID2) i w Polsce (ID2PL). Wagami są liczba dzieci własnych znajdujące się w placówkach na terenie powiatu (waga dla ID2) oraz liczba dzieci własnych w placówkach poza powiatem (waga dla ID2PL). M13-M14 to liczba dzieci własnych na terenie powiatu w POW bez POWTR, a M7-M8 liczba dzieci własnych w POW bez POWTR. Rachunek dzieci własnych uzupełniają dzieci w placówkach prowadzonych przez samorząd województwa M11 i M12. Sam wskaźnik zagęszczenia liczony dla powiatu stanowi iloraz liczby dzieci na terenie powiatu w IPZ bez POWTR i liczby placówek na terenie powiatu (E3) z wyłączeniem placówek typu rodzinnego (E11).

Dyskusja: Wskaźnik ocenia, w jakim stopniu placówki opiekuńczo-wychowawcze (poza POWTR) spełniają aktualny standard opieki i wychowania, a więc m.in. w jakich warunkach lokalowych przebywają dzieci własne powiatu w IPZ. Jeśli chodzi o dzieci przebywające na terenie powiatu, to są to warunki określone stosunkiem liczby dzieci do liczby placówek, zaś dla dzieci poza powiatem przyjęto wartości ogólnopolskie (średnia liczba dzieci w placówce 18,95) ze względu na brak informacji statystycznej, w którym powiecie umieszczone jest dziecko. Takie rozróżnienie jest konieczne, ponieważ nie można oceniać tylko sytuacji dzieci na terenie powiatu. Wiele powiatów ma na swoim terenie kameralne placówki, a wysyła dzieci poza powiat do placówek dosyć licznych, co powinno zostać odnotowane. Część powiatów w ogóle nie ma na swoim terenie placówek, choć nie przeszło pełnej deinstytucjonalizacji i powierza dzieci do placówek na terenie innych powiatów. Nie można w takiej sytuacji przyznawać im maksymalnej oceny w tej kategorii. Taka zarezerwowana jest dla powiatów, które albo wysyłają dzieci tylko do bardzo kameralnych placówek na swoim terenie, albo w ogóle nie umieszczają ich w IPZ.

Nazwa wskaźnika: **Dzieci spoza powiatu w IPZ netto**

Średnia dla kraju: 9,18

Norma dolna: 36

Norma górna: 0

Wzór:

$$(M3 - M4) - (M13 - M14) - \max((M5 - M6 + M4) - (M8 + M9 - M10), 0)$$

Objaśnienie: Wskaźnik stanowi różnicę między napływem dzieci na teren powiatu do IPZ a RPZ. Pierwszy człon tej różnicy $(M3 - M4) - (M13 - M14)$ sam jest różnicą: pierwsza składowa to dzieci na terenie powiatu w POW bez POWTR, druga dzieci własne na terenie własnego powiatu w POW bez POWTR. Drugi człon poprzedza funkcja maksimum zwracająca zero dla wartości ujemnych oraz wyrażenie w nawiasie w pozostałych przypadkach. W wyrażeniu w nawiasie mamy różnicę między liczbą dzieci w RPZ bez RZS ale z POWTR na terenie powiatu $(M5 - M6 + M4)$ a liczbą dzieci własnych na terenie powiatu w tych formach.

Dyskusja: Prowadzenie placówek wyłącznie lub przede wszystkim dla dzieci spoza powiatu przyczynia się często do utrzymania znaczącej roli pieczy instytucjonalnej w powiatach ościennych, które dzięki możliwości wysyłania dzieci poza powiat mają mniejszą motywację, do zorganizowania

im lepszych warunków u siebie. Intencją umieszczenia tego wskaźnika było napiętnowanie sytuacji, w której powiat świadczy usługi opieki instytucjonalnej dla innych powiatów, a promowanie udostępniania miejsc w pieczy rodzinnej dla dzieci spoza powiatu. Powiększanie puli miejsc w RPZ ponad potrzeby dzieci własnych powiatu przyczynia się bezpośrednio do deinstytucjonalizacji w skali kraju, wspomaga także te powiaty, które gorzej sobie radzą w pozyskiwaniu kandydatów na rodziców zastępczych.

SKŁADOWE WAGI ŚREDNIEJ

Nazwa wskaźnika: **Koszt wynagrodzenia koordynatorów***

Średnia dla kraju: 749 zł

Norma dolna: 305 zł

Norma górna: 1469 zł

Wzór:

$$\frac{J10_s2 * (WYN/100)^{-0,5}}{\sqrt{(M5_s2 - M89_s2) * (D3_s2 + D15_s2 + D30_s2 + D48_s2 + D66_s2 + D84_s2)}}$$

Objaśnienie: Licznik przedstawia sumę wypłat wynagrodzeń koordynatorów za ostatnie dwa okresy skorygowaną wynagrodzeniem średnim w powiecie. W mianowniku występuje iloczyn liczby dzieci i liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej będących potencjalnie pod opieką koordynatora. Liczba dzieci uwzględnia wszystkie dzieci w RPZ bez POWTR na terenie powiatu z pominięciem dzieci pełnoletnich, które nie wymagają aż takiej uwagi koordynatora i objęte są wsparciem opiekuna usamodzielnienia. Liczba rodzin obejmuje kolejno RZS, RZN, RZZ (bez specjalistycznych i pogotowi), pogotowia rodzinne, RZZ specjalistyczne i RDD.

Dyskusja: Wynagrodzenie koordynatorów analizowane jest tak naprawdę w celu oszacowania ich liczby. Ponieważ koordynatorzy często zatrudniani są na niepełny etat, liczba koordynatorów podawana w sprawozdaniu (J7) nie odzwierciedla faktycznej liczby godzin pracy dla rodzin, a więc przeliczenia liczby koordynatorów na pełne etaty. Dodatkowo można założyć, że wyższe wynagrodzenie za godzinę pracy ułatwia zatrudnienie osób o wyższych kompetencjach i stabilność kadr, która w przypadku koordynatorów jest kluczowa dla realizacji zadań, które zostały dla nich przewidziane. Liczbę koordynatorów (a w tym wypadku ich wynagrodzenie) trzeba jednak odnieść do pracy, którą potencjalnie mają do wykonania. Ta zależna jest z jednej strony od liczby rodzin, które mają pod opieką, z drugiej od liczby dzieci, którym ewentualnie może być potrzebna jakiegoś typu pomoc. To ujęte jest przez mianownik wskaźnika, będący pierwiastkiem z iloczynu liczby dzieci i liczby rodzin. Pierwiastek w mianowniku należy interpretować jako efekt skrócenia następującego wyrażenia:

$$\frac{\text{wynagrodzenie}^*}{\text{liczba rodzin}} * \sqrt{\frac{\text{liczba rodzin}}{\text{liczba dzieci}}} = \frac{\text{wynagrodzenie}^*}{\sqrt{\text{liczba rodzin} * \text{liczba dzieci}}}$$

Wyrażenie po lewej stronie znaku równości pokazuje, że wskaźnik jest tak naprawdę stosunkiem wynagrodzenia do liczby rodzin (wynagrodzeniem na rodzinę), który jest korygowany o to, ile dzieci przypada na jedną rodzinę, jednak korekta ta nie jest wprost proporcjonalna do tego ilorazu,

lecz do pierwiastka z niego. Przykładowo jeżeli na rodzinę przypada średnio nie dwójka lecz czwórka dzieci, to przyjęto, że koordynator nie ma 2 razy więcej pracy ($\frac{4}{2}$) tylko 1,39 raz więcej ($\frac{\sqrt{4}}{\sqrt{2}}$).

Nazwa wskaźnika: **Stabilność pobytu w RZS**

Średnia dla kraju: 0,50 proc.

Norma dolna: 1,18 proc.

Norma górna: 0

Wzór:

$$\frac{I18_s6}{M6_s6}$$

Objaśnienie: Wskaźnik jest ilorazem liczby transferów z RZS do IPZ w ciągu ostatnich 3 lat i liczby dzieci w RZS w ciągu ostatnich 3 lat.

Dyskusja: Intencją włączenia tego wskaźnika do analizy było uchwycenie stabilności rodzin zastępczych spokrewnionych, które wymagają szczególnego wsparcia. Zdarza się, że dzieci trafiają najpierw do dziadków lub rodzeństwa, a następnie na skutek pojawiających się problemów są przenoszone do placówek. Taka sytuacja jest dla dzieci niekorzystna i świadczy o niewydolności systemu wsparcia i potencjalnych błędach. Mogą one dotyczyć umieszczenia dzieci przez sąd w nieprzygotowanej do tego rodzinie zastępczej lub takiej, która nie daje rękami należytego wykonywania zadań, niewystarczającego szkolenia czy też braku wsparcia dla rodzin w razie pojawienia się problemów.

We wskaźniku dotyczącym stabilności pobytu nie uwzględniono pozostałych form rodzinnej pieczy zastępczej gdyż dane o przeniesieniach mieszają transfery do IPZ z pogotowia rodzinnego.. Z tego powodu przedmiotem analizy są wyłącznie przeniesienia z RZS, ponieważ tych nie sposób pomylić z przeniesieniami z pogotowia rodzinnych, bowiem RZS ze swojej natury nigdy nie pełnią funkcji interwencyjnej.

Nazwa wskaźnika: **Opuszczanie PZ**

Średnia dla kraju: 0,05

Norma dolna: 0

Norma górna: 0,0665

Wzór:

$$\frac{I8_s6 + I9_s6 + I10_s6 + I11_s6 + I12_s6 + I23_s6 + I24_s6 + I25_s6 + I26_s6 + I27_s6}{(M7_s6 + M9_s6 + M11_s6 + M12_s6) - (M91_s6 + M93_s6)}$$

Objaśnienie: W liczniku znajduje się suma odpływów z PZ za ostatnie 3 lata, a więc suma powrotów do rodziny 8-12 i adopcji 23-27. Kolejne wartości poczynając od I8 lub I23 odpowiadają RZS, RZN, RZZ, RDD i POW razem z POWTR. W mianowniku znajduje się trzyletnia suma dzieci własnych w PZ (kolejno IPZ z POWTR, RPZ i placówki prowadzone przez samorząd województwa), od której

odjęta została suma dzieci powyżej 18 roku życia, które nie mogą opuścić PZ inaczej niż przez usamodzielnienie.

Dyskusja: Piecza zastępcza jest potencjalnie, przynajmniej z założenia, formą tymczasową. W wyniku pracy pracowników socjalnych i asystentów z rodziną biologiczną może nastąpić powrót dziecka do domu rodzinnego. Taka sytuacja jest co do zasady korzystna. W przypadku dzieci z uregulowaną sytuacją prawną mają one szanse na rodzinę adopcyjną, chociaż w skali Polski dotyczy to głównie dzieci najmłodszych i stosunkowo zdrowych. Z wymienionych powodów uznano, że opuszczanie PZ (dążąc do idealnie funkcjonującego systemu) przez dzieci poniżej 18 roku życia jest zjawiskiem korzystnym, które premiowane jest w indeksie jakości PZ, mimo iż bezpośredni wpływ organizatora RPZ na decyzję o powrocie do rodziców lub adopcji jest dość ograniczony. Jest to więc wskaźnik, który w większym stopniu bada skuteczność działań prowadzonych przez gminy i ośrodki adopcyjne, a także współpracę multidyscyplinarną.

Nazwa wskaźnika: **Niepełne usamodzielnienia (PZ)**

Średnia dla kraju: 0,21

Norma dolna: 0,365

Norma górna: 0,05

Wzór:

$$\frac{I43_s6 + I44_s6 + I45_s6 + I46_s6 + I47_s6}{I38_s6 + I39_s6 + I40_s6 + I41_s6 + I42_s6}$$

Objaśnienie: Wskaźnik odnosi sumę usamodzielnień do rodziny biologicznej do całkowitej liczby usamodzielnień w ciągu ostatnich trzech lat. Poszczególne składniki odnoszą się kolejno do usamodzielnień z RZS, RZN, RZZ, RDD i POW razem z POWTR.

Dyskusja: Niepełne usamodzielnienia, których nie należy mylić z opuszczaniem PZ przed ukończeniem 18 roku życia, są zjawiskiem co do zasady niekorzystnym. O ile bowiem powrót dzieci do rodziny uwarunkowany poprawą jej funkcjonowania jest wskazany, o tyle powrót już po usamodzielnieniu często nie gwarantuje, że sytuacja rodziny uległa poprawie, a młody człowiek zyska rzeczywistą szansę na samodzielność i stabilizację swojej sytuacji. Usamodzielnienie do rodziny biologicznej jest raczej znakiem tego, że po opuszczeniu PZ młody dorosły nie ma szansy na rozwiązanie podstawowych problemów bytowych – gdzie ma mieszkać i z czego się utrzymywać – i w efekcie jedynym wyjściem jest funkcjonowanie w środowisku, które może zwiększać ryzyko problemów i nie sprzyja jego rozwojowi. Ten ostatni wniosek jest uzasadniony faktem wcześniejszego odebrania dziecka rodzicom; usamodzielnienie niepełne jest w pewnym sensie zaprzeczeniem systemu PZ – nie po to często wbrew woli całej rodziny, dzieci zabierane są od rodziców, żeby do nich wróciły tylko dlatego, że mają skończone 18 lat i nie mają innego miejsca, w którym mogłyby zacząć dorosłe życie. Konstrukcja wskaźnika przewiduje jednak w powyższym osądzie pewien margines błędu. Dlatego przyjęto, że przeciętnie w co dwudziestym przypadku niepełne usamodzielnienie może być uzasadnione zmianą okoliczności funkcjonowania rodziny, która nie zaszła we wcześniejszych latach (taką okolicznością może być na przykład trwałe opuszczenie domu przez osobę będącą sprawcą przemocy).

Nazwa wskaźnika: **Kontynuowanie nauki (PZ)**

Średnia dla kraju: 0,50

Norma dolna: 0,29

Norma górna: 0,59

Wzór:

$$\frac{M91_s6 + M93_s6 + (A243_s6 + A246_s6 + A249_s6 + A252_s6 + C73_s6)/6}{M63_s6 + M65_s6 + M68_s6 + M77_s6 + M79_s6 + M82_s6}$$

Objaśnienie: Wskaźnik zestawia liczbę osób kontynuujących naukę w PZ lub pobierających pomoc na kontynuowanie nauki poza PZ z liczbą dzieci w PZ w wieku 7-17. Liczba kontynuujących naukę w PZ równa jest sumie dzieci własnych w IPZ razem z POWTR i w RPZ, ponieważ wszystkie dzieci przebywające w PZ po 18 roku życia muszą kontynuować naukę. Liczba kontynuujących naukę poza pieczę równa jest sumie liczby wypłaconej pomocy na kontynuowanie nauki (podzielonej przez 6, bo dodatek wypłacany jest nie co pół roku lecz co miesiąc) kolejno w RZS, RZN, RZZ, RDD i IPZ razem z POWTR. Liczba dzieci w mianowniku jest po prostu sumą dzieci własnych w IPZ z POWTR i RPZ w tych kategoriach wiekowych z uwzględnieniem dzieci w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych (ale bez dzieci w Interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych, gdyż ich liczba wynosi systematycznie zero).

Dyskusja: Kontynuowanie nauki po ukończeniu 18 roku życia jest generalnie wskazane dla wszystkich, którzy chcą odnaleźć się na współczesnym rynku pracy. Nie chodzi przy tym wyłącznie o naukę na studiach wyższych, ale także o inne formy nauczania czy zdobywania zawodu określone przez ustawodawcę. W przypadku dzieci w pieczy zastępczej dodatkowo dochodzi fakt, że wiele z nich ma zaległości szkolne przekładające się na niemożność ukończenia do 18 roku życia nieraz nawet gimnazjum. Dlatego kontynuacja nauki oznacza często ukończenie szczebli edukacji uważanych przed 18 rokiem życia za obowiązkowe. Z punktu widzenia uchwycenia tego, co w intencji ma być mierzone przez omawiany wskaźnik, czyli przygotowania do zawodu, do kontynuowania nauki powinno liczyć się także odbywanie staży czy praktyk. Zgodnie z ustawą nauka na kursach i u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego mogą być uwzględniane, ale trudno powiedzieć, do jakiego stopnia tak się dzieje, gdyż nie ma zbieranych informacji o tym, gdzie dziecko kontynuuje naukę.

Jeśli chodzi o mianownik wskaźnika, to jego wartość w zamierzeniu odpowiada liczbie dzieci, które mogłyby kontynuować naukę po ukończeniu 18 roku życia. Niestety w sprawozdaniach nie ma informacji o liczbie i wieku dzieci, które opuściły pieczę zastępczą we wcześniejszych latach tak, żeby móc wyliczyć odsetek kontynuujących naukę w każdej kohorcie. Zamiast tego przyjęto założenie, że liczba dzieci, które uzyskały pełnoletniość będąc w PZ w ciągu ostatnich 7 lat odpowiada liczbie dzieci w wieku 7-17 przebywających w PZ obecnie. Takie podejście opiera się na założeniu, że liczba dzieci w pieczy jest mniej więcej stała, co nie jest całkowicie prawdą – od lat bowiem systematycznie spada. Ponadto tempo tego spadku jest różne w pieczy instytucjonalnej i rodzinnej – ta pierwsza ogranicza zakres działalności nieco szybciej. Dodatkowo występuje między dwoma formami pieczy różnica jeśli chodzi o strukturę umieszczanych dzieci, gdyż w IPZ dominują starsi wychowankowie. To wszystko jednak nie przeszkadza średnio rzecz

biorąc porównywać wyników kontynuowania nauki między powiatami, ponieważ wszystkie wymienione problemy dotyczą ich w podobnym stopniu.

Powyższy wskaźnik nie pozwala jednak odpowiedzieć na pytanie, o ile więcej dzieci kontynuuje naukę w RPZ niż w IPZ, gdyż piecza instytucjonalna byłaby w tym porównaniu uprzywilejowana poprzez zaniżenie mianownika (mały odsetek dzieci w wieku 7-13) oraz silnie zwiężającą się ku dołowi piramidę wieku. Bardziej wyrównane szanse daje oszacowanie liczby dzieci potencjalnie kontynuujących naukę z wykorzystaniem liczby dzieci w wieku 14-17, ale jest to możliwe tylko dla danych zagregowanych, gdyż w przypadku pojedynczego powiatu liczba dzieci w tym wieku z przypadkowych powodów może okazać się bardzo mała lub bardzo duża w relacji do osób kontynuujących naukę. Warto odnotować, że w narzędziu w zakładce „Dlaczego DeI” znajduje się właśnie taki wskaźnik mówiący o odsetku dzieci kontynuujących naukę w IPZ i RPZ, który wykorzystuje w mianowniku liczbę dzieci w wieku 14-17, odpowiednio przeskalowaną (przemnożoną przez 7/4) tak, by móc nadać i temu wskaźnikowi interpretację procentową poprzez porównanie z liczbą osób w wieku 18-24, czyli obejmującą 7 roczników.

SKŁADOWE O WADZE NAJNIŻEJ

Nazwa wskaźnika: **Świadczenia fakultatywne na dziecko własne**

Średnia dla kraju: 247 zł

Norma dolna: 0

Norma górna: 417 zł

Wzór:

$$\frac{(A65_s2 + A68_s2 + A71_s2 + A74_s2 + A77_s2 + A80_s2 + A83_s2 + A86_s2 + A89_s2 + A92_s2 + A95_s2 + A98_s2 + A101_s2 + A104_s2 + A107_s2 + A113_s2 + A116_s2 + A119_s2 + A131_s2 + A149_s2 + A164_s2)}{M9_s2}$$

Objaśnienie: Choć wzór powyższy zawiera najwięcej zmiennych spośród wskaźników zawartych w narzędziu, jego konstrukcja jest prosta – odnosi całkowitą sumę wypłat świadczeń nieobowiązkowych (niewynikających z ustawy) wypłaconych w ciągu ostatniego roku do liczby dzieci własnych powiatu w RPZ. Świadczenia pogrupowane zostały w sprawozdaniu w 5 kategorii, które dodatkowo zdezagregowano na pięć rodzajów umieszczeń: RZS, RZN, RZZ, RDD i rodziny pomocowe. Kategorie, o których mowa to:

- świadczenie jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka,
- świadczenie jednorazowe lub okresowe na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki,
- dofinansowanie do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania,
- środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego,
- świadczenie na pokrycie kosztów przeprowadzenia niezbędnego remontu.

I tak przykładowo A65 to świadczenie z pierwszej kategorii dla RZS, a A164 z ostatniej dla rodzin pomocowych.

Dyskusja: Świadczenia fakultatywne są ważnym instrumentem wsparcia zaspokojenia ważnych potrzeb materialnych dziecka i wsparcia rodziców zastępczych. To jak dziecko mieszka i dokąd (oraz czy w ogóle) wyjeżdża na wakacje ma istotne przełożenie na jego samopoczucie i samoocenę. To właśnie te dwie ostatnie przesłanki mają bezpośredni wpływ na lepsze usamodzielnienie, bowiem poczucie własnej wartości przekłada się zazwyczaj na bardziej odpowiedzialne i odważniejsze decyzje życiowe. Konstrukcja wskaźnika sama w sobie nie prowokuje do dyskusji, wyjaśnić jedynie należy, że dwuokresowa suma ruchoma wykorzystywana przy obliczaniu wartości licznika i mianownika ma za zadanie wyeliminować pojawiającą się sezonowość związaną m. in. z dofinansowaniem wakacji w okresie letnim.

Nazwa wskaźnika: **Szkolenia na rodzinę**

Średnia dla kraju: 0,10

Norma dolna: 0

Norma górna: 0,367

Wzór:

$$\frac{L13_s6 + L15_s6 + L17_s6}{(D3_s6 + D15_s6 + D30_s6 + D48_s6 + D66_s6 + D84_s6 + E11_s6)}$$

Objaśnienie: Wskaźnik zestawia liczbę przeszkolonych za ostatnie trzy lata rodzin (kolejno RZ ogółem, czyli RZS+RZN+RZZ, RDD i POWTR) z liczbą rodzin funkcjonujących na terenie powiatu w tym okresie. Wartości w mianowniku to kolejno liczba: RZS, RZN, RZZ bez specjalistycznych i pogotowi, pogotowi rodzinnych, RZZ specjalistycznych, RDD i POWTR.

Dyskusja: Szkolenia są ważne dla podnoszenia kompetencji rodziców zastępczych i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu. Dzięki przekazywanej przez trenerów praktycznej wiedzy rodzicom łatwiej jest pokonywać trudności wychowawcze i rozwiązywać problemy zarówno te dotyczące dzieci, jak i ich samych. Dlatego wspieranie rodziców zastępczych ofertą bezpłatnych szkoleń jest ważnym elementem dojrzałego systemu opieki rodzinnej. Wskaźnik dotyczący szkoleń mógłby znaleźć się w kategorii wskaźników o wadze średniej, jednak ze względu na istotne braki w danych zdecydowano się na ograniczenie jego wpływu na Indeks Jakości PZ. Informacja o szkoleniach uwzględnia bowiem jedynie te szkolenia, za które zapłacił powiat i to zapłacił jako za szkolenia, a nie na przykład jako za etat dla pedagoga, który równocześnie prowadzi zajęcia dla rodziców zastępczych. Dla zwiększenia stabilności wyników w czasie dodano w liczniku i mianowniku sześciookresowe sumy, co ma w tym wypadku dodatkowe uzasadnienie, że mogą być okresy półroczne lub nawet roczne, kiedy szkolenia nie są pilnie potrzebne, ze względu na intensywną działalność szkoleniową rok czy pół roku wcześniej, kiedy na przykład udało się zebrać odpowiednio dużą grupę rodzin dla uczestnictwa w szkoleniu o danej tematyce.

Nazwa wskaźnika: **Porady specjalistów**

Średnia dla kraju: 1,12

Norma dolna: 0

Norma górna: 2,28

Wzór:

$$\frac{J16}{M5}$$

Objaśnienie: Wskaźnik zestawia Liczbę udzielonych porad w ramach poradnictwa specjalistycznego z liczbą dzieci w RPZ bez POWTR na terenie powiatu.

Dyskusja: Dzieci przebywające w PZ mają niekiedy problemy wymagające interwencji specjalisty – psychologiczne, wychowawcze czy prawne. Udostępnienie rodzicom zastępczym nieodpłatnego dostępu do poradnictwa specjalistycznego i zachęcanie do aktywnego zeń korzystania ułatwia rozwiązanie problemów nim będzie na to za późno. Wysoka liczba porad specjalistów przypadająca na dziecko na terenie powiatu (z porad bowiem korzystają przede wszystkim dzieci na terenie, niż dzieci własne) wskazuje właśnie na aktywne korzystanie z tej formy wsparcia. Problemem przy konstrukcji tego wskaźnika jest niejasność co do tego, czym jest porada specjalistyczna – niska waga w indeksie jest pochodną właśnie niejednolitego traktowania poradnictwa w sprawozdaniach.

5.4 POZOSTAŁE WSKAŹNIKI DOSTĘPNE W NARZĘDZIU

Tabela 3. Wskaźniki z zakładki "Instytucje i transfery"

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ	Liczba dzieci własnych powiatu w IPZ przypadająca na jedną placówkę	Patrz szerzej 5.3
Wychowawcy w IPZ	Liczba wychowawców przypadająca na jedno dziecko w IPZ na terenie powiatu	$\frac{E35}{M3 - M4}$
Stabilność pobytu w RZS	Liczba transferów z RZS do IPZ w relacji do liczby dzieci w RZS własnych	Patrz szerzej 5.3
Małe dzieci własne w IPZ	Liczba dzieci własnych poniżej 7. roku życia w IPZ do liczby dzieci własnych poniżej 7. roku życia w PZ	Patrz szerzej 5.3
Dzieci spoza powiatu w IPZ netto	Liczba dzieci z innych powiatów skierowanych na teren powiatu do IPZ pomniejszona o liczbę dzieci skierowanych na teren powiatu do RPZ	Patrz szerzej 5.3
Dzieci spoza powiatu w IPZ	Liczba dzieci z innych powiatów skierowanych na teren powiatu do IPZ	$(M3 - M4) - (M13 - M14)$
Dzieci spoza powiatu w RPZ	Miejsca, które powiat netto zapewnia dzieciom z całej Polski	$\max((M5 - M6 + M4) - (M8 + M9 - M10), 0)$
Transfery IPZ-->IPZ	Transfery z jednej placówki IPZ do innej placówki IPZ do liczby dzieci własnych w PZ w ciągu ostatnich trzech lat	$\frac{I22_{s6}}{M3_{s6} + M5_{s6}}$
Transfery RPZ-->IPZ	Transfery z RPZ do placówki IPZ do liczby dzieci własnych w PZ w ciągu ostatnich trzech lat	$\frac{I18_{s6} + I19_{s6} + I20_{s6} + I21_{s6}}{M3_{s6} + M5_{s6}}$

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4. Wskaźniki z zakładki "Koordynatorzy i szkolenia"

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Koordynowane rodziny	Odsetek rodzin pod opieką koordynatorów	$\min(\frac{J14}{D3 + D15 + D30 + D48 + D66 + D84})^{,1)}$
Koszt wynagrodzenia koordynatorów*	Koszt wynagrodzenia koordynatora (skorygowane o różnice płac między powiatami) przypadający na pierwiastek iloczynu liczby rodzin i liczby dzieci w RPZ (bez POWTR) na terenie powiatu do 18 r.ż.	Patrz szerzej 5.3
Liczba rodzin na koordynatora	Liczba rodzin koordynowanych przypadająca na jednego koordynatora	$\frac{J14}{J7}$
Szkolenia na rodzinę	Średnia liczba szkoleń przypadająca na rodzinę w ciągu ostatnich trzech lat	$\frac{L13_{s6} + L15_{s6} + L17_{s6}}{D3_{s6} + D15_{s6} + D30_{s6} + D48_{s6} + D66_{s6} + D84_{s6} + E11_{s6}}$
Koszt wynagrodzenia koordynatorów	Jednostkowe (na osobę) wynagrodzenia koordynatorów	$\frac{J10_{s2}}{6 * J7_{s2}}$
Jednostkowy koszt szkolenia RZ	Koszt szkoleń rodziców zastępczych w przeliczeniu na liczbę szkolonych rodzin	$\frac{L14 + L16 + L18}{L13 + L15 + L17}$
Koszty szkoleń rodziców	Koszty szkoleń rodziców zastępczych i prowadzących RDD oraz POWTR w przeliczeniu na liczbę dzieci w rodzinach i POWTR na terenie powiatu	$\frac{L14 + L16 + L18}{M4 + M5 - M6}$
Jednostkowy koszt szkolenia kandydatów	Jednostkowy koszt szkolenia kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe i niezawodowe	$\frac{L6 + L8}{L5 + L7}$
Porady specjalistów	Liczba porad udzielonych dzieciom na terenie powiatu w ramach poradnictwa specjalistycznego do liczby dzieci w RPZ (bez POWTR) na terenie powiatu	Patrz szerzej 5.3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5. Wskaźniki z zakładki „Koszty opieki”

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Świadczenia fakultatywne na dziecko własne	Świadczenia fakultatywne przypadające na jedno dziecko własne powiatu	Patrz szerzej 5.3
Koszt na dziecko własne z wył. RZS (PZ)	Jednostkowy koszt utrzymania i opieki nad dzieckiem własnym niepowierzonym do rodziny spokrewnionej poniesiony przez gminę i powiat łącznie [PZ]	$\frac{(C6_{s2} + A8_{s2} + A11_{s2} + A14_{s2} + A17_{s2} + B5_{s2} + B20_{s2} + B26_{s2} + B35_{s2})/6}{M7_{s2} + M9_{s2} - M10_{s2} + M11_{s2} + M12_{s2}}$
Koszt na dziecko własne z wył. RZS (IPZ)	Jednostkowy koszt utrzymania i opieki nad dzieckiem własnym niepowierzonym do rodziny spokrewnionej poniesiony przez gminę i powiat łącznie [IPZ]	$\frac{(C6_{s2} - C26_{s2})/6}{M7_{s2} - M8_{s2} + M11_{s2} + M12_{s2}}$
Koszt na dziecko własne z wył. RZS (RPZ)	Jednostkowy koszt utrzymania i opieki nad dzieckiem własnym niepowierzonym do rodziny spokrewnionej poniesiony przez gminę i powiat łącznie [RPZ]	$\frac{(C26_{s2} + A8_{s2} + A11_{s2} + A14_{s2} + A17_{s2} + B5_{s2} + B20_{s2} + B26_{s2} + B35_{s2})/6}{M9_{s2} + M8_{s2} - M10_{s2}}$
Koszt wynagrodzenia rodziców	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD (niekorygowane)	$\frac{B5_{s2} + B20_{s2}}{B3_{s2} + B18_{s2}}$
Koszt wynagrodzenia rodziców*	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD (skorygowane)	$\frac{(B5_{s2} + B20_{s2}) * WYN/100^{-0,5}}{B3_{s2} + B18_{s2}}$
Koszt wynagrodzenia rodziców na dziecko	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD w przeliczeniu na dziecko własne (dokładniej na liczbę świadczeń na utrzymanie dzieci w RZZ i RDD)	$\frac{B5_{s2} + B20_{s2}}{A24_{s2} + A27_{s2}}$
Koszt wynagrodzenia rodziców na dziecko*	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD w przeliczeniu na dziecko własne (dokładniej na liczbę świadczeń na utrzymanie dzieci w RZZ i RDD) korygowane pierwiastkiem ze średniego wynagrodzenia w powiecie	Patrz szerzej 5.3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6. Wskaźniki z zakładki "Wyzwania"

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Intensywność PZ	Liczba dzieci poniżej 18 roku życia w PZ w relacji do liczby dzieci w tym wieku na terenie powiatu ogółem	$\frac{(M7 + M9 + M11 + M12) - (M91 + M93)}{\text{Liczba ludności w wieku przedprodukcyjnym}}$
Małoletnie matki w PZ	Udział małoletnich matek w PZ na terenie powiatu	$\frac{G245 + G246 + G247 + G250 + G251}{M3 + M5}$
Niepełne usamodzielnienia (PZ)	Udział wychowanków PZ, którzy powrócili do rodziny naturalnej wśród dzieci po 18. roku życia opuszczających PZ (trzyletnia średnia ruchoma)	Patrz szerzej 5.3
Niepełne usamodzielnienia (IPZ)	Udział wychowanków IPZ, którzy powrócili do rodziny naturalnej wśród dzieci po 18. roku życia opuszczających IPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I47_{s6}}{I42_{s6}}$
Niepełne usamodzielnienia (RPZ)	Udział wychowanków RPZ, którzy powrócili do rodziny naturalnej wśród dzieci po 18. roku życia opuszczających RPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I43_{s6} + I44_{s6} + I45_{s6} + I46_{s6}}{I38_{s6} + I39_{s6} + I40_{s6} + I41_{s6}}$

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7. Wskaźniki z zakładki "Odływ z pieczy zastępczej"

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Opuszczanie PZ	Liczba dzieci opuszczających PZ do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)	Patrz szerzej 5.3
Powroty do rodziny z PZ	Powroty do rodziny naturalnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I8_s6 + I9_s6 + I10_s6 + I11_s6 + I12_s6}{(M7_s6 + M9_s6 + M11_s6 + M12_s6) - (M91_s6 + M93_s6)}$
Adopcje z PZ	Odejścia do rodziny adopcyjnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I23_s6 + I24_s6 + I25_s6 + I26_s6 + I27_s6}{(M7_s6 + M9_s6 + M11_s6 + M12_s6) - (M91_s6 + M93_s6)}$
Opuszczanie IPZ	Liczba dzieci opuszczających IPZ do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w IPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I12_s6 + I27_s6}{(M7_s6 + M11_s6 + M12_s6) - (M91_s6)}$
Powroty do rodziny z IPZ	Powroty do rodziny naturalnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w IPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I12_s6}{(M7_s6 + M11_s6 + M12_s6) - (M91_s6)}$
Adopcje z IPZ	Odejścia do rodziny adopcyjnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w IPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I27_s6}{(M7_s6 + M11_s6 + M12_s6) - (M91_s6)}$
Opuszczanie RPZ	Liczba dzieci opuszczających RPZ do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w RPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I8_s6 + I9_s6 + I10_s6 + I11_s6 + I23_s6 + I24_s6 + I25_s6 + I26_s6}{M9_s6 - M93_s6}$
Powroty do rodziny z RPZ	Powroty do rodziny naturalnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w RPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I8_s6 + I9_s6 + I10_s6 + I11_s6}{M9_s6 - M93_s6}$
Adopcje z RPZ	Odejścia do rodziny adopcyjnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. roku życia w RPZ (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{I23_s6 + I24_s6 + I25_s6 + I26_s6}{M9_s6 - M93_s6}$

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 8. Wskaźniki z zakładki "Kontynuowanie nauki"

Nazwa w narzędziu		Nazwa opisowa	Wzór
Kontynuowanie (PZ)	nauki	Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które przebywają w PZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ do liczby dzieci w PZ powyżej 6 i poniżej 18 roku życia (trzyletnia średnia ruchoma)	Patrz szerzej 5.3
Kontynuowanie (IPZ)	nauki	Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które przebywają w IPZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza IPZ do liczby dzieci w IPZ powyżej 6 i poniżej 18 roku życia (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{M91_s6 - M92_s6 + C73_s6/6}{M63_s6 - M64_s6 + M68_s6 + M77_s6 - M78_s6 + M82_s6}$
Kontynuowanie (RPZ)	nauki	Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które przebywają w RPZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza RPZ do liczby dzieci w RPZ powyżej 6 i poniżej 18 roku życia (trzyletnia średnia ruchoma)	$\frac{(M92_s6 + M93_s6 + (A243_s6 + A246_s6 + A249_s6 + A252_s6)/6)}{M64_s6 + M65_s6 + M78_s6 + M79_s6}$
Nauka w pieczy (PZ)		Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które przebywają w PZ z powodu kontynuacji nauki	$\frac{M91_s6 + M93_s6}{M63_s6 + M65_s6 + M68_s6 + M77_s6 + M79_s6 + M82_s6}$
Nauka w pieczy (IPZ)		Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które przebywają w IPZ z powodu kontynuacji nauki	$\frac{M91_s6 - M92_s6}{M63_s6 - M64_s6 + M68_s6 + M77_s6 - M78_s6 + M82_s6}$
Nauka w pieczy (RPZ)		Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które przebywają w RPZ z powodu kontynuacji nauki	$\frac{M92_s6 + M93_s6}{M64_s6 + M65_s6 + M78_s6 + M79_s6}$
Nauka poza pieczę (PZ)		Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ	$\frac{(A243_s6 + A246_s6 + A249_s6 + A252_s6 + C73_s6)}{M63_s6 + M65_s6 + M68_s6 + M77_s6 + M79_s6 + M82_s6}$
Nauka poza pieczę (IPZ)		Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza IPZ	$\frac{C73_s6/6}{M63_s6 - M64_s6 + M68_s6 + M77_s6 - M78_s6 + M82_s6}$
Nauka poza pieczę (RPZ)		Liczba dzieci własnych po 18. roku życia, które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza RPZ	$\frac{(A243_s6 + A246_s6 + A249_s6 + A252_s6)/6}{M64_s6 + M65_s6 + M78_s6 + M79_s6}$

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 9. Wskaźniki z zakładki „Liczba dzieci” (z lewej) oraz „Pozostałe” (z prawej)

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór	
Liczba dzieci własnych w PZ	M7 + M9 + M11+M12	Liczba RZN na terenie powiatu	D15
Liczba dzieci w PZ na terenie powiatu	M3+ M5	Liczba RZZ na terenie powiatu	D30+D48+D66
Liczba dzieci własnych w PZ poza powiatem	M7 + M9 + M11+M12- M13- M15	Liczba RDD na terenie powiatu	D84
Liczba dzieci własnych w IPZ	M7 - M8+ M11+M12	Liczba POWTR na terenie powiatu	E11
Liczba dzieci w IPZ na terenie powiatu	M3 - M4	Liczba POW innych niż POWTR na terenie powiatu	E3-E11
Liczba dzieci własnych w IPZ poza powiatem	M7 - M8+ M11+M12- (M13- M14)	Odsetek rodziców zastępczych w wieku 50+	$\frac{\text{WIEK, '51 – 60', '61 – 70', '71 lat i więcej'}}{\text{WIEK_wszystkie}}$
Liczba dzieci własnych w RPZ	M8 + M9	Liczba małych dzieci własnych w IPZ	$M21 - M22 + M25 + M26 + M35 - M36 + M39 + M40 + M49 - M50 + M53 + M54$
Liczba dzieci w RPZ na terenie powiatu	M5 + M4	Liczba miejsc w POW na terenie powiatu	E13-E21
Liczba dzieci własnych w RPZ poza powiatem	M9 - M15	Wydatki roczne na PZ w powiecie	$C6_{s2} + A8_{s2} + A11_{s2} + A5_{s2} + A14_{s2} + A17_{s2} + B5_{s2} + B20_{s2} + B26_{s2} + B35_{s2}$

Źródło: Opracowanie własne

6. ANEKS 2: METODOLOGIA BADANIA CAWI

Damian Iwanowski, Maciej Bitner

METODA BADAWCZA

Badanie zostało przeprowadzone metodą CAWI (Computer-Assisted Web Interview), która zakłada zbieranie informacji o charakterze ilościowym za pośrednictwem ankiety online. Metoda ta została wybrana ze względu na kilka podstawowych zalet:

- a) umożliwienie kontroli jakości udzielanych odpowiedzi (zastosowanie blokad w przypadku próby wprowadzenia nieprawidłowych danych),
- b) zablokowanie możliwości pomijania pytań przez respondentów,
- c) elastyczność metody (możliwość tworzenia bardziej wysublimowanych pytań niż w przypadku ankiety papierowej, możliwość szybkiego dokonania modyfikacji formularza w razie potrzeby),
- d) bezpośredni dostęp do zbieranych danych i możliwość szybkiej ich analizy.

Podstawowe ryzyko istniejące w przypadku ankiet internetowych – brak pełnej kontroli nad tym, kto ostatecznie wypełnił badanie – było znacząco zniwelowane w przypadku tego badania ze względu na instytucjonalny charakter adresata ankiety.

PODMIOT BADANIA

Docelowy podmiot badania stanowiła pełna próba 380 instytucji pełniących rolę Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej (w większości PCPRy lub MOPS/MOPR) na terenie całej Polski. Pożądanym było, aby w imieniu każdego z urzędów na pytania odpowiadał ten jego pracownik, który dysponował najszerszą wiedzą na podejmowane w badaniu tematy. W związku z tym, adresatem komunikatu o rozpoczęciu badania był dyrektor danej jednostki pełniącej rolę Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, do którego zwracano się z prośbą o desygnowanie konkretnych pracowników do udzielenia odpowiedzi na stawiane w badaniu pytania.

Wiadomości mailowe z zaproszeniem do udziału w badaniu i spersonalizowanym linkiem do ankiety były wysyłane na adres główny poszczególnych instytucji pełniących rolę Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie. Kopia wiadomości wysyłana była także do osób, które znajdowały się w kontakcie z partnerami projektu ze względu na uczestnictwo w realizowanych w przeszłości działaniach o zbliżonej tematyce. Powyższe starania miały na celu zwiększyć grono osób świadomych tego, że badanie jest przeprowadzane i zmniejszać ryzyko, że instytucja nie weźmie udziału w badaniu w przypadku niedostarczenia informacji do głównego odbiorcy (np. gdy wiadomość do głównego odbiorcy zostanie zakwalifikowana jako wiadomość typu spam). Bazy danych kontaktów do adresatów zostały przekazane realizującym badanie przez MRPiPS.

Badanie przeprowadzane było w dwóch turach:

Tura I – badaniem zostały objęte wszystkie instytucje realizujące zadania PCPR na terenie Polski,

Tura II – badaniem zostały objęte instytucje na terenie powiatów wybranych do jesiennej prezentacji narzędzia, które nie wypełniły całkowicie ankiety w trakcie Tury I.

Formularz użyty do realizacji drugiej tury zadania został nieznacznie skrócony w porównaniu z pierwotną wersją narzędzia badawczego, w celu zmniejszenia obciążenia PCPR związanego z jego wypełnieniem. Taka decyzja była motywowana chęcią maksymalizacji liczby uzyskanych odpowiedzi i wnioskami z badania w turze I.

Ostatecznie uzyskano odpowiedzi od 246 powiatów, co stanowi prawie 2/3 ogółu. Jednak rzeczywisty odsetek udzielonych odpowiedzi w poszczególnych pytaniach jest niższy, ponieważ około połowa zwróconych ankiet nie była wypełniona w całości. Typowy odsetek odpowiedzi w większości pytań to 130-170, co oznacza, że odpowiedziało na nie 35-45% powiatów.

PRZEDMIOT BADANIA

Zakres badania obejmuje obszary tematyczne wypracowane na podstawie konsultacji merytorycznych pomiędzy partnerami realizującymi projekt oraz MRPiPS. Finalnie konstrukcja badania była obszerna i zawierała 36 pytań, spośród których wiele posiadało kilka wersji w różnych przekrojach. Wypełnienie ankiety wymagało ze strony instytucji pełniących funkcję PCPR desygnowania pracownika do pozyskania i agregacji konkretnych danych.

Badanie koncentrowało się wokół siedmiu tematów, uwzględnionych w oddzielnych modułach:

- Moduł I – 4 pytania – Charakterystyka rodziców zastępczych – dane zebrane w powyższym module posłużyły do stworzenia profilu osób, które najchętniej zostają rodzicami zastępczymi.
- Moduł II – 10 pytań – Charakterystyka dzieci – pytania miały na celu uzupełnienie wiedzy o podopiecznych w PZ rozszerzając informacje gromadzone w formularzach statystycznych.
- Moduł III – 4 pytania – Rekrutacja i szkolenie rodziców zastępczych – funkcją powyższego modułu było pozyskanie danych na temat promocji rodzicielstwa zastępczego oraz procedur szkoleniowych.
- Moduł IV – 5 pytań – Specjaliści – cel pytań modułu czwartego stanowiło oszacowanie zakresu wsparcia w trudnych sytuacjach, na które mogą liczyć obecnie funkcjonujący rodzice zastępczy.
- Moduł V – 3 pytania – Umowy z RZZ – dane zebrane w powyższym obszarze były wykorzystane do identyfikacji praktyk związanych z formalną stroną funkcjonowania rodzin zastępczych zawodowych i RDD.
- Moduł VI – 6 pytań – Usamodzielnienia, rodzeństwa, dokumenty – w ramach modułu szóstego uzyskano informacje dotyczące realizacji procedur związanych z umieszczaniem oraz usamodzielnianiem podopiecznych.
- Moduł VII – 4 pytania – Zasoby – funkcją ostatniego z modułów było pozyskanie danych odnośnie dodatkowych form wsparcia dzieci w pieczy zastępczej oraz ich opiekunów oferowanych na terenie poszczególnych powiatów.

Pytania znajdujące się we wszystkich modułach badania przedstawia następny podrozdział.

Moduł I – Charakterystyka rodziców zastępczych

- Liczba rodziców zastępczych (stan na 31 XII 2016) w podziale na wiek.
- Liczba rodziców zastępczych (stan na 31 XII 2016) w podziale na zawód.
- Liczba rodziców zastępczych (stan na 31 XII 2016) w podziale na stan cywilny.
- Liczba rodziców zastępczych (stan na 31 XII 2016) w podziale na liczbę dzieci biologicznych lub adoptowanych (również dorosłych).

Moduł II – Charakterystyka dzieci

- Spośród rodzin innych niż RZS (rodziny zastępcze spokrewnione), dla ilu dzieci w pieczy rodziną zastępczą są osoby, które dzieci znały zanim zostały do niej przekazane?
- Dzieci w pieczy zastępczej przebywające poza powiatem pochodzenia.
- Dzieci, których rodzice biologiczni również przebywali w pieczy zastępczej.
- Czy w Państwa powiecie w pieczy zastępczej 31 XII 2016 roku przebywały dzieci, które ze względu na stan swojego zdrowia były umieszczone w Zakładach Opiekuńczo-Lecznicznych lub Domach Pomocy Społecznej?
- Dzieci w pieczy zastępczej przebywające w Zakładach Opiekuńczo-Lecznicznych lub Domach Pomocy Społecznej w podziale na wiek (stan na 31 XII 2016).
- Ile razy w 2016 roku zdarzyło się, że w pieczy zastępczej zostało umieszczone dziecko, które już kiedyś było w pieczy zastępczej, ale potem powróciło do rodziny biologicznej (lub zostało adoptowane)?
- Ile dzieci przebywających w pieczy zastępczej uciekło w roku 2016?
- Ile dzieci przebywających w pieczy zastępczej popełniło wykroczenie lub przestępstwo w roku 2016?
- Dzieci z alkoholowym zespołem płodowym (FAS) – liczba na koniec roku 2016.
- Dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności w podziale na wiek – liczba na koniec roku 2016.

Moduł III – Rekrutacja i szkolenie rodziców zastępczych

- Ile kosztowało promowanie rodzicielstwa zastępczego w 2016 roku?
- Zastosowane w 2016 roku metody promocji rodzicielstwa zastępczego.
- Liczba osób, które rozpoczęły proces rekrutacji w 2016 roku i przeszły przez dany poziom rekrutacji na rodzica zastępczego.
- Liczba osób, które uczestniczyły w szkoleniu na rodzica zastępczego na terenie powiatu innego niż swój w roku 2016.

Moduł IV – Specjaliści

- Czy Państwa powiat zatrudnia psychologa na rzecz wsparcia pieczy zastępczej?
- Ilu takich psychologów w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnia Państwa powiat?
- Czy rodziny zastępcze z Państwa powiatu korzystają z poradnictwa specjalistycznego?
- W jakim trybie rodziny zastępcze korzystają z poradnictwa specjalistycznego?

- Liczba udzielonych porad w ramach poradnictwa specjalistycznego zapewnianego przez powiat.

Moduł V – Umowy z RZZ

- Rozwiązania podmiotów rodzinnych w latach 2014-2016 w podziale na powody.
- Na jak długi okres podpisane są umowy z rodzinami zastępczymi zawodowymi?

Moduł VI – Usamodzielnieni, rodzeństwa, dokumenty

- Spośród wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą w roku 2015 i 2016, ilu z nich znalazło już zatrudnienie?
- Spośród wychowanków, którzy opuścili pieczę zastępczą w roku 2015 i 2016, ilu z nich zarejestrowanych jest w PUP jako bezrobotni?
- Ilu z wychowanków niepełnosprawnych, którzy opuścili pieczę z powodu osiągnięcia pełnoletności w latach 2012-2016 zostało przeniesionych do domu pomocy społecznej?
- Ilu z wychowanków, którzy osiągnęli pełnoletność w latach 2015-2016 opracowało indywidualny plan usamodzielniania (IPU) i otrzymało jego akceptację zanim skończyło 18 lat?
- Ile rodzeństw było na koniec 2016 roku umieszczonych w pieczy zastępczej w Państwa powiecie?
- Ile razy udało się w 2016 zdobyć i przekazać rodzinie zastępczej lub placówkom dokumentację dzieci, której mowa w art. 38 ust 1. ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej?

Moduł VII – Zasoby

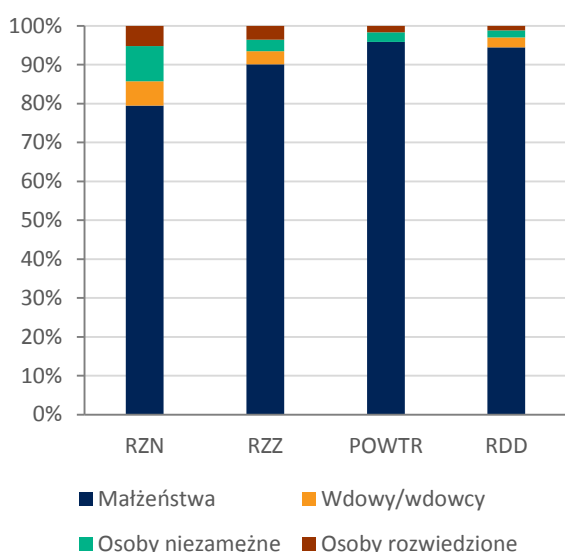
- Czy wychowankowie pieczy zastępczej z terenu Państwa powiatu mają dostęp do którejs z niżej wymienionych form wsparcia mieszkaniowego?
- Ilu wychowanków usamodzielnionych lub usamodzielniających się mieszkało w 2016 roku w mieszkaniu (chronionych, usamodzielnienia itp.), którego administratorem jest powiat? Ile jest takich miejsc?
- Ilu koordynatorów w przeliczeniu na pełne etaty zatrudniał Państwa powiat na koniec 2016 roku?

WYBRANE WYNIKI BADANIA

Wyniki badania CAWI zostały wykorzystane w głównej części raportu (m.in. Wykres 43, Wykres 44 i Wykres 45) oraz w narzędziu informatycznym wsparcia deinstytucjonalizacji w zakładce „Dlaczego DeI”. W tym miejscu przedstawione zostaną wybrane odpowiedzi na pozostałe pytania. Niestety odpowiedzi na część pytań nie są warte tego, by je tu przywoływać. Wynika to między innymi z braku wiedzy respondentów w danej kwestii, niezrozumienia pytania, zbyt małej liczby odpowiedzi, pozostawienia respondentom zbyt dużej dowolności odnośnie do wpisywanych wartości, pytania o dane dostępne w oficjalnych sprawozdaniach, niejasnego lub niewłaściwego sformułowania pytań.

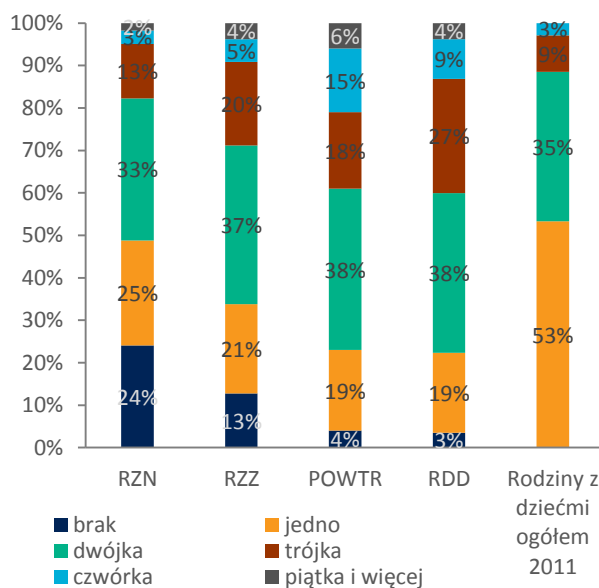
Poza wymienionymi wcześniej, największą wartość w badaniu miały odpowiedzi dotyczące rodziców zastępczych (Wykres 46 i Wykres 47). Nie są to informacje zaskakujące, mają raczej charakter potwierdzający zdroworozsądkowe przypuszczenia. Znacząca większość rodziców zastępczych to osoby mające stałego partnera oraz własne biologiczne dzieci. Taka forma jest powszechna wśród rodzin spokrewnionych i niemal zupełnie dominująca wśród rodzin zastępczych zawodowych. Na tym tle szczególnie wyróżniają się osoby prowadzące POWTR lub RDD. O ile typowa rodzina z dziećmi w Polsce według spisu powszechnego z 2011 roku posiadała jedno lub dwójkę, rzadko trójkę dzieci, o tyle wśród prowadzących duże formy rodzinne typowa liczba własnych dzieci to dwójka lub trójka, a nierzadko czwórka. Duże doświadczenie z własnymi dziećmi wydaje się być istotnym czynnikiem ułatwiającym podjęcie się roli rodzica zastępczego, zwłaszcza na tak dużą skalę jak w przypadku POWTR czy RDD.

Wykres 46 Struktura różnych grup rodziców zastępczych w Polsce ze względu na stan cywilny.



Źródło: Badanie CAWI. Odpowiedź na pytanie o stan cywilny rodziców zastępczych na terenie powiatu uzyskana od 158 respondentów.

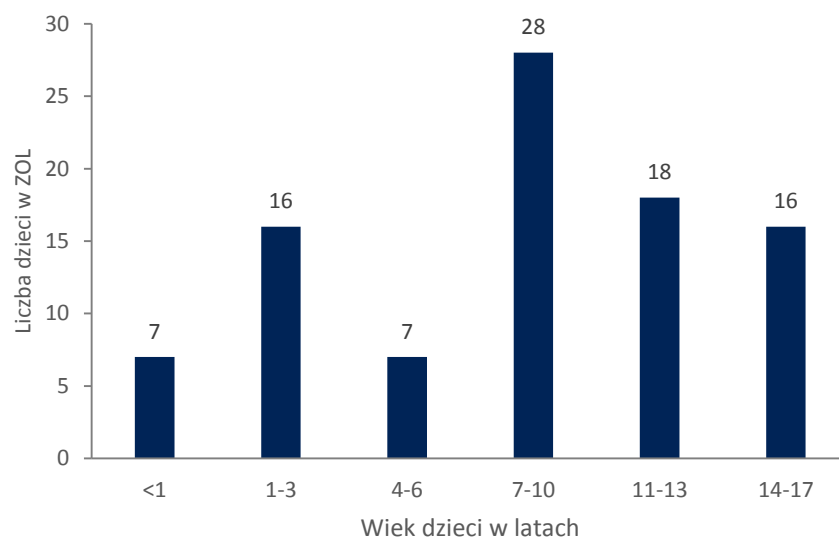
Wykres 47 Struktura różnych grup rodziców zastępczych w Polsce ze względu na liczbę własnych dzieci biologicznych.



Źródło: Badanie CAWI. Odpowiedź na pytanie o liczbę własnych dzieci biologicznych rodziców zastępczych na terenie powiatu uzyskana od 156 respondentów. Dane o liczbie dzieci (do 24 lat) w rodzinach w Polsce pochodzą z NSP 2011.

Ostatnim wynikiem badania CAWI wartym pokazania jest oszacowana liczba dzieci znajdujących się jednocześnie w pieczy zastępczej i w Zakładach Opiekuńczo-Lecznicznych. Choć w skali Polski nie jest ich wiele (około 90), to ich los jest szczególnie wart refleksji, ponieważ mogą relatywnie najwięcej skorzystać na rodzinnej opiece zastępczej. Dla nich bowiem często jest to kwestia dosłownie życia i śmierci – rodzina specjalistyczna mogłaby im zapewnić opiekę i troskę dającą szansę na poprawę stanu zdrowia na tyle, by móc funkcjonować w społeczeństwie. Wprawdzie w większości przypadków nie należy liczyć na samodzielne życie takiego dziecka i późniejszego dorosłego, ale przynajmniej można pokusić się o uniknięcie losu polegającego na przeżyciu całego życia w instytucjach (dzieci po 18 roku życia usamodzielniają się z ZOL do DPS).

Wykres 48 Szacunkowa liczba dzieci w Polsce przebywających jednocześnie w PZ oraz w Zakładach Opiekuńczo Leczniczych (ZOL).



Źródło: Badanie CAWI. Odpowiedź na pytanie o liczbę dzieci w ZOL uzyskano od 173 respondentów. W badanej próbie wskazano na 40 dzieci, którą to liczbę przeskalowano proporcjonalnie względem liczby dzieci w PZ tak, aby uzyskać wynik odpowiedni dla całej Polski.

7. ANEKS 3 REKOMENDACJE DOTYCZĄCE NARZĘDZIA

Maciej Bitner

Stworzone narzędzie daje obraz stanu opieki zastępczej na poziomie lokalnym, wojewódzkim i krajowym. Mimo poczynionych wysiłków, by ten obraz był możliwie najdokładniejszy, z różnych przyczyn daleko mu jeszcze do doskonałości, a ocena postępów deinstytucjonalizacji z pewnością nie jest jeszcze dostatecznie sprawiedliwa. Nie chodzi tu jedynie o immanentną cechę wszelkich analiz statystycznych, które gubią jednostkową specyfikę, wszystko uśredniają i często ślepe są na jakościowe aspekty badanych zjawisk. Problemem jest, że w ramach tego, co statystyki mogą pokazać narzędzie nie wypełnia jeszcze swojej roli w stopniu optymalnym.

Przyczyny tego stanu rzeczy są dwojakie. Po pierwsze zbierane dane często nie reprezentują adekwatnie zjawisk, których dotyczą. Po drugie istnieją ważne obszary pieczy zastępczej niereprezentowane przez jakiegokolwiek statystyki, mimo iż nietrudno wyobrazić sobie zbieranie potrzebnych danych. Tym dwóm kwestiom poświęcony został niniejszy aneks.

7.1 PROBLEMY ZWIĄZANE Z REJESTREM DANYCH I MOŻLIWE KIERUNKI ZMIAN

Problem nieadekwatnego reprezentowania zjawisk przez zbierane dane ma trzy powiązane ze sobą aspekty. Po pierwsze dla wielu wskaźników brakuje danych przed drugą połową 2016 roku. Wszystkie wskaźniki oparte na tzw. jednorazówce (jednorazowe sprawozdanie „Liczba dzieci w pieczy zastępczej - własne i obce”)za okres od pierwszej połowy 2012 do pierwszej połowy 2016 roku to jedynie szacunki (rekonstrukcje) danych historycznych. Po drugie wiele danych zawiera błędy wynikające z niewłaściwego wypełnienia sprawozdań przez powiaty. Po trzecie niektóre dane rozmiągają się z mierzonym zjawiskiem na skutek nie tyle błędu, co nieprecyzyjnych definicji, niejasnych interpretacji lub całkowitego braku wiedzy, co w daną rubrykę sprawozdania ma być wpisane. Choć teoretycznie każdy z trzech przypadków – rekonstrukcja historyczna, błąd i niejasność – wydaje się być conceptualnie inny, to w praktyce nie raz trudno je od siebie odróżnić (m. in. dlatego, że często nakładają się na siebie) i z tego powodu zostaną omówione zbiorczo w dwóch poniższych podrozdziałach. W pierwszym omówiona zostanie procedura rekonstrukcji danych historycznych i ściśle związana z nią korekta błędów. W drugim przedstawimy najważniejsze anomalie i niedoskonałości poszczególnych wskaźników nie zawsze rozstrzygając, czy ich źródłem są błędy czy nieściśle definicje. Ostatni podrozdział zawiera nasze rekomendacje dotyczące zmian w sposobie zbierania danych.

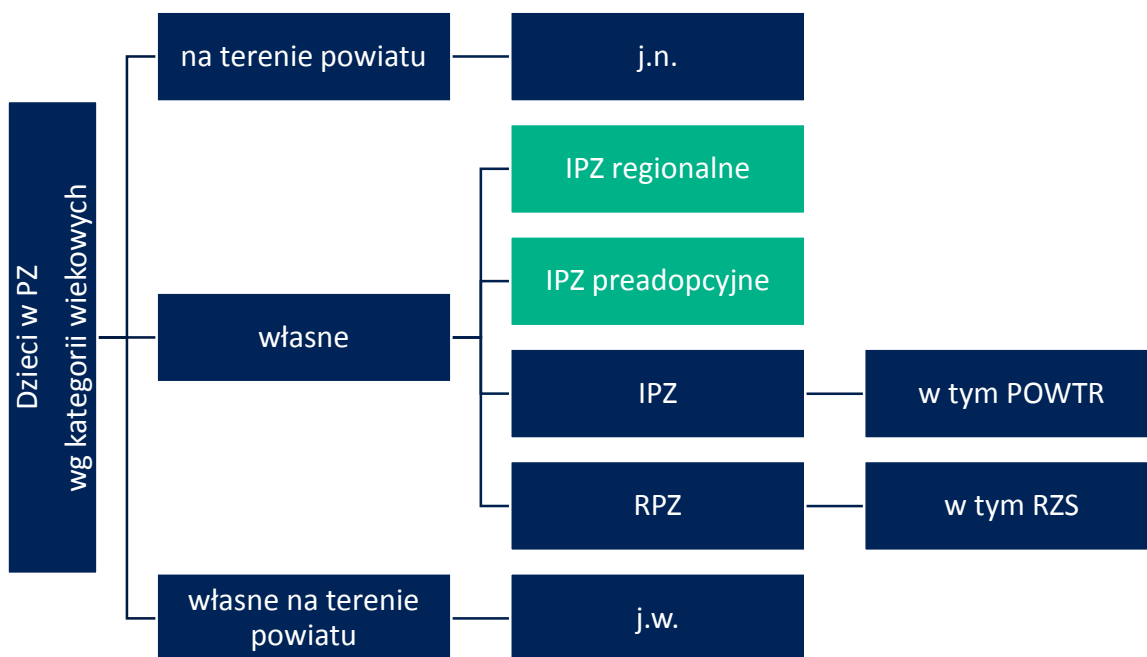
ODTWARZANIE I KOREKTA DANYCH HISTORYCZNYCH

Informacja o przepływach dzieci pomiędzy powiatami zbierana jest dopiero od drugiej połowy 2016 roku, podczas gdy do kalkulacji większości wskaźników niezbędne są dane począwszy od pierwszej połowy 2012 roku. Żeby zachować porównywalność wyników sprzed wprowadzenia

jednorazówki i po jej wprowadzeniu konieczna okazała się rekonstrukcja danych o historycznych przepływach. Ze względów technicznych odtworzono całość tabeli (nazwanej zgodnie z porządkiem regularnego sprawozdania, do którego zapewne jednorazówka wkrótce trafi, tabelą M), jednak najważniejszą wagę merytoryczną ma kilka wybranych danych omówionych w tej części niniejszego aneksu.

Jak pokazuje Schemat 4 jednorazówka informuje tak naprawdę o liczbie dzieci w czterech kategoriach. Dwie z nich są rozłączne i dopełniające się (IPZ oraz RPZ), a pozostałe to podzbiory dwóch wcześniejszych (odpowiednio POWTR i RZS). **Każda z wymienionych czterech kategorii występuje w sześciu rozłącznych i dopełniających się grupach wieku oraz w trzech wariantach rozmieszczenia.** Razem otrzymujemy więc 72 unikalne wartości. Ponadto dodano siódmą grupę wieku będącą sumą wszystkich sześciu (kolejne 12 wartości) oraz dla dzieci własnych wprowadzono dodatkowe dwie kategorie umieszczeń w IPZ: w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych oraz w interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych. Razem daje to 98 różnych wartości, jednak nie każda jest równie ważna z punktu widzenia prowadzonych analiz. Najważniejsze są informacje na temat dzieci własnych ogółem wykorzystywane przy liczeniu większości wskaźników w tym stopnia deinstytucjonalizacji. Ważne są także dzieci na terenie powiatu ogółem oraz dzieci własne i na terenie powiatu w niektórych grupach wiekowych np. tych istotnych przy obliczaniu odsetka małych dzieci w IPZ. Dzieci własne na terenie własnego powiatu ważne są tylko dla pokazania przepływów między powiatami (wskaźniki napływu do IPZ i RPZ), a dezagregacje wiekowe tej grupy nie są nigdzie wykorzystywane. Z tego powodu szacunek dla tego ostatniego wariantu rozmieszczenia nie był zbyt dokładny.

Schemat 4. Koncepcja sprawozdania „Liczba dzieci w pieczy zastępczej - własne i obce” ujmującego dzieci w PZ według miejsca pobytu i gminy pochodzenia (tzw. jednorazówki).



Źródło: Opracowanie własne.

Najdokładniejsze szacunki odnoszą się do dzieci przebywających na terenie powiatu. Można bowiem założyć, że dane dotyczące liczby dzieci wpisywane od 2012 roku do regularnego sprawozdania w tabeli G dotyczą właśnie tego wariantu rozmieszczenia. Przed wprowadzeniem jednorazówki istniały obawy, że część powiatów interpretuje kolumny tabeli G inaczej (na przykład jako odnoszące się do dzieci własnych), ale uzyskały one jedynie minimalne potwierdzenie w danych. W trakcie pierwszej jednorazówki (2H2016), która została przeprowadzona już po złożeniu przez powiaty normalnego sprawozdania, jedynie 62 powiaty wprowadziły liczebności dzieci na swoim terenie inne niż te zaraportowane w tabeli G. Różnice były ponadto najczęściej niewielkie i w znaczącej większości wynikające z błędnego wypełnienia jednorazówki, a nie tabeli G. W kolejnym okresie sprawozdawczym (1H2017) żaden powiat nie popełnił już podobnego błędu. Część zapewne skorygowała tabelę G, a nie jednorazówkę, ale i tak popełniany we wcześniejszych latach błąd w skali całej Polski z tego tytułu nie przekraczał 1% liczby dzieci i dotyczył zapewne co najwyżej kilkunastu powiatów. Można więc było bezpiecznie na podstawie tabeli G policzyć historyczne dane dla tabeli M w części odnoszącej się do dzieci na terenie powiatu ogółem, jak i w poszczególnych grupach wiekowych.

Po wykorzystaniu informacji z tabeli G pozostało oszacowanie liczby dzieci własnych (na terenie powiatu i poza nim) i własnych na terenie powiatu. Ten drugi wariant rozmieszczenia ze względu na małą wagę w całej analizie został uzyskany osobno dla każdej kategorii umieszczenia i grupy wiekowej jako mniejsza liczba z dwóch wartości: dzieci własne i dzieci na terenie powiatu. Dzieci własne w IPZ stanowiły w 2017 roku przeciętnie 78% dzieci w IPZ na terenie powiatu, podczas gdy przyjęta prosta metoda szacunku dla lat 2012-2016 dała w skali Polski wynik 82% (dla RPZ błąd był większy – wymienione wartości wynosiły odpowiednio 84% i 95%). Zawyżona liczba dzieci własnych na terenie powiatu oznacza zaniżenie transferów między powiatami. Z tego powodu otrzymanych wartości przepływów przed 2H2016 nie należy interpretować, co najwyżej jako szacowaną dolną granicę. Co innego różnice w przepływach, czyli różnice między dziećmi własnymi a tymi przebywającymi na terenie powiatu – na podstawie oszacowanych danych historycznych można powiedzieć, czy powiat więcej dzieci wysyłał poza swoje granice niż przyjmował (i o ile), ale nie da się odtworzyć, ile dzieci faktycznie przyjęto i ile wysłano.

Jak wynika z powyższych rozważań, zasadniczy problem rekonstrukcji danych historycznych z jednorazówki za lata 2012-2016 sprowadza się do ustalenia, ile było dzieci własnych w poszczególnych kategoriach umieszczeń ogółem i w poszczególnych grupach wiekowych. Jeśli chodzi o liczbę dzieci ogółem można uzyskać dość dobre wyniki szacunku, jednak podział dzieci na grupy wieku obarczony jest większym błędem. Metody szacowania liczby dzieci własnych ogółem były następujące:

- **Dzieci własne w IPZ (bez POWTR).** Liczba dzieci własnych została oszacowana w oparciu o sumę kosztów IPZ bez POWTR i jednostkowe koszty przebywania dziecka własnego powiatu w IPZ w okresie 2H2016-1H2017. Przy założeniu, że koszt ten względem kosztu ponoszonego przez inne powiaty nie zmienił się, liczba ta powinna odpowiadać liczbie dzieci utrzymywanej przez powiat (wartość kosztu została dla każdego roku skorygowana tak, by suma dzieci własnych odpowiadała znanej sumie dzieci na terenie wszystkich powiatów w Polsce).
- **Dzieci własne w POWTR.** Liczba dzieci własnych została oszacowana analogicznie do dzieci w IPZ bez POWTR w oparciu o sumę kosztów POWTR i jednostkowe koszty przebywania dziecka własnego powiatu w POWTR w okresie 2H2016-1H2017. Jeżeli w tym okresie, w

którym dysponujemy rzeczywistym kosztem na dziecko własne POWTR, żadne dzieci nie przebywały w POWTR, a przebywały w okresie historycznym (przed 2H2016), co wiadomo na podstawie poniesionych przez powiat kosztów, przyjęto jednostkowy koszt pobytu na poziomie średniej ogólnopolskiej.

- **Dzieci własne w RPZ.** Zauważono, że liczba dzieci własnych w poszczególnych kategoriach umieszczeń w ramach RPZ w okresie 2H2016-1H2017 jest proporcjonalna do liczby świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka (tabela A sprawozdania podstawowego). Liczba dzieci równa jest średnio rzecz biorąc w skali Polski i na przestrzeni lat liczbie świadczeń na utrzymanie podzielonej przez 6. Choć w poszczególnych latach dla poszczególnych powiatów występuje znaczne odchylenie od przyjętego szacunku z nie do końca rozpoznanych powodów, dla znaczącej większości powiatów można uzyskać oszacowanie bardzo dokładne.
- **Dzieci własne w ośrodkach regionalnych i preadopcyjnych.** Przyjęto, że liczba dzieci przed 1H2017 była taka sama jak w ostatnim okresie sprawozdawczym. Ze względu na niewielką łączną liczbę dzieci w tego typu ośrodkach (264 w całej Polsce) dokonany szacunek, choć niezbyt dokładny nie wpływa w istotny sposób na poziom jakiegokolwiek wskaźnika.

Dokładność przyjętych metod rekonstrukcji historycznej liczby dzieci własnych zależy w dużym stopniu od poprawności danych dotyczących liczby świadczeń oraz kosztów. Z tego powodu niezbędnym elementem okazała się korekta powyższych danych oparta o algorytmy wyszukujące różnego rodzaju systematyczne błędy. Korekta ta dotyczyła przede wszystkim kosztów, ponieważ tam błędów było najwięcej. Korekta zakładała następujące kroki, które warto szerzej omówić, gdyż dobrze obrazują pojawiające się błędy w sprawozdaniach.

1. Niektóre powiaty wykazywały w ostatnich dwóch okresach sprawozdawczych dzieci własne w IPZ, choć nie raportowały żadnych związanych z tym kosztów lub raportowały koszty symboliczne (poniżej 10 zł). Takim powiatom przyporządkowano łączne koszty w IPZ przy założeniu, że ponoszone są one na poziomie ogólnopolskiej średniej ok. 27 tys. zł na pół roku. Wyniki szacunku prezentuje Tabela 11.
2. Przyjęto założenie, że nigdy nie doszło do „reinstytucjonalizacji”, czyli żaden powiat wcześniej w całości zdeinstytucjonalizowany nie wysyłał w okresie 2H2016-1H2017 dzieci do placówek. Ilekroć zatem raportowane były symboliczne (poniżej 10 zł) koszty w IPZ w sytuacji, gdy powiat posiadał dzieci własne w IPZ w okresie, kiedy były już dostępne szczegółowe dane, przyjmowano zamiast tego koszty z późniejszych okresów. Wyniki szacunku prezentuje Tabela 12.
3. Jeden powiat (chojnicki) raportował systematycznie w kilku okresach, w tym w okresie 2H2016-1H2017, brak kosztów w IPZ, mimo iż gminy zwracały mu wtedy część kosztów. Taka sytuacja wskazuje, że powiat posiadał dzieci własne niewymienione w sprawozdaniu. Zostały mu więc one przypisane na podstawie średnich kosztów gminy, które statystycznie są 5,38 razy mniejsze niż koszty powiatu. Ten przypadek skłonił nas do zbadania związku między kosztami ponoszonymi przez powiat i ponoszonymi przez gminę. Te ostatnie nie powinny teoretycznie przekraczać 50%, ale w praktyce w przypadku kilkunastu powiatów taka sytuacja miała miejsce. Prawdopodobną przyczyną jest tu zaleganie z płatnościami przez gminy, które płacą następnie za kilka okresów. Jedyne powiat, w przypadku którego zdecydowaliśmy się na korektę historycznych danych o kosztach analogiczną do

chojnickiego, to powiat polkowicki. Tam koszty gminy były wyższe od kosztów powiatu systematycznie rok w rok, a raportowany koszt na dziecko był zbyt niski, co wskazuje, że prawdziwa informacja o kosztach zawiera się w kosztach gminnych. Wyniki szacunku – dla powiatu polkowickiego, ponieważ powiat chojnicki w międzyczasie sam poprawił swoje dane – prezentuje Tabela 13.

4. Powyższe korekty w kosztach IPZ prowadzą naturalnie do dopisania powiatom dzieci w oparciu o koszty. Dla 1H2017 i 2H2016 przyjmujemy, że jeżeli powiat deklaruje brak dzieci, a koszty w tych poszczególnych latach są (po korektach) dodatnie, to liczba dzieci w IPZ równa jest sumie poniesionych kosztów podzielonej przez koszt średni na dziecko w IPZ, czyli 26 737 zł. Wynik szacunków prezentuje Tabela 14.
5. Analogiczna reguła jak 1 dla kosztów IPZ wprowadzona została dla POWTR. Powiatom, które miały w dwóch ostatnich okresach sprawozdawczych dzieci własne w POWTR, a nie raportowały kosztów, przypisane zostały koszty wysokości 17 654 zł na dziecko za okres. Wynik szacunków prezentuje Tabela 15.
6. Analogiczna, choć nieco inna reguła jak 2 dla kosztów IPZ wprowadzona została dla POWTR. Możliwe jest, że powiat posiadający dzieci własne w POWTR w dwóch ostatnich okresach nie posiadał ich wcześniej. Jednak sytuacja, w której w jednym roku powiat nie posiada dzieci w POWTR, choć posiadał je rok wcześniej i rok później, wskazuje raczej na błąd w sprawozdaniu niż krótkotrwałe wycofanie się z tej formy opieki. Uzupełnioną wedle tej reguły – poprzez średnią dla sąsiednich okresów – lukę kosztów POWTR prezentuje Tabela 16.
7. Podobnie jak w przypadku reguły 4 dla IPZ dla POWTR również przyporządkowano dzieci w sytuacji, gdy ponoszono koszty opieki, podczas gdy w jednorazówce było zero. Wynik szacunku opartego o przeciętny koszt w POWTR z pkt. 5 prezentuje Tabela 17.

Obok wymienionych reguł dokonano szeregu jednostkowych poprawek w oparciu o dostrzeżone oczywiste błędy lub (częściej) o komunikację z powiatami. Poprawiono:

- Liczbę dzieci własnych i na terenie powiatu w powiatach: aleksandrowskim, drawskim i koszalińskim w 1H2017.
- Koszy w IPZ w Nowym Sączu, powiecie polickim i wolsztyńskim w 1H2017 i 2H2016 oraz bartoszyckim w 1H2017. Ponadto w Poznaniu za okres 2H2015-1H2017.
- Sumę wypłat wynagrodzeń w powiecie siedleckim w 2H2016.
- Liczbę dzieci pobierających świadczenia na kontynuację nauki w powiecie wodzisławskim w 1H2012.
- Liczbę wypłat świadczenia na utrzymanie dziecka w RZN w Świnoujściu w 1H2015.
- Liczbę wypłat świadczenia na utrzymanie dziecka w powiatach włoszczowskim i ropczyko-sędziszowskim w 1H2017 i 2H2016 oraz słupskim w 1H2014.
- Liczbę wypłat świadczenia na utrzymanie dziecka w RDD w powiecie puckim w 1H2014.

Udoskonalona korektami rekonstrukcja historyczna liczby dzieci własnych ogółem w poszczególnych kategoriach umieszczeń pozwoliła na ostatni krok w odtwarzaniu historycznych danych, czyli szacunek liczebności dzieci w poszczególnych grupach wiekowych. W przypadku liczby dzieci w rodzinach zastępczych (RZS oraz w RZN, RZZ i RDD łącznie), która dla wszystkich powiatów utrzymywała się na dodatnim i prawie zawsze na dwucyfrowym poziomie, można

bezpiecznie przyjąć, że struktura wieku dzieci na terenie powiatu i dzieci własnych była identyczna. W przypadku IPZ (oraz przez analogię, choć to mniej istotne POWTR) takie założenie byłoby nadmiernie upraszczające, wyodrębniono więc cztery przypadki:

1. Dla powiatów, które miały w 1H2017 na terenie co najmniej 10 dzieci w placówkach struktura wieku dzieci własnych we wcześniejszym okresie ma odzwierciedlać strukturę na terenie powiatu dla danego roku.
2. Dla powiatów, które w ogóle nie miały dzieci na terenie przed 1H2017, rozkład wieku ogólnopolski za te lata przed 2H2016, kiedy miały dzieci własne wyłącznie poza powiatem.
3. Dla powiatów, które miały w 1H2017 na terenie poniżej 10 dzieci w placówkach, szacowana historyczna struktura wieku dzieci własnych odzwierciedla strukturę wieku dzieci własnych w 1H2017.
4. Dla powiatów, które w 1H2017 nie miały dzieci własnych w placówkach, a miały je we wcześniejszych latach, rozkład ogólnopolski za tamte lata.

Priorytetem przy konstruowaniu powyższych szacunków było możliwie trafne, ale i ostrożne przypisanie powiatowi liczby małych dzieci w IPZ oraz ciągłość rekonstruowanych obserwacji. Założono zgodnie z typową sytuacją, że, jeśli powiat ma małe dzieci w IPZ, to przebywają one na jego terenie. Jednocześnie nie przypisywano powiatom małych dzieci własnych w IPZ, jeśli ani historyczna struktura wieku dzieci na terenie, ani najnowsza struktura nie wskazywały, że takie dzieci w przeszłości były.

NAJWAŻNIEJSZE NAPOTKANE PROBLEMY ZE SPRAWOZDAWCZOŚCIĄ

Opisana we wcześniejszym paragrafie rekonstrukcja i korekta doprowadziły do kilku ważnych wniosków na temat problemów ze sprawozdawczością. Wnioski te wzbogacają dyskusję rozpoczętą przy omawianiu szczegółów koncepcji analitycznej i kontynuowaną w kolejnym podrozdziale, pokazując kolejne miejsca, gdzie statystyki nie obrazują właściwie rzeczywistości w powiatach. Najważniejsze problemy omawiamy poniższe punkty.

- Niejednokrotnie zdarza się, że **powiaty wpisują całkowicie mylną wartość** – dodatkowe zero, zdublowanie tej samej cyfry, czy nawet pomylenie rubryki. Wszystko to powoduje nieraz daleko idące zafałszowanie statystyk jednostkowych oraz zagregowanych. Tego typu przypadki da się wychwycić, ale wymaga to prowadzenia czasochłonnnych czynności sprawdzających.
- Zdarza się, że **powiaty nie wypełniają niektórych rubryk**, wpisując 0 lub jakąś przypadkową pojedynczą cyfrę. Z tego powodu w danych występują luki, nie zawsze dające się łatwo załatać, szczególnie w sytuacji, gdy 0 jest jak najbardziej dopuszczalną wartością.
- Innego rodzaju charakter mają błędy w kosztach. Napotkaliśmy dwa najważniejsze rodzaje, które w istotny sposób rzutują na ich szacunek zarówno w poszczególnych powiatach, jak i w całej Polsce. Prawdopodobnie koszty w IPZ są z tego powodu przeszacowane o ok. 200 zł (taka jest mniej więcej różnica między szacowanym kosztem IPZ z danych i z badania CAWI). Po pierwsze **powiaty, które mają na swoim terenie placówki socjalizacyjno-interwencyjne zgłaszają niekiedy ich koszty dwa razy** – jako socjalizacyjne raz i jako interwencyjne drugi raz. Taki był przypadek Poznania. Po drugie **powiaty, które przyjmują do siebie do placówek dzieci spoza powiatu mogą deklarować koszty pobytu także**

tych dzieci, mimo iż teoretycznie powinny deklarować tylko koszty dzieci własnych, bo jedynie te faktycznie ponoszą. Jednak przypadek powiatu polickiego wskazuje, że raportowano całościowy koszt placówki, a do tego dodawano jeszcze koszt dzieci własnych poza powiatem.

- Powiaty niejednokrotnie nie wpisują dzieci w jednorazówce, mimo że ponoszą koszty ich utrzymania. Ponadto liczne powiaty, które zostały odwiedzone w ramach projektu deklarowały na spotkaniach inną liczbę dzieci niż wpisana była w sprawozdaniu. Różnice wynikały z pomylenia rubryk lub definicji dzieci własnych, dzieci na terenie powiatu i dzieci własnych na terenie powiatu. Z jakiegoś względu **dodatkowe sprawozdanie przysparza sporo trudności** – szacować można, że jeden na 3-4 powiaty wypełnia je z jakimś mniejszym lub większym błędem.
- Nie wiadomo, czym dokładnie są porady specjalistów. **Pytanie o poradnictwo specjalistyczne jest przez powiaty bardzo różnie rozumiane.** W jednych w tej rubryce odnotowywane są wyłącznie spotkania z psychiatrą lub wykwalifikowanym terapeutą, które organizuje powiat, a gdziekolwiek każda rozmowa dziecka z etatowym pedagogiem PCPR jest odnotowywana jako porada. Należy się spodziewać nasilenia zjawiska wpisywania rozmów jako porad wraz z wdrożeniem narzędzia i uświadomieniem przez powiaty wpływu tej statystyki na jakość PZ.
- **Odsetek rodzin objętych wsparciem koordynatora przekracza niekiedy 100% i wykazuje się dużą zmiennością.** Powody tego stanu rzeczy zdiagnozowano dwa, choć wydaje się, że nie wyczerpują one możliwych przyczyn. Po pierwsze w sytuacji odejścia koordynatora z pracy, koordynowane przezeń rodziny liczą się do statystyk na równi z rodzinami, które trafiły po opiekę nowego koordynatora (czyli tymi samymi rodzinami). Po drugie powiaty mogą zatrudniać zbyt dużo koordynatorów, żeby wykorzystać dotację na ten cel tak, że w efekcie na rodzinę przypada więcej niż jeden koordynator. Takich przypadków w 1H2017 było 14, największa wartość odsetka rodzin koordynowanych dla powiatu szamotulskiego wyniosła 160%. Wyników tego typu nie ma w narzędziu, bo wskaźnik obliczany jest tak, że jego wartość nie może przekroczyć 100%, tym niemniej problemy z danymi pozostają, w efekcie prawdopodobnie odsetek rodzin koordynowanych jest nieco przeszacowany. Wysoka zmienność to osobny problem – zdarzały się powiaty, gdzie występowały skoki okres do okresu rzędu kilkudziesięciu pkt. proc. Pojawiały się trendy wzrostu i spadku, których – wedle informacji PCPR – nie było, bo liczba rodzin objętych opieką koordynatora od lat utrzymuje się na zbliżonym poziomie.
- Wartość wskaźnika zagęszczenie dzieci własnych w IPZ dla poszczególnych powiatów jest niekiedy zaburzona za względu na to, że niektóre jednostki samorządowe raportują jako odrębne placówki instytucje na różnych piętrach tego samego budynku, a inne, które mają zespół placówek w różnej lokalizacji raportują je jako jedną sumując liczbę wychowanków pod ich opieką, co automatycznie zawyża im wartość wskaźnika „zagęszczenie dzieci w IPZ”. Dla tego drugiego przypadku wyróżniającym się przykładem jest powiat będziński, który osiąga wartość 110 dla wskaźnika „zagęszczenie dzieci w IPZ”, tylko dlatego, że prowadząc Dom Dziecka im. Dominika Savio w Sarnowie, który ma placówkę macierzystą oraz 4 filie, raportuje je jako jedną placówkę.

W odpowiedzi na dostrzeżone problemy proponujemy szereg rekomendacji zmierzających do poprawy jakości zbieranych danych. Rekomendacje w tym miejscu przedstawiane ograniczają się do już zbieranych, choć w niedoskonały sposób, informacji. Zbieraniu nowych danych poświęcona jest część rekomendacyjna kolejnego podrozdziału. Przedstawione poniżej rekomendacje mają charakter niezależny od siebie i niekoniecznie komplementarny – omówione problemy można rozwiązywać innymi drogami. Proponowane rozwiązania uszeregowane zostały poczynając od tych najogólniejszych:

1. Lepiej byłoby zbierać dane jednostkowe niż zagregowane. Agregacja na poziomie powiatu przyczynia się do błędów, ponieważ jest dla powiatów dodatkowym zdaniem, z którego nie zawsze potrafią się wywiązać. Co innego dysponować informacjami, a co innego umieć je sprawnie przetwarzać. Dodatkowym atutem jednostkowych danych byłoby zachowanie znacznie większej ilości informacji użytecznych w badaniu PZ.
2. Powiaty powinny wysyłać do centralnego rejestru zanonimizowane dane dotyczące przebywających w PZ dzieci. Na temat każdego dziecka byłaby informacja o tym, gdzie przebywa i na terenie którego powiatu, kiedy się urodziło, w której jest klasie, jaki był powód, że trafiło do pieczy, itd. Takie podejście do statystyki dotyczącej PZ miałoby dwie zasadnicze zalety oprócz unikania błędów. Po pierwsze byłoby prostsze dla powiatów, gdyż wymagałoby przekazania informacji, które i tak przetwarzają na własny użytek. Po drugie skłoniłoby do zbierania w jednym miejscu wszystkich kluczowych informacji na temat dziecka i przekazywaniu ich właściwym podmiotom we właściwym momencie, co poprawiłoby jakość pracy służb pomocy dziecku i rodzinie. Warto jednak zwrócić uwagę, że niezależnie od tego czy dziecko trafi do pieczy zastępczej czy od razu do placówki spoza tego systemu, należałoby śledzić jego dalsze losy, po to, aby w sytuacji kiedy trafia np. do placówki ochrony zdrowia i znika ze statystyk MRPiPS, jego sytuacja była nadal monitorowana. Rozszerzenie i zintegrowanie dostępnych danych o informacje z gmin i innych systemów np. pomocy społecznej czy edukacji mogłoby w przyszłości dać pełniejszy obraz działania systemu opieki nad dzieckiem i rodziną.
3. Analogiczny zanonimizowany rejestr powinien dotyczyć placówek oraz podmiotów RPZ. Jednostkowe dane o wynagrodzeniach, kosztach, świadczeniach itp. wyczerpywałyby praktycznie (wraz z danymi z pkt. 2) wszystkie najważniejsze dotychczas zbierane informacje w sposób łatwy do późniejszego przetwarzania i umożliwiający prowadzenie dużo bardziej zaawansowanych badań prowadzących do polepszenia opieki.
4. Niezależnie od kształtu przyszłego systemu zbierania danych, jak i w systemie dzisiejszym, niezbędne są reguły walidacyjne weryfikujące poprawność wprowadzanych danych. Nie chodzi przy tym tylko o niedopuszczenie wprowadzania określonych wartości np. ujemnych wynagrodzeń, co pokazywanie powiatom po wypełnieniu sprawozdania, które jego elementy budzą wątpliwości. Bardziej miękką metodą można osiągnąć łatwiej lepszy efekt niż wybierając sztywne reguły które, jednocześnie umożliwiają wpisanie rzeczywistych wartości i zarazem nie dopuszczają do oczywistych błędów, co czasem bywa (paradoksalnie) niemożliwe do pogodzenia. W pytaniu mającym zmusić wpisującego dane do ich ponownego potwierdzenia w wątpliwych przypadkach można by wykorzystywać (w

zależności od zmiennej) odniesienie do średniej krajowej lub do wartości podanej przez powiat w zeszłym roku.

5. Dla powiatów powinna istnieć łatwo dostępna ścieżka poprawy wpisywanych danych. Po udostępnieniu wszystkim powiatom narzędzia i ujawnieniu powszechnie błędów w sprawozdaniach, powstanie prawdopodobnie chęć do ich korekty. W narzędziu powinna się znaleźć informacja, jak poprawić dane. Mogłoby to polegać na skorygowaniu sprawozdania podstawowego i/lub jednorazówki, które powiat na skierowaną e-mailem prośbę otrzymywałby – tylko ze swoimi danymi – w identycznej formie, w jakiej dane te wychodzą z MRPiPS, by trafić do narzędzia. Do nadesłanych poprawek wymagane byłoby krótkie uzasadnienie potwierdzające konieczność wprowadzenia zmian. Nowe dane mogłyby być łatwo podmienione za stare, najpierw w zbiorczym pliku, a później przniesione ze zbiorczego pliku do narzędzia.
6. Należałoby zmienić mylące pytania w jednorazówce. Po pierwsze, choć kategorie dzieci własnych, dzieci własnych na terenie własnego powiatu i dzieci na terenie powiatu wydają się same w sobie jasne, to jednak podane razem mogą się łatwo pomylić ze względu na to, że nie od razu wiadomo, co w czym się zawiera. Prostsze byłyby kategorie wykluczające się, które naturalnie później można sumować. Pozostałoby więc pytanie o dzieci własne na terenie własnego powiatu, ale w kolejnym kroku pytać należy o dzieci spoza powiatu na terenie powiatu oraz o dzieci własne poza powiatem. Po drugie należałoby wyłączyć POWTR i RZS tak, by kolejne kategorie naturalnie się sumowały. Dzisiejsze pytanie o POW razem z POWTR prowokuje do wpisania POWTR tylko w drugiej kolumnie, jeżeli w umyśle osoby wypełniającej sprawozdanie istnieje silne rozróżnienie między placówkami rodzinnymi a socjalizacyjnymi.
7. Trzeba w sposób klarowny zdefiniować, czym są porady specjalistów i kiedy powiat ma prawo wpisywać je do sprawozdania. Taką informację należy umieścić w formularzu służącym do zbierania danych i/lub w instrukcji do jego wypełniania.
8. Należałoby przeanalizować powiaty, które zadeklarowały odsetek rodzin koordynowanych przekraczający 100% oraz te, gdzie wskaźnik rodzin koordynowanych charakteryzuje się nadmierną zmiennością. Wystarczyłoby poproszenie wybranych kilku wyjaśnienie i wyciągnięcie z tych wyjaśnień wniosków, co powoduje tak daleko idącą niestabilność wskaźnika.
9. W tabeli G. Dzieci w pieczy zastępczej (część 2) raportowane są małoletnie matki, ale z danych nie wynika wprost, ile dzieci i w jakim wieku należałoby ewentualnie odjąć od liczby najmłodszych dzieci np. w IPZ. Dane dotyczące małoletnich matek i ich dzieci (także ich wieku) powinny być raportowane osobno.
10. Należy zmienić sposób raportowania w zakresie liczby placówek tak, by nie raportowano jako jednej placówki kilku filii znajdujących się w innych obiektach ani jako kilku placówek, jeśli mają one siedzibę w tym samym budynku tyle że na innych piętrach.

7.2 ROZWÓJ NARZĘDZIA W PRZYSZŁOŚCI

By ocena postępów deinstytucjonalizacji i ogólnie jakości PZ była pełniejsza narzędzie nie tylko musi zbierać poprawne dane, ale także warto rozszerzyć ich zakres. Nie chodzi przy tym w pierwszej

kolejności o rozszerzenie sprawozdawczości, lecz o lepsze zadawanie pytań, które i tak są powiatom zadawane. Poprawienie tym sposobem istniejących wskaźników powinno poprzedzać dalszą rozbudowę narzędzia o kolejne. Tylko pokazując dane we właściwy sposób narzędzie uzyska odpowiednią wiarygodność, by stanowić punkt odniesienia dla decyzji. Dodawanie nowych wskaźników samo w sobie tej wiarygodności nie powiększa, jeśli nadal będą one oparte na błędnych (por. wcześniejszy podrozdział) lub niekompletnych danych.

POTENCJAŁ DO POPRAWY ISTNIEJĄCYCH WSKAŹNIKÓW

Wszystkie wskaźniki, które trafiły do indeksu jakości PZ uchwytują jakiś kawałek rzeczywistości systemu PZ w Polsce. Niektóre jednak dają obraz bardzo rozmyty i podawanie przez powiaty 100% poprawnych danych niewiele tu pomoże. Poniżej przedstawiono listę problematycznych wskaźników oraz brakujących zmiennych:

- **Wynagrodzenia.** We wskaźniku chodziło o pokazanie, ile przeciętnie powiaty płacą rodzicom zastępczym. Takie dane nie są jednak zbierane – zamiast tego mamy informacje, które niewiele mówią. Należałoby pytać w sprawozdaniu wprost o przeciętne miesięczne wynagrodzenie w rodzinach zastępczych funkcjonujących na terenie powiatu oraz o najniższe i najwyższe wynagrodzenie miesięczne. Na podstawie rozmów przeprowadzonych w 50 powiatach wiadomo, że taka wiedza jest w posiadaniu PCPR.
- **Świadczenia fakultatywne.** Niektóre powiaty nie wypłacają świadczeń fakultatywnych lub wypłacają symboliczne w skali powiatu wartości, dlatego że dysponują środkami zewnętrznymi (względem PCPR – mogą być to nadal środki powiatu), które wydatkowane są na identyczne cele – wypoczynek dzieci i remonty lub udzielają tego świadczenia „w naturze” poprzez współpracę np. z Caritas, które dysponuje ośrodkiem wypoczynkowym. Dodatkowe środki publiczne na te cele przekazywane do wychowanków inną drogą niż za pośrednictwem PCPR (od Urzędu Marszałkowskiego, Rady Miasta itp.) także powinny być odnotowywane w sprawozdaniu. Warto zastosować wytyczne, które pozwoliłyby również na wycenę świadczeń „w naturze” w taki sam sposób w każdym z powiatów.
- **Koordynatorzy.** Intencją funkcjonujących w narzędziu wskaźników dotyczących koordynatorów było ustalenie, ile rodzin zastępczych objętych jest stałą opieką ze strony odpowiednio przygotowanych do tego pracowników, którzy mają na to wystarczający czas. W typowej sytuacji za takiego pracownika należy uznać koordynatora. Jednak pracownicy socjalni niebędący koordynatorami także mogą pełnić ich rolę i niewielka liczba koordynatorów nie musi oznaczać słabego wsparcia. Dla pełniejszego obrazu należałoby pytać o wszystkich pracowników socjalnych lub koordynatorów, których podstawowym zadaniem jest pomaganie rodzinom zastępczym. Należałoby także, w sytuacji kiedy rodzina jest pod opieką np. pracownika socjalnego czy specjalisty pracy z rodziną, zbierać dane o liczbie rodzin przypadających na 1 pracownika, gdyż w powiatach występują znaczące rozbieżności pomiędzy liczbą RZ lub RDD pod opieką koordynatora a ich liczbą pod opieką innych pracowników Organizatora czy PCPR np. 15 do 45.
- **Szkolenia.** Informacja o szkoleniach dla rodziców jest dalece niepełna. Ze statystyk wynika, że 55 powiatów w ciągu ostatnich trzech lat nie przeprowadziło żadnych szkoleń, a 24 nie przeprowadziły ani razu żadnego szkolenia od stycznia 2012 roku. W grupie tej znajdują

się również powiaty, które całkowicie lub prawie całkowicie się zdeinstytucjonalizowały. Nie jest prawdopodobne, że w tych miejscach od 6 lat nie odbyło się ani jedno szkolenie. Jak wynika z dyskusji z powiatami w trakcie badania, szkolenia są przeprowadzane tylko powiat za nie płaci, przynajmniej nie ze środków dedykowanych wyłącznie temu celowi. Za szkolenia płaci Marszałek Województwa, fundacja, albo powiat zatrudnia osoby, do obowiązków których należy także przeprowadzanie szkoleń. Wszystkie wymienione sytuacje nie znajdują odbicia w zbieranych danych. Wprowadzenie możliwości wyceniania lub raportowania środków przeznaczanych na szkolenie przez podmioty trzecie powinno wiązać się z przyjęciem jednej, jasnej zasady jak należy takie dane raportować i jak szacować wartość szkolenia.

- **Przeniesienia z RPZ do IPZ.** Informacja o przeniesieniach z RPZ do IPZ podawana w sprawozdaniu nie rozdziela przeniesień z pogotowania rodzinnego do placówki od sytuacji, w której dziecko zostało umieszczone w RPZ, ale rodzina się nie utrzymała. Dla rozszerzenia zakresu wskaźnika przeniesień poprzez objęcie nim wszystkich rodzin, a nie tylko RZS, potrzebne jest zbieranie danych o przeniesieniach z pogotowi rodzinnych do IPZ.
- Ponadto brakuje danych o **liczbie dzieci własnych w RZZ, RZN i RDD** przez co tam, gdzie to konieczne korzystać trzeba z szacunków. Choć pytanie o dzieci w rodzinach zastępczych z dodatkowym wydzielaniem RZS daje minimum informacji koniecznych do policzenia stopnia DeI, kilka wskaźników można by lepiej zdefiniować lub dokładniej policzyć, gdyby te liczby były znane.
- W odniesieniu do analizy dotyczącej **kosztów RPZ i IPZ** pojawić się może zarzut, że jest ona niekompletna, ponieważ nie obejmuje kosztów działalności Organizatora o charakterze wsparcia/nadzoru (np. specjaliści będący na etacie i świadczący różnego rodzaju pomoc psychologiczną) oraz kosztów administracyjnych. Takie ogólne koszty mogą być różne w zależności od rodzaju pieczy, ponieważ pewne działania Organizatora podejmowane są tylko w odniesieniu do IPZ bądź RPZ. Szacunek ekonometryczny dokonany na potrzeby projektu pokazał, że PCPR (MOPR-y wyłączono z badania ze względu na odmienną strukturę kosztów) ponosi koszt administracyjny o ok. 100 zł wyższy miesięcznie na dziecko, jeżeli jest ono w pieczy rodzinnej niż gdy jest w instytucjonalnej. Nie jest to bardzo znacząca kwota, ale szacunek może być obciążony błędem, a z pewnością rzeczywiste wartości bardzo różnią się między powiatami.

POTENCJAŁ DO STWORZENIA NOWYCH WSKAŹNIKÓW

W narzędziu ogólnie niedoreprezentowane są wskaźniki mierzące wyniki pracy z dziećmi. W trakcie prac badawczych powstało szereg wskaźników odpowiadających na ten problem oraz wiele rzucających potencjalnie trochę nowego światła na jakość PZ w Polsce i na wyzwania, z którymi muszą mierzyć się powiaty. Efektem tych prac jest lista wskaźników do potencjalnego wykorzystania przy rozwoju narzędzia. Prezentuje ją Tabela 10.

Tabela 10 Lista wskaźników do wykorzystania w przyszłości.

Nazwa wskaźnika	Wzór
Granty UE	Pozyskiwanie dodatkowych środków z UE na PZ do nakładów na PZ

Dziedziczenie PZ	Udział dzieci w PZ, których co najmniej jedno z rodziców jest lub było w PZ
Dzieci z FAS	Udział dzieci z FASD w PZ
Dzieci niepełnosprawne	Udział dzieci niepełnosprawnych w PZ
Procedury umieszczania	Średnia liczba dopełnionych procedur umieszczania (por. niżej) do liczby tych procedur (8)
Procedury umieszczania 1	Udział dzieci umieszczonych wraz z informacją o sytuacji prawnej
Procedury umieszczania 2	Udział dzieci umieszczonych wraz z informacją o sytuacji rodzinnej
Procedury umieszczania 3	Udział dzieci umieszczonych wraz z odpisem aktu urodzenia
Procedury umieszczania 4	Udział dzieci umieszczonych wraz z dokumentacją orzeczenia sądu o umieszczeniu w PZ
Procedury umieszczania 5	Udział dzieci umieszczonych wraz z dokumentacją o stanie zdrowia
Procedury umieszczania 6	Udział dzieci umieszczonych wraz z dokumentacją szkolną
Procedury umieszczania 7	Udział dzieci umieszczonych wraz z udokumentowaną diagnozą psychofizyczną
Procedury umieszczania 8	Udział dzieci umieszczonych wraz z pisemnym planem pracy z rodziną
Dzieci w ZOL	Udział dzieci w PZ przebywających w ZOL
Sprawdzian szóstoklasisty[PZ]	Średni wynik na teście szóstoklasisty w PZ
Sprawdzian szóstoklasisty[IPZ]	Średni wynik na teście szóstoklasisty w IPZ
Sprawdzian szóstoklasisty[RPZ]	Średni wynik na teście szóstoklasisty w RPZ
Egzamin gimnazjalny [PZ]	Średni wynik na egzaminie gimnazjalnym w PZ
Egzamin gimnazjalny [IPZ]	Średni wynik na egzaminie gimnazjalnym w IPZ
Egzamin gimnazjalny [RPZ]	Średni wynik na egzaminie gimnazjalnym w RPZ
Podejścia do matury [PZ]	Odsetek osób w PZ, które podeszły do matury do liczby dzieci w wieku poniżej 18. roku życia

Podejścia do matury [IPZ]	Odsetek osób w IPZ, które podeszły do matury do liczby dzieci w wieku poniżej 18. roku życia
Podejścia do matury [RPZ]	Odsetek osób w RPZ, które podeszły do matury do liczby dzieci w wieku poniżej 18. roku życia
Zdawalność matury [PZ]	Edukacja: Liczba osób, które zdały maturę do liczby dzieci w wieku poniżej 18. roku życia [PZ]
Zdawalność matury [IPZ]	Edukacja: Liczba osób, które zdały maturę do liczby dzieci w wieku poniżej 18. roku życia [RPZ]
Zdawalność matury [RPZ]	Edukacja: Liczba osób, które zdały maturę do liczby dzieci w wieku poniżej 18. roku życia [IPZ]
Ucieczki [PZ]	Liczba ucieczek z PZ do liczby dzieci w PZ w wieku 14-24
Ucieczki [IPZ]	Liczba ucieczek z IPZ do liczby dzieci w IPZ w wieku 14-24
Ucieczki [RPZ]	Liczba ucieczek z RPZ do liczby dzieci w RPZ w wieku 14-24
Wykroczenia [PZ]	Liczba wykroczeń popełnianych przez dzieci w PZ do liczby dzieci w PZ w wieku 14-24
Wykroczenia [IPZ]	Liczba wykroczeń popełnianych przez dzieci w IPZ do liczby dzieci w IPZ w wieku 14-24
Wykroczenia [RPZ]	Liczba wykroczeń popełnianych przez dzieci w RPZ do liczby dzieci w RPZ w wieku 14-24
Przestępstwa [PZ]	Liczba przestępstw popełnianych przez dzieci w PZ do liczby dzieci w PZ w wieku 14-24
Przestępstwa [IPZ]	Liczba przestępstw popełnianych przez dzieci w IPZ do liczby dzieci w IPZ w wieku 14-24
Przestępstwa [RPZ]	Liczba przestępstw popełnianych przez dzieci w RPZ do liczby dzieci w RPZ w wieku 14-24
Skuteczność usamodzielnienia [PZ]	Udział wychowanków PZ, którzy zrealizowali plan usamodzielniania wśród dzieci po 18. roku życia opuszczających PZ
Skuteczność usamodzielnienia [IPZ]	Udział wychowanków IPZ, którzy zrealizowali plan usamodzielniania wśród dzieci po 18. roku życia opuszczających PZ
Skuteczność usamodzielnienia [RPZ]	Udział wychowanków RPZ, którzy zrealizowali plan usamodzielniania wśród dzieci po 18. roku życia opuszczających PZ
DPS [PZ]	Liczba dzieci w PZ przeniesionych po ukończeniu 18. roku życia do DPS do liczby dzieci w PZ
DPS [IPZ]	Liczba dzieci w IPZ przeniesionych po ukończeniu 18. roku życia do DPS do liczby dzieci w IPZ
DPS [RPZ]	Liczba dzieci w RPZ przeniesionych po ukończeniu 18. roku życia do DPS do liczby dzieci w RPZ

Wsparcie mieszkaniowe	Średnia ważona wskaźników Mieszkania i Świadczenia mieszkaniowe (świadczenia przeliczone na mieszkania)
Mieszkania	Liczba miejsc w mieszkaniach przeznaczonych dla usamodzielnionych wychowanków do liczby dzieci w PZ
Świadczenia mieszkaniowe	Dopłaty mieszkaniowe dla usamodzielnionych wychowanków do liczby dzieci w PZ
Zatrudnienie [PZ]	Liczba wychowanków, którzy znaleźli pracę w ciągu roku od opuszczenia PZ do liczby dzieci opuszczających PZ w poprzednim roku
Zatrudnienie [IPZ]	Liczba wychowanków, którzy znaleźli pracę w ciągu roku od opuszczenia IPZ do liczby dzieci opuszczających IPZ w poprzednim roku
Zatrudnienie [RPZ]	Liczba wychowanków, którzy znaleźli pracę w ciągu roku od opuszczenia RPZ do liczby dzieci opuszczających RPZ w poprzednim roku

Poniższe punkty prezentują krótkie uzasadnienia zastosowania użytych w tabeli wskaźników:

- Granty UE pokazują, ile środków udało się powiatom pozyskać na rozwój PZ. Ta informacja może być użyteczna dla innych powiatów.
- Dziedziczenie PZ, FAS i dzieci niepełnosprawne powiedzą więcej o problemach dzieci w PZ
- Procedury umieszczania mierzą przepływ informacji w ramach systemu opieki zastępczej. Teoretycznie obowiązkowe procedury w praktyce często nie są dotrzymywane, narzędzie mogłoby to oceniać
- dzieci w ZOL oraz dzieci usamodzielniane do DPS to sygnał ostrzegawczy świadczący o potencjalnej niewydolności systemu opieki
- sprawdzian szóstoklasisty, egzamin gimnazjalny lub ich odpowiedniki w przyszłości oraz podejścia do matury to ważne sygnały, jak radzą sobie z nauką dzieci w PZ
- przestępstwa i wykroczenia także są potencjalnym sygnałem niewystarczającego wsparcia zarówno dla dzieci, jak i ich opiekunów
- skuteczność usamodzielnienia, zatrudnienie i wsparcie mieszkaniowe to wskaźniki badające nakłady i wyniki związane z procesem usamodzielnienia wychowanków PZ

REKOMENDACJE DOTYCZĄCE ROZSZERZENIA ZBIERANYCH DANYCH

Dwa poprzednie podrozdziały w naturalny sposób prowadzą do rekomendacji zmierzających do rozszerzenia zbieranych danych. Tak jak w przypadku rekomendacji dotyczących sposobów zbierania przedstawione zostaną w punktach rozpoczynających się od kwestii najogólniejszych.

1. Dotychczasowa sprawozdawczość jest już bardzo obszerna, dlatego dane powinny być zbierane w ten sposób, by nie dodawać powiatom pracy. **Idealnie byłoby, gdyby korzystać z danych, które powiaty powinny i tak zbierać w tej formie, w której są**

zbierane. Powiaty prowadzą na własne potrzeby rejestry dzieci, rodzin zastępczych i placówek. Gdyby w podobny sposób zbierane były statystyki – poprzez agregację wysyłanych przez powiaty jednostkowych danych, dodanie informacji o wynikach dziecka w szkole czy o znalezieniu przezeń pracy nie byłoby problemem.

2. Stworzenie kartotek dzieci, rodzin i placówek dla celów statystycznych powinno dokonać się we współpracy z powiatami tak, **by kartoteki służyły powiatom także do własnych celów.** Dane używane na co dzień są najmniej narażone na pomyłki, bo są naturalnie nieustannie weryfikowane.
3. Należy rozszerzyć sprawozdawczość o wynagrodzenia rodziców zastępczych, które wypłaca powiat w przeliczeniu na rodzinę zawodową i RDD.
4. Należy odnotowywać w sprawozdaniu informację o świadczeniach fakultatywnych wypłacanych wychowankom ze środków publicznych niebędących środkami w dyspozycji PCPR.
5. Należy zbierać informację o liczbie pracowników niebędących koordynatorami w przeliczeniu na pełne etaty i/lub ich wynagrodzeniach, których podstawowym zadaniem jest opieka nad rodzinami zastępczymi, czyli działanie ekwiwalentne względem koordynatora.
6. Należy zbierać informację o wszystkich szkoleniach rodziców zastępczych przeprowadzonych na terenie powiatu, które finansowane były ze środków publicznych. Należy przy tym wpisywać ekwiwalent kosztowy dla szkoleń, które prowadził pracownik PCPR w ramach swoich obowiązków służbowych.
7. Należy zbierać informację o przeniesieniach z pogotowia rodzinnych do IPZ.
8. W jednorazówce powinna znaleźć się informacja dotycząca liczby dzieci w RZN, RZZ i RDD przynajmniej ogółem jeśli nie w dezagregacjach wiekowych.
9. W celu pełniejszego i bardziej miarodajnego obrazu pieczy zastępczej w jednorazówce należałoby wyodrębnić placówki interwencyjne (także miejsca interwencyjne w placówce socjalizacyjnej) i rodziny zastępcze o charakterze pogotowia rodzinnego.
10. Warto również rozważyć wliczanie w przypadku niepublicznych placówek IPZ środków pozyskiwanych przez podmioty prowadzące na ten cel do średnich kosztów utrzymania gdyż niewliczanie tych kosztów powoduje zaniżanie rzeczywistego kosztu pobytu dziecka w placówce.
11. Dla pełnego obrazu wpływu deinstytucjonalizacji na finanse publiczne warto zbierać dane o tym, jak koszty ogólne organizatora rozkładają się pomiędzy różne formy pieczy. Zbieranie takich informacji musiałoby się jednak odbywać w sposób wystandaryzowany i dobrze przemyślany ze szczególnym uwzględnieniem poszanowania dla czasu i umiejętności osób wypełniających sprawozdanie.

7.3 TABELLE PREZENTUJĄCE DOKONANE KOREKTY W DANYCH

Tabela 11 Dopisane koszty w IPZ.

Nazwa powiatu	rok	półrocze	dopisana wartość kosztów w IPZ
bolesławiecki	2016	2	1 229 902
brodnicki	2016	2	1 058 087

radziejowski	2016	2	366 536
gorzowski	2016	2	461 433
sulęciński	2016	2	695 162
łódzki wschodni	2016	2	240 633
oświęcimski	2016	2	2 362 885
suski	2016	2	158 170
łosicki	2016	2	767 806
płocki	2016	2	454 495
przysuski	2016	2	106 948
brzeski (opolskie)	2016	2	2 593 489
sejneński	2016	2	53 474
m. Gliwice	2016	2	1 978 538
tarnogórski	2016	2	989 269
kępiński	2016	2	133 685
leszczyński	2016	2	26 737
górowski	2017	1	294 107
oleśnicki	2017	1	1 283 376
ząbkowicki	2017	1	969 159
radziejowski	2017	1	374 376
gorzowski	2017	1	461 433
łódzki wschodni	2017	1	187 159
oświęcimski	2017	1	2 091 992
przysuski	2017	1	106 948
grodziski (wielkopolskie)	2017	1	449 509
kępiński	2017	1	133 685

Źródło: Szacunki własne.

Tabela 12 Uzupełnione wstecz koszty w IPZ zgodnie z założeniem o braku „reinstytucjonalizacji”.

Nazwa powiatu	rok	półrocze	Uzupełnione wstecz koszty w IPZ
górowski	2012	1	230 620
lwówecki	2012	1	213 640
golubsko-dobrzyński	2012	1	175 847
inowrocławski	2012	1	5 069 277
mogileński	2012	1	24 542
nakielski	2012	1	293 088
radziejowski	2012	1	368 884
żniński	2012	1	1 138 847
biłgorajski	2012	1	1 511 919
parczewski	2012	1	231 105
gorzowski	2012	1	447 633
sulęciński	2012	1	186 645
łęczycki	2012	1	541 833
łowicki	2012	1	460 636
łódzki wschodni	2012	1	342 148
opoczyński	2012	1	416 920
pajęczański	2012	1	95 308
radomszczański	2012	1	977 552
tomaszowski (łódzkie)	2012	1	701 608
wieruszowski	2012	1	254 032
nowotarski	2012	1	495 424
suski	2012	1	129 651
białobrzeski	2012	1	245 261
grójecki	2012	1	598 825
kozienicki	2012	1	817 527
makowski	2012	1	40 269
nowodworski (mazowieckie)	2012	1	346 984
ostrołęcki	2012	1	557 949
ostrowski (mazowieckie)	2012	1	262 713
płocki	2012	1	194 482
przasnyski	2012	1	322 881
szydłowiecki	2012	1	166 529
warszawski zachodni	2012	1	875 725
żuromiński	2012	1	160 005
brzeski (opolskie)	2012	1	2 280 085
krapkowicki	2012	1	331 311
bieszczadzki	2012	1	131 667

brzozowski	2012	1	421 047
jarosławski	2012	1	837 339
łańcucki	2012	1	577 459
mielecki	2012	1	284 177
augustowski	2012	1	292 304
bielski (podlaskie)	2012	1	330 471
grajewski	2012	1	253 673
kolneński	2012	1	122 189
sejneński	2012	1	53 474
sokółski	2012	1	565 402
wysokomazowiecki	2012	1	22 400
chojnicki	2012	1	464 034
pucki	2012	1	513 402
starogardzki	2012	1	468 387
bieruńsko-lędziński	2012	1	426 962
myszkowski	2012	1	304 112
m. Świętochłowice	2012	1	887 973
tarnogórski	2012	1	655 936
m. Żory	2012	1	77 006
kielecki	2012	1	980 262
pińczowski	2012	1	146 439
iławski	2012	1	729 676
piski	2012	1	299 861
węgorzewski	2012	1	218 915
gnieźnieński	2012	1	1 525 426
grodziski (wielkopolskie)	2012	1	171 738
kępiński	2012	1	16 843
koniński	2012	1	14 873
kościański	2012	1	29 531
krotoszyński	2012	1	47 124
leszczyński	2012	1	60 799
międzychodzki	2012	1	250 766
nowotomyski	2012	1	155 047
ostrzeszowski	2012	1	240 180
śremski	2012	1	78 511
choszcheński	2012	1	9 994
wałeckie	2012	1	1 603 518
bolesławiecki	2012	2	463 272
górowski	2012	2	230 620

lwówecki	2012	2	213 640
polkowicki	2012	2	937 812
wołowski	2012	2	757 569
nakielski	2012	2	500 196
radziejowski	2012	2	521 874
żniński	2012	2	1 115 846
biłgorajski	2012	2	1 490 694
gorzowski	2012	2	467 591
m. Zielona Góra	2012	2	2 002 177
brzeziński	2012	2	140 903
łęczycki	2012	2	541 833
łowicki	2012	2	460 636
łódzki wschodni	2012	2	342 148
opoczyński	2012	2	451 714
radomskiego	2012	2	977 552
tomaszowski (łódzkie)	2012	2	701 608
wieruszowski	2012	2	276 935
suski	2012	2	177 714
wielicki	2012	2	537 857
białobrzegi	2012	2	245 261
łosicki	2012	2	28 242
makowski	2012	2	40 269
nowodworski (mazowieckie)	2012	2	659 544
ostrołęcki	2012	2	711 227
ostrowski (mazowieckie)	2012	2	260 165
płocki	2012	2	161 352
przasnyski	2012	2	322 881
przysuski	2012	2	18 164
sierpecki	2012	2	415 949
sokołowski	2012	2	258 135
szymborski	2012	2	183 243
warszawski zachodni	2012	2	874 148
zwoleński	2012	2	267 221
żuromiński	2012	2	160 005
żyrardowski	2012	2	1 050 663
brzeski (opolskie)	2012	2	2 280 085
krapkowicki	2012	2	331 311
bieszczadzki	2012	2	131 667
brzozowski	2012	2	427 011

łańcucki	2012	2	594 589
mielecki	2012	2	284 177
augustowski	2012	2	326 743
bielski (podlaskie)	2012	2	236 952
sejneński	2012	2	53 474
chojnicki	2012	2	466 963
starogardzki	2012	2	403 184
bieruńsko-lędziński	2012	2	426 962
myszkowski	2012	2	308 612
m. Żory	2012	2	77 006
kielecki	2012	2	986 774
konecki	2012	2	525 546
iławski	2012	2	729 676
nidzicki	2012	2	351 635
piski	2012	2	299 861
węgorzewski	2012	2	218 915
gnieźnieński	2012	2	1 525 426
grodziski (wielkopolskie)	2012	2	171 738
koniński	2012	2	39 611
kościański	2012	2	29 531
krotoszyński	2012	2	47 124
leszczyński	2012	2	60 799
nowotomyski	2012	2	155 047
ostrzeszowski	2012	2	240 180
choszczeński	2012	2	9 994
górowski	2013	1	230 620
zgorzelecki	2013	1	2 181 645
radziejowski	2013	1	353 283
gorzowski	2013	1	458 211
łęczycki	2013	1	661 583
łódzki wschodni	2013	1	342 148
wieruszowski	2013	1	263 009
suski	2013	1	126 444
tarnowski	2013	1	1 297 983
płocki	2013	1	212 618
łańcucki	2013	1	590 917
augustowski	2013	1	293 006
sejneński	2013	1	53 474
chojnicki	2013	1	440 423

kielecki	2013	1	1 073 585
piski	2013	1	299 861
grodziski (wielkopolskie)	2013	1	345 944
kościański	2013	1	29 531
krotoszyński	2013	1	47 124
leszczyński	2013	1	60 799
choszczeński	2013	1	9 994
milicki	2013	2	58 476
wrocławski	2013	2	847 012
zgorzelecki	2013	2	2 123 831
radziejowski	2013	2	334 637
gorzowski	2013	2	433 907
łęczycki	2013	2	649 608
łódzki wschodni	2013	2	342 148
wieruszowski	2013	2	269 375
suski	2013	2	159 552
przysuski	2013	2	106 948
łańcucki	2013	2	601 321
sejneński	2013	2	53 474
chojnicki	2013	2	420 803
lubliniecki	2013	2	767 720
m. Piekary Śląskie	2013	2	1 418 231
kielecki	2013	2	1 616 498
pińczowski	2013	2	203 682
piski	2013	2	299 861
gnieźnieński	2013	2	1 525 426
grodziski (wielkopolskie)	2013	2	171 738
kościański	2013	2	29 531
leszczyński	2013	2	60 799
wałeccki	2013	2	1 113 889
milicki	2014	1	58 476
zgorzelecki	2014	1	2 177 248
radziejowski	2014	1	348 712
toruński	2014	1	965 878
gorzowski	2014	1	433 907
suski	2014	1	139 818
łosicki	2014	1	413 628
płocki	2014	1	424 203
przysuski	2014	1	106 948

łańcucki	2014	1	590 913
sejneński	2014	1	53 474
chojnicki	2014	1	420 803
myszkowski	2014	1	121 370
kielecki	2014	1	1 290 193
piski	2014	1	299 861
grodziski (wielkopolskie)	2014	1	396 868
koniński	2014	1	955
kościański	2014	1	29 531
leszczyński	2014	1	60 799
milicki	2014	2	58 476
trzebnicki	2014	2	601 529
wałbrzyski	2014	2	1 669 096
radziejowski	2014	2	375 829
toruński	2014	2	965 878
opolski (lubelskie)	2014	2	68 834
gorzowski	2014	2	461 433
łęczycki	2014	2	907 181
łódzki wschodni	2014	2	231 666
suski	2014	2	148 158
łosicki	2014	2	643 463
płocki	2014	2	459 001
przysuski	2014	2	106 948
brzeski (opolskie)	2014	2	2 593 489
łańcucki	2014	2	501 274
strzyżowski	2014	2	110 834
łomżyński	2014	2	230 418
sejneński	2014	2	53 474
chojnicki	2014	2	420 803
kielecki	2014	2	1 104 429
piski	2014	2	299 861
czarnkowsko-trzcieński	2014	2	521 495
grodziski (wielkopolskie)	2014	2	399 892
koniński	2014	2	955
kościański	2014	2	29 531
leszczyński	2014	2	60 799
milicki	2015	1	58 476
radziejowski	2015	1	339 792
toruński	2015	1	965 878

gorzowski	2015	1	469 075
brzeziński	2015	1	173 655
łęczycki	2015	1	908 781
łódzki wschodni	2015	1	231 666
opoczyński	2015	1	429 288
suski	2015	1	177 594
łosicki	2015	1	599 437
płocki	2015	1	443 942
przysuski	2015	1	106 948
brzeski (opolskie)	2015	1	2 593 489
sejneński	2015	1	53 474
chojnicki	2015	1	420 803
grodziski (wielkopolskie)	2015	1	380 347
koniński	2015	1	955
szamotulski	2015	1	2 860 463
górowski	2015	2	93 848
milicki	2015	2	58 476
radziejowski	2015	2	375 422
toruński	2015	2	965 878
gorzowski	2015	2	475 233
łęczycki	2015	2	895 391
opoczyński	2015	2	438 577
suski	2015	2	155 069
łosicki	2015	2	709 761
płocki	2015	2	439 591
przysuski	2015	2	106 948
brzeski (opolskie)	2015	2	2 593 489
sejneński	2015	2	53 474
chojnicki	2015	2	420 803
grodziski (wielkopolskie)	2015	2	376 752
leszczyński	2015	2	26 737
m. Poznań	2015	2	10 411 375
szamotulski	2015	2	2 860 463
milicki	2016	1	58 476
radziejowski	2016	1	357 130
toruński	2016	1	965 878
gorzowski	2016	1	475 233
sulęciński	2016	1	695 162
sieradzki	2016	1	2 721 938

suski	2016	1	137 522
łosicki	2016	1	775 023
płocki	2016	1	436 688
przysuski	2016	1	106 948
brzeski (opolskie)	2016	1	2 593 489
sejneński	2016	1	53 474
chojnicki	2016	1	420 803
sztumski	2016	1	544 362
grodziski (wielkopolskie)	2016	1	372 412
koniński	2016	1	2 684
leszczyński	2016	1	26 737
średzki (wielkopolskie)	2016	1	861 413
śremski	2016	1	396 313
bolesławiecki	2016	2	1 229 902
brodnicki	2016	2	1 058 087
radziejowski	2016	2	366 536
gorzowski	2016	2	461 433
sulęciński	2016	2	695 162
łódzki wschodni	2016	2	240 633
oświęcimski	2016	2	2 362 885
suski	2016	2	158 170
łosicki	2016	2	767 806
płocki	2016	2	454 495
przysuski	2016	2	106 948
brzeski (opolskie)	2016	2	2 593 489
sejneński	2016	2	53 474
chojnicki	2016	2	420 803
m. Gliwice	2016	2	1 978 538
tarnogórski	2016	2	989 269
kępiński	2016	2	133 685
koniński	2016	2	2 684
leszczyński	2016	2	26 737
śremski	2016	2	346 902
górowski	2017	1	294 107
oleśnicki	2017	1	1 283 376
ząbkowicki	2017	1	969 159
radziejowski	2017	1	374 376
gorzowski	2017	1	461 433
łódzki wschodni	2017	1	187 159

oświęcimski	2017	1	2 091 992
przysuski	2017	1	106 948
grodziski (wielkopolskie)	2017	1	449 509
kępiński	2017	1	133 685

Źródło: Szacunki własne.

Tabela 13 Korekty kosztów na podstawie dysproporcji między zwrotami gmin a kosztami powiatu.

Nazwa powiatu	rok	półrocze	Skorygowane koszty w IPZ
polkowicki	2014	2	963284
polkowicki	2015	1	1183455
polkowicki	2015	2	1400898
polkowicki	2016	1	1312392
polkowicki	2016	2	1149878

Źródło: Szacunki własne.

Tabela 14 Dzieci własne w IPZ dopisane w ostatnich dwóch okresach sprawozdawczych w oparciu o ponoszone koszty.

Nazwa powiatu	rok	półrocze	Liczba dzieci własnych w IPZ dopisanych w oparciu o koszty
opolski (lubelskie)	2016	2	5
grójecki	2016	2	43
ostrołęcki	2016	2	12
bieszczadzki	2016	2	3
łomżyński	2016	2	10
chojnicki	2016	2	16
m. Żory	2016	2	7
śremski	2016	2	14
wolsztyński	2016	2	28
gryfiński	2016	2	81

Źródło: Szacunki własne.

Tabela 15 Koszty POWTR dopisane na podstawie liczby dzieci w dwóch ostatnich okresach sprawozdawczych.

Nazwa powiatu	rok	półrocze	Dopisane koszty POWTR
lubański	2016	2	35308
polkowicki	2016	2	17654
świecki	2016	2	35308
międzyrzecki	2016	2	17654
łęczycki	2016	2	88270
tarnowski	2016	2	105924
ciechanowski	2016	2	141232
miński	2016	2	52962
pruszkowski	2016	2	35308
sochaczewski	2016	2	35308
leski	2016	2	88270
m. Suwałki	2016	2	17654
kościerski	2016	2	17654
ostrowiecki	2016	2	17654
skarżyski	2016	2	70616
działdowski	2016	2	17654
jarociński	2016	2	52962
gryfiński	2016	2	776776
policki	2016	2	35308
kamiennogórski	2017	1	17654
lubański	2017	1	35308
międzyrzecki	2017	1	17654
zielonogórski	2017	1	35308
łęczycki	2017	1	88270
ciechanowski	2017	1	141232
miński	2017	1	52962
leski	2017	1	88270
m. Suwałki	2017	1	17654
m. Siemianowice Śląskie	2017	1	52962
skarżyski	2017	1	123578
działdowski	2017	1	17654
policki	2017	1	35308

Źródło: Szacunki własne.

Tabela 16 Uzupełnione luki w kosztach POWTR.

Nazwa powiatu	rok	polrocze	Uzupełnione luki w kosztach POWTR
krośnieński (podkarpackie)	2013	1	189026,8
m. Legnica	2013	2	105619,5
m. Szczecin	2014	2	546087
ząbkowicki	2015	1	115660
mławski	2015	1	110350
piaseczyński	2015	2	48145
m. Poznań	2015	2	693072,8

Źródło: Szacunki własne.

Tabela 17 Dzieci własne w POWTR dopisane w oparciu o poniesione koszty.

Nazwa powiatu	rok	polrocze	Dopisane dzieci własne w POWTR
górowski	2016	2	6
oleśnicki	2016	2	2
średzki (dolnośląskie)	2016	2	2
chełmski	2016	2	3
m. Zamość	2016	2	6
m. Tarnów	2016	2	1
mławski	2016	2	4
żyrardowski	2016	2	3
niżański	2016	2	1
rzeszowski	2016	2	3
starogardzki	2016	2	10
m. Sosnowiec	2016	2	11
m. Żory	2016	2	1
słupecki	2016	2	2
polkowicki	2017	1	2
chełmski	2017	1	3
żyrardowski	2017	1	2
grodziski (wielkopolskie)	2017	1	10

Źródło: Szacunki własne.

8. SPIS WYKRESÓW

Wykres 1. Liczba dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017.	19
Wykres 2 Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych (bez placówek typu rodzinnego) w Polsce, I poł. 2017.	19
Wykres 3. Liczba dzieci w pieczy zastępczej a liczba ludności w województwie, I poł. 2017.	20
Wykres 4. Intensywność PZ w województwach, I poł. 2017.	21
Wykres 5. Intensywność PZ w województwach, I poł. 2017.	21
Wykres 6. Udział poszczególnych zmiennych w wyjaśnianiu intensywności PZ.	22
Wykres 7. Przyczyny umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017.	23
Wykres 8. Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.	25
Wykres 9. Stopień deinstytucjonalizacji w województwach, I poł. 2017.	25
Wykres 10. Zmiana wartości stopnia deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, II poł. 2012–I poł. 2017.	26
Wykres 11. Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2017.	28
Wykres 12. Wskaźnik intensywności pieczy zastępczej w województwach a stopień deinstytucjonalizacji, I poł. 2017.	28
Wykres 13. Indeks jakości PZ w Polsce, I poł. 2017.	32
Wykres 14. Zmiana wartości indeksu jakości PZ w poszczególnych województwach, II poł. 2012–I poł. 2017.	33
Wykres 15. Indeks jakości PZ w Polsce, I poł. 2017.	33
Wykres 16. Wskaźnik indeks jakości PZ a stopień deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017.	34
Wykres 17. Indeks deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017.	35
Wykres 18. Zmiana wartości indeksu deinstytucjonalizacji, I poł. 2012–I poł. 2017.	36
Wykres 19. Indeks deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2017.	36
Wykres 20. Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.	38
Wykres 21. Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w województwach, I poł. 2017.	38
Wykres 22. Zmiana wartości wskaźnika „zagęszczenie dzieci własnych w IPZ”, I poł. 2012–I poł. 2017.	39
Wykres 23. Małe dzieci własne w IPZ w województwach, I poł. 2017.	40
Wykres 24. Wartość wskaźnika „wynagrodzenia RZ na dziecko” a średnia liczba dzieci w ZRZ i RDD, I poł. 2017.	41
Wykres 25. Średni koszt powiatu na wynagrodzenie rodziców zastępczych, 2012-2017.	42
Wykres 26. Średni koszt wynagrodzenie rodziców zastępczych zawodowych a liczba ZRZ, PR i RDD, I poł. 2017.	42
Wykres 27. Wynagrodzenie rodziców zastępczych na dziecko w poszczególnych województwach, I poł. 2017.	44
Wykres 28. Wskaźnik „dzieci spoza powiatu w IPZ netto” w poszczególnych województwach, I poł. 2017.	45
Wykres 29. Opuszczanie PZ, adopcje z PZ, powroty do rodziny z PZ w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.	46
Wykres 30. Opuszczanie PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.	49

Wykres 31. Adopcje z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.....	50
Wykres 32. Powroty do rodziny z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.....	50
Wykres 33. Powroty do rodziny a liczba rodzin charakteryzujących się bezradnością opiekuńczo-wychowawczą przypadającą na jednego asystenta rodziny w Polsce, I poł. 2017.	51
Wykres 34. Powroty do rodziny z PZa odsetek dzieci przebywających w pieczy poniżej 12 miesięcy, I poł. 2017.....	52
Wykres 35. Niepełne usamodzielnienia w Polsce, I poł. 2012–I poł. 2017.....	53
Wykres 36. Niepełne usamodzielnienia w poszczególnych województwach, I poł. 2017.....	54
Wykres 37. Niepełne usamodzielnienia z IPZ i w RPZ w poszczególnych województwach, I poł. 2017.	54
Wykres 38. Kontynuowane nauki (sumaryczne), w pieczy i poza pieczą, I poł. 2017.	56
Wykres 39. Nauka w pieczy i poza pieczą w PZ/IPZ/RPZ, I poł 2017	57
Wykres 40. Kontynuowanie nauki w PZ/IPZ/RPZ, I poł 2017.....	57
Wykres 41. Nauka w pieczy (PZ/IPZ/RPZ), I poł 2017.....	58
Wykres 42. Nauka poza pieczą, I poł 2017.	59
Wykres 43 Odsetek badanych powiatów, które wykorzystują daną metodę promocji rodzicielstwa zastępczego.	84
Wykres 44 Wykonywany (RZN) lub ostatnio wykonywany (RZZ, RDD i POWTR) zawód rodziców zastępczych.....	85
Wykres 45 Struktura powiatów ze względu na długość umowy podpisywanej z rodzicami zastępczymi zawodowymi.....	88
Wykres 46 Struktura różnych grup rodziców zastępczych w Polsce ze względu na stan cywilny....	5
Wykres 47 Struktura różnych grup rodziców zastępczych w Polsce ze względu na liczbę własnych dzieci biologicznych.	5
Wykres 48 Szacunkowa liczba dzieci w Polsce przebywających jednocześnie w PZ oraz w Zakładach Opiekuńczo Lecznicych (ZOL).....	6

9. SPIS TABEL

Tabela 1. Długość pobytu dziecka w poszczególnych formach pieczy zastępczej, I poł. 2017.	47
Tabela 2. Lista zmiennych wpływających na Stopień deinstytucjonalizacji, I poł 2017.	62
Tabela 3. Wskaźniki z zakładki "Instytucje i transfery"	117
Tabela 4. Wskaźniki z zakładki "Koordynatorzy i szkolenia"	118
Tabela 5. Wskaźniki z zakładki „Koszty opieki”	119
Tabela 6. Wskaźniki z zakładki "Wyzwania"	120
Tabela 7. Wskaźniki z zakładki "Odływ z pieczy zastępczej"	121
Tabela 8. Wskaźniki z zakładki "Kontynuowanie nauki"	122
Tabela 9. Wskaźniki z zakładki "Liczba dzieci" (z lewej) oraz „Pozostałe" (z prawej)	123
Tabela 10 Lista wskaźników do wykorzystania w przyszłości.	17
Tabela 11 Dopisane koszty w IPZ.	21
Tabela 12 Uzupełnione wstecz koszty w IPZ zgodnie z założeniem o braku „reinstytucjonalizacji”.	23
Tabela 13 Korekty kosztów na podstawie dysproporcji między zwrotami gmin a kosztami powiatu.	32
Tabela 14 Dzieci własne w IPZ dopisane w ostatnich dwóch okresach sprawozdawczych w oparciu o ponoszone koszty.....	32
Tabela 15 Koszty POWTR dopisane na podstawie liczby dzieci w dwóch ostatnich okresach sprawozdawczych.....	33
Tabela 16 Uzupełnione luki w kosztach POWTR.	34
Tabela 17 Dzieci własne w POWTR dopisane w oparciu o poniesione koszty.....	34