

RAPORT

Postępy
deinstytucjonalizacji
pieczy zastępczej
w Polsce



Fundusze
Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



POSTĘPY DEINSTYTUCJONALIZACJI PIECZY ZASTĘPCZEJ

AUTORZY:

Maciej Bitner
Joanna Luberadзка-Gruca
Edyta Wojtasińska
Agata Skalec
Beata Kulig
Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska
Damian Iwanowski

PROJEKT: Papercut Joanna Kołacz-Śmieja

SKŁAD I ŁAMANIE: Agencja Wydawnicza „PAJ Press”

Kopiowanie i rozpowszechnianie może być dokonane
za podaniem źródła.

© Copyright by WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut
Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Fundacja Przyja-
ciółka, Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej
Warszawa, 2018

ISBN 978-83-64813-40-5

Egzemplarz bezpłatny

Poglądów wyrażonych w raporcie nie należy utożsamiać
ze stanowiskiem Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki
Społecznej

Publikacja powstała w ramach projektu „Stworzenie i wdrożenie narzędzia ba-
dawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej
w powiatach”. Projekt jest dofinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej

Maciej Bitner

Joanna Luberadзка-Gruca

Edyta Wojtasińska

Agata Skalec

Beata Kulig

Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska

Damian Iwanowski

Warszawa 2018

SPIS TREŚCI

1. STRESZCZENIE	6
2. WSTĘP	14
2.1 Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej w Polsce – skąd idziemy i dokąd zmierzamy	15
2.2 Co przemawia za wprowadzaniem w życie koncepcji deinstytucjonalizacji	18
2.3 O potrzebie narzędzia wsparcia procesu deinstytucjonalizacji	20
3. NAJWAŻNIEJSZE TRENDY KRAJOWE I REGIONALNE DEINSTYTUCJONALIZACJI	21
3.1 Skala opieki zastępczej i przyczyny jej ustanowienia	22
3.2 Ilościowy i jakościowy aspekt pieczy zastępczej – podstawowe wskaźniki	30
3.3 Najistotniejsze wskaźniki indeksu jakości pieczy zastępczej	41
3.4 Miary efektywności systemu pieczy zastępczej i wsparcia rodziny	50
Podsumowanie	69
4. WNIOSKI Z PROCESU BADAWCZEGO I REKOMENDACJE DOTYCZĄCE SYSTEMU PIECZY ZASTĘPCZEJ	74
4.1 Metodologia i przebieg badań	75
4.2 Wyzwania systemowe	77

4.3 Zwiększenie liczby miejsc w RPZ	91
4.4 Bariery w rozwoju RPZ	97
4.5 Wnioski z analizy kontekstu lokalnego deinstytucjonalizacji	104
4.6 Refleksja nad deinstytucjonalizacją	106
5. ANEKS 1: SZCZEGÓŁY KONCEPCJI ANALITYCZNEJ	108
5.1. Wprowadzenie do koncepcji wskaźników	109
5.2 Konstrukcja Indeksów	109
5.3 Indeks jakości PZ – analiza poszczególnych składowych	115
5.4 Pozostałe wskaźniki dostępne w narzędziu	128
6. ANEKS 2: METODOLOGIA BADAŃ	133
6.1 Badania jakościowe przeprowadzone w 50 powiatach	134
6.2 Badanie CAWI na próbie ogólnopolskiej	137
Spis wykresów	142
Spis tabel	144
Autorzy	145
Informacje o projekcie	147

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 wsparcia.

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 argumentów, specyficznych dla pieczy zastępczej, 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 w relacjach rodzicielskich i małżeńskich, które stanowią podstawę budowania zdrowych związków 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 powoduje 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 w sześciu powiatach: konińskim, leskim, leszczyńskim, pułtuskim, staszowskim i włoszczowskim,

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 form wsparcia.

Dzięki zgromadzonym i odpowiednio przetworzonym informacjom użytkownicy narzędzia będą mogli sprawdzić skutki różnych wariantów zmian w obszarze pieczy zastępczej oraz poznać opinię ekspertów na temat efektów podejmowanych dotychczas działań.

w ogóle nie umieszcza się dzieci własnych w opiece instytucjonalnej, zaś w kolejnych 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. Dzięki zgromadzonym i odpowiednio przetworzonym informacjom użytkownicy narzędzia będą mogli sprawdzić skutki różnych wariantów zmian w obszarze pieczy zastępczej oraz poznać opinię ekspertów na temat efektów podejmowanych dotychczas 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 Del). Centralną rolę w tym indeksie odgrywa wskaźnik nazwany stopniem deinstytucjonalizacji (w skrócie: stopniem Del). 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 Del jest korygowanie stopnia Del tak, aby był brany pod uwagę szereg dodatkowych czynników. Korekta uwzględnia z jednej strony warunki społeczne sprzyjające bądź niesprzyjające deinstytucjonalizacji (tzw. kontekst Del), z drugiej – Indeks Jakości Pieczy Zastępczej. Ten ostatni składa się z dwunastu 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 najsłabsze: mazowieckie, podkarpackie i lubelskie. Wyniki województw są jednak w miarę wyrównane, co maskuje znaczące róż-

nicowanie 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.

Pisząc o aspektach jakościowych pieczy zastępczej, warto zwrócić uwagę na fakt, że na poprawę wpłynęły 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 w 2012 r.

Ważnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonej analizy jest niewielki wpływ czynników zewnętrznych na deinstytucjonalizację na poziomie powiatów. Jedyna zmienna, która w zauważalnym stopniu wpływała na wartość indeksu Del, to „intensywność pieczy zastępczej”. Jest to odsetek dzieci z danego terenu powierzonych w opiekę zastępczą – im jest większy, tym trudniej deinstytucjonalizować tę opiekę. I w tym przypadku bardzo daleko jednak do determinizmu: zmiana intensywności PZ wyjaśnia zaledwie 9% zmiany indeksu Del. 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 w tym procesie odgrywa trudno mierzalna świadomość decydentów kierujących polityką społeczną na poziomie samorządów. Niezbędne jest więc podnoszenie poziomu 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 w tym zakresie należą:

- W wielu miejscach występuje brak stałej i efektywnej współpracy przy realizacji zadań gminy i powiatu na rzecz dziecka w pieczy zastępczej i jego rodziny biologicznej.

Niewielki obserwowany wpływ czynników zewnętrznych na sukcesy i porażki w obszarze deinstytucjonalizacji jest prawdopodobnie spowodowany tym, że ogromną rolę w tym procesie odgrywa trudno mierzalna świadomość decydentów kierujących polityką społeczną na poziomie samorządów.

- Słabym punktem systemu jest brak konsekwentnego i systematycznego wspólnego działania organów samorządu i sądu rodzinnego.
- Daje się zauważyć korzyści wynikające 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 usamodzielniania 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 w tym zakresie 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 skuteczności procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w Polsce. Szczegółowe rekomendacje można zebrać w dziesięciu ogólnych zaleceniach.

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 rozwiązywania 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 umieszczeniem 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 po-

mocniczości, 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 oraz powiatowych programów rozwoju pieczy zastępczej: planowanie środków finansowych, które pozwolą na realne zabezpieczenie potrzeb zarówno w obszarze wspierania rodziny, jak i rodzin zastępczych oraz rodzinnych domów dziecka, które już mają pod opieką dzieci; planowanie zasobów, które pozwolą kierować 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 dla dzieci (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 użyczenie 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 zlecenie 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 zaangażowanie interesariuszy w podejmowanie decyzji. 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. Wypracowanie możliwości (także prawnych) przekształcenia rodzinnych form pieczy zastępczej, w których wychowywali się dorastający podopieczni niepełnosprawni i niesamodzielniani, 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 i nie jest jeszcze zakorzenione w polszczyźnie, o czym świadczy nie tylko jego nieobecność w Słowniku języka polskiego PWN, ale również w większości 3-letnich powiatowych programach rozwoju pieczy zastępczej. Nie można jednak mówić o braku działań w tym kierunku, prowadzonych zarówno przez osoby prywatne, jak i organizacje pozarządowe czy samorządy i ich jednostki organizacyjne już od wielu lat. Mówiąc o historii deinstytucjonalizacji w zakresie pieczy zastępczej, nie można nie wspomnieć o działalności Kazimierza Jeżewskiego i jego idei gniazd sierocych, które można uznać za poprzedników obecnych rodzinnych domów dziecka. Następnie 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 tworzyły się na ziemiach polskich m.in. w okresie zaborów, a od 1923 r., 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 wyniku tego w 1928 r. powołano opiekunów społecznych, których zdaniem było także roztaczanie opieki nad dziećmi umieszczonymi w rodzinach zastępczych.

Już na początku XX wieku wskazywał on na rodzinę jako najlepsze miejsce do wychowywania dzieci, uważał bowiem, że właśnie 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.

Po 1945 r. dużą rolę w organizowaniu opieki na dzieckiem odgrywały względy polityczne. Jednak już w latach pięćdziesiątych pojawiają się pierwsze rodzinne domy dziecka.

Wreszcie Janusz Korczak – prekursor współczesnego upodmiotowiającego 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 – kierowanej przez Marynę Falską placówce, która od 1928 r. funkcjonowała w Warszawie na Bielanach – połączą się trzy korczakowskie elementy: opieka nad dzieckiem, wychowanie do samodzielności i prawa dziecka¹.

Po II wojnie światowej wyzwaniem było znalezienie domu dla około 1,5 miliona sierot i półsierot². Po 1945 r. dużą rolę w organizowaniu opieki na dzieckiem odgrywały względy polityczne; wtedy szkoły i placówki opiekuńcze upaństwowiono, a zakłady opiekuńcze zmieniały nazwy na „państwowe domy dziecka”. Jednak już w latach pięćdziesiątych pojawiają się pierwsze rodzinne domy dziecka. Wracca przekonanie, że optymalnym środowiskiem wychowawczym nie jest zakład, lecz rodzina. Podobnie Ustawa z 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. 112 § 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.

Kolejną postacią, której działania wpisują się w nurt deinstytucjonalizacji, jest Józef Czesław Babicki, wybitny pedagog, wychowawca w zakładach opiekuńczych.

Jeszcze w okresie PRL, w 1980 r. 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 dzieci⁴ (dalej: Wytyczne ONZ), odróżniać opiekę zakładową od opieki uwzględniającej potrzeby każdego dziecka. Należy przywrócić się terminom używanym w Wytycznych ONZ, w odniesieniu do pieczy instytucjonalnej (institutional

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

care). W paragrafie 23 wymienia się „duże placówki instytucjonalne”⁵, będące przeciwieństwem „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. Bowiern w tym samym paragrafie w Wytycznych ONZ wzywa się do tego, 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.

Deinstytucjonalizacja to proces przejścia od opieki zakładowej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności. Kluczowym słowem jest tutaj „proces”.

Należy podkreślić, że nie tylko rozmiar instytucji determinuje, czy dana instytucja powinna zostać przekształcona bądź zlikwidowana.

Niezwykle istotny czynnik w tej kwestii stanowi funkcjonująca kultura instytucjonalna.

Faktem jest, że im większa placówka, tym 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).

5 Large residential care facilities (institutions).

6 Residential care facilities.

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.

Dowody wskazują na to, że opieka instytucjonalna, zakładowa, dla dzieci i młodzieży jest nie tylko najmniej skuteczną, ale również najdroższą formą opieki.

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 (wobec instytucji) usług wsparcia na poziomie lokalnym⁹.

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 w odniesieniu do wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej:

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. skuteczne usamodzielnienie wychowanków pieczy zastępczej, które umożliwia im 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 Ogólnoeuro-

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

pejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności¹⁰, opisujących zakres wdrażania i wspierania trwałego przejścia od opieki instytucjonalnej do alternatywnych rozwiązań rodzinnych i opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności.

Koniecznym jest tutaj zwrócić uwagę na często podnoszone argumenty finansowe. W analizach badań z zakresu deinstytucjonalizacji realizowanych w różnych krajach na czoło wysuwa się wniosek o upodmiotowieniu zarówno rodzin biologicznych dzieci trafiających do pieczy zastępczej, jak 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 na to, 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 na oferowanie dzieciom takiej opieki, która może im zapewnić osiągnięcie pełnego potencjału i możliwie najlepszy rozwój.

Wyzwaniem jest 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 i 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 zmian.

Należy 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.

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 Tamże, s. 13.

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.

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 zewnętrzni eksperci oceniają dotychczasowe efekty działań powiatu w obszarze deinstytucjonalizacji,
- które powiaty osiągnęły w poszczególnych dziedzinach rezultaty potencjalnie godne naśladowania.

Od decydentów w powiatach zależy to, jak wykorzystają informacje pozyskane dzięki temu narzędziu – mogą uwzględniać w swoich działaniach zawarte tam oceny i poszukiwać najlepszych zdaniem ekspertów praktyk albo wybrać drogę kontestacji zaproponowanych kryteriów lub dalej będą działać dawnym trybem – tak, jakby narzędzie nigdy nie powstało. Są jednak powody, by przypuszczać, że na dłuższą metę lekceważenie wskazówek płynących z użycia 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 zaczną być jeszcze szerzej używane, co 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

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 (IPZ) instytucjonalną i rodzinną (RPZ).

74 840

dzieci na koniec I połowy
2017 r. wychowywało się
w pieczy zastępczej

z tego:

78%

58 441 osób

w pieczy rodzinnej (w tym
1 608 dzieci w placówkach
opiekuńczo-wychowawczych
typu rodzinnego - POWTR)

22%

16 399 osób

w pieczy instytucjonalnej

Od wielu lat można zaobserwować proces powolnego, lecz systematycznego zwiększania form rodzinnych w sprawowaniu pieczy zastępczej przy jednoczesnym spadku odsetka dzieci w populacji Polski.

3.1 SKALA OPIEKI ZASTĘPCZEJ I PRZYCZYNY JEJ USTANOWIENIA

Na koniec I poł 2017 r. 74 840 dzieci¹³ wychowywało się w pieczy zastępczej, z tego 78% (58 441 osób) w pieczy rodzinnej (wliczając w to 1608 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 się udziału 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 rodziny zastępcze zawodowe pełniące 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 – 1724 (2,3%), i świętokrzyskiego – 1944 (2,6%) (Wykres 1)

Od wielu lat można zaobserwować proces powolnego, lecz systematycznego zwiększania się udziału form rodzinnych w sprawowaniu pieczy zastępczej przy jednoczesnym spadku odsetka dzieci w populacji Polski.

¹³ Podana liczba dzieci różni się minimalnie od tej, którą można znaleźć w oficjalnym sprawozdaniu MRPiPS ze względu na pewne korekty zmierzające do wyeliminowania odkrytych przy okazji badania błędów w sprawozdawczości. Według sprawozdania na koniec pierwszej połowy 2017 r. liczba dzieci przebywających w poszczególnych formach PZ prezentowała się następująco: ogółem – 74 802, piecza rodzinna – 58 409 (w tym 1601 POWTR), piecza instytucjonalna – 16 393. W dalszej części tekstu podawane są wyłącznie wartości skorygowane.

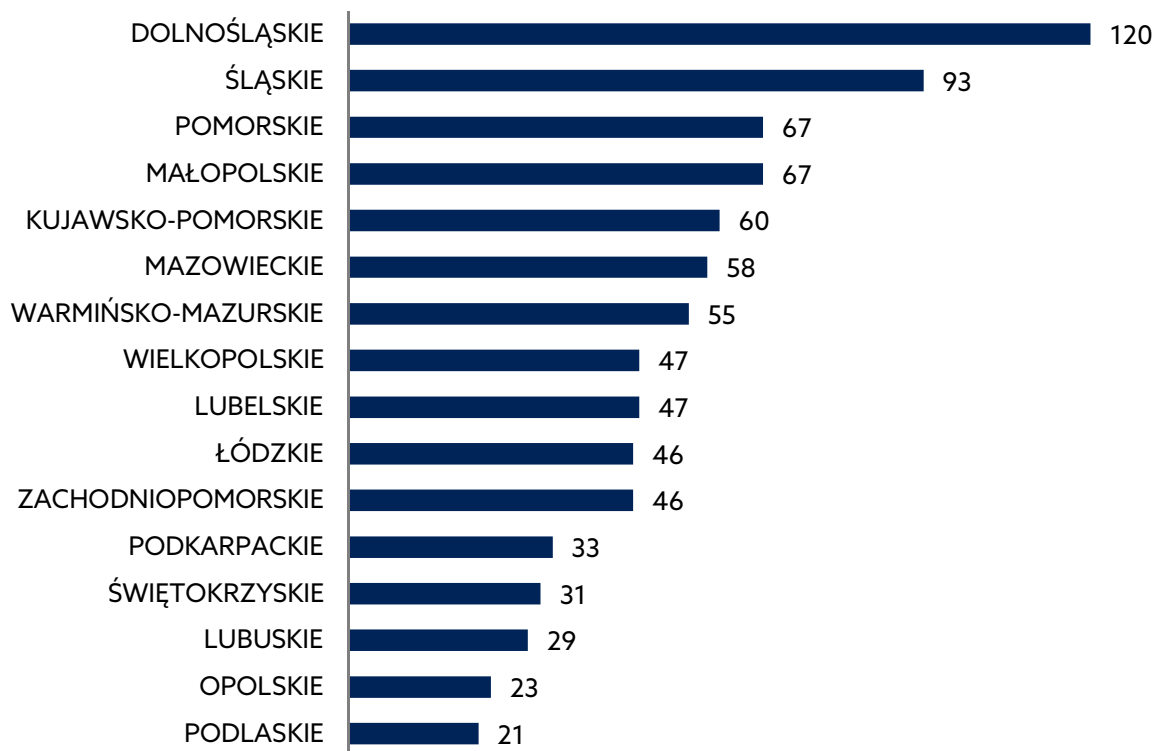
Wykres 1.

Liczba dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017.



Wykres 2.

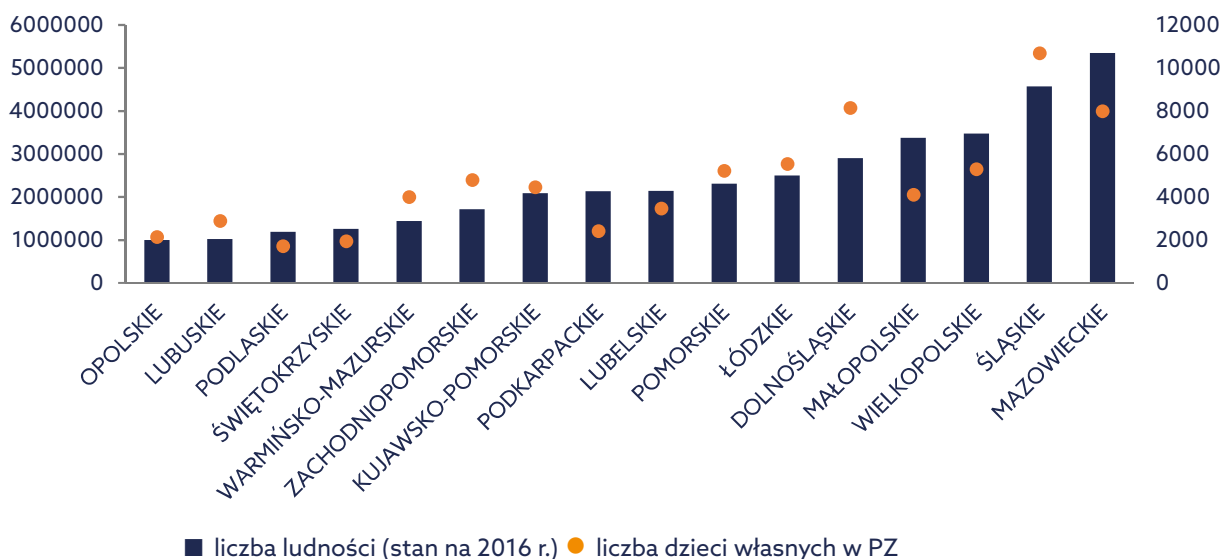
Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych (bez placówek typu rodzinnego) w Polsce, I poł. 2017.



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.



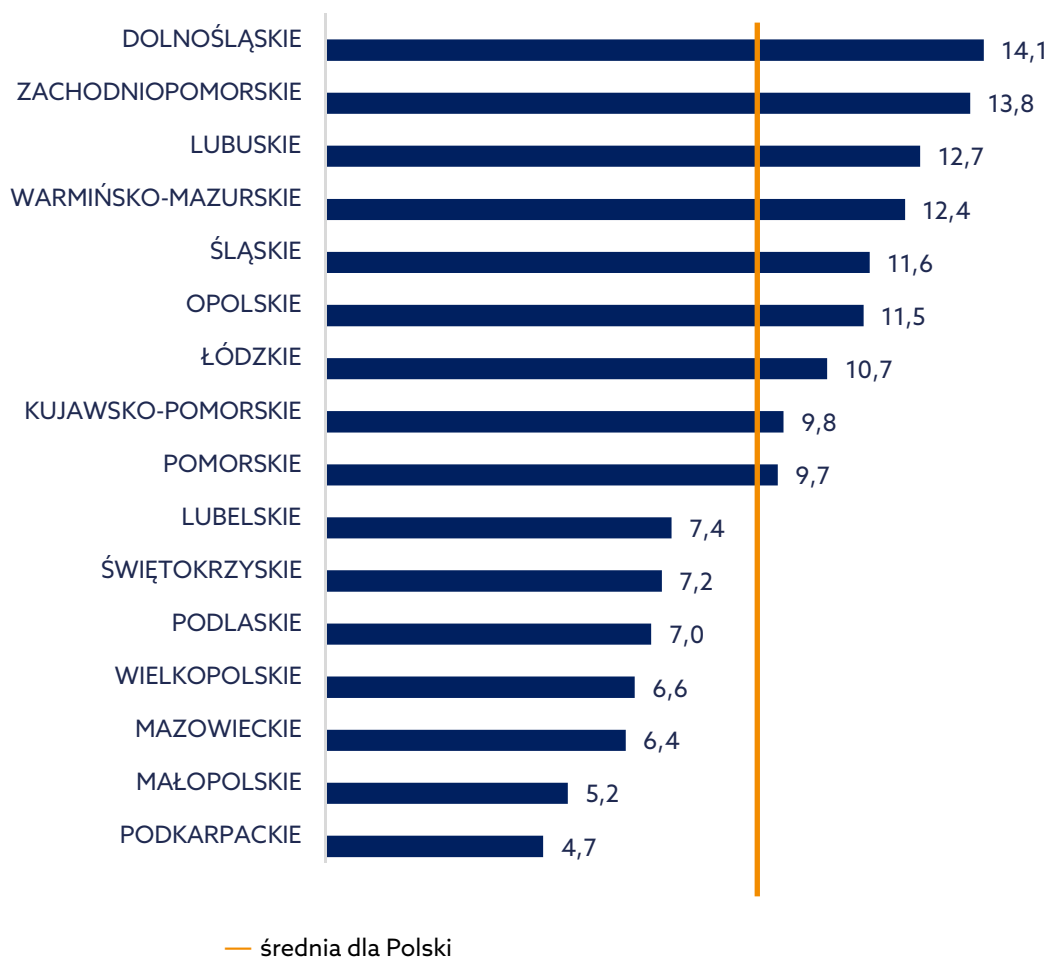
"W skali całego kraju dzieci częściej trafiają do pieczy zastępczej w województwach zachodniej i północnej Polski, co pokrywa się z terenami tzw. Ziemi Odzyskanych."

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 ten, 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).

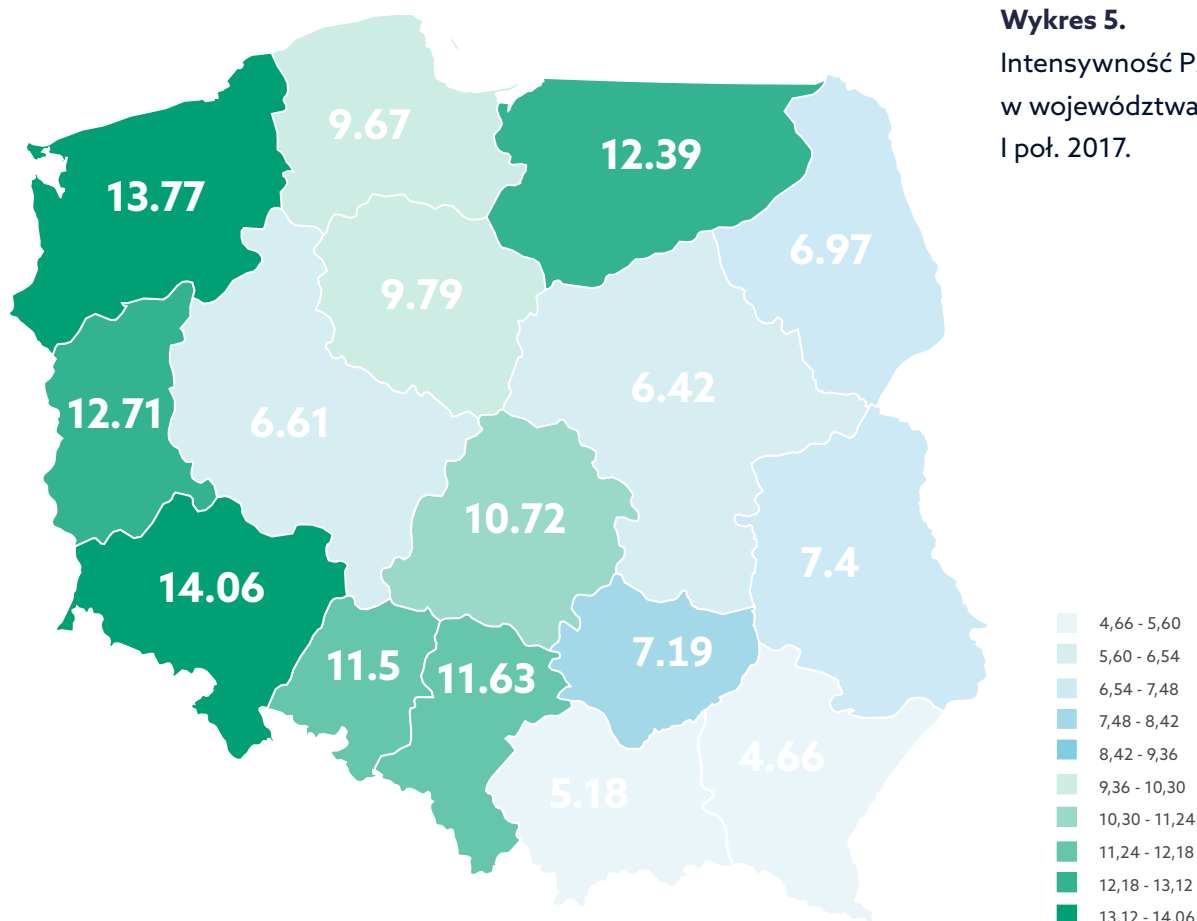
Wykres 4.

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 w 49 miastach przekracza tę wartość. Najwyższą wartość intensywność osiąga w miastach: 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 dwóch 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 wskaźnik wyniesie 12,12.

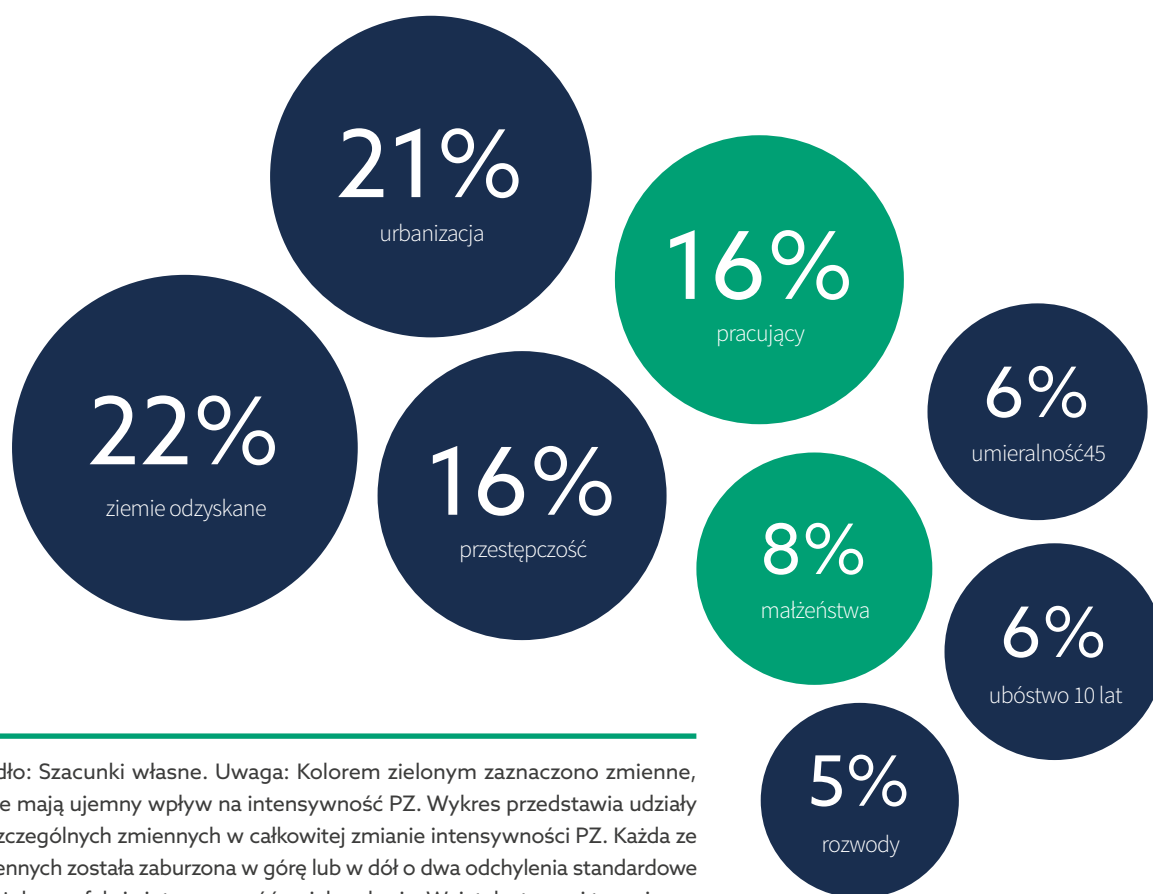
Analizując wszystkie rodzaje powiatów, najlepszy wynik, czyli najniższą wartość wskaźnika intensywności PZ, osiągają powiaty: kolbuszowski, ropczycko-sędziszewski, myśliniecki, kłobucki, średzki oraz jaworski, mieszcząc się w przedziale **2,115–2,97**. Z kolei najwyższą wartość wskaźnik przyjmuje dla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

Popularne wyjaśnienie różnic w intensywności pieczy zastępczej wskazuje na problemy ekonomiczne. Jednak analiza danych statystycznych każe wątpić w jego prawdziwość.

Interesująca mogłaby być odpowiedź na pytanie, co jest przyczyną tak dużych różnic w intensywności PZ. Popularne wyjaśnienie zrzuca odpowiedzialność za to 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 PZ. Model, który w tym celu opracowano i który cechował się dobrym, bo 65-procentowym wyjaśnieniem zmienności zjawiska, wskazuje na fakt, 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, będącą 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 obydwoje 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, sporządzanych przez pracowników systemu pieczy zastępczej i będących 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.

Powyższe dane potwierdzają fakt, 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.

Wykres 7.

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



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

Większość dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych czy rodzinach zastępczych posiadała obydwoje rodziców, którzy nie byli w stanie właściwie sprawować opieki

3.2 ILOŚCIOWY I JAKOŚCIOWY ASPEKT PIECZY ZASTĘPCZEJ - PODSTAWOWE WSKAŹNIKI

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. Oznacza to powolne zwiększanie się liczby dzieci umieszczanych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w stosunku do instytucjonalnej. w skali całego kraju.

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, nakierowana na pozostanie 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:

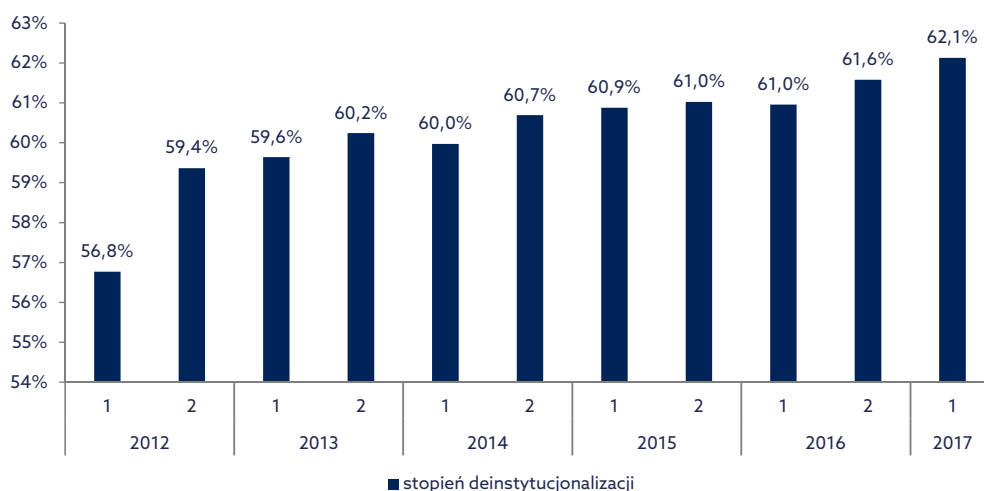
$$\text{stopień deinstytucjonalizacji} = \frac{\text{liczba dzieci w RPZ bez RZS razem z POWTR}}{\text{liczba dzieci w PZ bez RZS}}$$

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). Oczekiwany kierunek zmian jest wzrost w ciągu najbliższych 20 lat wskaźnika stopnia 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 się liczby dzieci umieszczanych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w stosunku do instytucjonalnej w skali całego kraju.

Wykres 8.

Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2012-I poł. 2017 r.



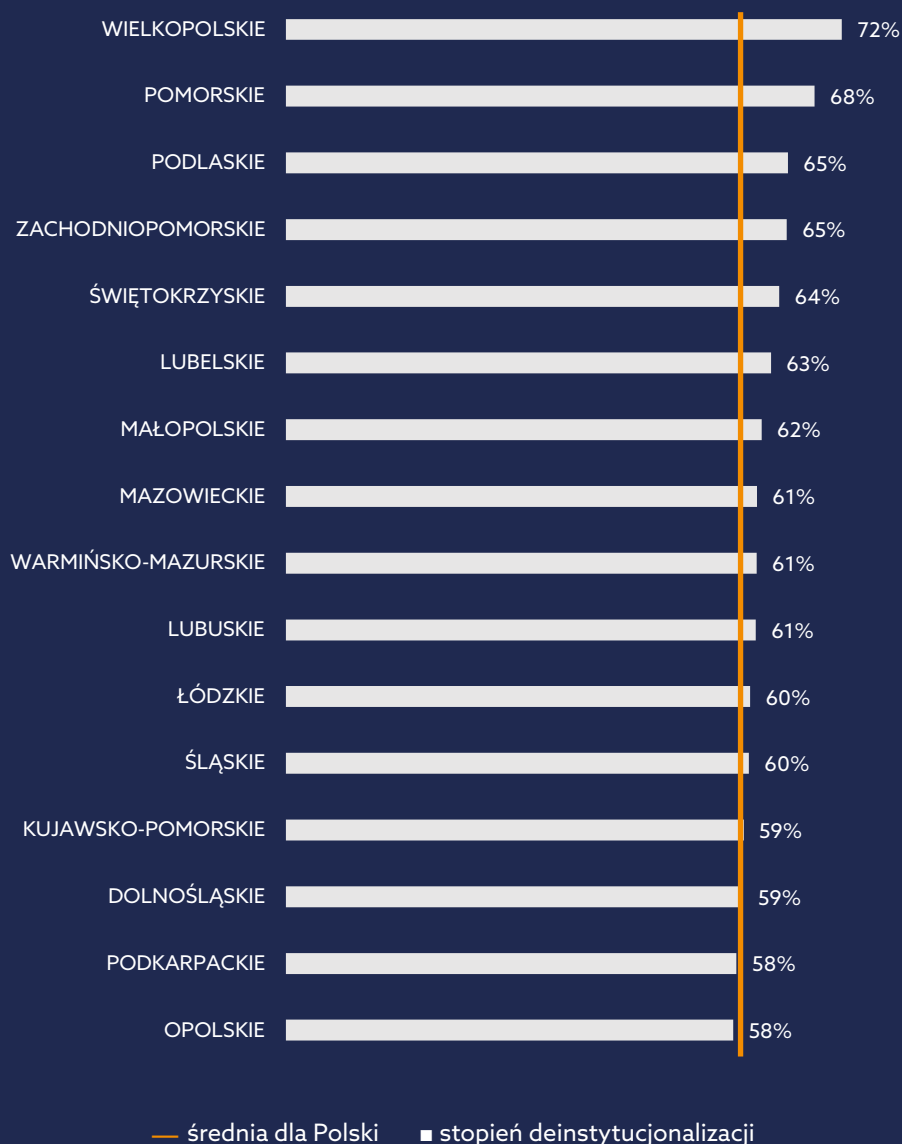
Najwyższy udział dzieci w RPZ w całej grupie dzieci w pieczy zastępczej (wyłączywszy dzieci w RZS) występuje w województwach: wielkopolskim, pomorskim, zachodniopomorskim, świętokrzyskim i lubelskim. Jest on wyższy od średniej tego wskaźnika dla Polski. Najmniej dzieci w pieczy rodzinnej umieszczanych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

Największe postępy – jeżeli chodzi o wzrost stopnia deinstytucjonalizacji w stosunku do II poł. 2012 r. – odnotowały powiaty województw: podlaskiego, podkarpackiego i opolskiego, gdzie wystąpił wzrost o 10 pkt. procentowych¹⁵. Spadek odsetka dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej miał miejsce w pięciu województwach, największy w województwie pomorskim i lubuskim (po 4%) (Wykres 10).

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

¹⁵ Dane dotyczące liczby dzieci własnych poszczególnych powiatów oraz w województwach wraz z ich strukturą wiekową dostępne są od II połowy 2016 r. 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.

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

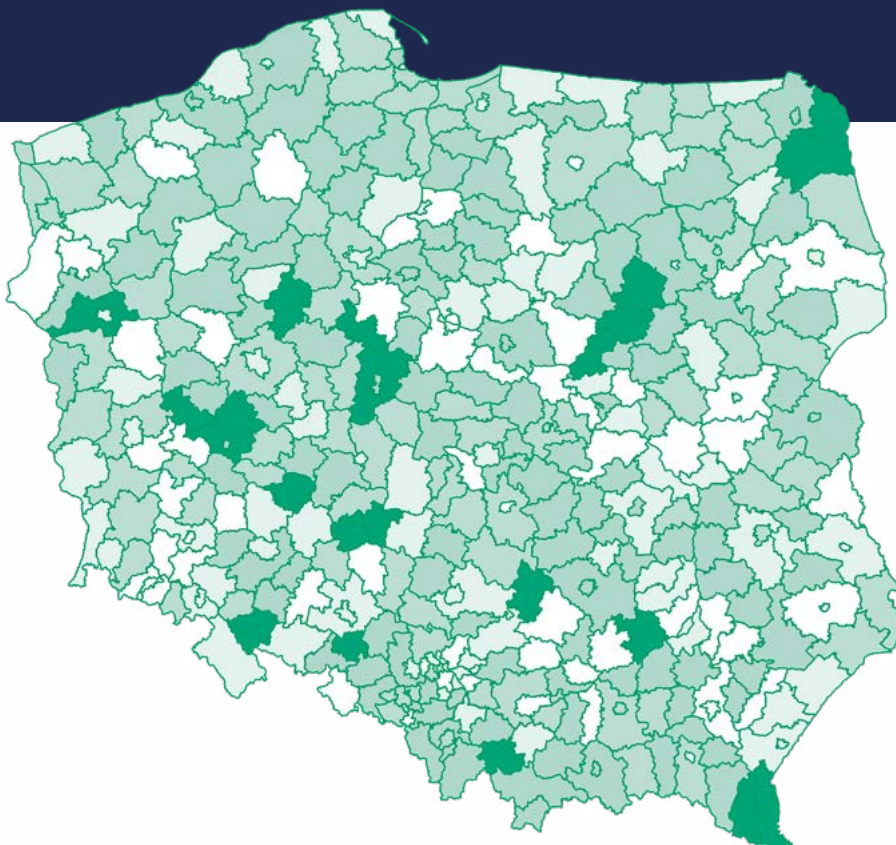
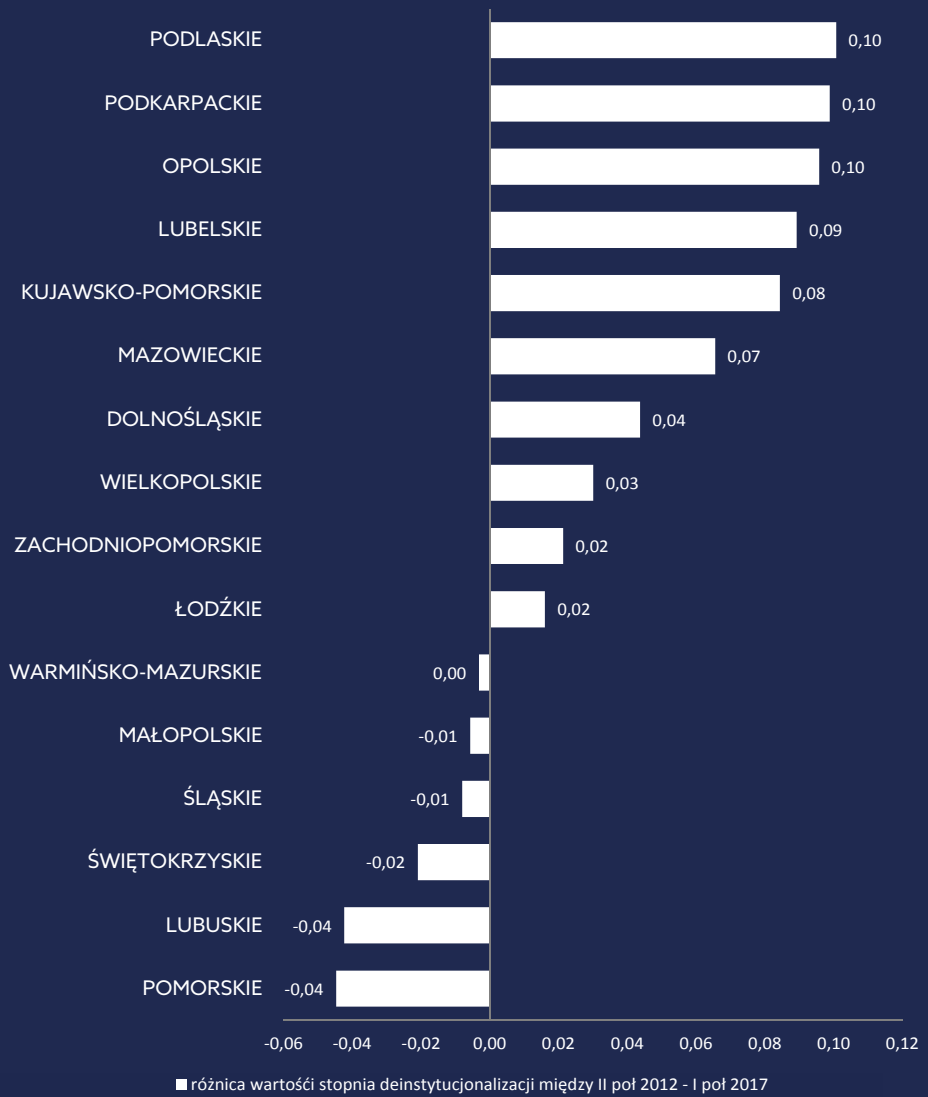


Stopień deinstytucjonalizacji w miastach na prawach powiatu jest niższy niż dla wszystkich powiatów i wynosi 55%. W znacznym stopniu jest on wynikiem wyższej intensywności pieczy zastępczej w dużych miastach, czyli wyższej liczby dzieci, którym należy zapewnić opiekę poza rodziną biologiczną. Najwyższą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

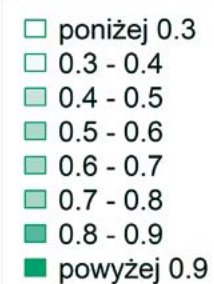
Wartości stopnia deinstytucjonalizacji dla wszystkich powiatów w Polsce obrazuje wykres 11. Udział procentowy dzieci korzystających z rodzinnych form opieki przyjął najwyższe wartości dla powiatów: pułtuskiego, leskiego, leszczyńskiego, konińskiego, staszowskiego i włoszczowskiego. Natomiast w powiatach: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

Wykres 10.

Zmiana wartości stopnia deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, II poł. 2012-I poł. 2017.

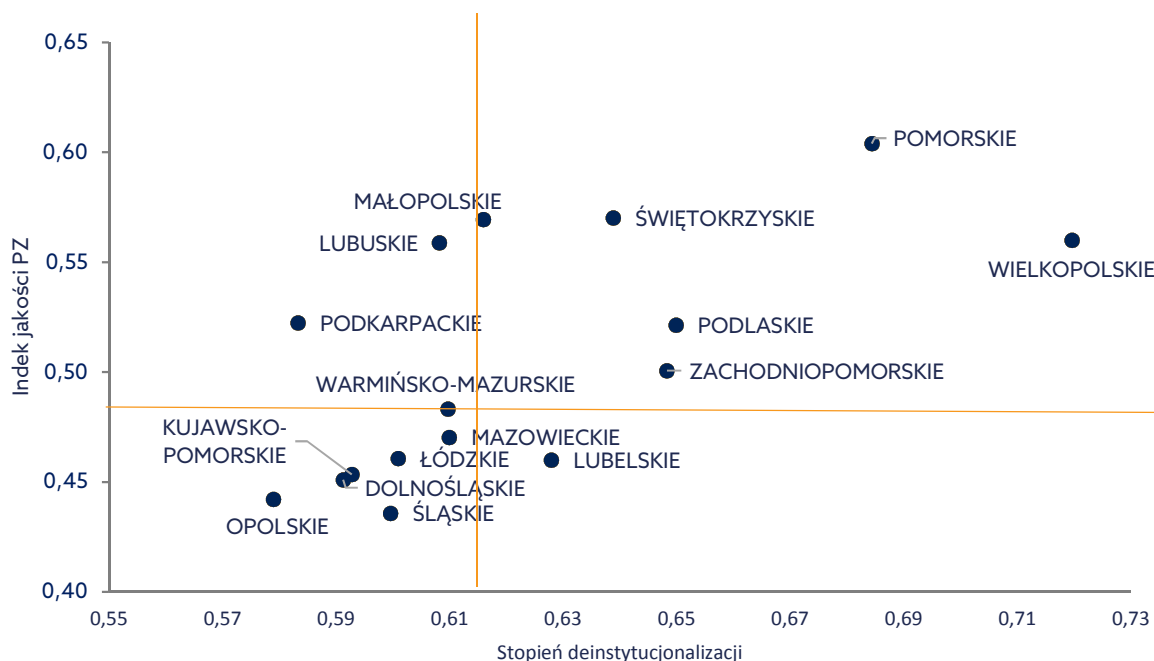


Wykres 11.
Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2017.



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 dwa 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 siedem 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, a udział dzieci z rodzinnych form opieki zastępczej kształtował się poniżej przeciętnej.

Trzecia grupa obejmuje cztery 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 i jednocześnie dzieci z rodzinnych form opieki zastępczej stanowiły wyższy niż przeciętnie dla Polski odsetek wszystkich umieszczonych w pieczy zastępczej.

Pozostałe trzy województwa: podkarpackie, mazowieckie i małopolskie tworzą czwartą grupę, która charakteryzuje się zarówno niższym niż przeciętnie

w Polsce wskaźnikiem liczby dzieci objętych pieczę 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. Dotyczy to szczególnie powiatów województwa pomorskiego i zachodniopomorskiego, które borykają się z ponadprzeciętną wartością intensywności pieczy zastępczej na 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

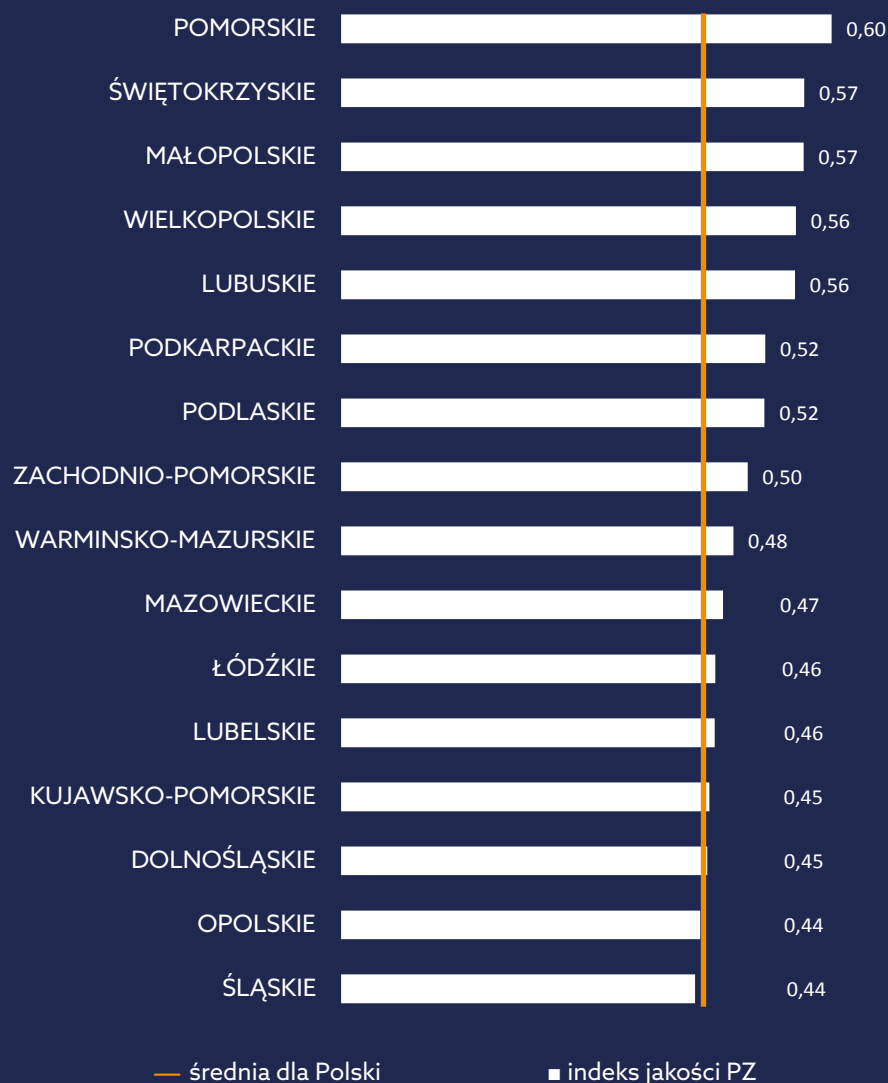
Przy ocenie stanu pieczy zastępczej w różnych jednostkach samorządu terytorialnego należy zwrócić uwagę nie tylko na jej czysto ilościowy wymiar – względną liczbę dzieci w formach rodzinnych – ale również na jakość opieki. Tę mierzymy wyodrębnionymi przez nas cechami, takimi jak: poziom wsparcia finansowego 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 wskaźników: zagęszczenia dzieci w IPZ, wynagrodzenia rodziców na dziecko, liczby matych dzieci własnych w IPZ, liczby dzieci spoza powiatu w IPZ netto, opuszczania PZ, wynagrodzenia koordynatorów, niepełnego usamodzielnienia, stabilności pobytu w RZS, kontynuowania nauki, porad specjalistów, świadczeń fakultatywnych, liczby szkoleń na rodzinę. Każdej grupie przypisana jest waga zależna od istotności danego zjawiska dla jakości sprawowanej pieczy zastępczej. Indeks jakości pieczy zastępczej może osiągać 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 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 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).

Powiaty województwa pomorskiego zachodniopomorskiego, które borykają się z ponadprzeciętną wartością intensywności pieczy zastępczej na swoim terenie, mogą być źródłem inspiracji i dobrych praktyk, jak w nieco trudniejszych warunkach rozwijać i wspierać rodzinną pieczę zastępczą.

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



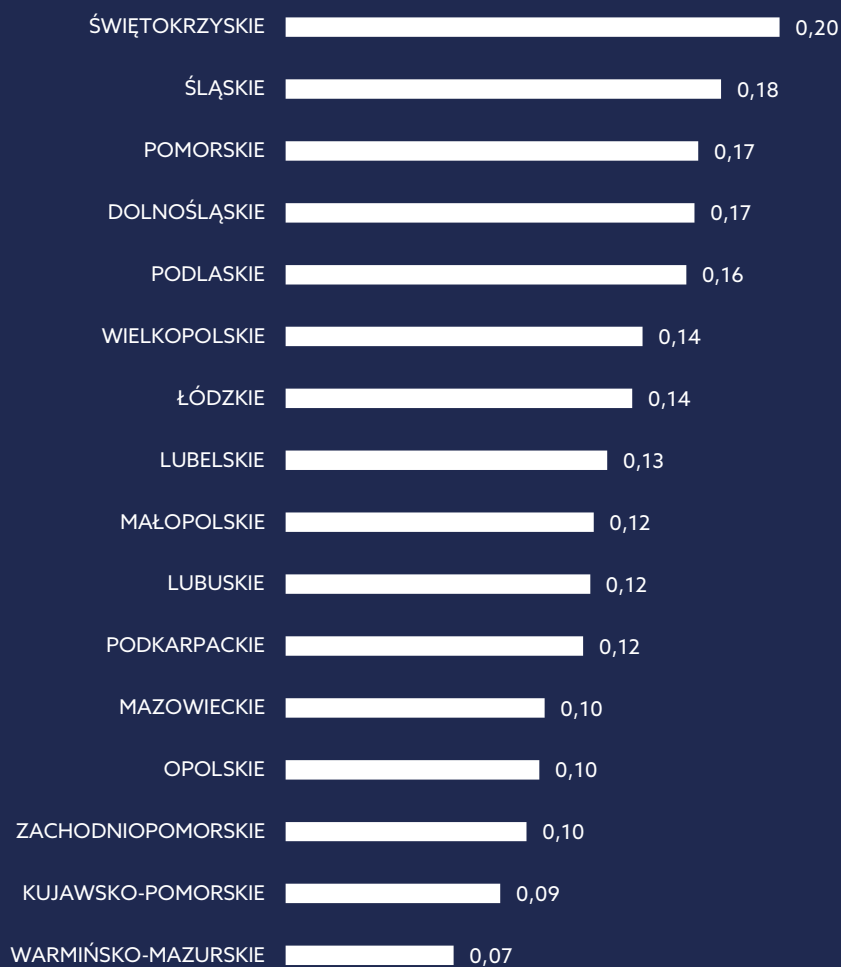
Indeks jakości pieczy zastępczej przyjmuje wyższe wartości dla powiatów z północno-zachodniej oraz południowo-wschodniej Polski. Najślabiej wypadają województwa południowo-zachodniej i centralnej Polski. Największy postęp – jeśli chodzi o wartość indeksu jakości pieczy zastępczej – między II poł. 2012 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 pieczy instytucjonalnych 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.

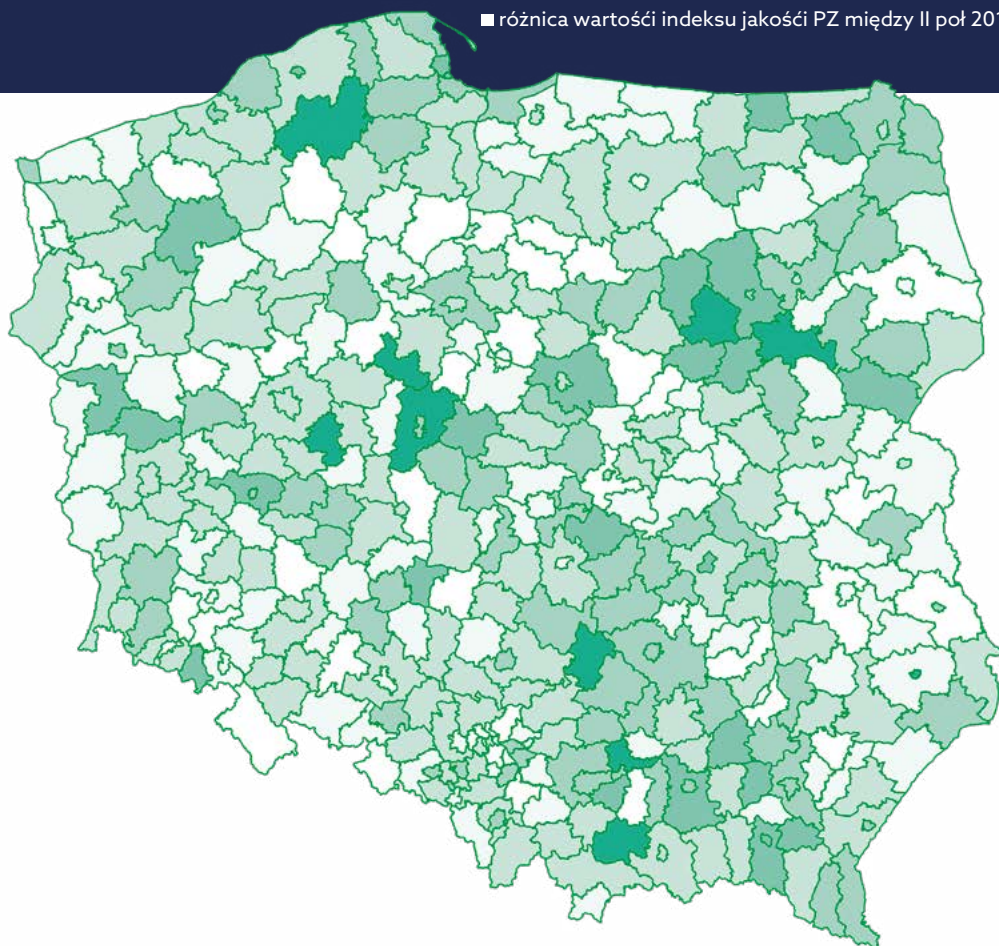
W przypadku powiatów grodzkich wskaźnik mierzący jakość pieczy zastępczej osiąga wartości od 0,23 do 0,85. Najlepszy wynik osiągnęły miasta: Zamość (0,85), Sopot, Krosno (po 0,79), Słupsk (0,74), Radom (0,73) oraz Gdynia (0,72). Najniższe wyniki odnotowało pięć miast w województwie śląskim:

Wykres 14.

Zmiana wartości indeksu jakości PZ w poszczególnych województwach, II poł. 2012 - I poł. 2017.



■ różnica wartości indeksu jakości PZ między II poł 2012 - I poł 2017



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



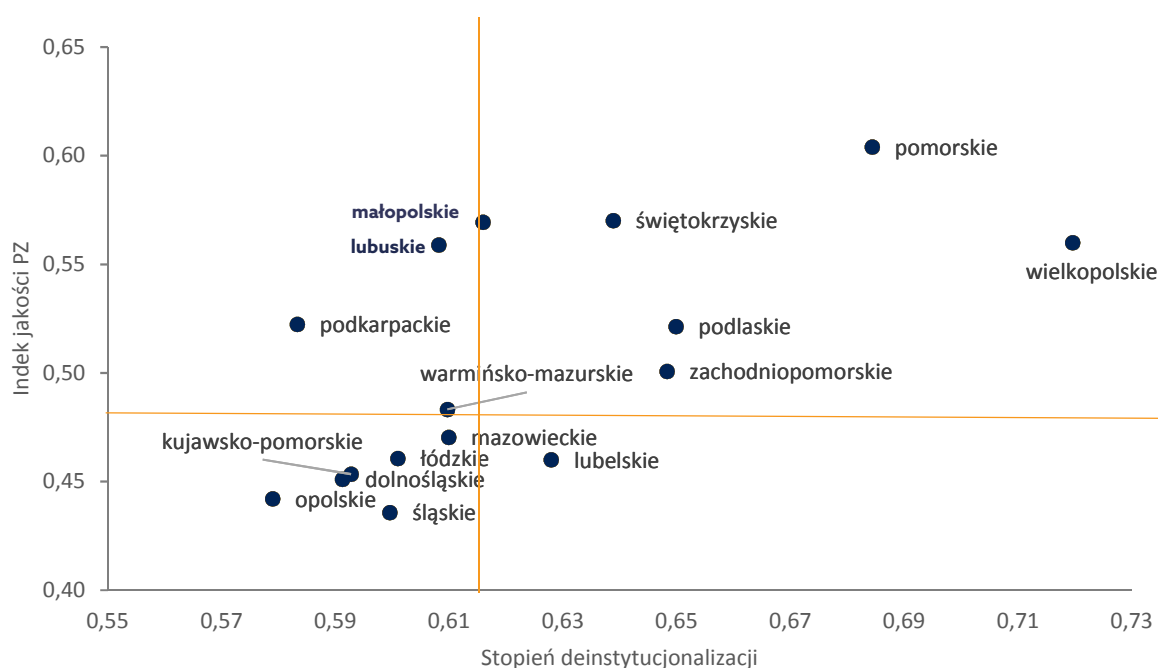
Bytom (0,26), Zabrze (0,34), Siemianowice Śląskie (0,34), Katowice (0,37) oraz Jelenia Góra (0,39). Na poziomie powiatów najwyższa wartość indeksu jakości PZ w I poł. 2017 r. wystąpiła w powiatach: konińskim (0,93), włoszczowskim (0,87), mieście Zamość, średzkim (wielkopolskie) (0,85), mogileńskim (0,84) 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).

LIDERZY DEINSTYTUCJONALIZACJI

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.

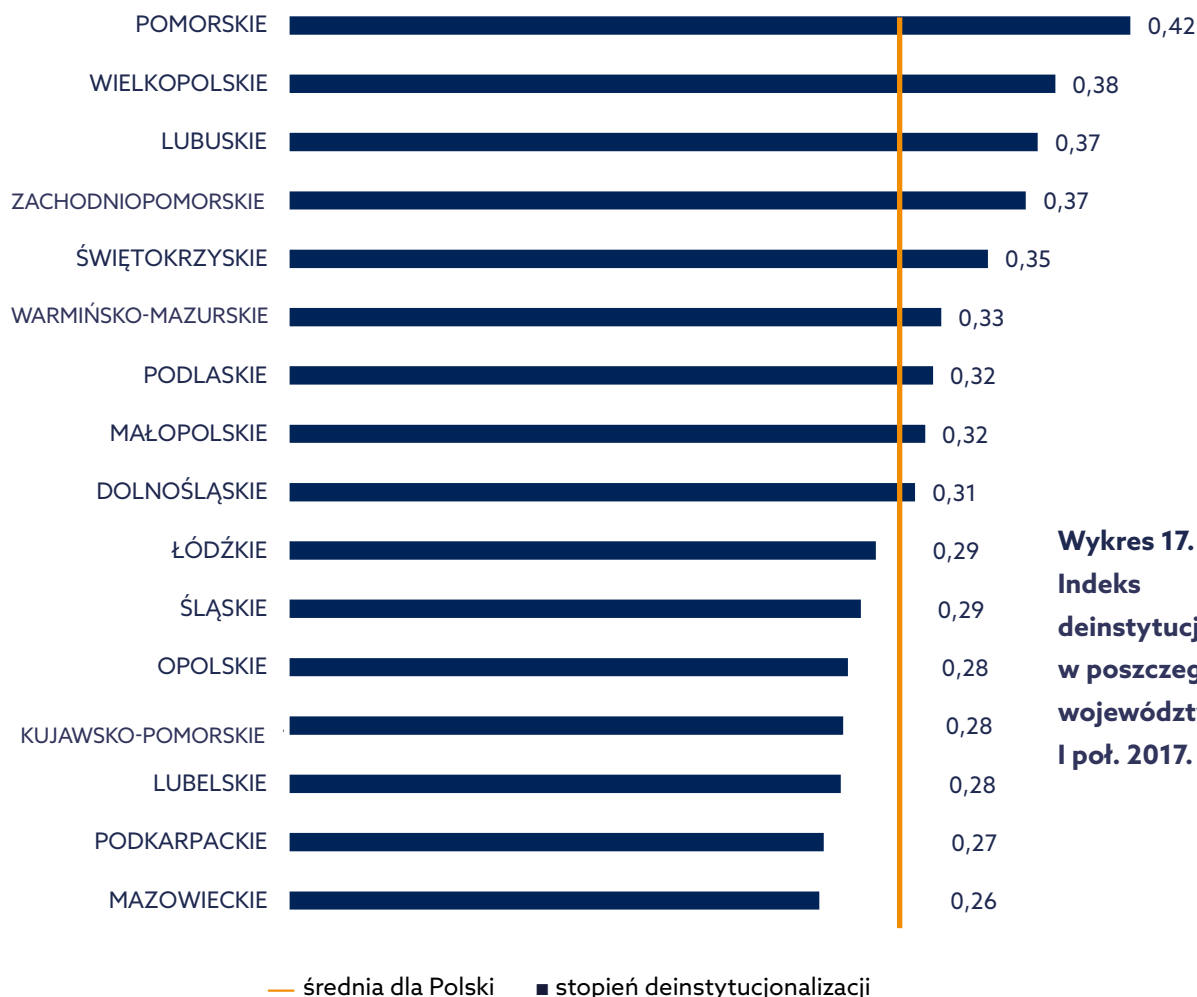
Województwo lubelskie stanowi jednoelementową atypową grupę, charakteryzującą się wyższym od średniej dla kraju stopniem deinstytucjonalizacji i niższą od średniej krajowej wartością indeksu jakości pieczy zastępczej.

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

Wskaźnikiem konsolidującym aspekt ilościowy i jakościowy pieczy zastępczej jest indeks deinstytucjonalizacji PZ, skorygowany za pomocą kontekstu deinstytucjonalizacji według wzoru:

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

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 dziewięć województw. Pierwszą trójkę stanowią województwa: pomorskie, wielkopolskie oraz ex aequo lubuskie i zachodniopomorskie. Ostatnią trójkę tworzą województwa: mazowieckie, podkarpackie i ex aequo lubelskie, kujawsko-pomorskie oraz opolskie (Wykres 17).

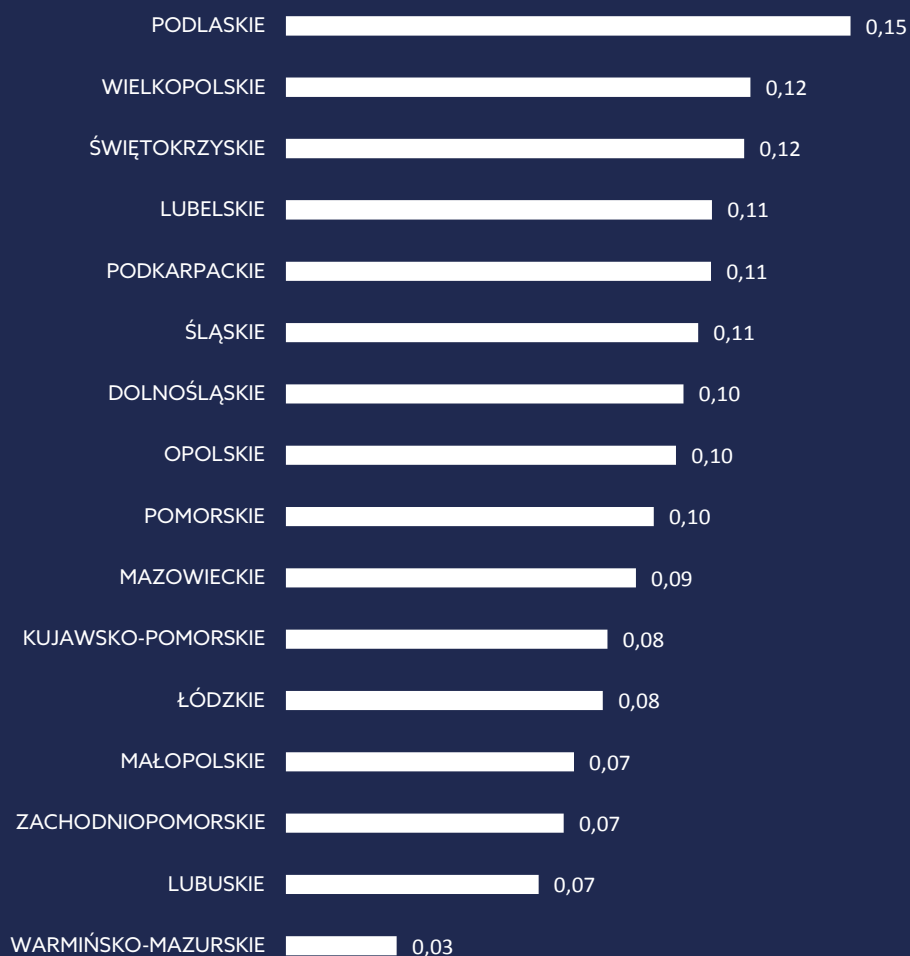


Do pierwszej grupy należą województwa, które charakteryzują się wyższą niż średnia dla Polski wartością indeksu jakości pieczy zastępczej, a z drugiej strony – ponadprzeciętnym udziałem dzieci z rodzinnych form opieki (bez RZS, ale POWTR). To liderzy deinstytucjonalizacji w Polsce, zarówno w aspekcie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

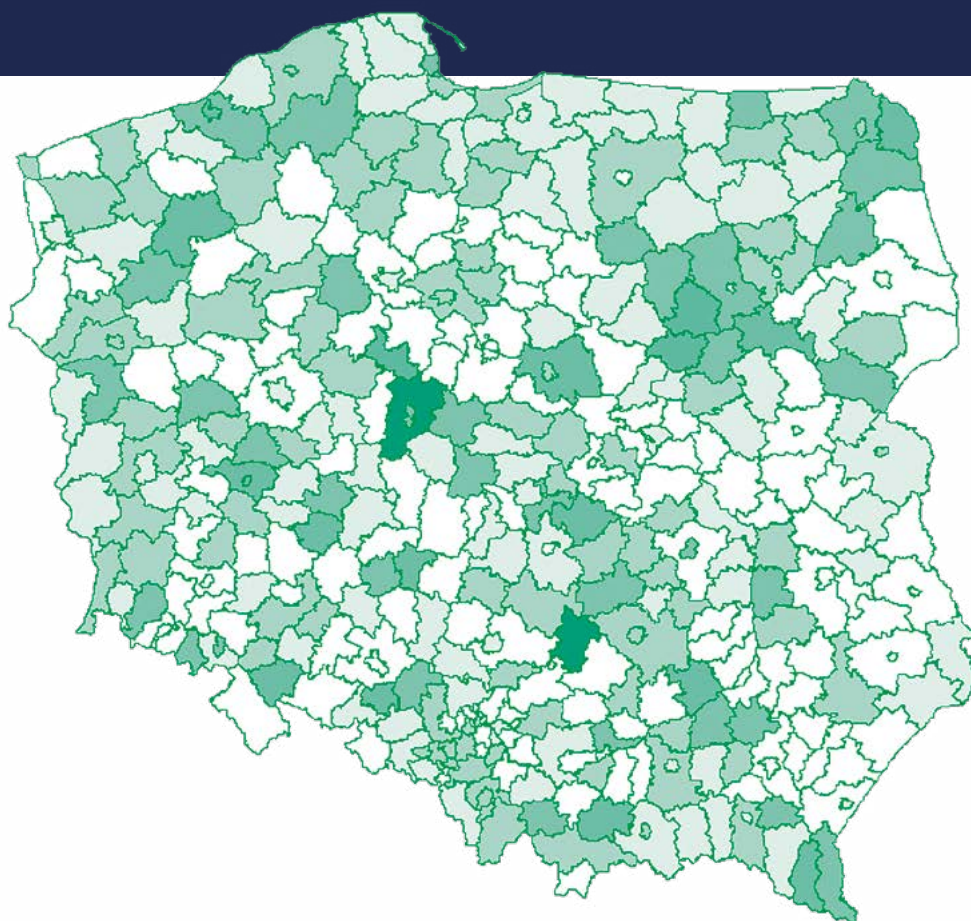
Wykres 17.
Indeks deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017.

Wykres 18.

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

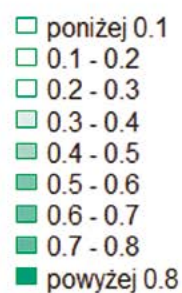


■ różnica wartości indeksu deinstytucjonalizacji w okresie II poł 2012 - I poł 2017



Wykres 19.

Indeks
deinstytucjonalizacji
w Polsce, I poł 2017.



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

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), 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).

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).

3.3 NAJISTOTNIEJSZE WSKAŹNIKI INDEKSU JAKOŚCI PIECZY ZASTĘPCZEJ

ZAGĘSZCZENIE DZIECI WŁASNYCH W IPZ

Procesowi deinstytucjonalizacji towarzyszą przekształcenia instytucjonalnej pieczy zastępczej w bardziej zindywidualizowane formy opieki. 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 lub poza nim. W sytuacji kiedy dzieci zostały skierowane 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-wy-

Wart 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 i łódzkie, zredukowali wartość wskaźnika „zagęszczenie dzieci własnych w IPZ” o 20–27 punktów.

chowawczych 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 przeciętne 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 załatwia problemu ich izolacji od społeczności lokalnej.

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

zagęszczenie dzieci własnych w IPZ =

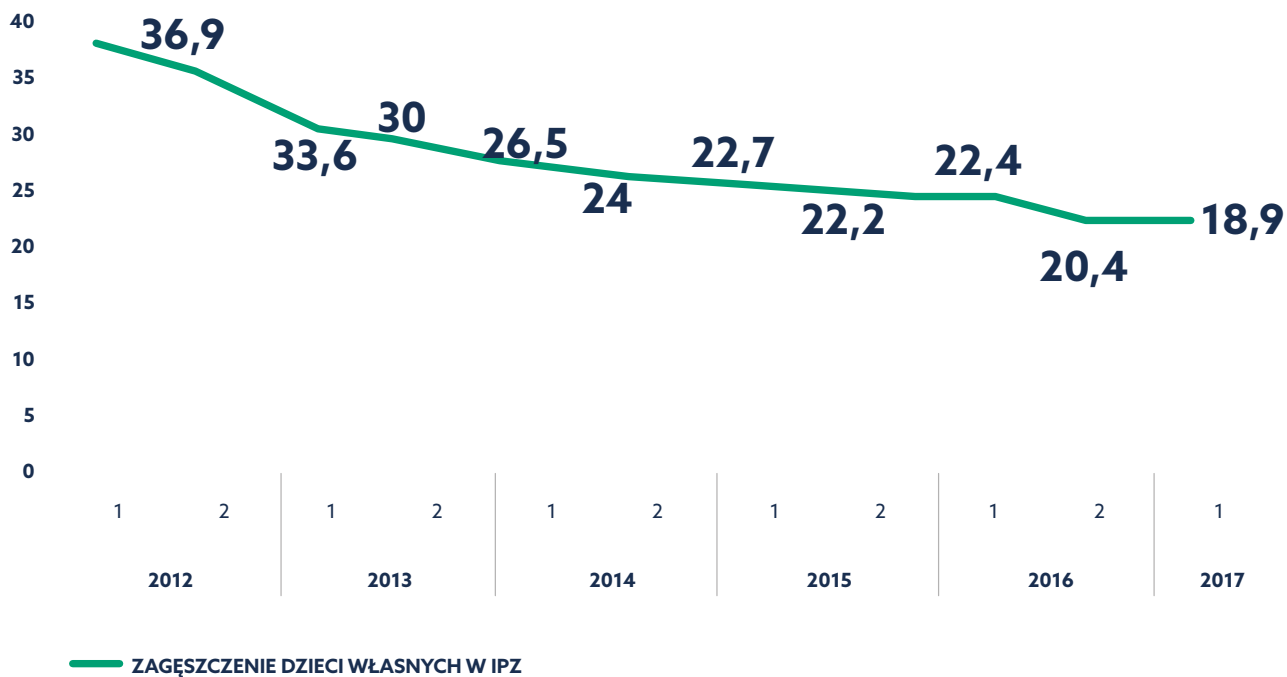
$$\frac{\text{I.dziec. w IPZ w powiecie} \times \text{zagęszczenie w powiecie} + \text{I.dziec.w IPZ poza powiatem} \times \text{zagęszczenie w PL}}{\text{liczba dzieci w IPZ w powiecie} + \text{liczba dzieci w IPZ poza powiatem}}$$

W miastach na prawach powiatu średnie zagęszczenie dzieci własnych w instytucjonalnej pieczy zastępczej wyniosło 22,32, więcej niż średnia dla Polski. W 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 i 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, etcki oraz lubliniecki.

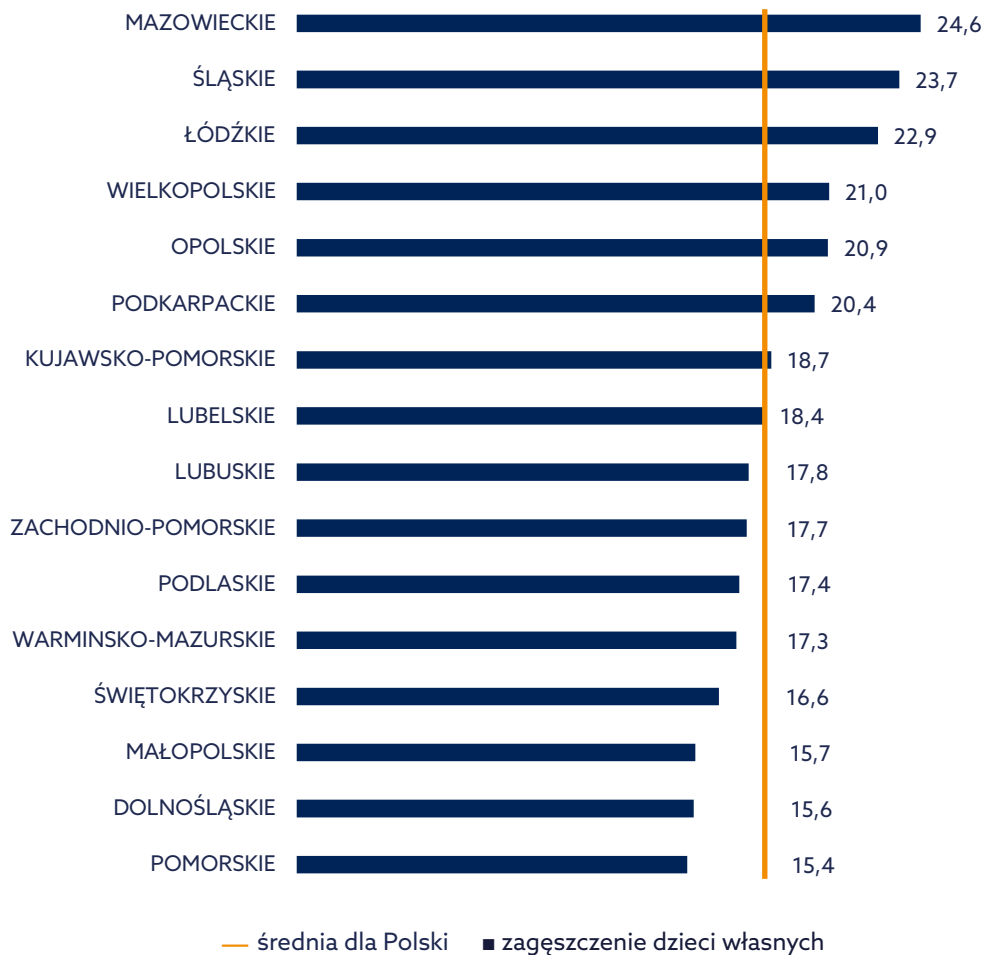
Wykres 20.

Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w Polsce, I poł. 2012-I poł. 2017.



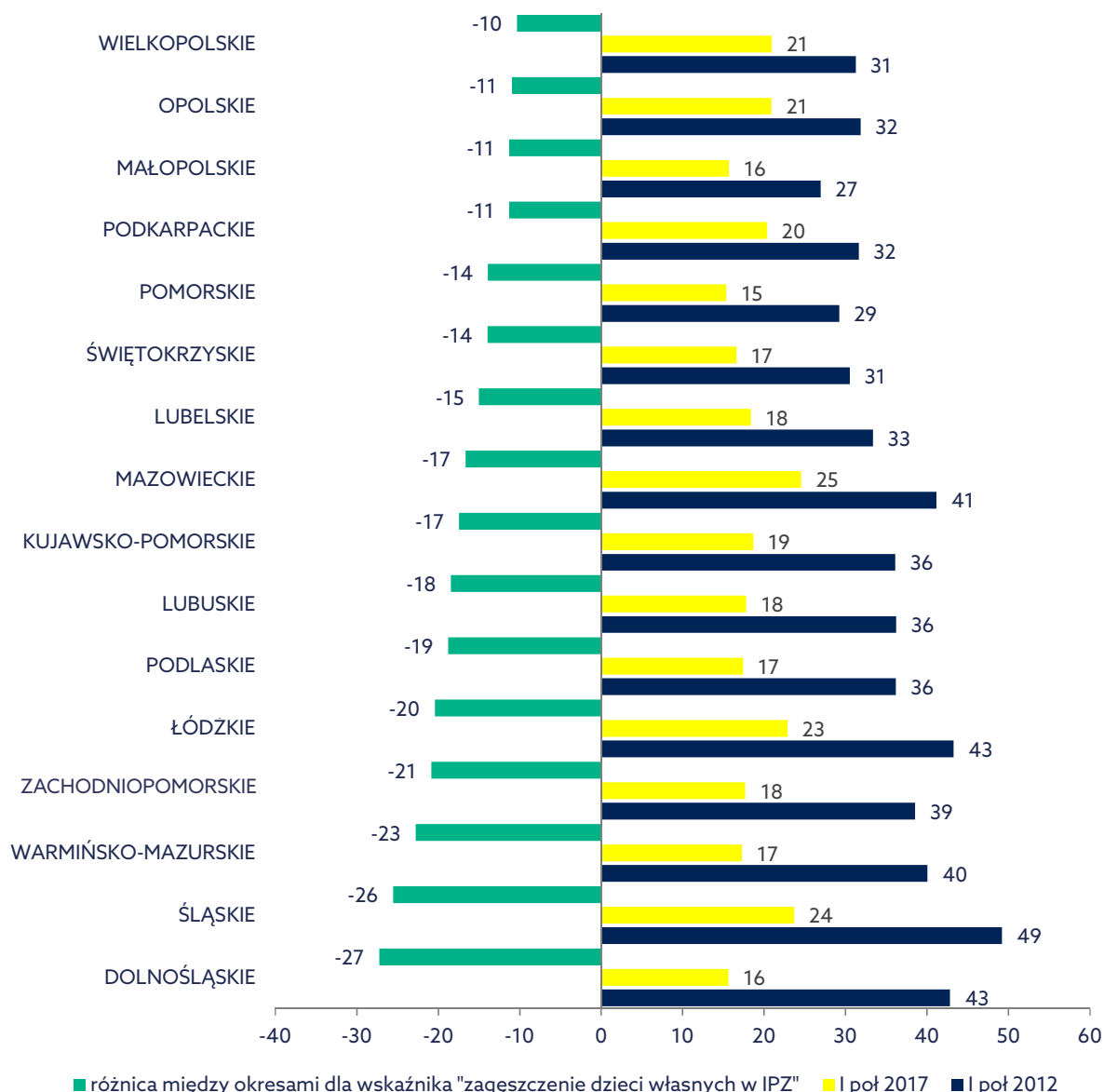
Wykres 21.

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.



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

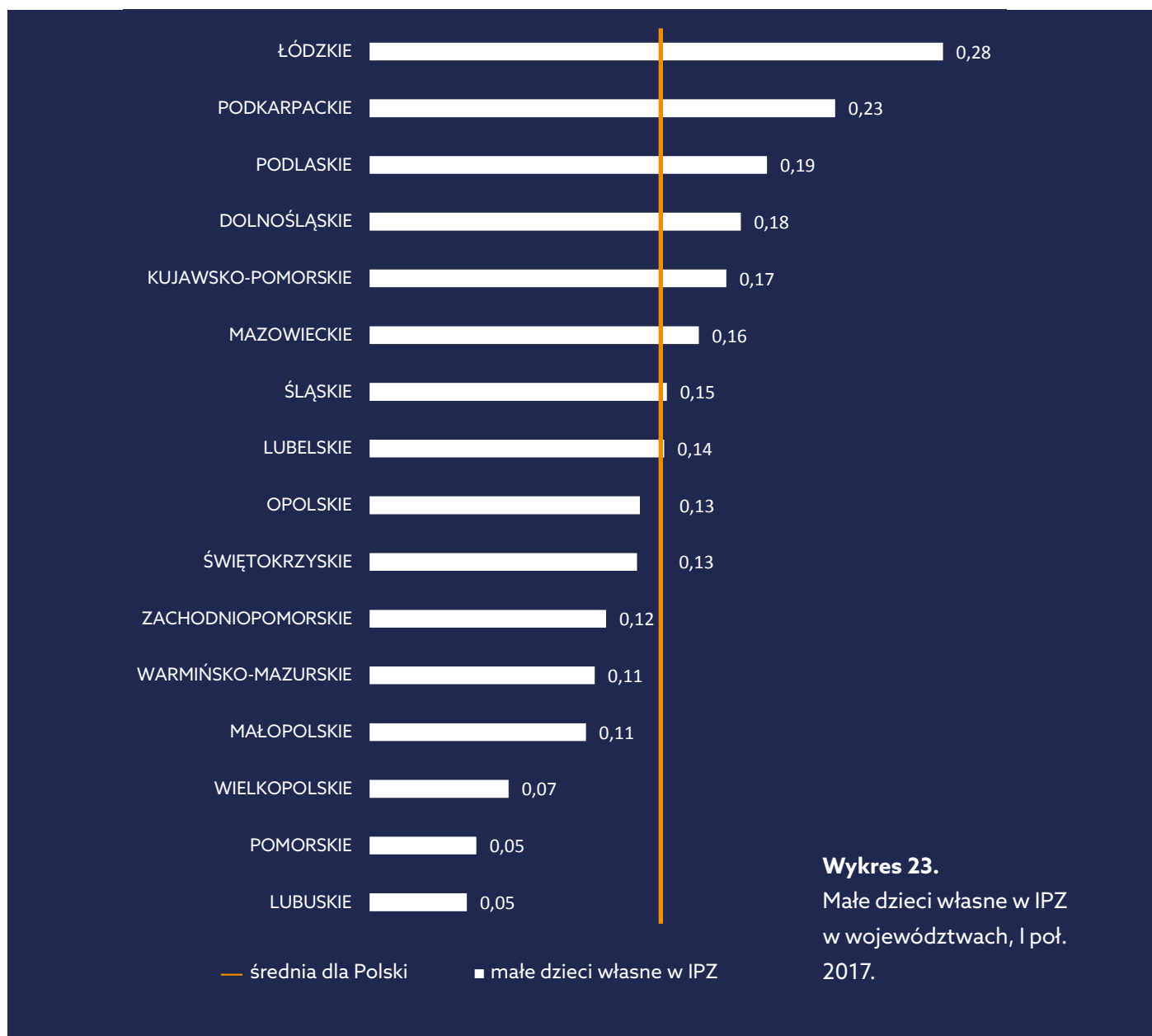
Ustawodawca, będąc świadomym znaczenia pierwszych lat życia dla rozwoju dziecka, ograniczył możliwość umieszczania małych dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (poza rodzinnymi), ustanawiając od tego kilka wyjątków opisanych w rozdziale powyżej. Z punktu widzenia dobra dziecka rzeczywiście uzasadniony 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 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) wśród 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 p.p. w stosunku do początku reformy.

Na koniec I poł. 2017 r. najniższy odsetek małych dzieci przebywających w placówkach wystąpił w województwach: lubuskim, pomorskim, wielkopolskim, warmińsko-mazurskim i małopolskim, najwyższy zaś w łódzkim oraz podkarpackim (Wykres 23).

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.



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

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.

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 w momencie, 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 jedno dziecko umieszczone w tych formach opieki – wyniósł 777 zł i od początku reformy zawierał się 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.

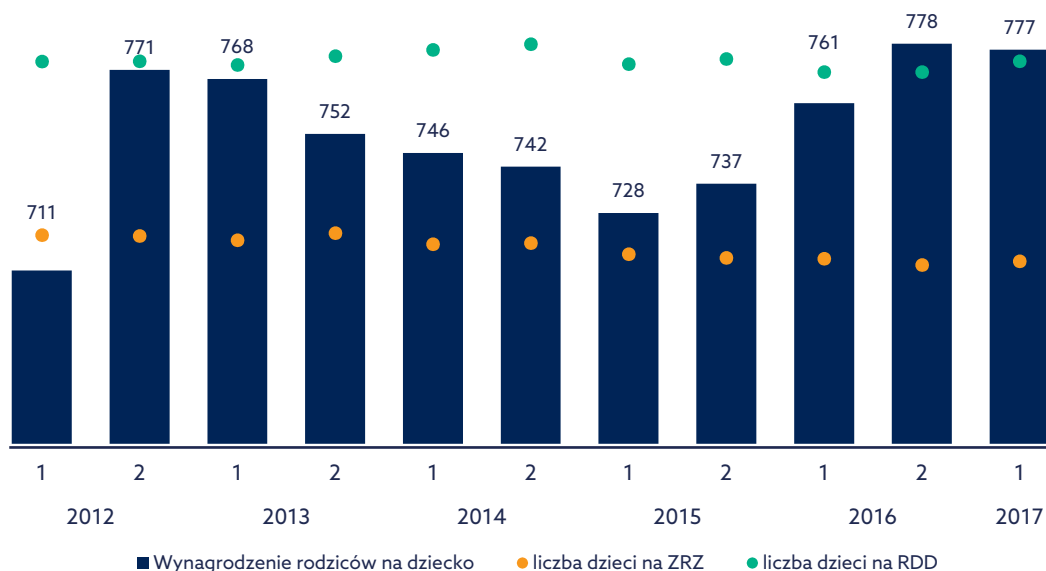
$$\text{wynagrodzenie ZRZ na dziecko} = \frac{\text{środkii na wynagrodzenia rodziców zastępczych w RZZ i RDD rocznie}}{\text{średnioroczna liczba dzieci ogółem w RZZ i RDD oszacowana na podstawie sumy rocznej liczby świadczeń na utrzymanie}}$$

Istniejąca sprawozdawczość nie pozwala na określenie przeciętnego wynagrodzenia opiekunów zastępczych w danym powiecie, ale można poczynić takie obliczenia 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 (2640 zł vs 3215 zł) i do pewnego stopnia także dla rodziców zastępczych prowadzących pogotowia rodzinne (3333 zł vs 3531 zł). W przypadku kosztu wynagrodzeń zawodowych rodzin

zastępczych i specjalistycznych liczonych łącznie nie zaobserwowano wyraźnej tendencji wzrostowej, wahał się on w przedziale od 2542 zł do 2666 zł. (Wykres 25). W I. poł 2017 r. średnio najwyższe wynagrodzenie netto w Polsce otrzymywali opiekunowie prowadzący rodziny zastępcze zawodowe o charakterze pogotowia rodzinnego – 2106 zł, następnie dyrektorzy rodzinnych domów dziecka – 1924 zł i opiekunowie prowadzący rodziny zastępcze zawodowe zwykłe i specjalistyczne – 1605 zł. Dane te pokazują, szczególnie w przypadku rodzin zastępczych zawodowych, jak niewiele powiatów zdecydowało się na podniesienie kwoty minimalnego wynagrodzenia rodziców zastępczych (2000 zł brutto) uchwałą rady powiatu. Jest to kwestia wymagająca uwagi, również ze względu na fakt, że kwota minimalnego wynagrodzenia od 2018 r. wynosi już 2100 zł brutto.

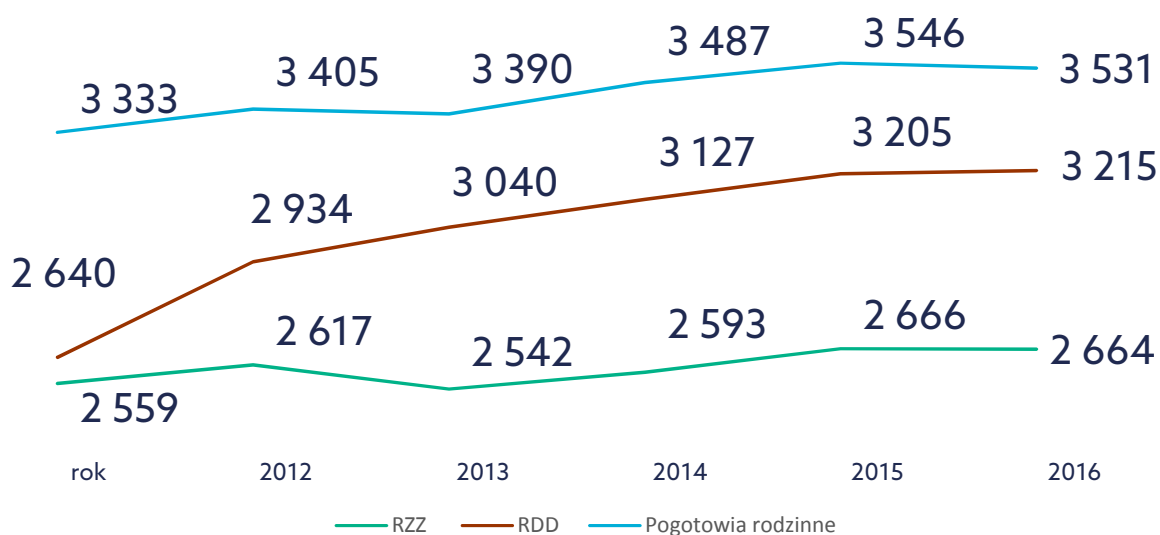
Wykres 24.

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



Wykres 25.

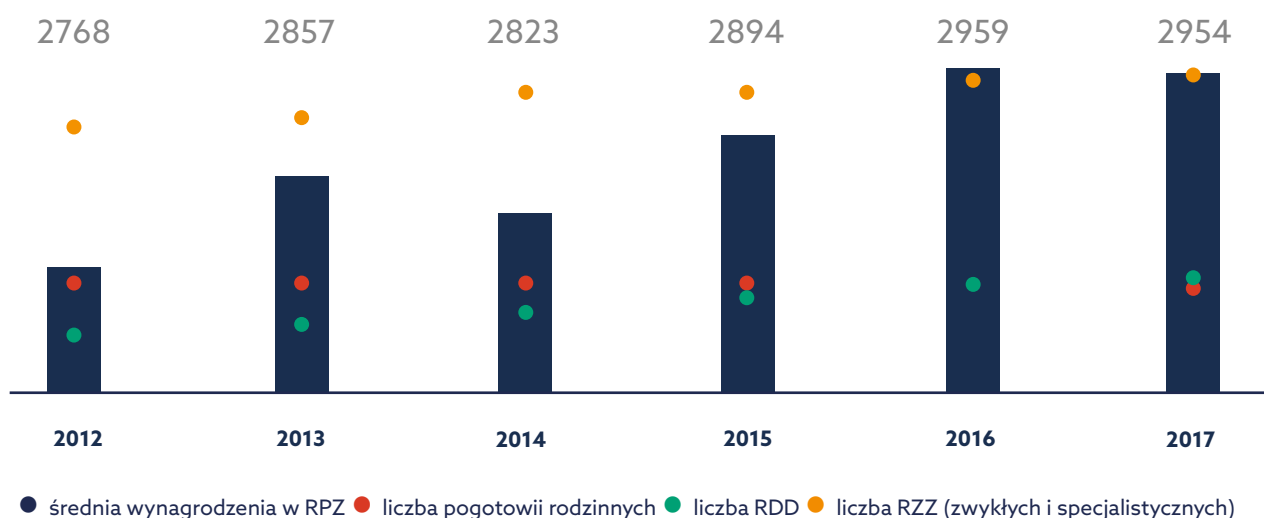
Średni koszt powiatu na wynagrodzenie rodziców zastępczych (w PLN), 2012-2017.



Skąd w takim razie wahająca się wartość uśrednionego kosztu ponoszonego przez pracodawcę, w tym wypadku powiaty, na wynagrodzenia rodziców zastępczych zawodowych? Jest to efekt zmieniającej się struktury form rodzinnych – zmieniających się udziałów RZZ, pogotowia rodzinnego, RDD. Jak pokazuje Wykres 26, im więcej przybywa rodzinnych domów dziecka, przy podobnej liczbie pogotowia rodzinnych i pozostałych form rodzin zastępczych zawodowych, tym wartość wynagrodzeń jest 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.

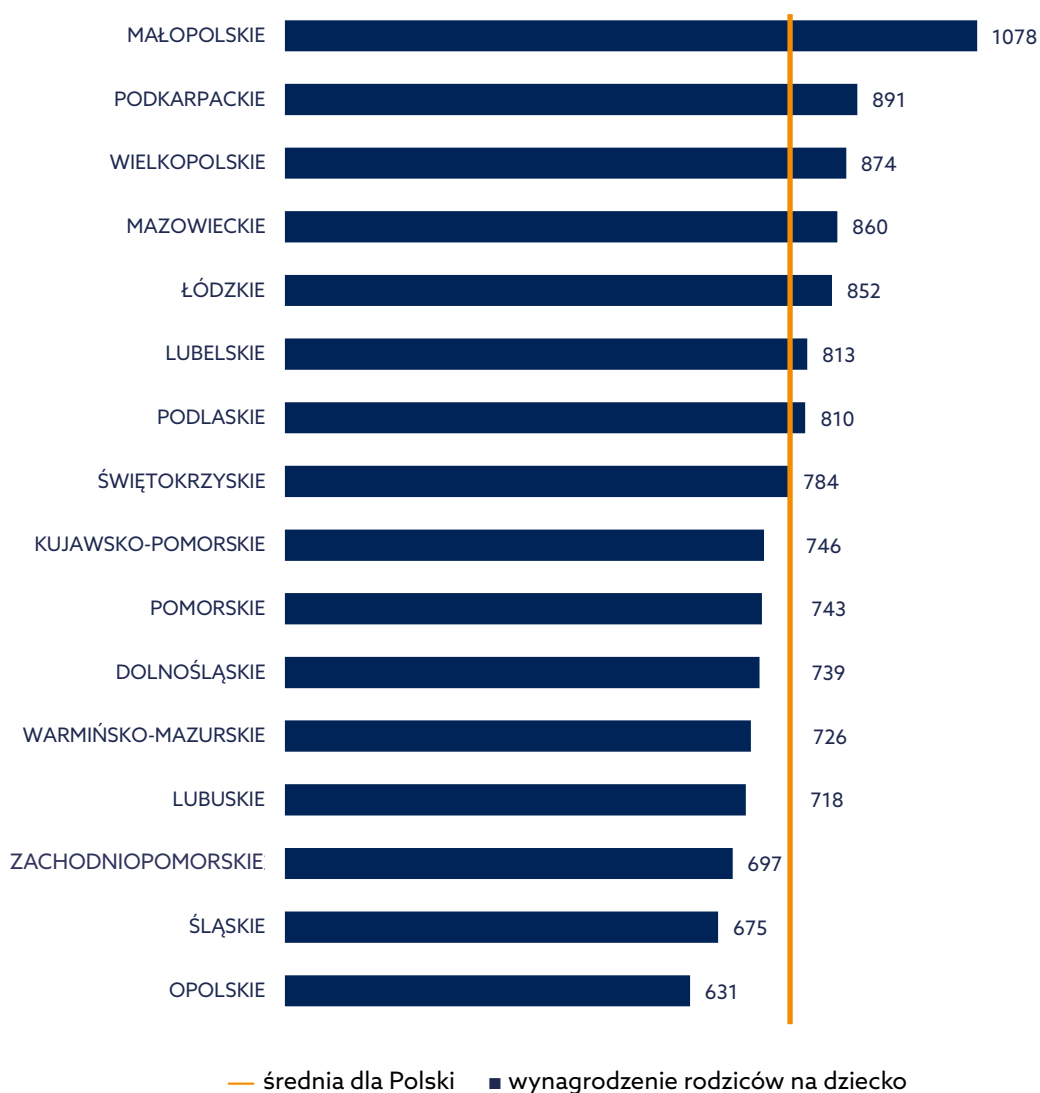
Średni koszt wynagrodzenie rodziców zastępczych zawodowych a liczba ZRZ, PR i RDD, I poł 2017.



Wracając do jego analizy obserwujemy, że na poziomie województw wartość powyżej średniej dla kraju osiągnęło osiem 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 tego wskaźnika, nie odnotowano stałej tendencji wzrostowej czy spadkowej na poziomie samorządu lokalnego. W przypadku dziewięciu 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. 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 z kolei znajdzie odzwierciedlenie w ich awansie i wysokości wynagrodzenia.

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, kiedy 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:

$$\text{dzieci spoza powiatu w IPZ netto} = \text{dzieci spoza powiatu w IPZ} - \text{dzieci spoza powiatu w RPZ}$$

Wskaźnik jest różnicą między wskaźnikami „dzieci spoza powiatu w IPZ” i „dzieci spoza powiatu w RPZ”. Różnica ta mówi o tym, 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 oznacza, 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.

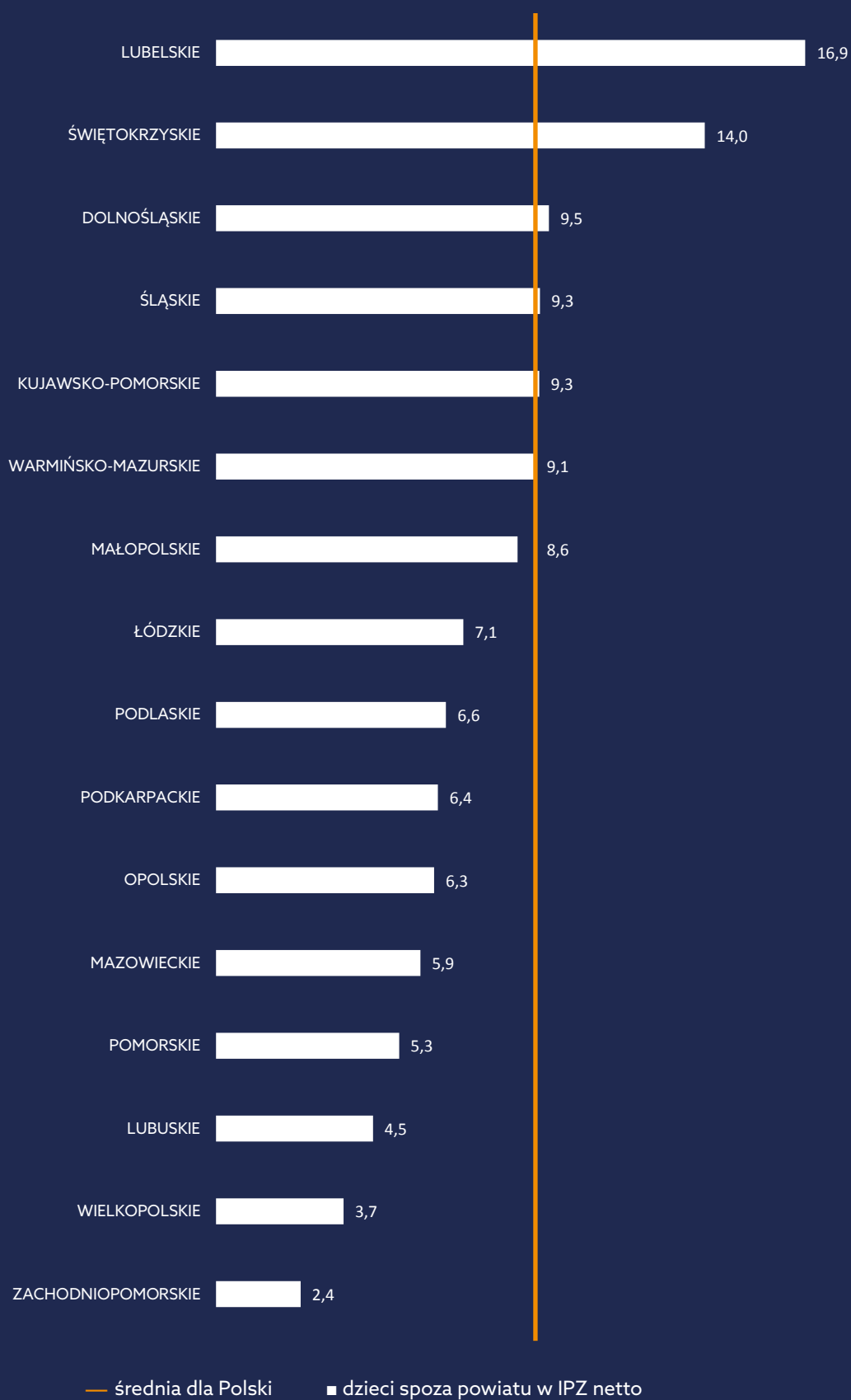
Wartość tego wskaźnika dla Polski w okresie 2012 r. – I poł 2017 r. wahała się od 6,33 do 9,37 i nie występuje w jego zakresie żadna stała tendencja. Dla ostatniego analizowanego okresu osiągnął on wartość 9,18. Wyniki wskaźnika zdecydowanie poniżej średniej krajowej osiągnęły powiaty województw: zachodniopomorskiego, wielkopolskiego, lubuskiego, pomorskiego oraz mazowieckiego. Z kolei ponadprzeciętnie więcej dzieci spoza powiatu do pieczy instytucjonalnej w stosunku do 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.

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

Wykres 28.

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



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:

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

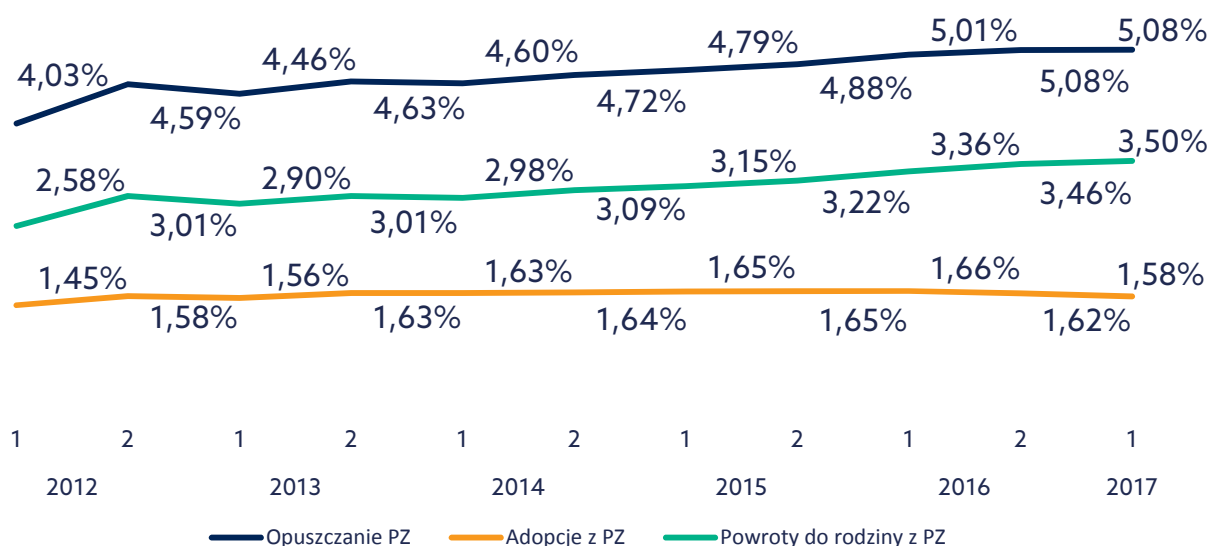
Od 2012 r. wskaźnik mieścił się w zakresie 4-5%, wzrastając stopniowo, co może świadczyć o powolnym wzroście efektywności działań służb społecznych, tj. asystentów rodziny, ośrodków adopcyjnych itd. Wartość wskaźnika dla dzieci przebywających w instytucjonalnej pieczy zastępczej wynosiła w ostatnim okresie 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).

Gdy przyjrzymy się dwóm składowym wskaźnika „opuszczania PZ”: adopcjom i powrotom do rodziny biologicznej, to widzimy, że właściwie wartość pierwszego z nich nie zmienia się, 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 w następujący sposób:

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

Wykres 29.

Opuszczanie PZ, adopcje z PZ, powroty do rodziny z PZ w Polsce, I poł. 2012-I poł. 2017.



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

Zauważalne są również różnice w losach dzieci z pieczy rodzinnej i instytucjonalnej. Jeżeli chodzi o wskaźnik adopcji, waha się 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 mieści się w przedziale od 1,66 w ostatnim okresie do 2,35%, z tendencją spadkową od 2013 r. Przyczyną zaobserwowanej tendencji spadkowej 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, że 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 dziecka z długoterminowymi opiekunami, która nie powinna być zrywana. Zasada ta dotyczy wszystkich form rodzinnej pieczy zastępczej.

Hipotezę tę potwierdza Tabela 1. obrazująca długość pobytu dzieci w poszczególnych formach pieczy zastępczej w 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 pozostaną 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 w rodzinach zastępczych specjalistycznych, ale najpewniej wynika to z faktu, że dopiero w ostatnim okresie powstało więcej tego typu instytucji. Trudno określić, jaki los spotyka pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej z orzeczeniami o niepełnosprawności, spośród których część nigdy nie była w stanie podjąć w pełni samodzielnego życia.

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. 1908 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 opieki. Dla pierwszej kategorii średnia w I poł. 2017 r. wyniosła 2,52%, a dla drugiej – 6,27%. Przyczyny tej dysproporcji najpewniej są podobne, jak w przypadku wskaźnika adopcji. System wspierania rodziny i pieczy zastępczej wymaga – do prawidłowego funk-

cjonowania –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.

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

Forma PZ	do 3 miesięcy	powyżej 3 do 6 miesięcy	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%

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.

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 są mało prawdopodobne.

Jak sytuacja wygląda na poziomie województw? Najwyższe wartości wskaźnik „opuszczanie PZ” osiągnął dla województw: podlaskiego, dolnośląskiego, mazowieckiego i małopolskiego, 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).

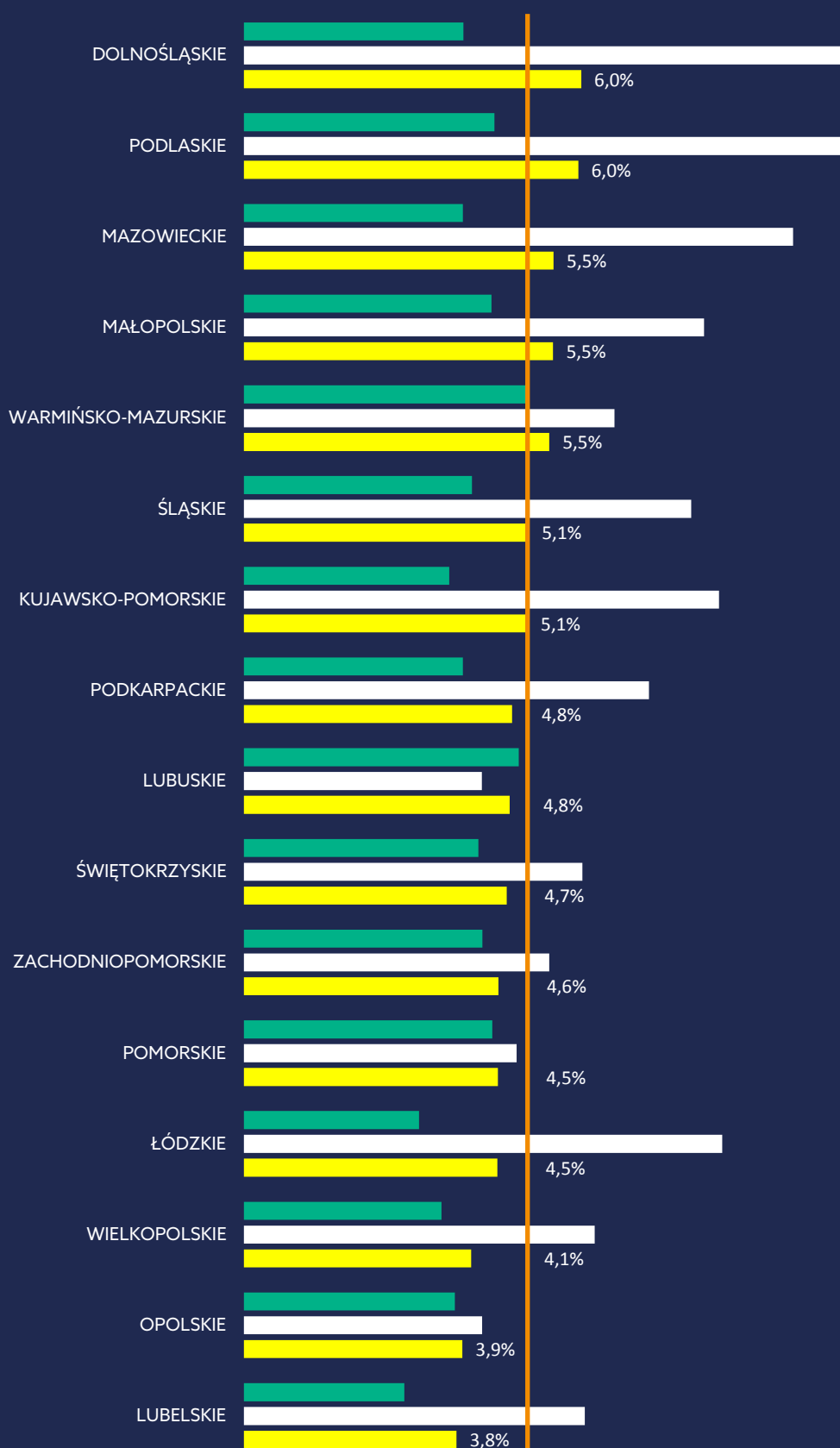
Największe postępy, około 2 p.p., w zakresie wartości tego wskaźnika w badanym okresie zrobiły województwa: podlaskie, podkarpackie, kujawsko-pomorskie oraz warmińsko-mazurskie. Osiągnęły to w największym stopniu dzięki zwiększeniu efektywności powrotów dzieci do rodzin biologicznych.

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). Nie zaobserwowano zależności między liczbą ośrodków adopcyjnych na terenie województwa ani liczebnością dzieci w pieczy zastępczej a wartością wskaźnika adopcji.

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.). Podobnie jak w skali kraju, dzieci częściej wracały do rodziców biologicznych z placówek niż z form opieki rodzinnej, najprawdopodobniej z przyczyn, które zostały wskazane powyżej.

Wykres 30.

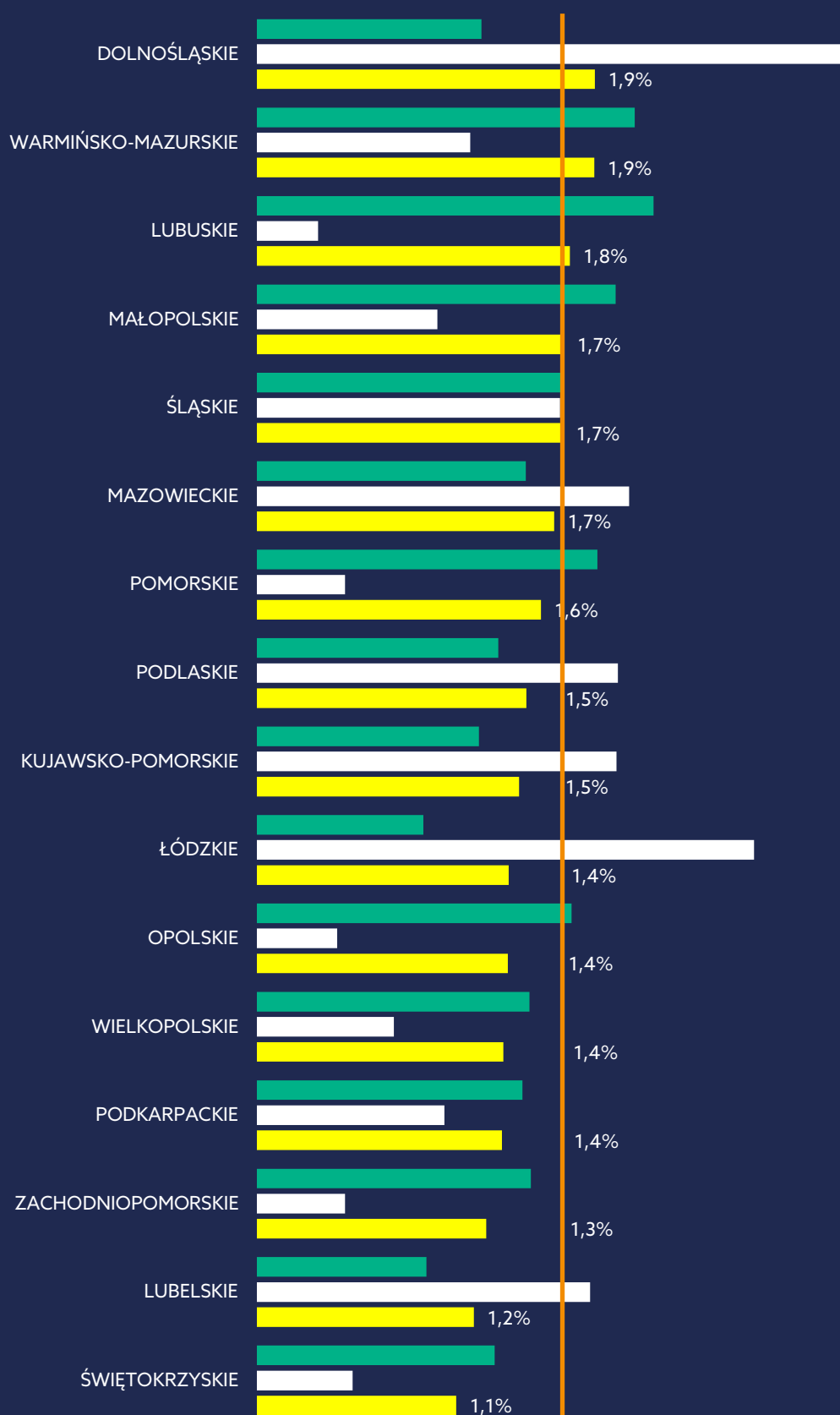
Opuszczanie PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.



— opuszczanie PZ (Polska) ■ opuszczanie RPZ ■ opuszczanie IPZ ■ opuszczanie PZ

Wykres 31.

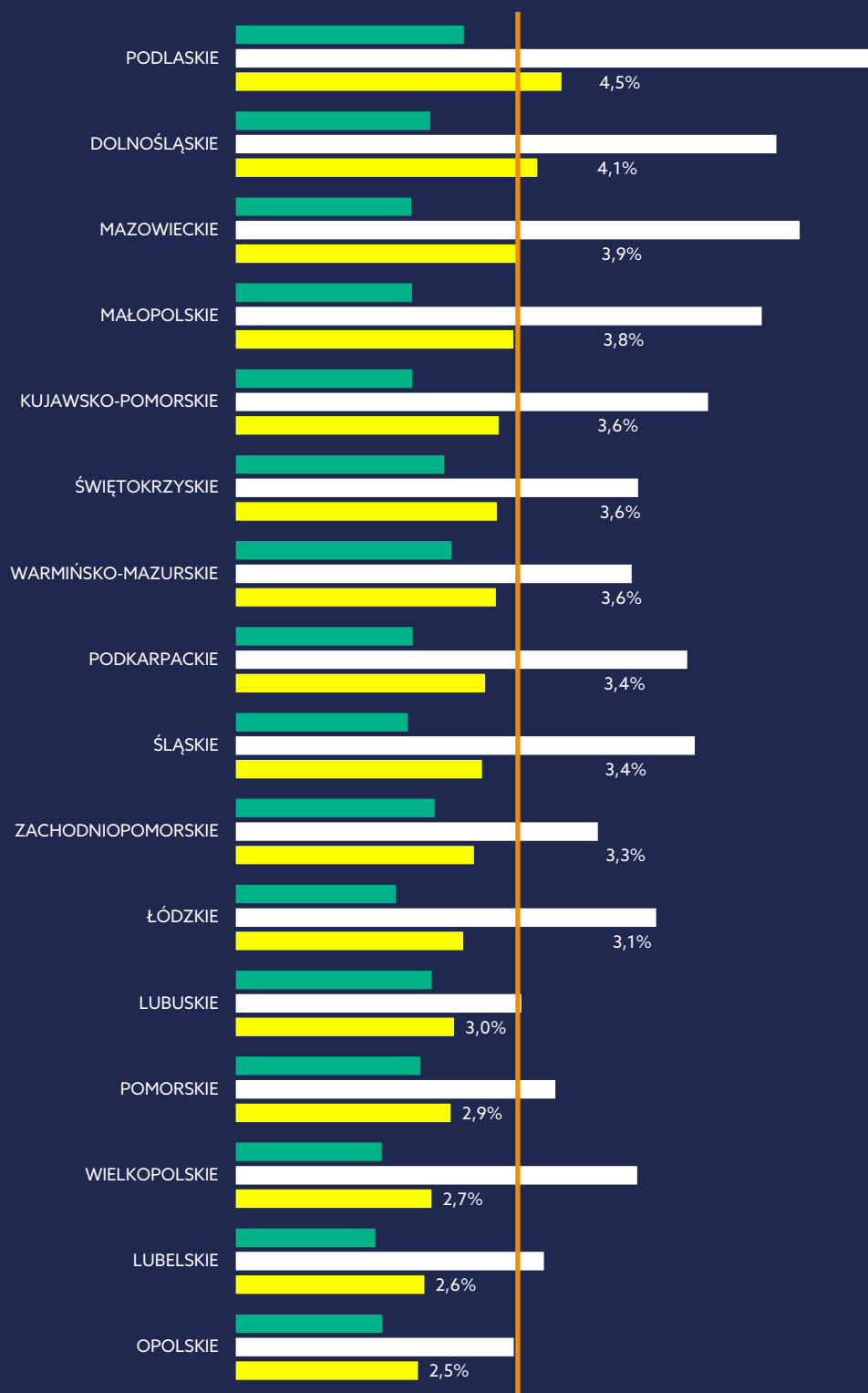
Adopcje z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017.



— Polska ■ adopcje w RPZ ■ adopcje w IPZ ■ adopcje w PZ

Wykres 32.

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

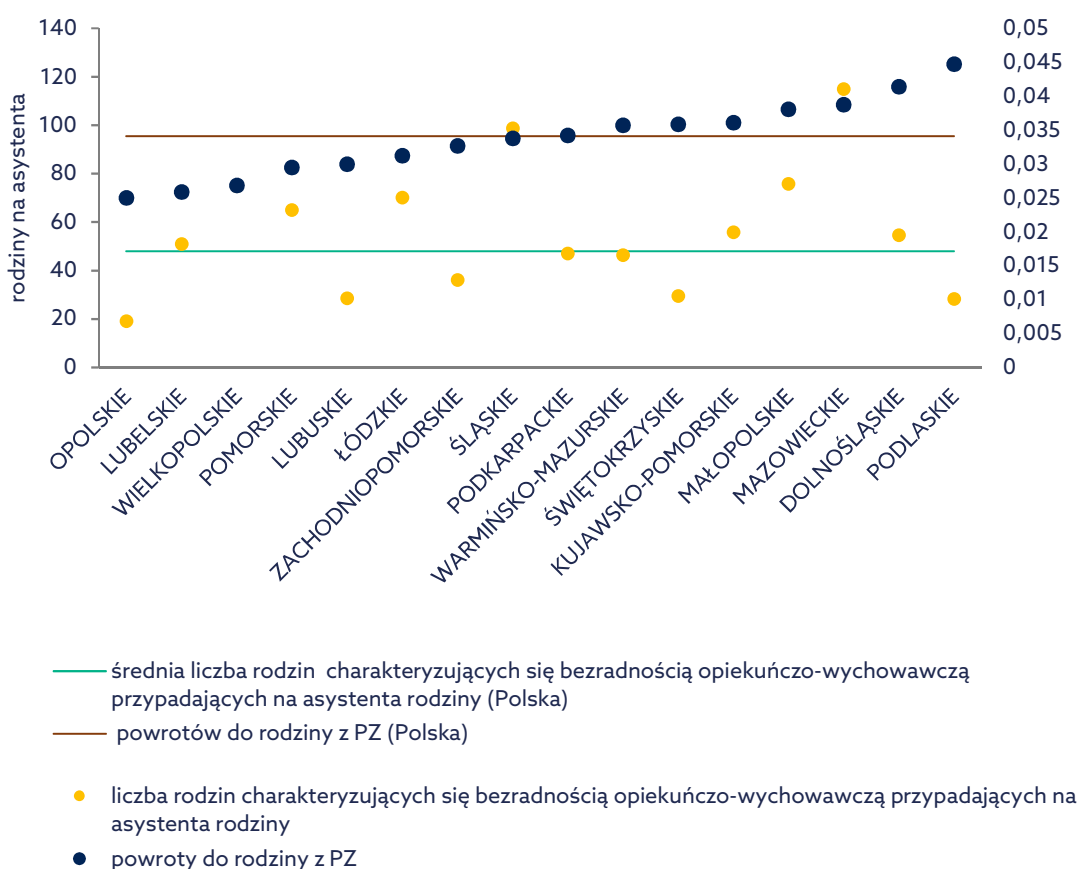


— Polska ■ powroty do rodziny z PZ ■ powroty do rodziny z IPZ ■ powroty do rodziny z RPZ

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.).

Wykres 33.

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

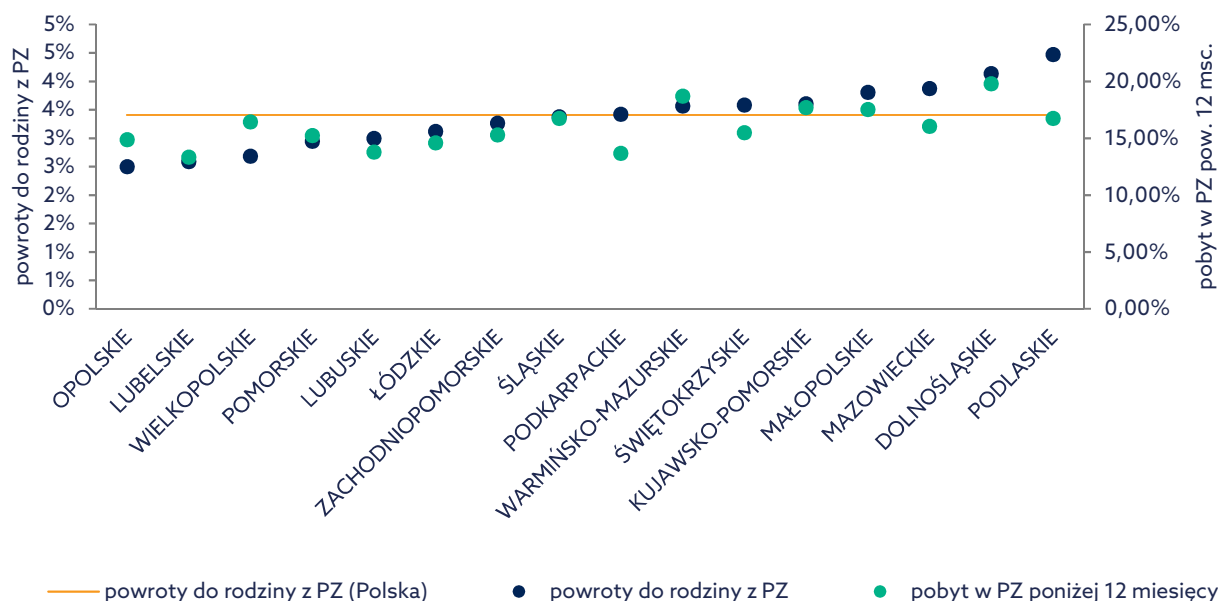


Przeciętny stosunek liczby rodzin, u których stwierdzono bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, do liczby asystentów wynosi 48 (dla kraju). Nie odnotowano jednak stałej zależności między dużą liczbą asystentów rodziny przypadającymi na rodziny problemowe a wzrostem skali powrotów dzieci do rodzin biologicznych. Jest to proces wieloczynnikowy, wymagający uwzględnienia wielu zmiennych, głównie o charakterze jakościowym.

Jednocześnie, jak wskazuje Wykres 34, warto jak najwcześniej rozpocząć pracę z rodziną biologiczną na rzecz powrotu do niej dziecka, 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 PZ a 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 5.2 Badanie CAWI na próbie ogólnopolskiej), 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 te wskazują na różnicę pomiędzy wychowankami rodzinnej pieczy zastępczej a wychowankami pieczy instytucjonalnej. Średnio 74% młodzieży z pieczy rodzinnej po usamodzielnieniu się zakłada własne gospodarstwa domowe. Analogiczny odsetek w grupie usamodzielniających się z pieczy instytucjonalnej wynosi 50%.

Sytuację powrotu osoby usamodzielnionej do rodziny biologicznej, kiedy 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”.

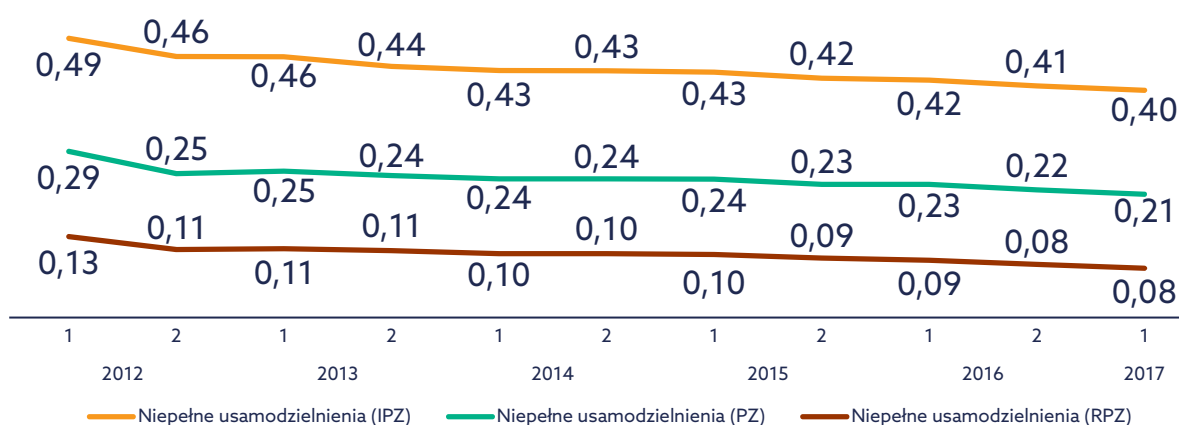
Wskaźnik – liczony jako średnia ruchoma 3-letnia stosunku usamodzielnionych do rodziny biologicznej w stosunku do całkowitej liczby usamodzielnionych – od 2012 r. osiągał dla Polski wartości od 29 do 21%, z tendencją malejącą (Wykres 35). Wzór wskaźnika wygląda następująco:

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

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.

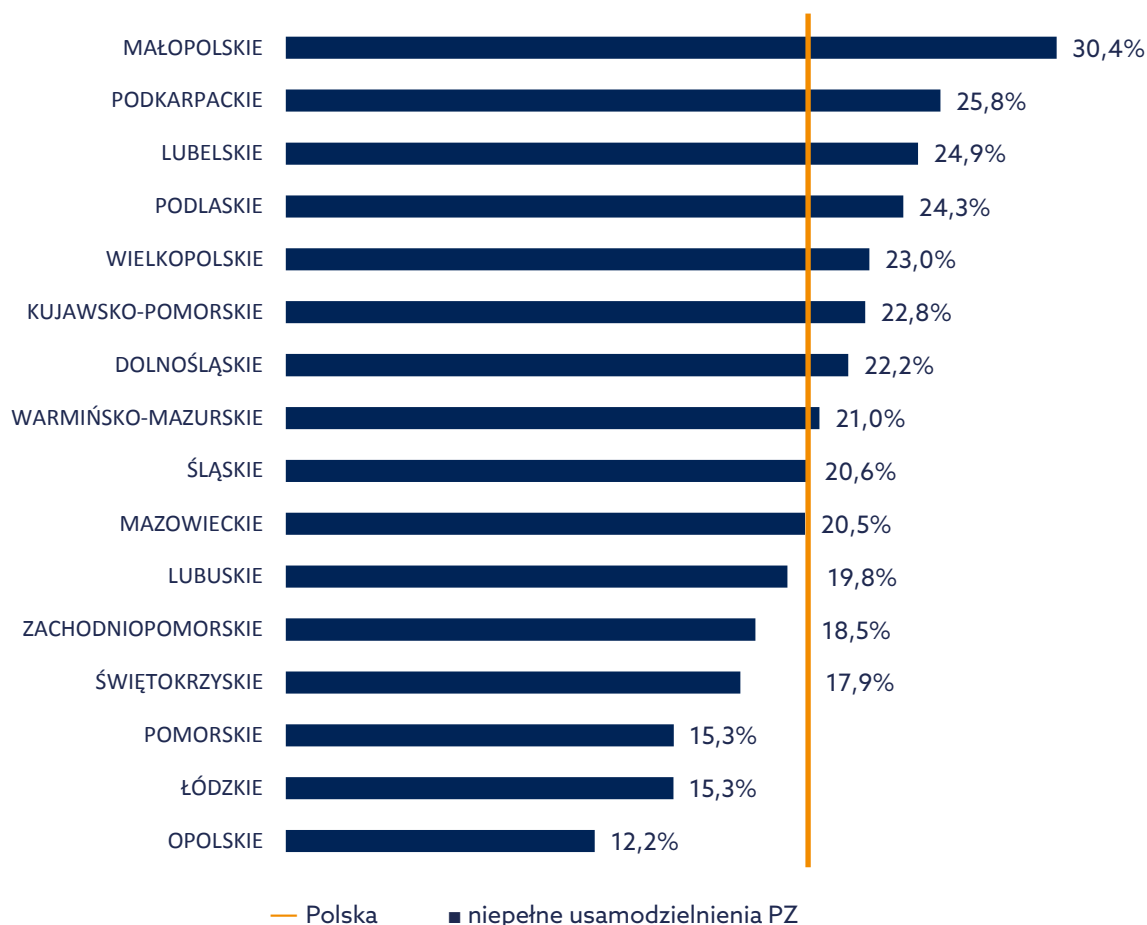
Niepełne usamodzielnienia w Polsce (w proc.), I poł. 2012 – I poł. 2017 r.



W siedmiu województwach wskaźnik „niepełnych usamodzielnień” przekracza średnią dla kraju: małopolskim, podkarpackim, lubelskim, podlaskim, wielkopolskim oraz kujawsko-pomorskim i dolnośląskim. 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.

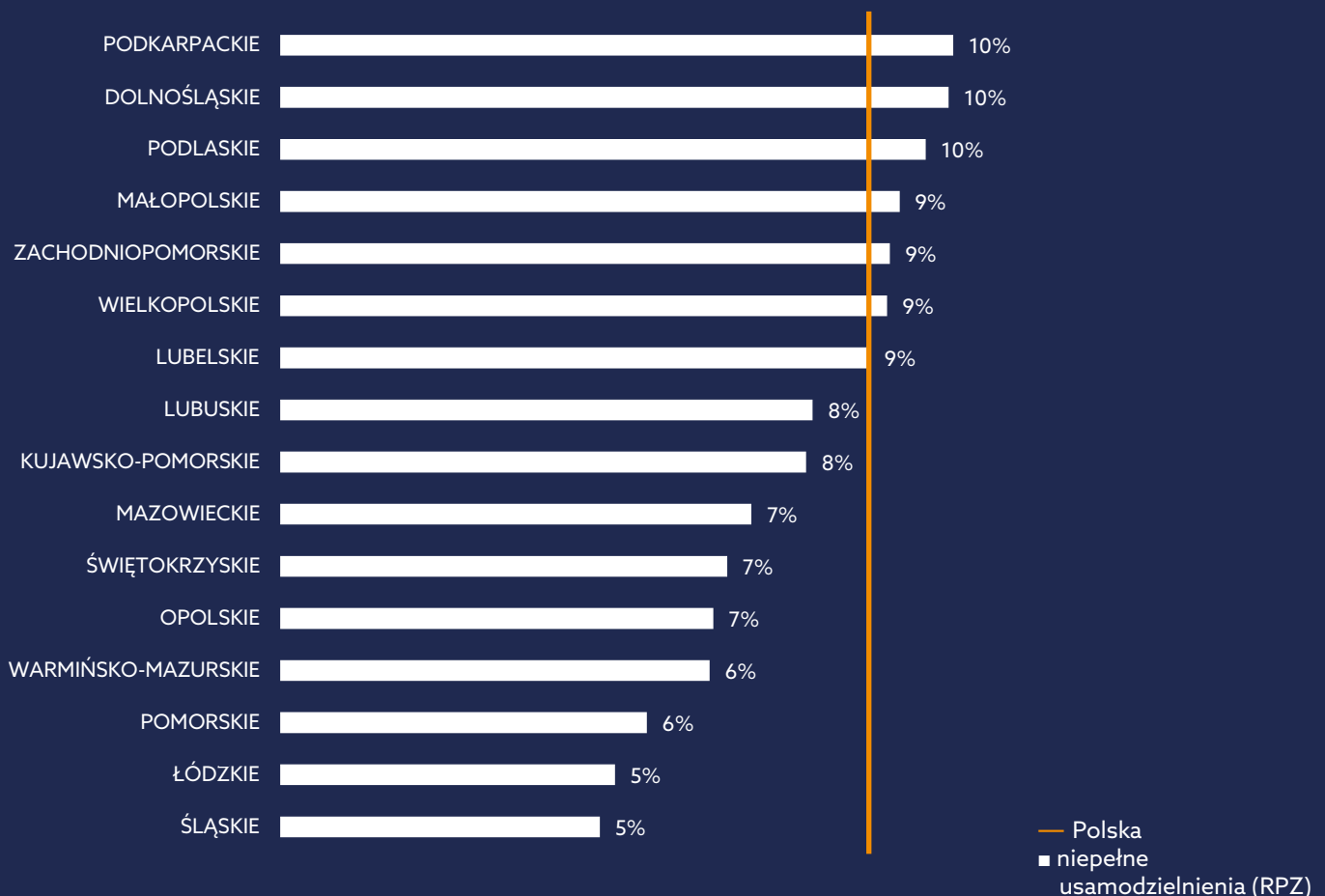
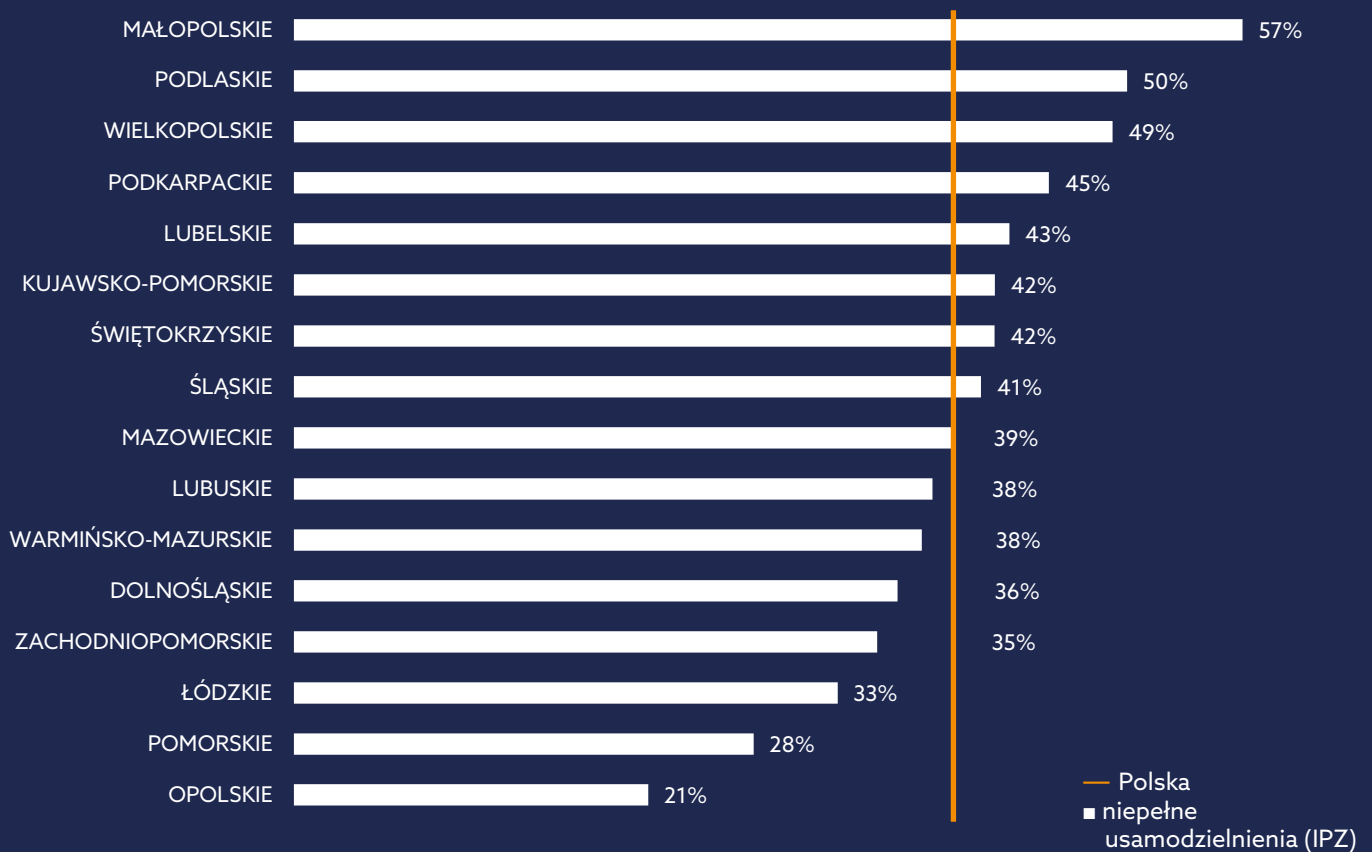
Niepełne usamodzielnienia w poszczególnych województwach, I poł. 2017 r.



Skuteczność usamodzielniania wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych jest najwyższa 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 najslabiej 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.



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 nieraz jest fikcyjna, powinien ulec rozbudowie. Należy go rozbudować nie tyle o pomoc finansową, ile o wsparcie psychologiczno-pedagogiczne dla młodych ludzi wkraczających w dorosłość, np. w 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. W ustawie obowiązującej od 2012 r., regulującej funkcjonowanie systemu wspierania rodziny i pieczy zastępczej, wprowadzono 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, w stosunku 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 dwóch podwskaźników: „nauki poza pieczę (PZ)” oraz „nauki w pieczy (PZ)”.

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

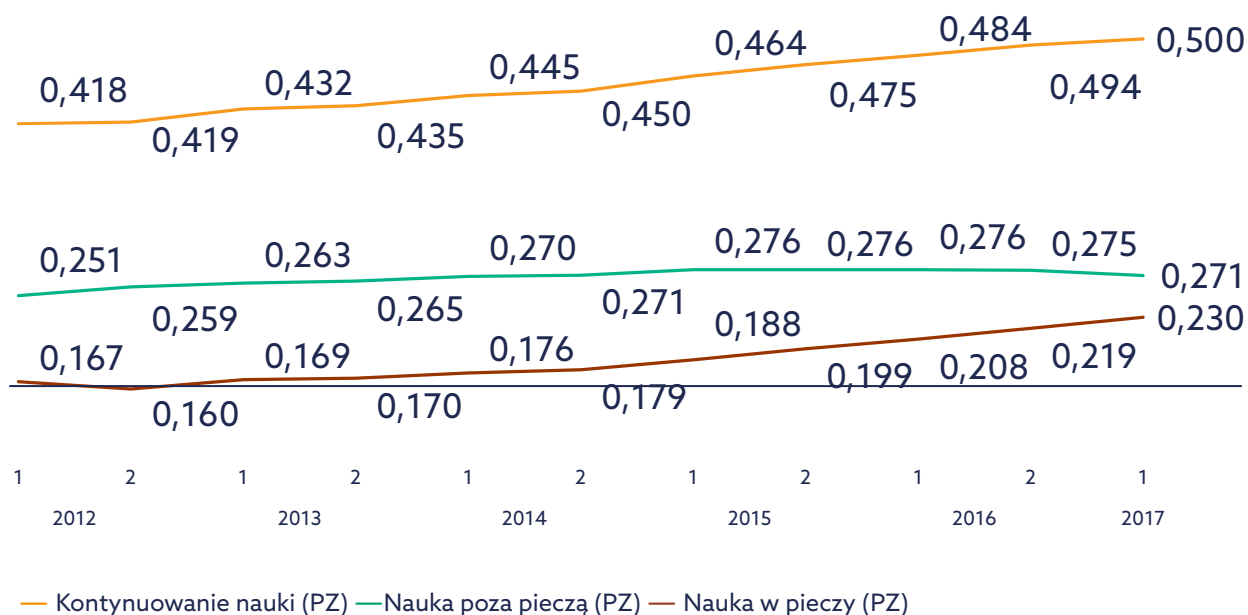
$$\text{nauka poza pieczę (PZ)} = \frac{\text{liczba dzieci po 18.r.ż., które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}{\text{liczba dzieci własnych od 7.r.ż. do 17.r.ż. w PZ (trzyletnia średnia ruchoma)}}$$

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

Wartość wskaźnika „kontynuowanie nauki (PZ)” sukcesywnie rosła od 2012 r. (0,418) – w I poł. 2017 r. osiągnął on 0,50. To pozytywna tendencja, wskazująca na to, 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 liczba pobierających naukę zarówno w pieczy, jak i poza pieczę, choć w wypadku tej pierwszej wzrost jest wyższy. (Wykres 38).

Wykres 38.

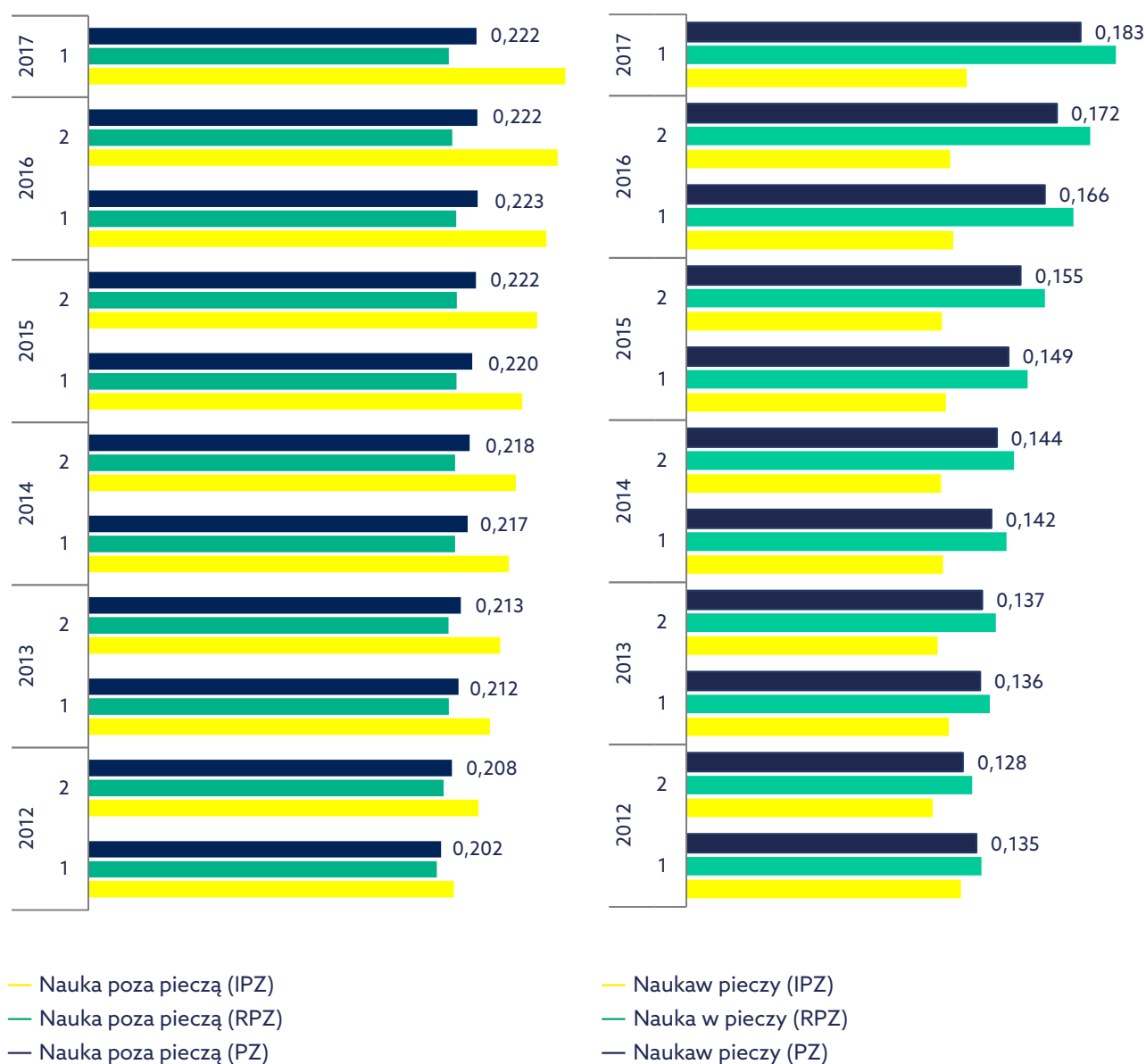
Kontynuowanie nauki (sumaryczne), w pieczy i poza pieczę, I poł. 2017 r.



Wystąpiły także 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., po czym zaobserwowano tendencję spadkową wskaźnika (zakres 0,253–0,270). Jednak 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).

Wykres 39.

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



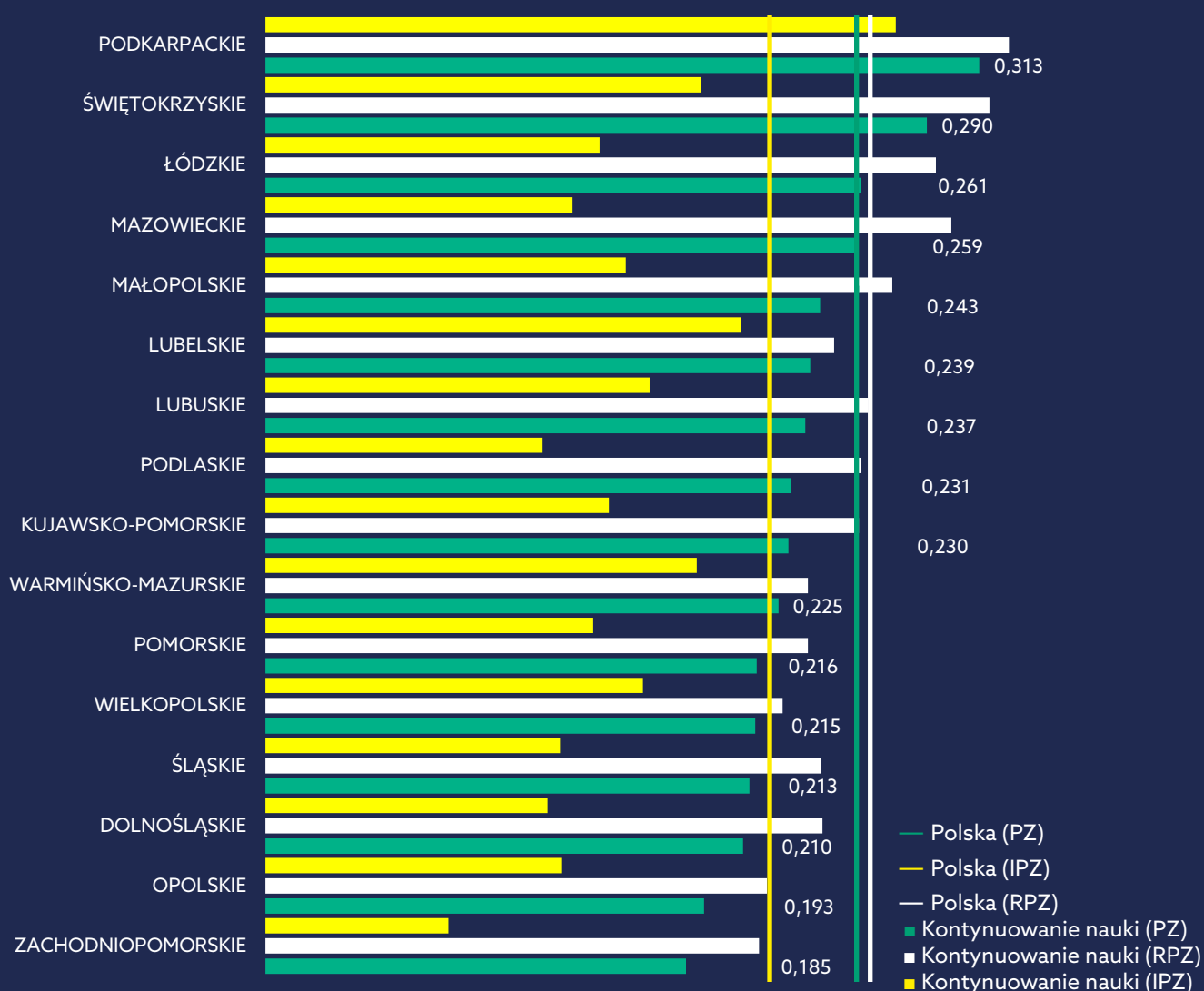
Dane wskazują na fakt, że z nowych rozwiązań zaproponowanych pełnoletnim podopiecznym pieczy zastępczej w głównej mierze skorzystali wychowujący się w rodzinnych formach pieczy zastępczej. Warto dokładnie zbadać sytuację podopiecznych placówek opiekuńczo-wychowawczych, aby uzyskać więcej informacji na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

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 osiągnęła dla województw: dolnośląskiego, zachodniopomorskiego i opolskiego. Co warto podkreślić, w przypadku pięciu województw wskaźnik kontynuowania nauki był wyższy dla młodzieży z instytucjonalnej pieczy zastępczej niż z rodzinnej (Wykres 40) (wyjaśnienie, jak należy interpretować ten wynik, patrz rozdział 4.3 Indeks jakości PZ – analiza poszczególnych składowych).

Daje się zaobserwować powolną konwergencję osiągnięć: słabiej deinstytucjonalizowane województwa systematycznie doganiają liderów, ale liderzy często pod pewnymi względami stoją w miejscu.

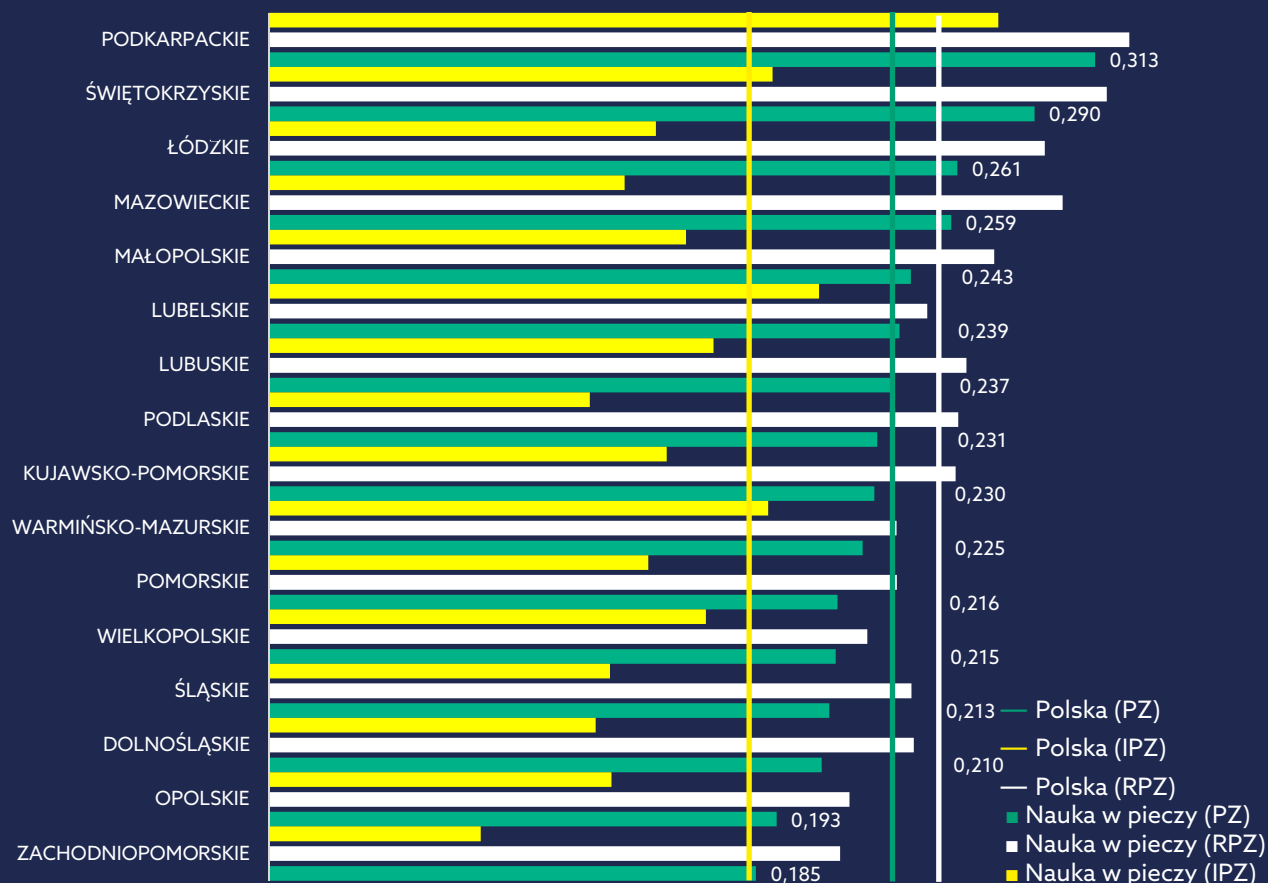
Wykres 40.

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



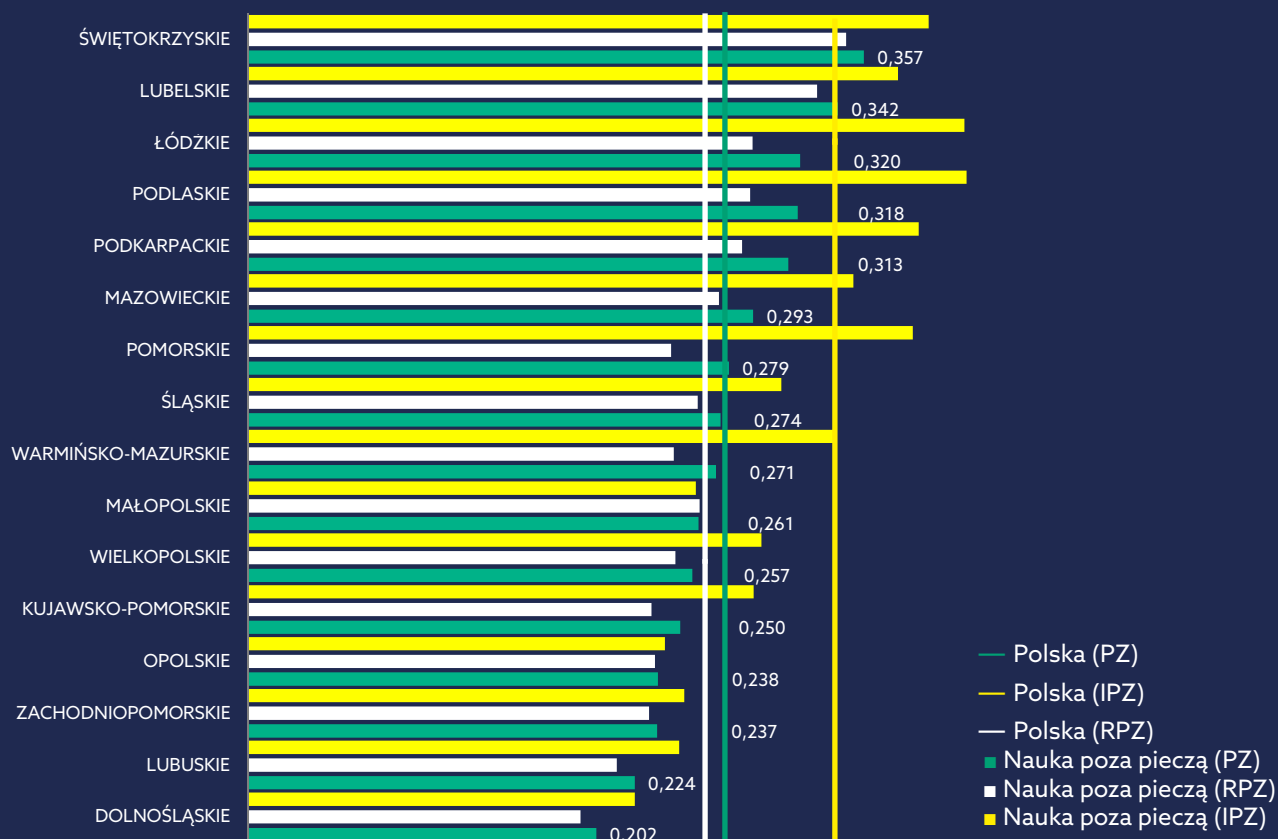
Wykres 41.

Nauka w pieczy (PZ/IPZ/RPZ), I poł 2017 r.



Wykres 42.

Nauka poza pieczą, I poł 2017 r.



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 obok pokazuje, że w większym stopniu z nauki poza pieczę, 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 małopolskiego. Wskaźnik „nauki poza pieczę PZ” osiąga ponadprzeciętną wartość dla województw: świętokrzyskiego, lubelskiego, łódzkiego, podlaskiego, podkarpackiego, mazowieckiego i pomorskiego, a najniższą – dla dolnośląskiego oraz lubuskiego (Wykres 42).

Powstaje 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. Wartości analizy są też przyczyną niepozostawania w placówce jej pełnoletnich wychowanków w celu kontynuowania nauki, tylko wybór przez nich samodzielnego gospodarowania poza instytucją.

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 czterech najlepszych województw, plasujących się w pierwszej piątce wymienionych wskaźników. Warto jednak zauważyć, że największy postęp, poczynawszy od 2012 r., dokonał się niekoniecznie w wyróżnionych województwach.

Wartość wskaźnika „stopień deinstytucjonalizacji”, obrazujący stosunek liczby dzieci w rodzinnej pieczy zastępczej do liczby wszystkich dzieci w pieczy zastępczej, wzrósł od 2012 r. w największym stopniu dla powiatów województw: podlaskiego, podkarpackiego, opolskiego, lubelskiego oraz kujawsko-pomorskiego. Powiaty z czterech ostatnich województw osiągnęły przy tym wciąż najniższy wynik wskaźnika zbiorczego: indeksu deinstytucjonalizacji. Jednocześnie trzech

Przedstawiane w niniejszym rozdziale dane o średniej długości pobytu dziecka w pieczy zastępczej wskazują na fakt, że bynajmniej nie ma on charakteru tymczasowego. Jednakże części dzieci udaje się opuścić pieczę zastępczą poprzez adopcję lub powrót do rodziny.

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 jedynej opcji dalszego rozwoju w powrocie do najczęściej nadal niewydolnej życiowo rodziny biologicznej.

z pięciu liderów deinstytucjonalizacji odnotowało spadek wartości odsetka dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej w stosunku do wszystkich dzieci w pieczy. Dotyczyło to województw: 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 województwach: świętokrzyskim, pomorskim i wielkopolskim. Można zatem zaryzykować twierdzenie, że jednostki samorządowe (traktowane łącznie na poziomie województwa), które osiągają najniższe wyniki indeksu deinstytucjonalizacji, a więc mające najwięcej pracy przed sobą, w pierwszej kolejności starają się poprawić ilościowy aspekt pieczy, a dopiero później 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. - także w aspekcie liczby dzieci przyjmowanych do rodzinnych form pieczy zastępczej, co możliwe było dzięki dwukrotnemu podwojeniu liczby rodzin zastępczych zawodowych i polepszenia 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 ważności, mimo że zabezpieczanie miejsca w RPZ dla dzieci poniżej 7. roku życia także stanowi wymóg (z nielicznymi wyjątkami). Działania nastawione na zapewnienie 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 wskaźnika „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 jedno 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 docenianie niełatwej pracy funkcjonujących już rodzin.

Pieczka zastępcza 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, albo poprzez jego adopcję. W obu wypadkach sukces jest wynikiem współpracy wielu instytucji pomocowych z poziomu gminy (np. asystenta rodziny), powiatu (rodziców zastępczych, koordynatorów, sądu rodzinnego) i województwa (ośrodków adopcyjnych). Przedstawiane w niniejszym rozdziale dane o średniej długości pobytu dziecka w pieczy zastępczej wskazują na fakt, że bynajmniej nie ma on charakteru tymczasowego. Jednakże części dzieci udaje się opuścić pieczę zastępczą poprzez adopcję lub powrót do rodziny.

Od 2012 r. 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 fakt, 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.: zwiększać liczbę asystentów rodziny i placówek wsparcia dziennego, rozszerzać poradnictwo specjalistyczne, tak aby dziecko nie musiało opuszczać rodziny biologicznej.

Większość dzieci pozostaje w pieczy zastępczej do osiągnięcia pełnoletniości – albo i dłużej, nawet do 25. roku życia, kiedy się uczy. Odsetek młodych ludzi kontynuujących naukę w pieczy lub poza pieczę od 2012 r. 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, dlaczego nie zaobserwowano istotnej korelacji między kontynuacją nauki a niepowodzeniem usamodzielnienia, definiowanym jako powrót pełnoletniego wychowanka do domu rodzinnego (patrz: wskaźnik „niepełne usamodzielnienie”). Choć wartość tego wskaźnika sukcesywnie spada, z 25% od początku reformy 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 stamtąd – 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 jedynej opcji dalszego rozwoju w powrocie do najczęściej nadal niewydolnej życiowo rodziny biologicznej. Być może pomocą będzie zwiększenie dostępności mieszkań chronionych czy z zasobów samorządu, wprowadzenie stażów, 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 przejście 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 Indekssem deinstytucjonalizacji okazały się bardzo niskie. Identyczny wynik osiągnięto, badając związki między zmiennymi tła społeczno-ekonomicznego a głównymi komponentami Indeksu, czyli jakością PZ i stopniem Del – wpływ szeroko rozumianego kontekstu okazał się bardzo mały lub zerowy.

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 – jej intensywność wyjaśniazaledwie 9% zmienności indeksu deinstytucjonalizacji. O ile zatem województwa o najwyższym stopniu intensywności pieczy zastępczej, a więc mające relatywnie najtrudniej, nie należą do czołówki, to wśród najlepszych w tym zastawieniu trzy na pięć reprezentują poziom intensywności powyżej średniej krajowej. Czynniki ten nie ma zatem rozstrzygającego charakteru.

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

Tabela 2.

Lista zmiennych wpływających na stopień deinstytucjonalizacji, I poł. 2017.

KATEGORIA	Nazwa wskaźnika kontekstowego	Indeks Dei	Jakość PZ	Stopień Del
	Indeks Del	1,00		
Deinstytucjonalizacja	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	Dochody z CIT per capita	-0,03	-0,01	-0,02
	Dochody z PIT per capita	-0,07	-0,08	-0,02
Sytuacja społ-ekon. budżet samorządu	Stopa bezrobocia	-0,04	-0,06	-0,05
	Pracujący w dużych przedsiębiorstwach	-0,07	0,04	-0,12
	Wynagrodzenia średnie	-0,11	-0,02	-0,13
Sytuacja społ-ekon. rynek pracy	Gęstość zaludnienia	-0,15	-0,01	-0,21
	Urbanizacja	-0,21	-0,05	-0,25
	Miasto	-0,13	0,02	-0,22
Sytuacja społeczno-ekonomiczna ogółem	Bezrobocie długookresowe	-0,03	-0,06	-0,04
	Ubóstwo długookresowe	0,01	-0,02	0,02
	Odsetek odbiorców pomocy społecznej	0,07	0,01	0,10
Tradycja	Ziemie Odzyskane	-0,14	-0,12	-0,11
	Rozwody na 1000 mieszkańców	-0,19	-0,10	-0,18
	Małżeństwa na 1000 mieszkańców	0,25	0,19	0,23

4

Wnioski z procesu badawczego i rekomendacje dotyczące systemu Pieczy Zastępczej

**Agnieszka Kwaśniewska-Sadkowska,
Joanna Luberadzka-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 powiatów¹. 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.

Następnie realizowano zogniskowane wywiady grupowe (tzw. fokusy)² oraz indywidualne wywiady pogłębione³. Fokusy były realizowane z rodzicami

1 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 pełnił 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).

2 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.

3 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.

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 pożądanego kierunku rozwoju całego systemu PZ w Polsce. Należy pamiętać, że wnioski te uzyskano na drodze metod jakościowych – niektóre z nich mogą opierać się na niereprezentatywnych jednostkowych przypadkach lub błędnych obserwacjach respondentów.

Nie znaczy to jednak, że można je zlekceważyć, bowiem starano się uwzględnić 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 dysktowane 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 warte 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.

– miasto na prawach powiatu

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 oferty⁴.

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.

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.

– 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

⁴ 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.

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. Sprawdzone rozwiązanie, 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 przebiecie 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 sądzie (...) 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 umieszczenia 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 pogotowiach 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 wniosek 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.

Trafił mi 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.

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

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.

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 zlecenia 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 nieliczne, 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 Przymiarka – 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 wzorcowo 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 powierzane do pieczy instytucjonalnej. Siłą rzeczy wśród badanych powiatów były także takie, którym nie udało się jeszcze rozwiązać problemu powierzania 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 łza 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 zgoda 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 szczególności 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 pozwoliłyby 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.

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 tza w oku kręci, jak się widzi te małe 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

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.

„Zatrudniłszy 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-Lecznicych,
- 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

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.

Spółecznej czy sołtysami i radnymi gminy⁵. Wśród wypowiedzi respondentów wypełniających kwestionariusz CAWI, które odnosiły się do metod poszukiwania 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”.

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.

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 zdecydowałiby się na zostanie rodzicami zastępczymi.

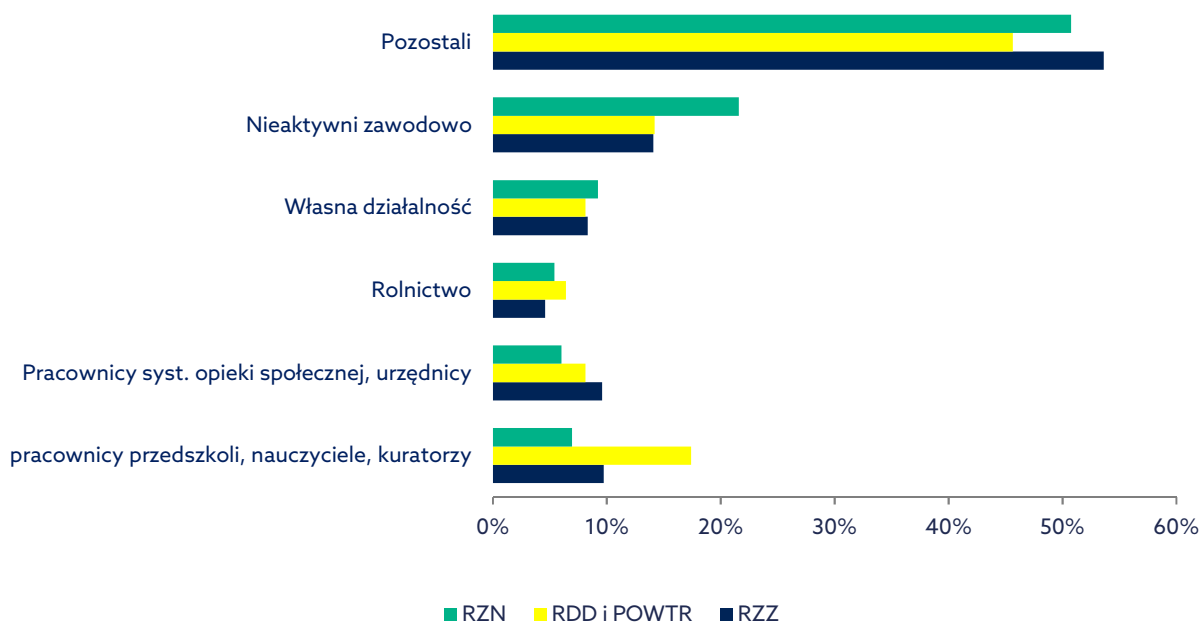
Mierząc się z wyzwaniem, jak rozbudować bazę rodzin zastępczych, w opinii badanych, zarówno uczestników badań fokusowych jak i części wywiadów indywidualnych, należy przede wszystkim uwzględnić opiekę nad już istniejącymi rodzinami.

⁵ Ze względu na dosyć szeroki wachlarz odpowiedzi w tej kategorii trudno precyzyjnie określić, jaki procent wymienionych podmiotów stanowiły te związane z działalnością gminy.

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.

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.

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 umieszczenia 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 słuszością 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 wątek pojawiał się w wywiadach indywidualnych. Efektem tego typu działań są konkretne sytuacje w badanych powiatach, kiedy są rodziny z wolnymi miejscami i dziećmi, 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.

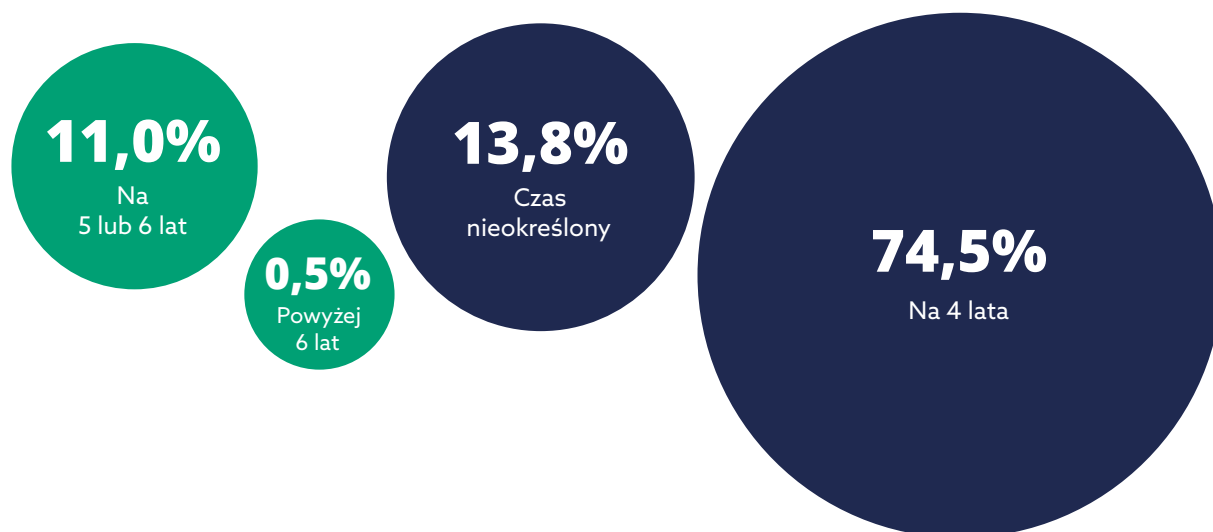
4.4 BARIERY W ROZWOJU RPZ

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. Szczegół-

nie 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

Wstuchując 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 niektó-

rych 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 zlecenia 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 powierzenia 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 samocho-

dów 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 najważniejszych 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 rozwiązanych 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 nierozzerwalnie 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 zmienią 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 WPŁYNAĆ 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 łączyć 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.

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.

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 kadre, 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 przychodzą 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 umieszczonych 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 trafiły do przyjaznych środowisk rodzinnych. Myśleć nad tym żeby rozwinąć formę rodzinnych domów dziecka. Więcej kandydatów, więcej szkoleń, więcej ludzi kompetentnych, kochających dzieci.

– powiat ziemski

5

Aneks 1: Szczegóły koncepcji analitycznej

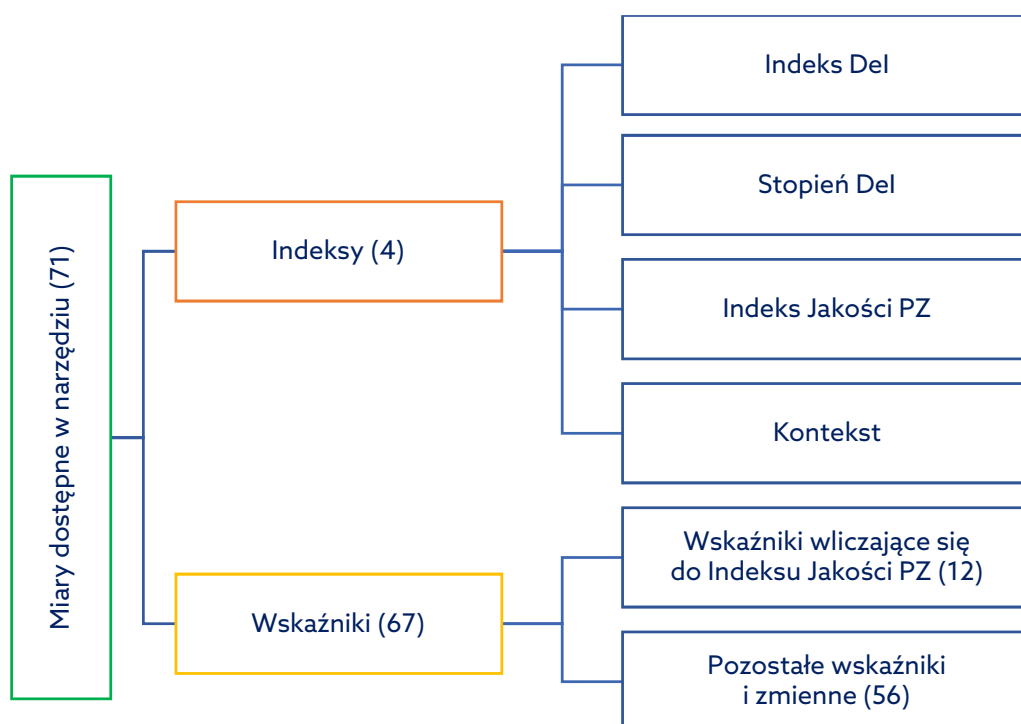
Maciej Bitner

5.1. WPROWADZENIE DO KONCEPCJI WSKAŹNIKÓW

Narzędzie opisuje rzeczywistość PZ tak, jak można ją oglądać poprzez statystyki MRPiPS i GUS. Żeby uzyskać możliwie najwięcej informacji na podstawie 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 Del 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 obejrzyć 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 porówny-

wać je między powiatami. Liczbę tę nazwano **Indeksem deinstytucjonalizacji** (w skrócie: Indeks Del).

$$\text{Indeks Del} = \text{Stopień Del} \times \text{Indeks jakości PZ} + \text{Kontekst Del}$$

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

Stopień deinstytucjonalizacji mówi o odsetku dzieci przebywających w formach rodzinnych opieki, 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 na to, 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 Del 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*):

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

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 Del 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. Żółty: waga 3, granatowy: waga 2, zielony: waga 1.



Iloczyn jakości i stopnia w kolejnym kroku korygowany jest dodatkowo o **Kontekst deinstytucjonalizacji**. Korekta ta ma na celu częściowe zrelatywizowanie wyników oceny, tak żeby dostosować je do możliwości powiatów. Doceniając starania powiatów, które już od lat realizują proces deinstytucjonalizacji, musimy jednak wziąć pod uwagę złożoność i mnogość problemów, które różnicują 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 przypadająca na mieszkańca; dużo dzieci oznacza w przypadku pieczy rodzinnej duże zapotrzebowanie na rodziny zastępcze. Wartość kontekstu – 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%¹, podobnie jak wartość Indeksu jakości PZ.

¹ 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.

O ile Stopień Del w sposób naturalny zawiera się między 0 a 1 jako wskaźnik procentowy, o tyle jakość PZ sprowadzona jest do wymiaru 0-1 na drodze normalizacji. Wyjaśnienie szczegółów tego procesu wymaga podania większej ilości informacji dotyczących 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 dwie 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 w wysokości 1. Najgorszą wartością mogłoby teoretycznie być 100%, jednak wybór takiej normy byłby mało użyteczny. Rzeczywista najgorsza wartość to bowiem 79%, więc 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 powinna być jak najniższa (tzw. destymulanta), np. Małe dzieci w IPZ, wyraża się więc wzorem:

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

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

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

W kolejnym kroku, gdy już otrzymamy 12 wskaźników znormalizowanych do wartości z przedziału 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 pomnożenie każdego wskaźnika przez wagę indywidualnie dobraną przez ekspertów od pieczy zastępczej, a następnie poprzez zsumowanie wszystkich pomnożonych 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 pożądaných 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 jednorodzinego 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 u były 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 I poł. 2017 r. 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, dla odwołań 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 wprowadzenia tego 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 – 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 urzetelnienia 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 nabywczą 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:

$$M21 - M22 + M25 + M26 + M35 - M36 + M39 + M40 + M49 - M50 + M53 + M54$$

$$M21 + M23 + M25 + M26 + M35 + M37 + M39 + M40 + M49 + M51 + M53 + M54$$

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, w których stwierdza się, 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 pokazuje, 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. W przypadku dzieci przebywających 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 i 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 wysłania 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 zwiększa stabilność kadr, która w przypadku koordynatorów jest kluczowa dla realizacji przewidzianych dla nich zadań. 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. Na przykład jeżeli na rodzinę przypada średnio nie dwójka, lecz czwórka dzieci, przyjęto, że koordynator nie ma 2 razy więcej pracy (4/2) tylko 1,44 raza więcej ($\sqrt{4}/\sqrt{2}$).

Nazwa wskaźnika: **Stabilność pobytu w RZS**

Średnia dla kraju: 0,50%

Norma dolna: 1,18%

Norma górna: 0

Wzór:

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

Objaśnienie. Wskaźnik jest iloczynem 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 w danych o przeniesieniach w danych ze zwykłymi przeniesieniami do IPZ mieszają się 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 pełnił 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 3-letnia 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 stanowi zjawisko korzystne, które premiowane jest w indeksie jakości PZ, mimo że bezpośredni wpływ organizatora RPZ na decy-

zję o powrocie do rodziców lub adopcji jest dość ograniczony. Opuszczanie PZ w większym stopniu ukazuje więc 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:

$$I43_s6 + I44_s6 + I45_s6 + I46_s6 + I47_s6$$
$$I38_s6 + I39_s6 + I40_s6 + I41_s6 + I42_s6$$

Objaśnienie. Wskaźnik odnosi sumę usamodzielnień do rodziny biologicznej do całkowitej liczby usamodzielnień w ciągu ostatnich 3 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 idzie w parze z poprawą sytuacji rodziny, 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. 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 osądzaniu 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:

$$M91_s6 + M93_s6 + (A243_s6 + A246_s6 + A249_s6 + A252_s6 + C73_s6)/6$$

$$M63_s6 + M65_s6 + M68_s6 + M77_s6 + M79_s6 + M82_s6$$

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 lat. Liczba kontynuujących naukę 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 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 studia wyższe, 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. Żeby uchwycić to, co w intencji ma być mierzone przez omawiany wskaźnik, czyli przygotowanie 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. Trudno jednak powiedzieć, do jakiego stopnia tak się dzieje, gdyż nie zbiera się informacji o tym, gdzie dziecko kontynuuje naukę.

Z kolei wartość mianownik wskaźnika 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 lat 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 – uśredniając – 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 lat) oraz silnie zwężającą się ku dołowi piramidę wieku.

Bardziej wyrównane szanse daje oszacowanie liczby dzieci potencjalnie kontynuujących naukę z wykorzystaniem liczby dzieci w wieku 14-17 lat, 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 Del” 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 lat, odpowiednio przeskalowaną (przemnożoną przez 7/4), tak by móc nadać i temu wskaźnikowi interpretację procentową poprzez porównanie z liczbą osób w wieku 18-24 lat, czyli obejmującą 7 roczników.

SKŁADOWE O WADZE NAJNIŻSZEJ

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

Średnia dla kraju: 247 zł

Norma dolna: 0

Norma górna: 417 zł

Wzór:

$$(A65_{s2} + A68_{s2} + A71_{s2} + A74_{s2} + A77_{s2} + A80_{s2} + A83_{s2} + A86_{s2} + A89_{s2} + A92_{s2} + A95_{s2} + A98_{s2} + A101_{s2} + A104_{s2} + A107_{s2} + A113_{s2} + A116_{s2} + A119_{s2} + A131_{s2} + A149_{s2} + A164_{s2})$$

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), wy-

płaconych w ciągu ostatniego roku, do liczby dzieci własnych powiatu w RPZ. Świadczenia pogrupowane zostały w sprawozdaniu w 5 kategorii, które dodatkowo zdezagregowano na 5 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 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 na przykład 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, w sposób istotny przekłada się na jego samopoczucie i samoocenę. To właśnie te dwie ostatnie przesłanki mają bezpośredni wpływ na lepsze usamodzielnienie, bowiem poczucie własnej wartości przyczynia się zazwyczaj do podejmowania bardziej odpowiedzialnych i odważniejszych decyzji życiowych. 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:

$$L13_{s6} + L15_{s6} + L17_{s6}$$

$$(D3_{s6} + D15_{s6} + D30_{s6} + D48_{s6} + D66_{s6} + D84_{s6} + E11_{s6})$$

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, 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 poprzez bezpłatne szkolenia 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 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 sześciomiesięczne sumy, co ma w tym wypadku dodatkowe uzasadnienie, że mogą wystąpić 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 rozwiązywanie problemów w odpowiednim czasie, 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, a nie 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 1.

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 4.3
Wychowawcy w IPZ	Liczba wychowawców przypadająca na jedno dziecko w IPZ na terenie powiatu	
Stabilność pobytu w RZS	Liczba transferów z RZS do IPZ w relacji do liczby dzieci w RZS własnych	Patrz szerzej 4.3
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 4.3
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 4.3
Dzieci spoza powiatu w IPZ	Liczba dzieci z innych powiatów skierowanych na teren powiatu do IPZ	
Dzieci spoza powiatu w RPZ	Miejsca, które powiat netto zapewnia dzieciom z całej Polski	
Transfery IPZ-->IPZ	Transfery z jednej placówki IPZ do innej placówki IPZ do liczby dzieci własnych w PZ w ciągu ostatnich trzech lat	
Transfery RPZ-->IPZ	Transfery z RPZ do placówki IPZ do liczby dzieci własnych w PZ w ciągu ostatnich trzech lat	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 2.

Wskaźniki z zakładki "Koordynatorzy i szkolenia".

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Koordinowane rodziny	Odsetek rodzin pod opieką koordynatorów	
Koszt wynagrodzenia koordynatorów*	Koszt wynagrodzenia koordynatora (skorygowany 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 4.3
Liczba rodzin na koordynatora	Liczba rodzin koordynowanych przypadająca na jednego koordynatora	
Szkolenia na rodzinę	Średnia liczba szkoleń przypadająca na rodzinę w ciągu ostatnich trzech lat	
Koszt wynagrodzenia koordynatorów	Jednostkowe (na osobę) wynagrodzenia koordynatorów	

Jednostkowy koszt szkolenia RZ	Koszt szkoleń rodziców zastępczych w przeliczeniu na liczbę szkolonych rodzin	
Koszty szkoleń rodziców	Koszty szkoleń rodziców zastępczych i prowadzących RDD oraz POWTR w przeliczeniu na liczbę dzieci w rodzinach i POWTR na terenie powiatu	
Jednostkowy koszt szkolenia kandydatów	Jednostkowy koszt szkolenia kandydatów na rodziny zastępcze zawodowe i niezawodowe	
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 4.3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 3.

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 4.3
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]	
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]	
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]	
Koszt wynagrodzenia rodziców	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD (niekorygowane)	
Koszt wynagrodzenia rodziców*	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD (skorygowane)	
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)	
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 4.3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 4.
Wskaźniki z zakładki "Wyzwania".

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Intensywność PZ	Liczba dzieci poniżej 18. r. ż. w PZ w relacji do liczby dzieci w tym wieku na terenie powiatu ogółem	
Małoletnie matki w PZ	Udział małoletnich matek w PZ na terenie powiatu	
Niepełne usamodzielnienia (PZ)	Udział wychowanków PZ, którzy powrócili do rodziny naturalnej wśród dzieci po 18. r. ż. opuszczających PZ (3-letnia średnia ruchoma)	Patrz szerzej 4.3
Niepełne usamodzielnienia (IPZ)	Udział wychowanków IPZ, którzy powrócili do rodziny naturalnej wśród dzieci po 18. r. ż. opuszczających IPZ (3-letnia średnia ruchoma)	
Niepełne usamodzielnienia (RPZ)	Udział wychowanków RPZ, którzy powrócili do rodziny naturalnej wśród dzieci po 18. r. ż. opuszczających RPZ (3-letnia średnia ruchoma)	
Koszt wynagrodzenia rodziców*	Wynagrodzenia rodziców zastępczych wychowujących dzieci własne powiatu w RZZ i RDD (skorygowane)	
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)	
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 4.3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 5.
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. r. ż. w PZ (3-letnia średnia ruchoma)	Patrz szerzej 4.3
Powroty do rodziny z PZ	Powroty do rodziny naturalnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w PZ (3-letnia średnia ruchoma)	
Adopcje z PZ	Odejścia do rodziny adopcyjnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w PZ (3-letnia średnia ruchoma)	
Opuszczanie IPZ	Liczba dzieci opuszczających PZ do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w IPZ (3-letnia średnia ruchoma)	
Powroty do rodziny z IPZ	Powroty do rodziny naturalnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w IPZ (3-letnia średnia ruchoma)	
Adopcje z IPZ	Odejścia do rodziny adopcyjnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w IPZ (3-letnia średnia ruchoma)	

Opuszczanie RPZ	Liczba dzieci opuszczających PZ do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w RPZ (3-letnia średnia ruchoma)
Powroty do rodziny z RPZ	Powroty do rodziny naturalnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w RPZ (3-letnia średnia ruchoma)
Adopcje z RPZ	Odejścia do rodziny adopcyjnej do liczby dzieci własnych poniżej 18. r.ż. w RPZ (3-letnia średnia ruchoma)

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6.

Wskaźniki z zakładki "Kontynuowanie nauki".

Nazwa w narzędziu	Nazwa opisowa	Wzór
Kontynuowanie nauki (PZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które przebywają w PZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ, do liczby dzieci w PZ poniżej 18. r.ż. (3-letnia średnia ruchoma)	Patrz szerzej 4.3
Kontynuowanie nauki (IPZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które przebywają w IPZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza IPZ	
Kontynuowanie nauki (RPZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które przebywają w RPZ z powodu kontynuacji nauki lub pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza RPZ	
Nauka w pieczy (PZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które przebywają w PZ z powodu kontynuacji nauki	
Nauka w pieczy (IPZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które przebywają w IPZ z powodu kontynuacji nauki	
Nauka w pieczy (RPZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które przebywają w RPZ z powodu kontynuacji nauki	
Nauka poza pieczą (PZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza PZ	
Nauka poza pieczą (IPZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza IPZ	
Nauka poza pieczą (RPZ)	Liczba dzieci własnych po 18. r.ż., które pobierają dodatek za kontynuowanie nauki poza RPZ	

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7.
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+	
Liczba dzieci własnych w RPZ	$M8 + M9$	Liczba małych dzieci własnych w IPZ	
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	

Źródło: Opracowanie własne.

6

ANEKS 2: METODOLOGIA BADAŃ

Damian Iwanowski, Beata Kulig

6.1 BADANIA JAKOŚCIOWE PRZEPROWADZONE W 50 POWIATACH

Badania jakościowe były prowadzone celem uwzględnienia pochodzących z nich wniosków w raportach powiatowych oraz w raporcie zbiorczym, podsumowującym projekt, a także w poradniku użytkownika narzędzia, będącego pierwszorzędnym efektem projektu. Wspomniany raport powiatowy ma za zadanie wskazanie kierunków zmian prowadzących do deinstytucjonalizacji miejscowego systemu pieczy zastępczej, tak, aby system ten bazował na zasobach opartych o środowisko lokalne. Raport dopełniają dane ilościowe i prognozy zawarte w narzędziu.

50 powiatów, w których realizowano badania jakościowe, a następnie prezentowano 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 w tym zakresie odzwierciedlały te, które występują w zbiorze wszystkich powiatów¹. Kwalifikację do określonej w projekcie grupy 50 powiatów przeprowadzały podmioty realizujące projekt we współpracy z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Na badania jakościowe realizowane w każdym powiecie składało się badanie dokumentów urzędowych oraz wywiady. 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 innych programów i strategii powiatowych, np. programów współpracy z organizacjami pozarządowymi czy strategii rozwoju powiatu. W celu analizy 3-letnich PPRPZ m.in. przygotowano ujednolicony schemat, który zastosowano do programu każdego powiatu.

¹ 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) oraz indywidualne wywiady pogłębione. Wywiady indywidualne przeprowadzono ze 116 osobami, w tym 50 dyrektorami powiatowych centrów pomocy rodzinie lub miejskich ośrodków pomocy społecznej (lub ich odpowiedników, np. MOPR), 6 przedstawicielami Organizatora Rodzinnej Pieczy Zastępczej (innego niż MOPS/PCPR), 13 osobami reprezentującymi władze powiatu, 8 asystentami w miastach, 36 dyrektorami lub kierownikami ośrodków pomocy społecznej w gminach i asystentami oraz 3 innymi przedstawicielami, np. lokalnych organizacji pozarządowych. W wywiadach grupowych wzięło udział blisko 300 przedstawicieli reprezentujących wszystkie formy rodzicielstwa zastępczego, w tym placówki typu rodzinnego. Uzupełnieniem badań były warsztaty prowadzone w czasie prezentacji wyników badania procesu deinstytucjonalizacji przy wykorzystaniu narzędzia w powiatach. Uczestniczyło w nich 1135 osób, w tym – poza wymienionymi powyżej respondentami – także osoby reprezentujące samorząd powiatowy i gminny, sąd rodzinny, szkołę, policję i placówki opiekuńczo-wychowawcze oraz lokalne organizacje pozarządowe. Więcej informacji na temat metodologii badań jakościowych zawiera rozdział 5.1.

Fokusy, obok pogłębionych wywiadów indywidualnych, są jednymi z metod jakościowych. Metody jakościowe opierają się na parametrach niemierzalnych liczbowo i ukierunkowane są na zrozumienie badanych zjawisk. Mają zastosowanie m.in. w badaniu opinii czy indywidualnych motywacji, preferencji i postaw respondentów, są także używane do zbierania informacji o jakości zjawisk. Badania metodą jakościową mają na celu pogłębioną analizę zdecydowanie mniejszej liczby przypadków, pozwala ona bowiem na pozyskanie bardziej szczegółowych i unikatowych danych. Pomiar jakościowy służy między innymi wyjaśnieniu wskazań uzyskanych drogą ilościową. 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.

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

Raport z badań jakościowych powstaje po analizie uzyskanego materiału i interpretacji wyników. Raport ten nie pokazuje występowania danych zjawisk w ujęciu ilościowym, natomiast wskazuje m.in. na pewne prawidłowości w ich rozumieniu przez badanych, jak również nakierowuje uwagę na ocenę proponowanych lub funkcjonujących rozwiązań, połączoną z generowaniem nowych pomysłów.

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. Przeprowadzono także pogłębione wywiady indywidualne z przedstawicielami PCPR, najczęściej dyrektorami. W sytuacji gdy w powiecie ORPZ nie było PCPR, tylko 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 kolejnym kroku wnioski z badań jakościowych 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 w celu prezentacji narzędzia służącego badaniu poziomu 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. W szerszym kontekście zagregowane dane z badań jakościowych stanowiły podstawę opracowania wniosków z procesu badawczego, dotyczących systemu opieki nad dzieckiem i rodziną, z zestawem rekomendacji, będącymi elementem tego raportu oraz poradnika.

6.2 BADANIE CAWI NA PRÓBIE OGÓLNOPOLSKIEJ

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 PCPR 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 o podejmowanych w badaniu tematach. 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 wynikające z faktu, że instytucja nie weźmie udziału w badaniu w przypadku niedostarczenia informacji do głównego odbiorcy (np. gdy wiadomość do głównego

odbiorcy zostanie zakwalifikowania 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.

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 miało kilka wersji w różnych przekrojach. Wypełnienie ankiety wymagało ze strony instytucji pełniących funkcję PCPR desygnowania pracownika do pozyskania i agregacji konkretnych danych.

Badanie koncentrowano 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; te 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 tego modułu 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 tego modułu uzyskano informacje dotyczące realizacji procedur, związanych z umieszczaniem oraz usamodzielnianiem podopiecznych.
- Moduł VII – 4 pytania – Zasoby; funkcją ostatniego z modułów było pozyskanie danych dotyczących 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.

SPIS PYTAŃ W ANKIECIE BADAWCZEJ

Moduł I – Charakterystyka rodziców zastępczych

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

Moduł II – Charakterystyka dzieci

- Spośród rodzin innych niż RZS, 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 r.).
- 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 pełnoletniość 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 którejś 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?

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1.	Liczba dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017	26
Wykres 2.	Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych (bez placówek typu rodzinnego) w Polsce, I poł. 2017	27
Wykres 3.	Liczba dzieci w pieczy zastępczej a liczba ludności w województwie, I poł. 2017	27
Wykres 4.	Intensywność PZ w województwach, I poł. 2017	28
Wykres 5.	Intensywność PZ w województwach, I poł. 2017	29
Wykres 6.	Udział poszczególnych zmiennych w wyjaśnianiu intensywności PZ	30
Wykres 7.	Przyczyny umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, I poł. 2017	31
Wykres 8.	Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2012 – I poł. 2017	33
Wykres 9.	Stopień deinstytucjonalizacji w województwach, I poł. 2017	34
Wykres 10.	Zmiana wartości stopnia deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, II poł. 2012 – I poł. 2017	35
Wykres 11.	Stopień deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2017	35
Wykres 12.	Wskaźnik intensywności pieczy zastępczej w województwach a stopień deinstytucjonalizacji, I poł. 2017	36
Wykres 13.	Indeks jakości PZ w Polsce, I poł. 2017	38
Wykres 14.	Zmiana wartości Indeksu jakości PZ w poszczególnych województwach, II poł. 2012 – I poł. 2017	39
Wykres 15.	Indeks jakości PZ w Polsce, I poł. 2017	39
Wykres 16.	Wskaźnik Indeks jakości PZ a stopień deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017	40
Wykres 17.	Indeks deinstytucjonalizacji w poszczególnych województwach, I poł. 2017	41
Wykres 18.	Zmiana wartości indeksu deinstytucjonalizacji, I poł. 2012 – I poł. 2017	42
Wykres 19.	Indeks deinstytucjonalizacji w Polsce, I poł. 2017	42
Wykres 20.	Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w Polsce, I poł. 2012 – I poł. 2017	45
Wykres 21.	Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ w województwach, I poł. 2017	45
Wykres 22.	Zmiana wartości wskaźnika „Zagęszczenie dzieci własnych w IPZ”, I poł. 2012 – I poł. 2017	46
Wykres 23.	Małe dzieci własne w IPZ w województwach, I poł. 2017	47
Wykres 24.	Wartość wskaźnika „Wynagrodzenia RZ na dziecko” a średnia liczba dzieci w ZRZ i RDD, I poł. 2017	49

Wykres 25.	Średni koszt powiatu na wynagrodzenie rodziców zastępczych, 2012-2017	49
Wykres 26.	Średni koszt wynagrodzenia rodziców zastępczych zawodowych a liczba ZRZ, PR i RDD, I poł. 2017	50
Wykres 27.	Wynagrodzenie rodziców zastępczych na dziecko w poszczególnych województwach, I poł. 2017	51
Wykres 28.	Wskaźnik „Dzieci spoza powiatu w IPZ netto” w poszczególnych województwach, I poł. 2017	53
Wykres 29.	Opuszczanie PZ, adopcje z PZ, powroty do rodziny z PZ w Polsce, I poł. 2012 – I poł. 2017	54
Wykres 30.	Opuszczanie PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017	58
Wykres 31.	Adopcje z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017	59
Wykres 32.	Powroty do rodziny z PZ/IPZ/RPZ w Polsce, I poł. 2017	60
Wykres 33.	Powroty do rodziny a liczba rodzin charakteryzujących się bezradnością opiekuńczo-wychowawczą, przypadającą na jednego asystenta rodziny w Polsce, I poł. 2017	61
Wykres 34.	Powroty do rodziny z PZ a odsetek dzieci przebywających w pieczy poniżej 12 miesięcy, I poł. 2017	62
Wykres 35.	Niepełne usamodzielnienia w Polsce, I poł. 2012 – I poł. 2017	63
Wykres 36.	Niepełne usamodzielnienia w poszczególnych województwach, I poł. 2017	64
Wykres 37.	Niepełne usamodzielnienia z IPZ i w RPZ w poszczególnych województwach, I poł. 2017	65
Wykres 38.	Kontynuowane nauki (sumaryczne), w pieczy i poza pieczą, I poł. 2017	67
Wykres 39.	Nauka w pieczy i poza pieczą w PZ/IPZ/RPZ, I poł. 2017	68
Wykres 40.	Kontynuowanie nauki w PZ/IPZ/RPZ, I poł. 2017	69
Wykres 41.	Nauka w pieczy (PZ/IPZ/RPZ), I poł. 2017	70
Wykres 42.	Nauka poza pieczą, I poł. 2017	70
Wykres 43.	Odsetek badanych powiatów, które wykorzystują daną metodę promocji rodzicielstwa zastępczego	95
Wykres 44.	Struktura powiatów ze względu na długość umowy podpisywanej z rodzicami zastępczymi zawodowymi	97
Wykres 45.	Struktura powiatów ze względu na długość umowy podpisywanej z rodzicami zastępczymi zawodowymi	99
Schemat 1.	Klasyfikacja miar dostępnych w narzędziu	111
Schemat 2.	Lista wskaźników wchodzących w skład indeksu jakości PZ. Pomarańczowy: waga 3, granatowy: waga 2, zielony: waga 1.	113
Schemat 3.	Metoda konstrukcji indeksu jakości PZ	114
Schemat 4.	Koncepcja sprawozdania „Liczba dzieci w pieczy zastępczej – własne i obce”, ujmującego dzieci w PZ według miejsca pobytu i gminy pochodzenia (tzw. jednorazówki).	146

SPIS TABEL

Tabela 1. Długość pobytu dziecka w poszczególnych formach pieczy zastępczej, I poł. 2017	56
Tabela 2. Lista zmiennych wpływających na stopień deinstytucjonalizacji, I poł 2017	75
Tabela 1. Wskaźniki z zakładki "Instytucje i transfery"	130
Tabela 2. Wskaźniki z zakładki "Koordynatorzy i szkolenia"	130
Tabela 3. Wskaźniki z zakładki „Koszty opieki”	131
Tabela 4. Wskaźniki z zakładki "Wyzwania"	132
Tabela 5. Wskaźniki z zakładki "Odptyw z pieczy zastępczej"	132
Tabela 6. Wskaźniki z zakładki "Kontynuowanie nauki"	133
Tabela 7. Wskaźniki z zakładki "Liczba dzieci" (z lewej) oraz „Pozostałe" (z prawej)	134
Tabela 8. Lista wskaźników do wykorzystania w przyszłości	158
Tabela 9. Dopisane koszty w IPZ	161
Tabela 10. Uzupelnione wstecz koszty w IPZ zgodnie z założeniem o braku „reinstytucjonalizacji"	162
Tabela 11. Korekty kosztów na podstawie dysproporcji między zwrotami gmin a kosztami powiatu	171
Tabela 12. Dzieci własne w IPZ dopisane w ostatnich dwóch okresach sprawozdawczych w oparciu o ponoszone koszty	171
Tabela 13. Koszty POWTR dopisane na podstawie liczby dzieci w dwóch ostatnich okresach sprawozdawczych	171
Tabela 14. Uzupelnione luki w kosztach POWTR	172
Tabela 15. Dzieci własne w POWTR dopisane w oparciu o poniesione koszty	173

AUTORZY



MACIEJ BITNER

– główny ekonomista WiseEuropa od 2014 r. Absolwent ekonomii i filozofii UW. Posiada wieloletnie doświadczenie zawodowe, w tym naukowo-badawcze. Naukowo interesuje się szczególnie: zagadnieniem wzrostu gospodarczego, rynkiem pracy, polityką pieniężną i problematyką emerytalną. Aktywny uczestnik debaty publicznej, w którą angażuje się jako ekspert.



JOANNA LUBERADZKA-GRUCA

– absolwentka socjologii oraz Szkoły Sprawiedliwości Naprawczej i Studium Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, trener. Współautorka m.in. „Raportu z realizacji Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej – wyniki analiz i badań jakościowych i ilościowych” oraz „Kodeksu bezpiecznej opieki w rodzicielstwie zastępczym”. Od 2001 r. kieruje Fundacją Przyjaciółka, od 2004 r. współpracuje z Koalicją na Rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej. Jest przewodniczącą Zarządu Forum Darczyńców w Polsce. Od 2011 r. społeczny doradca Rzecznika Praw Dziecka.



EDYTA WOJTASIŃSKA

– mama naturalna, zastępcza i adopcyjna. Teolog, psychopedagog i trener, ukończyła również studia podyplomowe o specjalności organizacja pomocy społecznej na Uniwersytecie Warszawskim. Współautorka publikacji „Kodeks bezpiecznej opieki w rodzicielstwie zastępczym”. Jest współzałożycielką Stowarzyszenia Rodzicielstwa Zastępczego Jedno Serce oraz ekspertem Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej.



AGATA SKALEC

– socjolog, trener. Posiada prawie 10-letnie doświadczenie zawodowe oraz naukowo-badawcze w obszarze rodzinnej pieczy zastępczej. Doktoryzuje się w Instytucie Socjologii UW. Zawodowo związana z Fundacją EY.



BEATA KULIG

– kulturoznawca, trener umiejętności społecznych, pracownik Stowarzyszenia SOS Wioski Dziecięce w Polsce, w latach 2011 – 2016 członek zarządu Koalicji na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej. Koordynatorka krajowych i międzynarodowych projektów rzeczniczych i badawczych.



AGNIESZKA KWAŚNIEWSKA-SADKOWSKA

– radca prawna, absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Od kilkunastu lat udziela porad prawnych w organizacjach pozarządowych zajmujących się prawami dziecka. Członkini zarządu Stowarzyszenia Interwencji Prawnej. Specjalistka prawa rodzinnego, a także mediatorka, trenerka (w sprawach prawa i mediacji), koordynatorka projektów. Współautorka publikacji o tematyce praw dziecka i pieczy zastępczej.



DAMIAN IWANOWSKI

Absolwent studiów licencjackich finansów i rachunkowości w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, obecnie student studiów magisterskich na tej samej uczelni. Współautor analiz i publikacji w ramach projektu Młodzi Reformują Polskę na temat ekonomicznych aspektów integracji europejskiej. Zawodowo związany z Bankiem Światowym.

Projekt „Stworzenie i wdrożenie narzędzia badawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach”, ma na celu ułatwienie wprowadzenia zmian w systemie pieczy zastępczej w Polsce do roku 2020.

O PROJEKCIE

Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka, to wychowanie w środowisku rodzinnym, w atmosferze szczęścia, miłości i zrozumienia, pozwala dziecku na pełny i harmonijny rozwój osobowości. Nie zawsze jednak rodziny umieją lub są w stanie zapewnić potrzebną dzieciom opiekę – nawet pomimo otrzymywanego od państwa odpowiedniego wsparcia. W takiej sytuacji, to system polityki społecznej powinien zapewniać dzieciom prawo do zastępczej opieki rodzinnej.

W projekcie ułatwimy wprowadzenie zmian w systemie pieczy zastępczej w Polsce – tak, by do roku 2020 jak najwięcej dzieci pozostających pod opieką instytucji, mogło znaleźć się w rodzinie zastępczej. Dzięki stworzonemu w projekcie NARZĘDZIU badawczemu, dokonamy oceny przebiegu i kosztów wdrażania zmian w systemie pieczy zastępczej w samorządach, co pozwoli na opracowanie szczegółowych rekomendacji do procesu deinstytucjonalizacji.

DLACZEGO REALIZUJEMY PROJEKT

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej zobowiązuje samorządy do rozwoju rodzinnych form pieczy zastępczej, których celem powinny być działania profilaktyczne i przejście od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej (tzw. deinstytucjonalizacja). Jako organizacje pozarządowe, włączamy się w proces wprowadzania zmian systemowych. **Zależy nam bowiem, by młodszymi dziećmi w ogóle nie trafiały pod opiekę placówek, a niezależnie od wieku i stanu zdrowia, te które już się w nich wychowują, miały szansę na przejście pod opiekę rodziców zastępczych.** To, naszym zdaniem, pozwoli na ograniczenie strat związanych z umieszczeniem w pieczy zastępczej oraz stworzy możliwość nawiązywania więzi, które są niezbędne do harmonijnego rozwoju dziecka.

O NARZĘDZIU

Dzięki NARZĘDZIU, powiaty uzyskają informacje o kosztach i sposobach wprowadzania zmian w systemie pieczy zastępczej. NARZĘDZIE pozwoli zmierzyć i ocenić działania samorządu w obszarze finansowania procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej, posiadanych zasobów kadrowych (w tym ich przygotowania do zmian systemowych) oraz możliwości korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania (np. środków europejskich). Dzięki przyjętym wskaźnikom, uwzględni także potencjał organizacji pozarządowych oraz porozumień pomiędzy szczeblami samorządu w zakresie organizacji pieczy zastępczej. porównania różnych modeli zmian.

Projekt „Stworzenie i wdrożenie narzędzia badawczego służącego weryfikacji procesu deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej w powiatach” realizują:



WiseEuropa (lider projektu) – niezależny think-tank, który specjalizuje się w doradztwie strategicznym, analizach ekonomicznych i instytucjonalnych oraz prognozach oddziaływania polityki publicznej na gospodarkę. Profesjonalne analizy łączy z doświadczeniem zdobytym w sektorach publicznym i prywatnym.

www.wise-europa.eu



Fundacja Przyjaciółka (partner projektu) – w jej działalności najważniejsza jest pomoc na rzecz dzieci, przede wszystkim tych, które wychowują się poza własną rodziną, ale również podejmowanie działań wspierających rodziny. Niesie też pomoc tym dzieciom, które muszą pokonywać w życiu przeszkody, tj.: kalectwo, samotność, ubóstwo i odrzucenie.

www.fundacja.przyjaciolka.pl



Koalicja na rzecz Rodzinnej Opieki Zastępczej (partner projektu) – grupa praktyków z całej Polski, której misją jest realizowanie prawa dziecka do wychowania w rodzinie. Organizacja uczestniczy w debacie publicznej na temat opieki nad dzieckiem i rodziną i działa na rzecz likwidowania barier w rozwoju rodzinnej opieki zastępczej w Polsce.

www.koalicja.org

www.wise-europa.eu

www.fundacja.przyjaciolka.pl

www.koalicja.org