

UNIWERSYTET ŁÓDZKI
WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY

ROZPRAWA DOKTORSKA

Magdalena Błaszczyk

Budowa narzędzia służącego monitorowaniu i szacowaniu
zapotrzebowania na usługi realizowane w ramach polityki społecznej na
poziomie regionalnym i lokalnym

Promotorzy

dr hab. Ewa Kusideł, prof. UŁ

dr hab. Agnieszka Golczyńska-Grondas, prof. UŁ

ŁÓDŹ 2023

Spis treści

WSTĘP	3
ROZDZIAŁ I	7
PROBLEMY SPOŁECZNE – POLITYKA SPOŁECZNA – USŁUGI SPOŁECZNE	7
1.2. PROBLEMY SPOŁECZNE – ROZWÓJ PERSPEKTYW TEORETYCZNYCH	7
1.2. FUNKCJONOWANIE WSPÓŁCZESNYCH RODZIN A PROBLEMY SPOŁECZNE	16
1.3. POLITYKA SPOŁECZNA I USŁUGI SPOŁECZNE JAKO ODPOWIEDŹ NA PROBLEMY SPOŁECZNE	34
1.3.1 <i>Definicja usług społecznych</i>	37
1.3.2 <i>Deinstytucjonalizacja usług społecznych</i>	40
1.4. CHARAKTERYSTYKA USŁUG SPOŁECZNYCH ŚWIADCZONYCH NA RZECZ DZIECI I MŁODZIEŻY ORAZ ICH RODZIN	45
1.4.1 <i>Usługi związane z opieką nad dziećmi do lat 3</i>	47
1.4.2 <i>Usługi związane z edukacją, opieką i wychowaniem</i>	50
1.4.3 <i>Usługi związane ze wsparciem rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze</i>	57
1.4.4 <i>Usługi pieczy zastępczej</i>	59
ROZDZIAŁ II	72
PRZESTRZENNO-CZASOWA ANALIZA POWSZECHNYCH I SPECJALISTYCZNYCH USŁUG ŚWIADCZONYCH NA RZECZ DZIECI I MŁODZIEŻY W LATACH 2012-2021	72
2.1 POWSZECHNE USŁUGI SPOŁECZNE	72
2.1.1 <i>Opieka nad dziećmi do lat 3</i>	74
2.1.2 <i>Wychowanie przedszkolne</i>	82
2.1.3 <i>Szkolnictwo podstawowe</i>	90
2.2 SPECJALISTYCZNE USŁUGI SPOŁECZNE W ZAKRESIE WSPARCIE RODZINY PRZEŻYWAJĄCEJ TRUDNOŚCI OPIEKUNTCZO-WYCHOWAWCZE	101
2.2.1 <i>Asystent rodziny</i>	102
2.2.2 <i>Placówki wsparcia dziennego</i>	112
2.2.3 <i>Rodziny wspierające</i>	122
2.3 SPECJALISTYCZNE USŁUGI SPOŁECZNE W ZAKRESIE PIECZY ZASTĘPCZEJ	126
2.3.1 <i>Rodzinna piecza zastępcza</i>	126
2.3.2 <i>Instytucjonalna piecza zastępcza</i>	169
ROZDZIAŁ III	204
OSZACOWANIE ZAPOTRZEBOWANIA NA USŁUGI SPOŁECZNE DLA DZIECI I MŁODZIEŻY – OPIS NARZĘDZIA ORAZ UZYSKANE WYNIKI	204
3.1 CELE I METODOLOGIA BADANIA	205
3.2 KONCEPCJA ORAZ LOGIKA NARZĘDZIA I WYKORZYSTANE DANE STATYCZNE	209
3.3. METODY WYZNACZANIA PROGNOZ	213
3.3.1 <i>Modele tendencji rozwojowej</i>	214
3.3.2 <i>Prognozowanie analogowe</i>	216
3.4. WYZNACZENIE PROGNOZY ZAPOTRZEBOWANIA NA USŁUGI SPOŁECZNE DLA DZIECI I MŁODZIEŻY ORAZ ICH RODZIN DO 2025 ROKU	217
3.4.1 <i>Usługi powszechne</i>	217
3.4.2 <i>Usługi specjalistyczne</i>	241
ZAKOŃCZENIE	256
BIBLIOGRAFIA	258
SPIS RYSUNKÓW	270
SPIS TABEL	275
SPIS SCHEMATÓW	275

ANEKS 1: WYNIKI ESTYMACJI TESTOWANIA MODELI UŻYTYCH DO BUDOWY NARZĘDZIA	277
ANEKS 2 UWARUNKOWANIA PRAWNE	281

Wstęp

Prezentowana praca doktorska przygotowana została w ramach programu „Doktorat wdrożeniowy” mającego na celu inicjonowanie i wspieranie współpracy pomiędzy doktorantem, jego pracodawcą i uczelnią wyższą. W ramach tego programu przedsiębiorca (lub inny podmiot zatrudniający) we współpracy z podmiotem systemu szkolnictwa wyższego i nauki wspiera edukację doktoranta prowadzoną w szkole doktorskiej bądź na studiach doktoranckich oraz stymuluje jego rozwój zawodowy. Efektem tej trójstronnej współpracy ma być przygotowanie rozprawy doktorskiej stanowiącej propozycję rozwiązania problemu bądź odpowiedzi na pojawiające się potrzeby przedsiębiorcy. W moim przypadku podmiotem zatrudniającym była jednostka samorządowa zajmująca się kształtowaniem polityki społecznej na terenie województwa łódzkiego, a mianowicie Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Wyjściowym problemem był brak wystarczającej wiedzy podmiotu o kształtowaniu się procesów demograficznych i społecznych jaka niezbędna jest do prowadzenia polityki społecznej opartej na dowodach (*evidence base policy*).

Planowanie oferty usług społecznych opartej o współczesne wyzwania i założenia polityki krajowej oraz unijnej stanowi wyzwanie dla władz lokalnych i regionalnych, szczególnie z uwagi na trudności w dostosowywaniu zakresu tej oferty do rzeczywistej skali potrzeb mieszkańców. Jednym z problemów jest brak wystarczającego dostępu do profesjonalnych, bieżących analiz. W praktyce, dostarczanie decydującym informacji i wiedzy nie ma zazwyczaj charakteru systematycznego, co utrudnia planowanie i realizację głównego celu polityki społecznej województwa łódzkiego jakim jest: *poprawa jakości życia w regionie i równy dostęp mieszkańców do szans na rozwój w różnych sferach życia* (Strategia w zakresie polityki społecznej województwa łódzkiego 2030). Wpraedzie samorzady posiadają znaczne zasoby danych, jednak rzadko dysponują narzędziami umożliwiającymi ich łatwe wykorzystanie. Moją główną motywacją do podjęcia pracy doktorskiej była więc chęć wykorzystania dostępnych w jednostce mnie zatrudniającej danych w celu poszerzenia i dostarczenia wiedzy potrzebnej praktykom. Procesowi twórczemu towarzyszyło przekonanie o konieczności ciągłego podnoszenia jakości działań i pracy na rzecz mieszkańców województwa oraz przesłanie badaczy problemów społecznych Adama Jamrozika i Louisy Nocelli, przypominające, że:

społeczeństwo jednak oczekuje od socjologów przyjęcia określonej – bo naukowej – roli nie tylko w wyjaśnianiu, jak pewne problemy społeczne powstają, ale również jak mogą być rozwiązywane, łagodzone lub kontrolowane (Jamrozik, Nocella 2000 za: Kudlińska 2014, s. 139).

W reakcji na zdiagnozowane przeze mnie problemy i potrzeby rozpoczęłam pracę nad stworzeniem oraz implementacją narzędzia opartego na systematycznym zbieraniu danych pochodzących ze statystyki publicznej i zasobów samorządów, służącego monitorowaniu oraz szacowaniu zapotrzebowania na usługi społeczne świadczone na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin. Początkowo planowałam włączyć do narzędzia szerszy zakres usług, w tym te dostarczane takim grupom podmiotowym jak seniorzy czy osoby z niepełnosprawnością. W praktyce jednak, tak nakreślony zakres okazał się zbyt szeroki i niemożliwy do wykonania w rygorze czasowym przewidzianym na przygotowanie rozprawy doktorskiej, jednak nie wykluczam rozszerzania go w ramach mojej bieżącej pracy na rzecz pracodawcy.

Głównym celem mojej pracy było więc stworzenie narzędzia inkluzywnej polityki społecznej szacującego zapotrzebowanie na usługi dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w województwie łódzkim i jego powiatach, a praktycznym opracowanie narzędzia informatycznego, automatycznie raportującego wyniki w podziale na jednostki terytorialne województwa łódzkiego. Celami szczegółowymi wspierającymi realizację celu głównego była 1) ocena normatywnych wymogów (w tym aktów prawa unijnego, krajowego i lokalnego) wobec usług społecznych dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w kontekście teorii problemów społecznych; 2) ocena uwarunkowań demograficznych oraz skali świadczenia usług społecznych dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin na trzech poziomach dezagregacji terytorialnej w latach 2012-2021; 3) estymacja kosztów usług społecznych dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w latach 2012-2021; 4) oszacowanie zapotrzebowania na usługi społeczne dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin na lata 2022-2025. Zaprojektowane w wyniku realizacji powyższych celów narzędzie pozwala na monitorowanie zarówno stanu, jak i skali zapotrzebowania na te usługi. Stanowi ono podstawę diagnostyczną do tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych, tworzenia harmonogramów działań, budżetów, jak również podstawę do przygotowywania nie tylko samej oferty, ale również standardów usług. Politykę społeczną charakteryzuje niewielka wciąż liczba rozwiązań systemowych wspierających efektywne zarządzanie istniejącymi zasobami. Wprawdzie dane z różnych obszarów są zbierane, jednakże potencjał, jaki za sobą niosą nie jest w pełni wykorzystywany z uwagi na brak w regionach odpowiednich zasobów kompetencyjnych, czasowych

i finansowych. Jednocześnie wymagania ustawowe i projektowe nakładają na samorządy lokalne obowiązek dokonywania rozlicznych analiz i diagnoz co jest czasochłonne i pociąga za sobą duże koszty. Przygotowane narzędzie ma więc też w zamyśle przyczynić się do obniżenia wydatków na wykonywanie obowiązkowych analiz lokalnych, jak również przynieść wzrost ich jakości i adekwatności, co powinno przełożyć się na trafne decyzje i efektywne rozwiązania z zakresu regionalnej polityki społecznej. Adresatem i użytkownikiem opracowanego przeze mnie rozwiązania są przede wszystkim jednostki zajmujące się koordynacją polityki społecznej w zakresie pomocy na terenie województwa łódzkiego, jak również ośrodki pomocy społecznej. W pierwszej kolejności rozwiązanie zostanie w Regionalnym Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Narzędzie to ma jednak charakter bardziej uniwersalny – służyć może też innym ośrodkom podejmującym działania strategiczne i planistyczne w zakresie polityki społecznej.

Osadzenie rozprawy w określonym nurcie socjologii i wskazanie ram teoretycznych konieczne było pomimo wdrożeniowego, a zatem praktycznego celu pracy. Dlatego w rozdziale pierwszym zaprezentowałam tło teoretyczne dla moich rozważań, skonstruowane wokół paraleli: problemy społeczne - polityka społeczna - usługi społeczne. Przedstawiam w nim rozwój perspektyw teoretycznych obejmujący zmieniające się sposoby definiowania problemu społecznego, genezę poszczególnych podejść teoretycznych oraz warunków, w jakich podejścia te się rozwijały. Rozdział ten zawiera również omówienie pojęcia polityki społecznej wraz z różnymi modelami jej uprawiania. Przedstawiam rolę tej polityki w procesie kształtowania warunków życia mieszkańców oraz jej główne idee wpływające na formę i zakres świadczonych usług społecznych. W ostatnich fragmentach tego rozdziału prezentuję uwarunkowania systemowe i prawne dotyczące usług świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin.

Rozdział drugi w całości poświęciłam przestrzenno-czasowej analizie usług świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w latach 2012-2021 w województwie łódzkim. Usługi te podzieliłam na dwie grupy: powszechne i specjalistyczne. Rozdział zawiera szczegółowy opis typu usług i charakterystycznych dla ich świadczenia uwarunkowań demograficzno-społecznych. Przeanalizowane w tym rozdziale dane stanowiły podstawę do opracowania modeli prognostycznych, które prezentuję w rozdziale trzecim. Ten ostatni rozdział zawiera ponadto koncepcję metodologiczną wpisaną w cele pracy i charakterystykę zastosowanych narzędzi badawczych, a także opis mechanizmu budowy narzędzia szacowania zapotrzebowania na usługi społeczne. Zasadniczą część rozdziału trzeciego stanowi opis

zapotrzebowania na usługi społeczne dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin z uwzględnieniem zróżnicowań terytorialnych w województwie łódzkim w wymiarze powiatowym.

Wynikiem moich prac jest prognoza zapotrzebowania na usługi społeczne świadczone na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin do 2025 roku, ale samo narzędzie zostało skonstruowane w sposób umożliwiający jego aktualizowanie. Ta cecha pozwoli na zwiększanie horyzontu czasowego wyznaczanych prognoz (wraz z pojawianiem się nowych danych) i możliwość wykorzystania ich do planowania polityki społecznej w nieco bardziej odległej przyszłości. Dostęp do wyników mojej pracy będą miały wszystkie zainteresowane samorządy z terenu województwa łódzkiego poprzez stronę internetową Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi. Oddaję tę pracę z nadzieją, że przełoży się ona na trafne, oparte na dowodach decyzje, skutkujące wzrostem jakości życia mieszkańców naszego regionu oraz ich równym dostępem do szans na rozwój w różnych sferach życia.

Rozdział I

Problemy społeczne – polityka społeczna – usługi społeczne

1.2. Problemy społeczne – rozwój perspektyw teoretycznych

Pojęcie problemu społecznego jest być może jednym z najbardziej znanych terminów socjologicznych używanych zarówno w dyskursie profesjonalnym, jak i potocznym. Zalicza się ono z pewnością do kanonu socjologii, niemniej ze „zmiennym szczęściem” pojawia się w podręcznikach i opracowaniach badaczy (Krawczyk, Morawski red. 1991, Szacka 2003, Miś 2007, Frysztański 2009), bywa też, że jest w zasadzie pomijane (Giddens 2012). Zdaniem Piotra Sztompki socjologia problemów społecznych to: „subdyscyplina integrująca, pozwalająca adeptowi socjologii dostrzec powiązania między dziedzinami najczęściej traktowanymi osobno w ramach oddzielnych przedmiotów” (Sztompka 2009). Uwagę tę można rozszerzyć, gdyż socjologia problemów społecznych integruje nie tylko przedmioty w ramach studiów kierunkowych, ale też inne subdyscypliny socjologii i dyscypliny nauk społecznych. Pojęcie to łączy zatem kluczowe dla mojej pracy doktorskiej obszary polityki społecznej i praktyki pomocowej.

Choć w polskiej socjologii pojęcie problemu społecznego utrwaliło stosunkowo niedawno, to początki socjologii problemów społecznych oraz realizowanych w jej ramach badań sięgają ubiegłego stulecia. Historia analiz problemów społecznych to w większości historia socjologii amerykańskiej wyznaczającej większość trendów w tym obszarze, jednakże swój wkład, choć mniejszy, w rozwój tej subdyscypliny socjologii mieli także myśliciele europejscy (Miś 2007). Jako pierwszy określeniem „problem społeczny” posłużył się w 1795 roku Edmund Burke. Kluczowe od momentu pierwszego użycia było zastosowanie tego terminu: „do sytuacji niezadowolenia społecznego, spowodowanego deprivacją potrzeb wielu ludzi, uzewnętrznionego w postaci rozruchów społecznych co do którego [niezadowolenia] sformułowano propozycję rozwiązania” (Miś 2007, s. 63).

Wraz z rozwojem refleksji nad problemami społecznymi zmieniały się podejścia definiowania samego terminu, jak i strategie poszukiwania rozwiązań określonych problemów społecznych. Historia socjologicznej refleksji na temat problemów społecznych odzwierciedla przy tym złożoność podejmowanej problematyki i wielość obecnych w doświadczeniu społecznym

problemów. Nie istnieje jedna teoria problemów społecznych, a kluczowy podział dystynkcji różnych nurtów badań przebiega wzdłuż linii podejścia obiektywnego (najważniejsze są obiektywne, materialne warunki życia) i subiektywnego (myśli, odczucia, zbiorowe reprezentacje). Podział ten stanowi o kluczowym dylemacie badaczy dotyczącym stanowiska teoretycznego, jakie zamierzają przyjąć podejmując analizy z obszaru problemów społecznych. Warto zauważyć, że ten sam naukowiec zastosować może odmienne podejścia teoretyczne w ramach swoich badań. Klasycznym przykładem są tu prace Roberta Mertona mieszczące się w jednym przypadku w perspektywie teorii dezorganizacji społecznej, w innych natomiast w perspektywie teorii dewiacji (MIŚ 2007, s. 64). Prace te to doskonała ilustracja pluralizmu w obszarze refleksji i badań rozwijanych w socjologii problemów społecznych.

Początkowo samo pojęcie „problemu społecznego” używane było w liczbie pojedynczej, odnosiło się do kwestii związanych z dystrybucją dóbr i znalazło zastosowanie w dyskursie ekonomicznym na temat stosunku Pracy do Kapitału. Terminem tym posługiwał się Karol Marks poszukując przyczyn problemów społecznych w nierównym podziale dóbr, a dokładniej w stosunku właścicieli kapitału do pracowników najemnych. Rozwiązaniem problemu społecznego miała więc być eliminacja tego podziału poprzez likwidację lub raczej „uspołecznienie” własności. Kontynuatorzy myśli marksowskiej podejmowali próby odniesienia się do wielu kwestii społecznych, ale nadal sprowadzali ich przyczyny do nierównej dystrybucji dóbr i poszukiwali rozwiązań w uspołecznieniu własności. Początki XX wieku przyniosły liczne prace z zakresu problemów społecznych, jednak nie wszystkie z nich miały charakter socjologiczny. Nawet jeśli tak było, to te wczesne opracowania nie spowodowały rzeczywistego rozwoju badań nad problemami społecznymi, koncentrowały się one bowiem wokół reform obejmujących m.in. pracę socjalną.

I wojna światowa rozpoczyna okres, w którym utrwaliło się myślenie o problemach społecznych. Znacząco zwiększyła się liczba badań z tego obszaru, szczególnie na terenie Stanów Zjednoczonych (Schwartz 1997). Miało to przełożenie na ich aplikacyjny charakter, szczególnie w sytuacji rozwoju analiz nad konsekwencjami Wielkiego Kryzysu lat 30 XX wieku oraz nad wsparciem udzielanym w jego trakcie rodzinom (Miś 2007, s. 29). W latach 1960. nastąpił wzrost znaczenia samej problematyki, rosła też liczba badaczy zajmujących się problemami społecznymi (m.in. włączeni zostali oni do grona ekspertów wspierających budowę społeczeństwa dobrobytu), a ich prace dzięki praktycznemu ukierunkowaniu zyskały na znaczeniu. W efekcie w społeczeństwie amerykańskim znacząco wzrosła świadomość

istnienia problemów społecznych. Konieczność tworzenia programów mających na celu ich rozwiązywanie wiązała się z przekonaniem o przydatności aplikacyjnej prac socjologów zajmujących się badaniami dotyczącymi pomocy społecznej czy też pracy socjalnej.

Analiza historyczna popularności problemów społecznych wskazuje, że szczyt zainteresowania tym obszarem przypadł na lata 1960., natomiast w kolejnych dekadach obserwować można było jego systematyczny spadek współistniejący ze spadkiem wiary w możliwości naukowego rozwiązania problemów społecznych. Okres ten przyniósł jednak znaczący rozwój metod i technik sondażowych oraz upowszechnienie się tradycji badań opinii publicznej na temat postrzegania krajowych i lokalnych problemów społecznych. Rozwijał się także nurt badań *action research* zmierzających do zniwelowania luki pomiędzy wiedzą z zakresu nauk społecznych, a wykorzystaniem tej wiedzy (Perstadt 2006, s. 349).

Rozwój paradygmatu pozytywistycznego doprowadził do wyodrębnienia przez Allena H. Bartona (1971) trzech podstawowych obszarów badań problemów społecznych: a) indywidualnego (określanie skali indywidualnych przypadków dysfunkcji – lub używając ówczesnej terminologii – patologii w społeczeństwie), b) świadomościowego (zagadnienia, jakie opinia publiczna uznaje za problemy społeczne) i c) systemowego (działania podejmowane przez aktorów w celu niwelowania problemów społecznych lub działania zaniechane). Znaczącej zmiany kierunku w analizach problemów społecznych dokonał jako pierwszy Herbert Blumer (1971) zaprzeczając dotychczasowym sposobom myślenia o kwestiach społecznych jako możliwych do badania na podstawie obiektywnych warunków życia. Blumer zaproponował nowe subiektywistyczne podejście, w ramach którego to proces zbiorowego definiowania danego zjawiska jako problemu społecznego¹ powinien stanowić podstawę wyjaśniania przyczyn uznania tego zjawiska za problem. (Miś 2007, s. 31) Kolejną, wielowariancyjną perspektywę ujmowania problemów społecznych, zaproponował czołowy reprezentant komunitaryzmu – Amitai Etzioni (Frysztacki 2006). Punktem wyjścia do definiowania zjawisk jako problemów społecznych były według niego wartości członków analizowanych społeczeństw oraz ich (zarówno członków, jak i całej zbiorowości) potrzeby. Etzioni stwierdza, że: „problemy społeczne to te wszystkie sytuacje, które aktor społeczny chce zmienić, w kierunku uczynienia ich bardziej wrażliwymi na potrzeby i wartości członków

¹ Wyróżnił on 5 faz tego procesu: 1) wyłanianie się problemu społecznego; 2) usankcjonowanie, czyli uznanie za rzeczywisty przez głównych aktorów sceny publicznej; 3) mobilizacja do działania; 4) tworzenie oficjalnego planu działania; 5) wprowadzenie planu w życie czyli praktyczne działanie Herbert Blumer (1971).

systemu społecznego” (Etzioni 1971 za Miś 2007, s. 33) Według niego skuteczne radzenie sobie z problemami społecznymi wymaga zebrania i przetworzenia wiedzy i udostępnienia jej zarówno tym, którzy doświadczają problemu, jak i tym dążącym do jego rozwiązania. Etzioni zaproponował, by w założeniach tego podejścia uwzględnić koncepcję hierarchii potrzeb Masłowa uznając, że umożliwi to wprowadzenie praktycznych rozwiązań. Postulował jednocześnie analizę struktury instytucji społecznych niezaspokajających podstawowych potrzeb ludzkich. Brak ten stanowił według niego potencjalne źródło problemów społecznych. Etzioni zastosował pojęcie „sterowania społecznego” (*social guidance*) jako przeciwieństwa kontroli czy zarządzania uważając, że „sterowanie” uwzględnia odpowiedzialność państwa (Szczap 2006) za zaspokajanie potrzeb ludzkich. Zauważał on, że źródłem problemów społecznych nie muszą być uwarunkowania genetyczne czy też dewiacyjne zachowania jednostek, ale samo społeczeństwo w swej „niewrażliwej (opornej, obojętnej) strukturze społecznej, albo kombinacja tych dwóch czynników” (Etzioni 1976, s. 42). Kluczowe jest więc poznanie przyczyn, a następnie rozwiązywanie problemów społecznych, adekwatnie do ich źródła. Jeśli źródłem problemów są czynniki jednostkowe spowodowane niewłaściwą socjalizacją lub brakiem kontroli, należy skupić się na poprawie systemów kształcenia i kontroli społecznej. Natomiast w przypadku źródeł ulokowanych w strukturze społecznej, należy zmieniać lub dostosowywać uregulowania legislacyjne czy też wpływać na jakość życia. „Sterowanie społeczne” związane jest z wymaganiami, których spełnienie daje szansę na osiągnięcie wyższego poziomu odpowiedzialności. Oprócz wiedzy dotyczącej źródeł i charakterystyki problemów, potrzebna jest również strategia i siła do przeprowadzenia zmian oraz poszerzona partycypacja i konsensus społeczny. Choć teoria „sterowania społecznego” odnosi się do wszystkich problemów, to jednocześnie istotne są w niej różnorodność oraz waga poszczególnych czynników mających wpływ na dany problem.

Dalszy rozwój refleksji dotyczącej problemów społecznych oraz jej pragmatyczny charakter doprowadził do powstania modelu rozwiązań „zorientowanych na problem” i intensyfikacji działań na rzecz rozwiązań praktycznych na gruncie nie tylko socjologii, ale też m.in. zarządzania i psychologii. W efekcie powiązано teorię problemów społecznych z polityką społeczną, która szybko zaczęła się rozwijać, implikując jednocześnie dalszy rozwój refleksji teoretycznej. Znaczna liczba i zróżnicowanie teorii problemów społecznych wymagała uporządkowania. Zadania tego podjęli się m.in. Earl Rubington i Martin S. Weinberg (2011) tworząc, **systematyczny przegląd teorii problemów społecznych**, uaktualniany w kolejnych edycjach pierwszego opracowania. Ta systematyzacja Rubingtona i Weinberga stanowi

podstawę moich dalszych rozważań. Autorzy ci analizowali najpierw pięć a następnie siedem perspektyw w oparciu o następujące kryteria: definicji, przyczyn problemu, warunków sprzyjających zaistnieniu problemów, jego skutków i proponowanych rozwiązań. Były to: 1/ perspektywa patologii społecznych, 2/ dezorganizacji społecznej, 3/ konfliktu wartości, 4/ zachowań dewiacyjnych, 5/naznaczania (etykietowania), 6/ krytyki społeczeństwa i 7/ perspektywa konstrukcjonizmu społecznego.

Ad 1. **W perspektywie patologii społecznych** (lata 1905-1918) poszukiwano źródeł problemów społecznych w niepowodzeniach socjalizacyjnych (a więc w jednostce, i ewentualnie w stanie grup społecznych), co w praktyce sprowadzało zainteresowania badaczy do kwestii przestępczości. Na gruncie tej teorii jej przedstawiciele (m.in. Herbert Spencer, Samuel Smith, Cesare Lambroso i Philip Slater) podjęli pierwsze próby wyjaśniania zachowań ludzkich w oparciu o czynniki biologiczne i społeczne. Według Spencera problemy społeczne wywołują ludzie lub sytuacje, które zaburzają prawidłowo funkcjonujący organizm społeczny. Przyczyną nieprawidłowości może być brak zdolności jednostek do pozostawania w zgodzie z ideami i instytucjami społecznymi lub błędy społeczeństwa nieposiadającego odpowiednich mechanizmów dostosowania jednostki do zmiennych warunków życia. (Świątkiewicz 2011, s. 67). Perspektywa patologii społecznych znacząco przyczyniła się do rozwoju kryminologii.

Ad 2. **Perspektywa dezorganizacji społecznej** (lata 1918-1935) przyniosła efekty w postaci rozwoju naukowych podstaw rozwiązywania problemów społecznych, których przyczyn reprezentanci tego nurtu (Charles H. Cooley, William I. Thomas, Florian Znaniecki i Whiliam F. Ogburn) upatrywali w głębokich przemianach systemu normatywnego na skutek procesów społecznych, w tym m. in. urbanizacji i industrializacji. Sytuacja braku, konfliktu bądź załamania się norm wymagała działań dostosowawczych tak, by możliwa stała się równowaga pomiędzy elementami składowymi społeczeństwa. Socjologowie tego nurtu uważali, że ich rolą jest analiza sytuacji i opracowanie naukowych rozwiązań kwestii społecznych.

Ad 3. **Perspektywa konfliktu wartości** związana jest z nazwiskami Richarda Fullera, Richarda Myersa, Karola Marksa, Georga Simmla, Albiona Smalla i Roberta Parka. Opracowania tych amerykańskich i europejskich badaczy powstały w latach Wielkiego Kryzysu i II wojny światowej. Zgodnie z tą perspektywą, przyczyną problemów społecznych jest niemożność uzgodnienia porozumienia w obszarze polityki społecznej wynikająca z konfliktu zarówno wartości, jak i interesów przyczyniających się do niezadowolających relacji międzygrupowych.

Badacze tego nurtu posługiwali się jako pierwsi pojęciem *naturalnej historii problemu społecznego*² wykazując, że problem społeczny jest zjawiskiem dynamicznym, dzięki czemu możliwe jest jego zrozumienie poprzez analizy „zmian warunków społecznych w czasie” (Miś 2007, s. 53). Uważali też, że istnieje znacząca różnica zarówno pomiędzy subiektywnym odbiorem warunków życia a problemem społecznym (jeśli społeczność nie odczuwa swojego położenia jako trudne czy uciążliwe, to nie stanowi ono problemu społecznego, nawet jeśli inni tak uważają), jak i uzgodnieniami dotyczącymi obiektywnych warunków i możliwych do wdrożenia działań naprawczych (Miś 2007). W perspektywie tej wyróżniono trzy etapy przeobrażeń społecznej świadomości, jakim podlegają zjawiska zanim „ukonstytuują się”: jako problem społeczny. W pierwszej kolejności (etap I) pojawia się sytuacja zagrażająca istotnym wartościom, następnie (etap II) rozwija się dyskusja nad potencjalnymi rozwiązaniami problemu, (w trakcie której pojawiają się konkurencyjne definicje problemu zgodne z wartościami, jakie wyznają przedstawiciele różnych grup uwikłanych w konflikt). Na końcu (etap III) perspektywa zwycięskiej grupy zostaje uznana i to ta grupa narzuca zbiorowości sposób rozwiązania problemu społecznego. W trakcie tego wieloetapowego procesu obiektywne cechy zjawiska odgrywają rolę drugoplanową (Fuller i Myers 1941; s. 320-328).

Ad 4. W wyniku prac Mertona rozwinęła się **perspektywa zachowań dewiacyjnych**, w której problem społeczny definiowano przez pryzmat załamania oczekiwań normatywnych. W konsekwencji niewłaściwej socjalizacji i istnienia ograniczeń w osiągnięciu celów społecznie pożądanym powstają kultury antyspołeczne, wobec których właściwym działaniem może być resocjalizacja. W pracy Mertona odnaleźć można próbę definicji problemu społecznego jako „istotnej rozbieżności pomiędzy szeroko podzielanymi standardami społecznymi a aktualnym stanem życia społecznego” (Merton 1982). Nawiązuje ona do rozwijanej przez tego autora teorii anomii opisującej rozbieżności „pomiędzy normami i celami kulturowymi a społecznie ustrukturyzowanymi możliwościami działania członków grupy społecznej” (Merton, 1982, s. 225). Konsekwencją tych rozbieżności może być naruszenie obowiązujących norm, a więc zachowanie dewiacyjne (lub też dezintegracja elementów systemu społecznego – w refleksji Mertona odzwierciedla się zatem perspektywa dezorganizacji społecznej). Zjawisko definiowane jest jako problem społeczny w odniesieniu do jego skutków, a nie w oparciu o jego ocenę wyrażaną przez uczestników życia społecznego (np. tak jak ma to miejsce w teorii etykietowania).

² Badacze Fuller i Myers (1995 s. 103) wyróżnili następujące etapy wyłaniania się problemu: 1) uświadomienie sobie warunków życia, 2) zajęcie stanowiska przez członków społeczności, 3) przeprowadzenie reform.

Ad 5. Rozwijana w ramach wspomnianej **perspektywy etykietowania** definicja dewiacji opiera się na założeniu, że „zachowanie dewiacyjne to zachowanie, które ludzie za takie uważają” (Rubington, Weinberg 1995, s. 186). W tej perspektywie problemem społecznym jest więc to, co ludzie uznają za problem i choć oczywiście warunki obiektywne mają tu znaczenie, to nadrzędną rolę przypisuje się negatywnej ocenie wyrażonej przez znaczną liczbę członków społeczeństwa. Przedstawiciele tej perspektywy (Mead, Lemert i Becker) ujmowali problem społeczny w kategoriach procesu o określonych etapach powiązanego z czynnikami o charakterze strukturalnym (przede wszystkim przynależnością klasową). Skutkiem zachowań dewiacyjnych jest więc przyjmowanie roli dewianta, a możliwym rozwiązaniem zarówno zmiana definicji (sytuacja mogąca prowadzić do zaniechania etykietowania) bądź korzystanie z negatywnej etykiety w celu uzyskania korzyści (Miś 2007, s. 47). Przedstawiciele tej perspektywy wprowadzili do socjologii szereg ważnych pojęć w tym m. in. pojęcie normalizacji, retrospektywnej interpretacji (roli), czy stereotypów dewiacyjnych (Świątkiewicz 2011, s. 69).

Ad 6. W ramach perspektywy **krytyki społeczeństwa** (teoria krytyczna) problemy społeczne definiowane były przez pryzmat wyzysku kasy robotniczej, a bezpośrednich ich przyczyn upatrywano w uwarunkowaniach społeczeństwa kapitalistycznego (wytwarzającego określone problemy, np. biedę). Warunki takie jak konflikt klasowy, jego świadomość czy cykle koniunkturalne doprowadzają do napięć, których siła uzależniona jest od stadium rozwojowego kapitalizmu, a ich niwelowanie dokonuje się w wyniku reform bądź rewolucji prowadzących do bezklasowego społeczeństwa (Miś 2007, s. 47). Przedstawiciele nurtu krytyki społeczeństwa inspirowali się pracami takich autorów jak Marks, Engels i ich następcy, uznając za centralny obszar i źródło problemów przynależność do określonych struktur gospodarczych wyznaczających przynależność klasową. Rozwój społeczeństwa kapitalistycznego spowodował problemy społeczne koncentrujące się wokół nierówności dochodowych, skutkując m.in. zjawiskami takimi jak korupcja czy rasizm. Istniejący porządek prawny utrwala te nierówności i chroni korzystną pozycję elit (wykorzystujących system prawny jako instrument sprawowania władzy). Perspektywa krytyczna podkreśla bezsilność w dążeniu do udokumentowania niekorzystnych zjawisk z uwagi na konstruowanie statystyk sprzyjających wypaczaniu rzeczywistych konsekwencji istnienia społeczeństwa kapitalistycznego. Przedstawiciele tego nurtu, w odróżnieniu od reprezentantów pozostałych teorii, rozwiązań upatrują w radykalnej zmianie całego systemu, nie zaś jego elementów. Postulują likwidację systemu kapitalistycznego i budowę społeczeństwa socjalistycznego.

Ad 7. **Perspektywa konstrukcjonizmu społecznego** odwołuje się do procesów uznania danego zjawiska za problem przez członków społeczeństwa. Przyczyną zaistnienia tego procesu jest aktywność w definiowaniu sytuacji w celu ukierunkowania niezadowolenia, warunkiem – istnienie interakcji pomiędzy poszczególnymi aktorami (skarżącymi, inicjatorami i odbiorcami), a skutkiem – poszczególne etapy rozwiązywania problemu (historia naturalna problemu społecznego). Konstrukcjonisci, w odróżnieniu od przedstawicieli teorii ruchów społecznych, nie interesowali się przyczyną zaistnienia sytuacji problemowej, za kluczowy uznając sposób, w jaki członkowie grupy społecznej próbują zidentyfikować i sformułować swoje roszczenia. Ich podejście ma charakter demaskatorski: prowadzone przez nich analizy ujawniają „właścicieli” danego problemu społecznego, jego „sponsorów” i ofiary oraz rzeczywiste motywacje, jakie stoją za ochroną poszczególnych interesów bądź atakiem na nie w procesie konstruowania definicji danego problemu społecznego (Miś 2007, s. 128). Konstrukcjonisci zazwyczaj nie podejmują kwestii obiektywnych, takich jak informacje o liczbie osób doświadczających danego problemu. Za centrum swoich zainteresowań analitycznych uznają natomiast kolektywne działania zmierzające do uznania położenia zbiorowości za sytuację wymagającą polepszenia.

Rubington i Weinberg (1995) zamykają stworzoną przez siebie typologię analizą podejścia konstrukcjonistycznego, natomiast Lucjan Miś w pracy z 2007 roku dotyczącej teorii problemów społecznych omawia dodatkowo, jako przykład podejścia obiektywistycznego, **teorię konwersji rezydualnej** Adama Jamrozika i Louisy Nocelli. Nawiązuje ona do perspektywy teorii konfliktu wartości oraz krytyki społeczeństwa i stanowi próbę syntezy identyfikacji i wyjaśniania problemów społecznych z metodami interwencji. U podstaw tej teorii leży definicja problemów społecznych jako negatywnych warunków stanowiących produkt uboczny wartości i celów wyznawanych przez dominującą część społeczeństwa za warunek utrzymania. Elity polityczne starają się zachować korzystną dla nich sytuację związaną z przestrzeganiem określonych wartości, stanowiących jednocześnie przyczynę zaniedbania interesów grup usytuowanych poza kręgiem władzy i decyzji. Niekorzystne położenie grup pozbawionych dostępu do sukcesu stanowi „pozostałość”, „resztkę”. Pojęcie rezydium obejmuje sytuację, w której uprzywilejowane grupy kształtują sposób funkcjonowania społeczeństwa, a spowodowane tym faktem negatywne położenie pozostałych grup ma drugorzędne znaczenie. Pojęcie konwersji w tej koncepcji obejmuje natomiast sytuację, w której „niekorzystne położenie społeczne lub odmienność systemu wartości pewnej zbiorowości zostaje zamienione na problemy indywidualne” (Miś 2007, s. 133). W efekcie, to

jednostki z grup nieuprzywilejowanych stają się przedmiotem indywidualnego oddziaływania służb społecznych, podczas gdy w analogicznej sytuacji dotyczącej grupy uprzywilejowanej, problem zostaje uznany i stanowi postawy projektowania systemów wsparcia oraz wdrażania adekwatnych zmian legislacyjnych. Twórcy tej teorii Jamrozik i Nocella (1998, s. 107) określają te dwa sposoby reakcji na problem społeczny jako a/ przypisywanie zjawiskom atrybutu indywidualizmu (odpowiedzialności jednostki) lub b/ atrybutu społeczności (odpowiedzialności grupy), w zależności od pozycji społeczności doświadczającej problemu. Koncepcja ta została sprawdzona przez jej autorów w badaniach wybranych problemów społecznych, w tym dotyczących zaniedbywania i wykorzystywania dzieci oraz opieki nad nimi, co szerzej omówię w kolejnym podrozdziale.

Podsumowując, należy zauważyć, że badacze przez ponad 100 lat historii rozwoju teorii problemów społecznych nie doszli do porozumienia w kwestii wspólnej definicji podstawowego pojęcia. W każdej z analizowanych perspektyw proponowano w tym zakresie odmienne rozwiązania. Podobnie, choć podejmowano próby syntetycznego spojrzenia, to nie zaowocowały one przyjęciem spójnej koncepcji czy metody. W efekcie powstało wiele teorii i podejść, które można jednak za Lucjanem Misiem (2007) zgrupować wokół dwóch głównych obszarów – **obiektywnego** i **subiektywnego**. To pierwsze podejście za najważniejszy wyznacznik problemów społecznych uznaje warunki życia, natomiast drugie – subiektywne – za kluczową uznają koncentrację na emocjach, odczuciach i reprezentacjach zbiorowych, czyli upraszczając – na tym, co ludzie uznają za problem społeczny. Malcolm Spector i John I. Kitsuse (1977) podkreślają, że kluczowa dla pierwszego podejścia jest konieczność określenia warunków, jakie „uniemożliwiają bezkolizyjne funkcjonowanie (...) organizacji społecznej” (Fuller 1938, s. 427, za: Spector i Kitsuse 1977, *rodz. III szkoła konfliktu wartości*), natomiast istotą drugiego jest proces konstruowania (definiowania) problemu społecznego.

Wyróżnić można jeszcze dwa podziały, ważne z punktu widzenia moich rozważań – 1. podejście zorientowane na problem vs podejście zorientowane na rozwiązania oraz (za Rubinngtoonem i Weinbergiem 1995, s. 128) 2. koncentracji na teorii i pojęciach vs koncentracji na programach społecznych (praktyce). Zarówno analiza problemów społecznych skoncentrowana na definicji i opisie istoty problemu, jak i koncentracja na teoriach reprezentujących pierwszy typ podejścia nie stanowiły obszaru moich szczególnych zainteresowań naukowych, natomiast możliwe rozwiązania, a w szczególności dostarczenie praktycznego narzędzia (drugi typ podejścia) oferującego dane umożliwiające podejmowanie

adekwatnych decyzji naprawczych to cel i podstawowy przedmiot podjętych przez mnie wysiłków badawczych. Z punktu widzenia przedstawionych nurtów teoretycznych i interesującej mnie problematyki funkcjonowania rodziny w obszarze opiekuńczo-wychowawczym bliższa jest mi też perspektywa obiektywistyczna; z uwagi na koncentrację na analizie dostępnych danych na temat sposobów realizowania przedmiotowej funkcji opiekuńczo-wychowawczej, tj. skali jej wypełniania, wspierania i zastępowania. Mniej adekwatne dla mojej pracy jest podejście konstrukcjonistyczne, w ramach którego należałoby się skupić na analizie postrzegania i definiowania procesu wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej rodziny.

1.2. Funkcjonowanie współczesnych rodzin a problemy społeczne

Praca doktorska dotyczy stworzenia narzędzia umożliwiającego planowanie skali dostarczania usług społecznych zabezpieczających optymalne funkcjonowanie rodziny. W tym kontekście wskazać można szereg problemów społecznych, które mają wpływ na jej kondycję i działanie w ponowoczesnej rzeczywistości. Ponadto, samo funkcjonowanie rodziny stanowić może problem społeczny, biorąc choćby pod uwagę obecne w socjologii pojęcie kryzysu rodziny. Od lat 1960. szeroko jest ono dyskutowane, a za jego podstawowe czynniki uznaje się przemiany, jakich doświadcza rodzina w wyniku m.in. industrializacji i globalizacji. Jedną z szerszej dyskutowanych zmian jest pojawienie się w naszej kulturze nowych form życia intymnego. Rodzina to już nie tylko rodzice z dziećmi, ale też samotni rodzice, pary homoseksualne, DINKS, trwałe kohabitacje, rodziny patchworkowe, etc.³ Za wskaźnik obrazujący kryzys rodziny uznaje się spadek liczby rodzin – w samej Polsce w ciągu ostatnich 10 lat⁴ ubyło 813,2 tys. (7,4%) rodzin. Niepokojącym symptomem jest też możliwa do zaobserwowania w dłuższej perspektywie czasowej obniżająca się liczba urodzeń. Współczynnik dzietności⁵ w Polsce w

³ Nie wszystkie te formy stanowią alternatywę dla rodziny nuklearnej, jednak warto podkreślić, że Ellen Kay Trimberg (2008), że w funkcjonujących obecnie strukturach rodzinnych rozdzieleniu podlegają powiązane ze sobą wcześniej: sfera intymna, seksualna oraz sfera więzi rodzinnych, co umożliwia tworzenie i funkcjonowanie nowych, wcześniej występujących rzadko lub wcale typów rodzin.

⁴ Okres ten wyznaczam w oparciu o Narodowe Spisy Powszechne Ludności i Mieszkań z 2011 i 2021 roku, prowadzone przez Główny Urząd Statystyczny. Więcej na temat liczby rodzin w Polsce i w województwie łódzkim piszę w rozdziale II, w części dotyczącej omówienia specjalistycznych usług społecznych w zakresie wsparcia przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze.

⁵ Współczynnik dzietności: „oznacza liczbę dzieci, które urodziłyby przeciętnie kobieta w ciągu całego okresu rozrodczego (15–49 lat) przy założeniu, że w poszczególnych fazach tego okresu rodziłyby z intensywnością obserwowaną w badanym roku, tzn. przy przyjęciu cząstkowych współczynników płodności z tego okresu za niezmiennie” (Holzer 2003, za: GUS).

1990 roku wynosił 1,99 a w 2022 roku obniżył się do 1,26 (GUS). Trend spadkowy dzietności utrwalił się też w krajach Unii Europejskiej, a jego całkowity poziom wyniósł w 2021 roku 1,53 urodzeń na kobietę (Eurostat). Rośnie też liczba rozwodów uznawana za kolejny symptom kryzysu rodziny. W 2012 roku w Polsce rozwodziło się 12 par na 10 tys. ludności, a w 2022 roku było to już 16 rozwodów na 10 tys. ludności (GUS). Co ciekawe, w województwie łódzkim współczynnik ten był wyższy niż średnia dla kraju (choć dynamika jego wzrostu była wolniejsza) i wynosił w 2012 roku 13 rozwodów na 10 tys. ludności, a w 2022 roku 17 rozwodów na 10 tys. ludności (GUS).

Należy zauważyć, że choć kryzys rodziny jest szeroko dyskutowany i analizowany, to badacze i teoretycy zajmujący się problematyką rodziny różnią się znacząco w jego postrzeganiu i ocenie. Tomasz Szlendak analizując sposoby postrzegania kryzysu rodziny wyróżnia cztery podstawowe typy jego interpretacji: 1) funkcjonalistyczny, 2) konserwatywny, 3) liberalny i 4) feministyczny (2012, s. 377). Zgodnie z przywoływaną przez Szlendaka interpretacją funkcjonalistyczną Davida Popenoe'a (1993) zdecydowanie jesteśmy dziś świadkami kryzysu, szczególnie ideologii familiocentryzmu, a nie obserwatoriami zwykłych przemian rodziny. Funkcjoniści szczególnie mocno podkreślali, że rodzina służy nie tylko swoim członkom, ale też społeczeństwu i ma wobec niego wypełniać szereg funkcji. Jeśli więc ich realizacja ulega osłabieniu i w coraz większym stopniu przenoszona jest poza strukturę rodziny, to świadczy to o jej pogarszającej się kondycji. Ideologia konserwatywna idzie o krok dalej i postuluje powrót do tradycyjnych form rodziny. Przemiany, jakie się na tym polu dokonały poddaje moralnej ocenie i nawołuje do odnowy wartości takich jak: trwałe małżeństwo i realizacja funkcji reprodukcyjnej w jego w ramach. Postuluje jednocześnie ograniczenie konsumpcji, dzięki czemu zmniejszeniu ulegnie wymiar czasu pracy rodziców (szczególnie kobiet). Konserwatyści chcą ratować tradycyjne wartości, gdyż ich zdaniem bez tych wartości rodzina ulegnie degradacji. Innego zdania są liberałowie, według których procesy, jakich jesteśmy świadkami prowadzą do przemian modelu rodziny, a nie jej schyłku. W ich opinii nie ma już powrotu do dawnych wartości, gdyż wymagają one rezygnacji z uzyskanego, przez jednostki, zwłaszcza kobiety, prawa do samorealizacji. Nie powrócą już one do absolutyzacji roli gospodyni domowej, żony i matki, a jeśli nawet tak się stanie, to nie na masową skalę. Przekształcenie rodziny wynika według liberałów z przemian ekonomicznych, a tych nie da się odwrócić. Ponadto, przemiany ekonomiczne wraz z towarzyszącymi im zmianami strukturalnymi są odpowiedzialne za problemy, jakich doświadcza rodzina. Liberałowie nie szukają przyczyn

kryzysu po stronie moralności, upatrują ich natomiast w braku adekwatnego wsparcia rodziny w procesie jej dostosowywania się do nowych reguł, w tym tych panujących na rynku pracy.

Perspektywa feministyczna w swej liberalnej odmianie wskazuje natomiast na szerszy kontekst związany przede wszystkim z przemianami w obszarze ról realizowanych przez kobiety (Putman Tong 2002). W tym nurcie zwraca się przede wszystkim uwagę na „proces dochodzenia do pełnego uwolnienia osobistych wyborów w zakresie życia prywatnego i zarazem odchodzenia od tradycyjnej, patriarchalnej opresji związanej z „koniecznością” bycia żoną i matką czy „koniecznością” zawierania formalnego małżeństwa” (Szlendak 2012, s. 387). Kryzys rodziny jest w tym nurcie dostrzegany, choć jego przyczyny nie są redukowalne do prostych wyjaśnień opartych o „wszechmocny” rynek czy moralność. W efekcie, wsparcie rodziny w procesie jej przemian wymaga według przedstawicielek i przedstawicieli tego nurtu przede wszystkim rozwiązania problemu statusu i roli kobiet w sposób niezagrażający bezpiecznemu wychowaniu dzieci. Dokonać tego należy poprzez prowadzenie równoległej polityki zmierzającej do ochrony autonomii kobiet, wspierania wartości rodzinnych, podnoszenia jakości życia i pielęgnowania związków międzyludzkich. Feministyczna perspektywa odnosi się również do funkcjonalności rodziny, z tym, że rozumianej szeroko – jako zadowolenie wszystkich jej członków z warunków i możliwości, jakie rodzina stwarza. W ujęciu tym dostrzega się zatem nie tylko potrzeby i aspiracje ludzi funkcjonujących w ramach struktur rodzinnych dając im prawo do samorealizacji, ale także konieczność projektowania polityki wspierającej członków rodzin w ich wyborach i jednocześnie polityki społecznej odpowiadającej na pojawiające się problemy społeczne.

Z przedstawionego omówienia wynika w mojej opinii wniosek o silnym zideologizowaniu obszaru badań i myśli nad rodziną. W mojej pracy nie neguję przemian, jakich rodziny doświadczają, jestem jednak ostrożna odnośnie sposobu definiowania tych przemian w kategorii kryzysu. Niewątpliwie rodzina się zmienia, jednak nie oznacza to jej degradacji czy nieuchronnej anihilacji. Transformacja, jakiej doświadcza związana jest m.in. ze zmianą wzorów kulturowych, w tym wzorów konsumpcji czy postaw, rosnącym udziałem pracujących kobiet oraz zmianą oczekiwań i aspiracji życiowych członków społeczeństw. Obserwowane przemiany można według mnie postrzegać w kategoriach zmierzchu rodziny patriarchalnej i osłabienia familiocentryzmu, a nie kryzysu rodziny jako takiego. Takie tezy bliskie są współczesnej socjologii. Choć sami socjologowie nie są w pełni wolni od emocjonalnych ocen i alarmistycznych ekscytacji, to właśnie w ramach socjologii podejmuje się próby bezstronnej

oceny sytuacji współczesnej rodziny. Powinniśmy zamiast o kryzysie rodziny mówić zatem raczej o jej przemianach warunkowanych trzema powszechnymi rewolucjami: postindustrialną, cyklu życia oraz jakości życia (Skolnik i Skolnik 2007). Przemiany te dotknęły wszystkie sfery życia społecznego (Szlendak 2007). W ich wyniku transformacji ulegają formy życia intymnego, bliskich relacji, w tym także rodzicielstwa i wychowywania dzieci. Stanowią też impuls do zmian w zakresie dzietności czy liczby rozwodów. Jednocześnie mają one też wpływ na skalę i rodzaj problemów społecznych, jakich doświadczają współczesne rodziny. Co więcej dzięki przemianom społecznym wiedza o niektórych, dotąd niedostrzeganych problemach rodziny i doświadczanych przez rodziny, staje się powszechna i implikuje konstruowanie metod i polityk skutecznie je ograniczających. Do kluczowych problemów społecznych w tym obszarze należą m.in. bieda, bezrobocie, uzależnienia, przemoc, samobójstwa, przestępczość, ale też nierówności edukacyjne oraz nierówności w dostępie do usług. Nie jest to katalog zamknięty, co więcej nie ma możliwości ustalenia tutaj hierarchicznego porządku. Stanowi on jedynie zbiór zjawisk, jakie w mojej ocenie mogą mieć wpływ na funkcjonowanie rodziny.

Pojawiające się w rodzinie dysfunkcje (na skutek różnorodnych negatywnych zjawisk stanowiących zagrożenie dla bezpiecznego funkcjonowania jej członków) bardzo często ujmuje się w kategoriach problemu społecznego i dzieli na te o charakterze zewnętrznym wewnętrznym. Do tej pierwszej kategorii najczęściej przyporządkowane zostają problemy związane m.in. z bezrobociem, bezdomnością i ubóstwem. Na gruncie polskiej socjologii szczególne miejsce zajmują tutaj badania dotyczące międzypokoleniowej transmisji biedy oraz konsekwencje jakich doświadczają dzieci wychowujące się w ubóstwie (Warzywoda-Kruszyńska 1999, 2004, 2011; Golczyńska-Grondas 2004; Petelewicz i Warzywoda-Kruszyńska 2011). Druga kategoria problemów (o charakterze wewnętrznym) to kwestie związane m.in. z uzależnieniami, przemocą (psychiczną i fizyczną) czy problemami zdrowia psychicznego. Zjawiska te stanowią bezpośrednie zagrożenie dla bezpiecznego funkcjonowania członków rodziny, w tym w szczególności dla wychowujących się w niej dzieci. Co ciekawe, o ile świadomość w obrębie zjawisk zewnętrznych zagrażających funkcjonalności rodziny była dość szybko rozpoznana i opisana, o tyle zjawiska „wewnętrzne”, również istniejące niemal „od zawsze”, w świadomości społecznej jako problem pojawiły się niczym „odkrycie” nowego kontynentu. Taka sytuacja miała miejsce m.in. w przypadku zagrożeń związanych z seksualnym wykorzystywaniem dzieci. Zarówno w Anglii jak i Stanach Zjednoczonych dopiero w późnych latach siedemdziesiątych „odkryto” i opisano to zjawisko, choć należałoby je raczej przypisać do kategorii ponownych odkryć od zawsze istniejącego

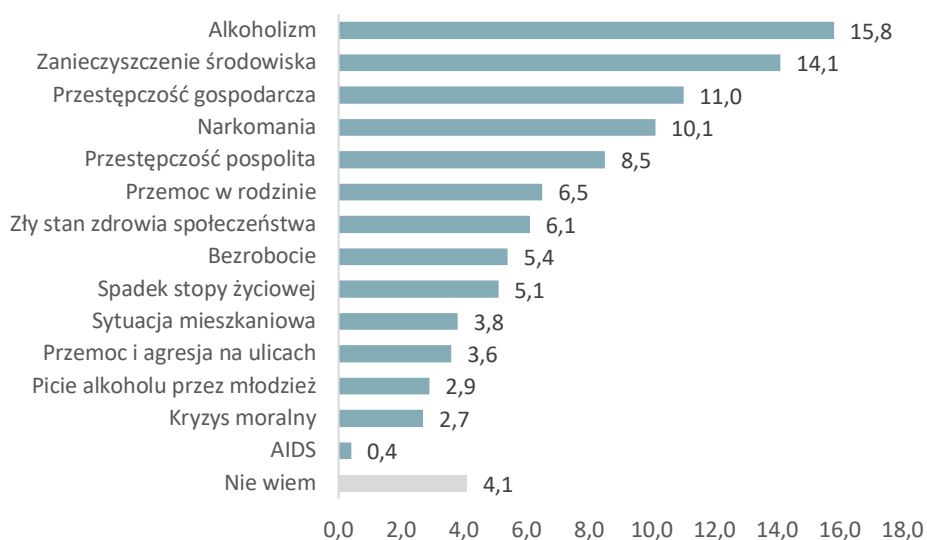
problemu (Czekaj 1996, s. 228). Podobna sytuacja miała miejsce w Australii w latach 1970., kiedy szerzej dostrzeżono problem dziecka zaniedbywanego oraz wykorzystywanego. Ta świadomość spowodowała gwałtowny przyrost liczby przypadków odnotowywanych przez instytucje, co tłumaczono zarówno wzrostem świadomości społecznej, jak i intensyfikacją działań służb takich jak policja, pomoc społeczna czy organizacje pozarządowe. Analiza dynamiki reakcji na to zjawisko stanowiła ponadto przyczynek do pogłębionych analiz Adama Jamozika i Louisy Nocell, (1998) dotyczących dynamiki konstruowania i charakteryzowania problemów społecznych. Zależnością, na jaką zwrócili uwagę autorzy, była tendencja do częstszej identyfikacji przypadków zaniedbywania i wykorzystywania dzieci w rodzinach objętych wsparciem państwa, co stanowiło podstawę zbudowania przez nich koncepcji konwersji rezydualnej skoncentrowanej na skłonności do sprawowania przez państwo opieki i kontroli nad „patologicznymi rodzinami” i przenoszenia odpowiedzialności za kryzysy z państwa na jednostkę⁶. To, co było istotne z punktu widzenia analizy problemów społecznych, to poszerzenie definicji niewłaściwego traktowania dzieci znajdujących się pod opieką rodzin o kryteria związane ze sferą seksualności i emocji (Miś 2007, s.137). Zmiana dokonała się również w sposobie postrzegania przemocy w rodzinie, w tym przemocy wobec dziecka. Jak pisze Krzysztof Czekaj (1998, s. 226), prądródłem przemocy w rodzinie był jej patriarchalny model i zasady, zgodnie z którymi w wielu europejskich krajach mąż miał prawo bić żonę. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku stosowania kar cielesnych wobec dzieci. Wraz ze wzrostem świadomości społecznej zaczęto postrzegać przemoc jako problem społeczny i rozpoczął się proces włączania do europejskiego porządku legislacyjnego penalizacji przemocy w rodzinie. Warto w tym miejscu odnotować, że zamiany prawne zakazujące przemocy wobec dzieci w Polsce wyprzedziły społeczną świadomość tego problemu, czego dowodem są dane zgodnie z którymi, co czwarty obywatel naszego kraju uważa, że „łanie jeszcze nikomu nie zaszkodziło”, a 61% akceptuje klapsy (Przemoc fizyczna... 2019, s.1-2).

⁶ Koncepcja ta łączy podejście reprezentowane przez teorię konfliktu oraz refleksje rozwijane na gruncie teorii subiektywistycznych. Jamozik i Nocella (1998) w trakcie swoich prac zauważyli, że w wyniku zintensyfikowanych działań służb dość szybko zaczęto identyfikować przypadki zaniedbywania i wykorzystywania dzieci, poddając je jednocześnie pewnym generalizacjom, w tym przede wszystkim zwanym z w rodzinami, które już wcześniej objęto wsparciem państwa (m.in samotnych matek). Badacze tego problemu – Jamrozik i Nocella, podsumowując swoje analizy stwierdzili, że aktywność służb zależała w szczególności od sytuacji ekonomicznej danej rodziny i powiązali to z tendencją do indywidualizacji problemu oraz skłonnością do sprawowania przez państwo opieki i kontroli nad „patologicznymi rodzinami” (Miś 2007, s.137). Koncentracja przede wszystkim na rodzinach biednych lub pochodzących z klas mniej uprzywilejowanych, a także stosowane przez służby metody, dowodzą dokonania konwersji problemu na jednostkę. Argumentem za taką interpretacją był brak zainteresowania służb szkołami czy pałaczkami opiekuńczo-wychowawczymi w tym o charakterze religijnym. Dowodzi to zdaniem Jamrozika i Nocelli klasowego charakteru adresowania tego problemu społecznego do rodzin biednych, w tym w szczególności korzystających ze wsparcia pomocy społecznej.

Ponadto, do dziś zdarzają się publiczne wystąpienia (m.in. polityków i wysokich urzędników państwowych) akceptujące tego rodzaju zachowania wobec dzieci (Golczyńska-Grondas i Błaszczak 2020, s. 100).

W badaniach na temat postrzegania problemów społecznych Polacy za najbardziej istotny uznają problem uzależnienia od środków psychoaktywnych – przede wszystkim alkoholu, rzadziej narkotyków, a dalej przestępczość, w znacznie mniejszym stopniu przemoc rodzinną, zły stan zdrowia, bezrobocie, spadek stopy życiowej, sytuację mieszkaniową.

Rysunek 1. Wybór jednego najważniejszego problemu na poziomie kraju w 2019 roku (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w artykule Artura Malczewskiego (2020) przygotowanego w oparciu o dane pochodzące z raportu badawczego zrealizowanego w 2019 roku przez Centrum Informacji o Narkotykach i Narkomanii Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii we współpracy z firmą KANTAR Polska.

Większość tych problemów może oddziaływać bezpośrednio na funkcjonowanie rodziny. Najważniejszy wg Polaków problem uzależnień to jednocześnie problem społeczny najczęściej rozważany z perspektywy konstrukcjonizmu społecznego. Przypomnę, że według Spector'a i Kitsuse to, czy dane zjawisko zdefiniowane zostanie jako problem społeczny zależy przede wszystkim od posiadania władzy przez osoby, grupy bądź instytucje zaangażowane w proces kierowania uwagi na zjawisko określane przez nie jako problemowe – innymi słowy od siły, z jaką potrafią one dotrzeć do opinii publicznej ze swoim przekazem (1977). Perspektywa konstrukcjonizmu dobrze więc opisuje proces uznawania poszczególnych substancji psychoaktywnych i zachowań za dozwolone bądź zakazane, jednak marginalizuje ona kwestie

dotyczące destrukcyjnego wpływu uzależnień na jednostkę i rodzinę. Problem legalności poszczególnych substancji rozważać można w porządku charakterystycznym dla podejścia konstruktywistycznego, natomiast rzeczywiste konsekwencje uzależnień badane są za pomocą obiektywnych wskaźników, do których konstrukcyjniści nie przywiązują dużej wagi.

Uzależnienie w ujęciu ogólnym to nabyta silna potrzeba wykonywania określonej czynności lub zażywania jakiejś substancji. W modelu medycznym uznawane jest za chorobę mającą szkodliwy wpływ na funkcjonowanie fizyczne, psychiczne i społeczne jednostki. Uzależnienia mogą mieć charakter fizjologiczny, psychiczny lub społeczny i ciągle jeszcze kojarzone są najczęściej z nadużywaniem t substancji psychoaktywnych. Rosnącym od lat problemem są również uzależnienia behawioralne, w ich przypadku bada się także korelacje pomiędzy nimi a używaniem alkoholu lub narkotyków. Tak zwane „nowe uzależnienia” w pewnym uproszczeniu oznaczają zachowania nałogowe, których jednostka nie jest w stanie zaprzestać, pomimo iż zaburzają wiele obszarów jej funkcjonowania (Ogińska-Bulik 2010). W badaniach prowadzonych przez Krajowe Biuro ds. Przeciwdziałania Narkomanii respondenci proszeni o wskazanie najważniejszych problemów społecznych w Polsce najczęściej wskazywali na alkoholizm (blisko 16%), a co dziesiąty pytany wspominał o narkomanii (Malczewski 2020). Jak wynika z danych Krajowego Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom⁷ w Polsce systematycznie rośnie spożycie napojów alkoholowych – w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w litrach, na 100% alkoholu) w 2000 wynosiło 7,12 l, w 2010 roku liczba ta wzrosła do 9,02l, natomiast w roku 2022 osiągnęła wynik 9,37 l na mieszkańca. Szacuje się, że w Polsce żyje około 900 tysięcy osób uzależnionych od alkoholu (PARPA). Co najmniej 3 mln Polaków (dorosłych i dzieci) odczuwa konsekwencje związane z nadużywaniem alkoholu przez osoby z ich otoczenia obejmujące przede wszystkim schorzenia psychosomatyczne i zaburzenia emocjonalne spowodowane chronicznym stresem. Samo uzależnienie od środków psychoaktywnych może być także interpretowane jako pochodna stresu – np. prowadzone w ostatnich latach badania wskazują, że osoby uzależnione od alkoholu częściej niż populacja ogólna zgłaszają, że doświadczyły one w dzieciństwie tzw. Adverse Childhood Experiences – czyli traumatyzujących wydarzeń (Felitti 2002). Jeżeli osoby uzależnione wychowują dzieci, to także te dzieci doświadczają traum, podobnych do tych, jakich doświadczyli rodzice (Felitti 2002). Konsekwencje uzależnienia od alkoholu są oczywiście znacznie szersze i narażają one

⁷ Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom powstało w wyniku połączenia w 2022 roku Krajowego Biura ds. Spraw Przeciwdziałania Narkomanii oraz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

zarówno osobę uzależnioną jak i jego otoczenie na przemoc, ubóstwo, demoralizację. Innym typem konsekwencji są obniżone szanse na rynku pracy. Spożywania alkoholu przez kobiety w okresie ciąży powoduje spektrum zaburzeń określanych jako FASD. Wiąże się ono m.in. z uszkodzeniami mózgu skutkującymi poważnymi zaburzeniami w funkcjonowaniu psychospołecznym, trudnościami w nauce, w radzeniu sobie z własnymi emocjami, problemami z koncentracją uwagi, impulsywnością i nadpobudliwością (PARPA 2019).

Coraz częściej dostrzeganym problemem są uzależnienia od narkotyków. Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomani (EMCDDE) szacuje się, że w Unii Europejskiej w 2022 roku około 83,4 mln, (czyli 29 % dorosłych w wieku od 15 do 64 lat), kiedykolwiek używało niedozwolonych środków odurzających. W grupie tej większość stanowią mężczyźni – 50,5 mln wobec 33 mln kobiet. Zgodnie z raportem EMCDDE najczęściej zażywaną przez dorosłych Europejczyków substancją jest marihuana – ponad 22 mln osób zgłosiło używanie konopi indyjskich w ciągu ostatniego roku. Na drugim miejscu znalazła się kokaina, po którą w ciągu ostatniego roku sięgało około 3,5 mln osób, natomiast MDMA stosowało 2,6 mln i kolejne 2 mln przyjmowało amfetaminę (EMCDDE 2022, s. 8). W obszarze używania substancji psychoaktywnych notowane są znaczące różnice pomiędzy krajami, a nawet regionami, natomiast do kluczowych konsekwencji związanych ze spożywaniem narkotyków należą problemy ze zdrowiem psychicznym, bezdomność, przestępczość młodzieży oraz wyzyskiwanie osób i społeczności narażonych na wykuczenie społeczne (EMCDDE 2022, s. 8).

Bez względu na rodzaj uzależnienia, stanowi ono poważny problem społeczny i wpływa nie tylko na funkcjonowanie jednostek i rodzin, ale też na przyszłość wychowywanych w rodzinach dzieci. Nieprawidłowo funkcjonująca rodzina może spowodować ukształtowanie się osobowości dziecka podatnej na uzależnienie i wpływać na pojawianie się sytuacji stresogennych, mogących stać się przyczyną inicjacji alkoholowej lub narkotykowej (Pstrąg, 2000, s. 32).

Problemem społecznym, o tzw. charakterze wewnętrznym, jest przemoc w rodzinie. Przypomnę, że stanowiła ona dla 6,5% respondentów najważniejszy z problemów społecznych w Polsce. Dotyczyć może ona nie tylko dzieci czy partnerów, ale również innych osób zamieszkujących wspólne gospodarstwo domowe, dlatego określana jest także mianem przemocy domowej. Jest ona definiowana jako przemyślany i intencjonalny akt agresji.

Przemoc wobec dzieci i innych członków rodziny obejmuje nie tylko przemoc fizyczną, ale też wszelkie intencjonalne akty agresji w ich kierunku, włączając w to bicie oraz maltretowanie i znęcanie się psychiczne. Szczególnym typem przemocy wobec dzieci jest przemoc seksualna. Zjawisko to na szerszą skalę zaczęto dostrzegać dopiero w latach 70. ubiegłego wieku. Do aktów przemocy wobec dzieci zalicza się również ich zaniedbywanie, także zaniedbywanie ich zdrowia. Wychowanie w przemocowym środowisku rodzinnym skutkuje zwiększonym prawdopodobieństwem stosowania przemocy w dorosłym życiu. Międzygeneracyjna transmisja przemocy stanowiła przedmiot wielu badań, w których w większości potwierdzono zwiększone ryzyko doświadczania i stosowania przemocy w dorosłym życiu w wyniku wychowywania się w rodzinie stosującej przemoc (Sumaher et al. 2001; Black, Heyman i Smith Slep 2002).

Jak wynika z raportu Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę w 2020 roku z powodu urazów głowy do szpitali trafiło 3,1 tys. dzieci poniżej 1. roku życia (w tym 167 z urazem śródczaszkowym lub urazem mózgu). Zespół maltretowania w 2022 roku był przyczyną hospitalizacji 25 dzieci. Autorzy raportu zauważają, że pomimo tych przypadków sektor ochrony zdrowia zakłada najmniej Niebieskich Kart⁸ spośród wszystkich podmiotów do tego uprawnionych (w 2021 te wypełnione przez medyków stanowiły 1% wszystkich wypełnionych formularzy). W Polsce nadal istnieje duże społeczne przyzwolenie dla stosowania kar cielesnych wobec dzieci, pomimo, iż od 2012 roku istnieje prawny zakaz ich stosowania. Badania opinii społecznej, w tym np. badania Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę z 2022 wskazują jednak na wzrost przeciwników ich stosowania – w 2017 zwolennicy prawnego zakazu stosowania kar fizycznych przez rodziców wobec własnych dzieci stanowili 52% badanych podczas gdy w 2022 roku było to już 70% respondentów. Grupa zwolenników prawnego zakazu klapsów wzrosła z 34% w 2017 roku do 50% w 2022 roku. Z przedstawionych danych można wyciągnąć wniosek, iż wśród Polaków rośnie świadomość negatywnych konsekwencji stosowania przemocy wobec dzieci. Jednak nie zawsze kary cielesne rozumiane są przez dorosłych jako objaw przemocy, choć jako takie klasyfikują je zarówno naukowcy, eksperci jak międzynarodowe agendy ochrony praw dziecka uznając, że są to praktyki, które nie powinny mieć miejsca (Jarosz i Kurkowski 2016, s.95). Kary fizyczne stanowią nieefektywną metodą

⁸ Niebieska Karta jest to określona procedura postępowania i podejmowania czynności przez przedstawicieli jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnych komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty i ochrony zdrowia w przypadku, gdy dojdzie do podejrzeń przemocy w rodzinie. Funkcjonuje na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 września 2023 r. w sprawie procedury "Niebieskie Karty" oraz wzorów formularzy "Niebieska Karta" (Dz. U. poz. 1870).

wychowawczą, która uczy dziecko, że przemoc jest dopuszczalna w relacjach z innymi oraz że konflikty rozwiązuje się siłą (Jarosz 2019). Podkreślić trzeba, że badania wskazują na negatywne konsekwencje kar cielesnych dla rozwoju dziecka (Gershoff, Grogan-Kay-lor 2016, Afifi et al. 2017).

Problemem społecznym mającym duży wpływ na funkcjonowanie rodziny (wskazywanym przez 5,4% respondentów jako najważniejszy) było **bezrobocie**. Sytuacja na rynku pracy ma fundamentalne znaczenie dla zróżnicowania społecznego. W perspektywie socjologicznej bezrobocie jest zjawiskiem klasotwórczym, wpływającym negatywnie na doświadczające go jednostki. Strukturalizacja społeczeństwa polskiego podlega znacznemu wpływowi rynku pracy i ma szczególne konsekwencje dla osób pozbawionych zatrudnienia. Choć w dzisiejszej sytuacji gospodarczej problem bezrobocia wydaje się marginalny, to dla rodzin go doświadczających stanowi oś potencjalnego wykluczenia. Istotą bezrobocia jako problemu społecznego jest przede wszystkim niepewność zatrudnienia (Sullivan 2003), co w ponowoczesnym społeczeństwie wraz ze zmieniającą się strukturą rynku pracy prowadzić może do znacznych napięć w przypadku doświadczających go jednostek. Bezrobotni doświadczają wykluczenia z najważniejszego dla społeczeństwa kapitalistycznego miejsca – rynku pracy zapewniającego dostęp do podstawowych dóbr, tj. pieniędzy, kontaktów społecznych i konsumpcji (Miś 2007). Konsekwencją bezrobocia, szczególnie długotrwałego, jest izolacja społeczna i towarzysząca jej ekonomiczna degradacja. Osoby bezrobotne i ich rodziny podlegają procesom marginalizacji. W przypadku występowania tego problemu na większym terytorium konsekwencje dotyczyć mogą całych grup społecznych i regionów (w przeszłości bezrobocie strukturalne dotykało m.in. obszarów popegeerowskich czy miast tracących funkcje przemysłowe). W takich przypadkach obserwowano wzrost dysfunkcji wśród całych społeczności, jak i mniejszych środowisk dotkniętych bezrobociem. Charakter współczesnego bezrobocia różni się znacząco od bezrobocia strukturalnego, jakiego doświadczało społeczeństwo polskie przez kolejne lata w początkach transformacji systemowej. Dotyczy ono obecnie mniejszych grup i jest zjawiskiem złożonym oraz wielowymiarowym. Zgodnie z danymi GUS w Polsce w ciągu ostatnich 20 lat wskaźnik bezrobocia rejestrowanego obniżył się z 20% (notowanych na koniec 2002) do 5% (koniec 2022 rok) (GUS). O tym, że bezrobocie pozostaje problemem społecznym decyduje jego wpływ na styl i jakość życia jednostek oraz rodzin, w których się reprodukuje. Dzieci wychowujące się w rodzinach osób pozostających bez pracy powielają wartości i wzory zachowań rodziców w zakresie sposobów uzyskiwania środków na życie oraz „dziedziczą” niski poziom aspiracji

powiązany z brakiem zatrudnienia. Szczególnie niepokojącymi zjawiskami są występujące w ponowoczesnych kapitalistycznych społeczeństwach bezrobocie i bierność zawodowa oraz trudności w powrocie na rynek pracy osób długotrwale zatrudnienia pozbawionych, oraz ograniczenia związane z wejściem na rynek pracy ludzi młodych. Ci ostatni doświadczyli bezrobocia w wyniku pandemii (w największym stopniu dotknęła ich utrata miejsc pracy), a spodziewane ożywienie gospodarcze po pandemii w mniejszym stopniu poprawiło sytuację zatrudnienia ludzi młodych niż pozostałych uczestników rynku pracy (Employment and Social Developments...2022). Jak zauważa Beata Bal-Domańska sytuacja zawodowa osób młodych (w wieku 15-24 lat) w porównaniu do starszych grup wiekowych (określanych jako dorośli) ulega pogorszeniu. Na rosnącą różnicę między sytuacją tych dwóch grup pracowników na rynku pracy wskazuje stopa bezrobocia, która wśród osób młodych w 23 krajach Unii Europejskiej w 2020 r. (w 19 krajach w 2019 r., który był ostatnim rokiem przed wybuchem pandemii COVID-19) była, w porównaniu do 2003 roku, znacznie wyższa niż wśród osób dorosłych (Bal-Domańska 2022). Ponadto rośnie liczebność zbiorowości NEET (Neither in Education, Employment or Training), czyli osób młodych, które nie są zatrudnione ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu. W 2022 roku zjawisko to osiągnęło w Unii Europejskiej poziom 11.7% osób w wieku między 15 a 29 lat, co oznacza spadek w porównaniu z 2012 o 4,3 p. proc (Eurostat). Celem do osiągnięcia wyznaczonym przez UE na rok 2030 jest spadek poziomu tego zjawiska do 9%, gdyż z punktu widzenia skutków indywidualnych i makroekonomicznych status NEET młodych osób jest w rezultacie bardziej szkodliwy niż bezrobocie (Balcerowicz-Szkutnik i Wąsowicz 2017, s. 8). Politycy europejscy mają więc świadomość, że młodzi ludzie są jedną z kategorii najbardziej wrażliwych na wahania rynku pracy oraz że w interesie wszystkich europejskich krajów jest stworzenie warunków umożliwiających im wejście na rynek pracy i rozpoczęcie kariery zawodowej (Pennoni i Bal-Domańska 2022). Należy zauważyć, że brak zatrudnienia i związane z tym konsekwencje emocjonalne i materialne opóźniać będą decyzję dotyczącą tworzenia rodzin wśród ludzi młodych prowadząc do jeszcze większego obniżenia się wskaźnika dzietności i liczby rodzin.

Jednym z najbardziej podstawowych problemów społecznych jest bieda. Ubóstwo stanowi problem, który był i jest szeroko dyskutowany na niemal wszystkich polach nauki, polityki, polityki społecznej i praktyki pomocowej. Jednocześnie zjawisko to było wskazywane zaledwie przez 5,1% respondentów jako najważniejszy problem społeczny. W Polsce badania z tego obszaru mają długą tradycję, a szczególne zasługi przypisać można Łódzkiej Szkole Badań nad Biedą i Pomocą Społeczną, której badacze zwrócili uwagę na procesy przestrzennej

koncentracji ubóstwa – tworzenie się i trwanie wielkomiejskich enklawy biedy, a także na dziedziczenie biedy, skalę i różnicowanie tego problemu wśród dzieci, czy czynniki ryzyka w postaci nastoletniego macierzyństwa, niepełnosprawności, etc. (Warzywoda-Kruszyńska, Warzywoda-Kruszyńska i Jankowski 2013; Grotowska-Leder 2013; Potoczna i Warzywoda-Kruszyńska 2009; Golczyńska-Grondas 2004). Problem ten stanowi drugi co do częstości występowania powód przyznawania wsparcia z pomocy społecznej. W 2022 roku w województwie łódzkim udział rodzin otrzymujących pomoc z powodu ubóstwa wynosił 44% wszystkich podopiecznych ośrodków pomocy społecznej. Zauważyć w tym miejscu należy, że zjawisko ubóstwa interpretowane jest na wiele sposobów i nie posiada jednoznacznej definicji. Metody jego pomiaru wiążą się z wyborem pomiędzy perspektywą obiektywną lub subiektywną różnicującą. W tej drugiej istotne jest przyjęcie osobistej perspektywy jednostki, jej odczuć i wartościowania (np. bieda relatywna), w pierwszej subiektywne odczucia odrzuca się na rzecz obiektywnych miar (np. ustawowa linia biedy). Za osoby ubogie, zgodnie z obiektywnym podejściem uznaje się jednostki zamieszkujące gospodarstwo domowe charakteryzujące się poziomem wydatków niższym od wartości przyjętej za granicę ubóstwa⁹, natomiast zgodnie z podejściem subiektywnym ubogie będą te osoby, które to deklarują. Ubóstwo rodziny oznacza, że dzieci wrażliwe w niekorzystnym środowisku socjalizacyjnym zagrażającym ich rozwojowi biologicznemu, a także emocjonalnemu, społecznemu, czy poznawczemu (Tarkowska 2004). Analizy prowadzone przez socjologów w tym przez grupę naukowców skupionych wokół wspomnianej Łódzkiej Szkoły Badań nad Biedą i Pomocą Społeczną potwierdziły, że „ubogie dziecko” z dużym prawdopodobieństwem stanie się „ubogim dorosłym” legitymującym się niskim wykształceniem, wykonującym niskopłatną pracę lub doświadczającym bezrobocia i uzależnionym od świadczeń z pomocy społecznej (Warzywoda-Kruszyńska 1999). Zarówno dzieci, jak i dorośli żyjący w ubóstwie doświadczają deprivacji różnego rodzaju potrzeb mających wpływ m.in. na sferę emocjonalną, materialną, a także edukacyjną. Co istotne, deficyty emocjonalne mogą mieć znaczący wpływ na dobrostan wychowujących się w rodzinie dzieci. Zgodnie z badaniami Stephena Jenkinsa i Christiana Schlutera niski dochód rodziców wpływa na wzrost poziomu frustracji i stresu co obniża jakość ich opieki (2002). W efekcie dzieci niepewnych przyszłości rodziców, zestresowanych

⁹ Główny Urząd Statystyczny dla oceny ubóstwa obiektywnego przyjmuje trzy miary granicy ubóstwa: 1) relatywną (50% średnich wydatków ogółu gospodarstw domowych); 2) minimum egzystencji (ubóstwo skrajne) – szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPISS) na podstawie potrzeb których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja poniżej tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i stanowi zagrożenie dla życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka; 3) ustawową granicę ubóstwa czyli kwotę, która zgodnie z obowiązującą ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej (Panek 2011).

z powodu biedy, często są zaniedbywane, doświadczają agresji i złego traktowania (Warzywoda-Kruszyńska 1999).

Sytuacja materialna rodzin wpływa na jakość otrzymywanej żywności, warunki mieszkaniowe i, w konsekwencji, na obniżający się stan zdrowia jej członków. Wszystkie niedostatki dotyczące dzieci mają wpływ na ich szanse edukacyjne, co potwierdzają badania naukowe odnotowujące większe prawdopodobieństwa zakończenia edukacji na podstawowym poziomie w przypadku dzieci z ubogich środowisk (Białobrzaska 2000). Przedstawione konsekwencje biedy sprawiają, że ubóstwo dzieci i ich rodzin jest jednym z najważniejszych współczesnych problemów społecznych, z którymi walkę podejmuje nie tylko Polska, ale i inne kraje Unii Europejskiej. Wsparcie w tym obszarze gwarantuje rodzinie polskie prawo, gdyż zgodnie z art. 71 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰ państwo musi w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględniać dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełnie mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Kwestia ubóstwa jest też od lat obecna w dyskursie i polityce społecznej Unii Europejskiej, dzięki czemu stanowi ona jeden z najlepiej zbadanych i opisanych problemów społecznych, jakich doświadczają rodziny. Liczne programy i cele strategiczne przyczyniać się mają do podnoszenia statusu ekonomiczno-społecznego ubogich rodzin i wyeliminowania dziedziczenia tego niekorzystnego zjawiska w przyszłości.

Podsumowując, trudne sytuacje w życiu zbiorowym często określane przez socjologów jako problemy społeczne. Szczególnie długą historię ma w tym zakresie rodzina i jej przemiany. Wpływy, jakim podlega rodzina, m.in. na skutek wyzwań środowiskowych, społeczno-kulturowych przeobrażeń czy globalizacji sprawiają, że głębokim transformacjom uległa zarówno forma, struktura, jak i skala wypełnianych przez nią funkcji. Stanowi to niejednokrotnie przyczynek do wieszczenia końca rodziny, jednak w praktyce następuje raczej proces uzgadniania znaczenia pojęciowego terminu rodzina niż anihilacja tej uniwersalnej formy życia społecznego (Kwak 2005, s. 46). Rodzina wraz z jej problemami znajduje się w centrum uwagi ze względu na kluczową rolę, jaką odgrywa dostarczając społeczeństwu nowych członków i replikując w trakcie procesu socjalizacji strukturę organizacji życia społecznego. W efekcie tych zadań kluczowe wydaje się być określenie, jaka w rzeczywistości może być zarówno definicja rodziny, jak i charakter przypisywanych jej funkcji. Niestety, podobnie jak ma to miejsce przy próbach ustalenia wspólnej definicji problemu społecznego o konsensus w

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

tym zakresie trudno. Klasyczne na gruncie polskiej socjologii ujęcie rodziny w pracach Jana Szczepańskiego¹¹ (1972, s. 300) oraz Zbigniewa Tyszki¹² znajduje coraz mniej zwolenników z uwagi m.in. na zawarty w definicji warunek istnienia stosunku małżeńskiego. Definicja Adamskiego¹³ (2002, s.29) również nie oddaje bogactwa form w jakich obecna rodzina może występować, gdyż w swym rdzeniu zawiera warunek wspólnego nazwiska i ciągłości biologicznej. Najbardziej znane ujęcie jakie zaproponował amerykański socjolog George Peter Murdock konstruując definicję rodziny nuklearnej¹⁴ poddano tak miazdzącej krytyce (Goodle 1963; Cheal 1993; Levin 1993; Giza-Poleszczuk; 2005; Szlendak 2012), że posługiwanie się nią jako uniwersalną stanowi swoiste *faux pas* wśród współczesnych socjologów rodziny. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku problemu społecznego, przejście w definiowaniu rodziny z liczby pojedynczej na liczbę mnogą dokonało się w procesie rozwoju badań i kumulacji wiedzy w tym obszarze. Wszelkie próby stworzenia normatywnej definicji doprowadziły naukowców do konstatacji, że rodzina wbrew refleksji typowej dla klasycznej socjologii, jest raczej procesem a nie strukturą. Jak zatem definiować rodzinę w postmodernistycznej rzeczywistości? Jan Trost (1993, s. 102) przebudowując koncepcje rodziny nuklearnej Georga Petera Murdocka i wspierając się propozycją Georga Simmla (2005) proponuje użycie pojęcia diad do definiowania rodziny uznając, że do jej ukonstytuowania wystarczy jedna z dwóch diad - rodzic-dziecko, parter-partner. Oczywiście na rodzinę składać się może większa liczba diad, nie można jej natomiast zredukować do jednostki. U podstaw jego koncepcji leżało przekonanie o dynamicznej strukturze rodziny stanowiącej efekt zmieniającego się społeczeństwa zachodniego. W ponowoczesnej rzeczywistości kolejne pokolenia przechodzić będą przez znacznie bardziej złożony cykl życia (np. kohabitacja, samotne zamieszkiwanie, małżeństwo, rozwód, drugie małżeństwo, itd.) niż miało to miejsce w przypadku ich przodków (Szlendak 2012, s. 111). Ujęcie diadyczne pozwala w bardziej otwarty sposób przyporządkowywać różnorodne formy życia społecznego do zmieniającej się rzeczywistości społecznej. Nie wyklucza też włączania par jednopłciowych czy samotnych

¹¹ „Rodzina jest grupą złożoną z osób połączonych stosunkiem małżeńskim i rodzicielskim. (...) Członkowie rodziny żyją zazwyczaj pod jednym dachem tworząc jedno gospodarstwo domowe, obejmujące da pokolenia (rodzina mała) lub trzy pokolenia, a czasem także kilka pokoleń (wielka rodzina)” (Szczepański 1972 s. 300).

¹² „R o d z i n a jest to instytucja i zarazem grupa społeczna oparta na więziach małżeńskich, więzi pokrewieństwa, powinowactwa lub adopcji” (Tyszka 1990, s. 234).

¹³ (...) Grupę rodzinną wyróżnia spośród innych grup współwystępowanie następujących cech: wspólnota zamieszkania członków, wspólne nazwisko, ciągłość biologiczna oraz wspólna kultura duchowa” (Adamski 2002, s. 29).

¹⁴ „Rodzina to grupa społeczna charakteryzująca się wspólnym miejscem zamieszkania, współpracą gospodarczą i reprodukcją. Obejmuje ona dorosłych obojga płci, z których co najmniej dwoje utrzymuje społecznie akceptowany związek seksualny oraz jedno lub więcej dzieci, własnych lub adoptowanych” (Murdock 1949, s.1) *tłumaczenie własne.*

matek lub ojców do grona rodzin, wyłączonych z definiendum w przytoczonych polskich propozycjach definicyjnych jak i w definicji rodziny nuklearnej. Jednocześnie takie ujęcie nie zawiera konieczności realizowania funkcji reprodukcyjnej co, jak zauważa Tomasz Szlendak, czyni ją unikatową wśród „dzieciocentrycznych” definicji rodziny (2012, s. 112). Ten sam autor proponuje rozwiązanie stanowiące próbę połączenia trzech różnych podejść do definiowania tej małej grupy społecznej (tradycji modernistycznej, ewolucyjnej i postmodernistycznej) poprzez odjęcie od modelu Simmla-Trosta diady partner-partner. W efekcie rodzina wg Tomasza Szlendaka „to co najmniej jedna diada rodzic (dorosły opiekun) - dziecko” (Szlendak 2012, s. 113). Posiadanie pod opieką dzieci jest zatem warunkiem koniecznym do włączenia danej struktury w zakres znaczeniowy omawianego pojęcia i takie też podejście przyjął w mojej pracy. Jest ono ponadto zgodne z prawnymi uwarunkowaniami w rozumieniu tego pojęcia, które wprowadzie nie wyklucza w przypadku Ustawy o pomocy społecznej¹⁵ włączenia do definicji rodziny niemal dowolnej diady np. partner-partner, jednak z punktu widzenia Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁶, fakt posiadania dziecka jest koniecznym czynnikiem umożliwiającym uruchomienie przewidzianych nią usług społecznych. Zdaję sobie jednocześnie sprawę, że każde podejście normatywne stanowić może oś wykluczenia, jednak z punktu widzenia realizacji praktycznych założeń moich analiz najistotniejszym wyróżnikiem rodziny (bez względu na jej kształt) jest fakt posiadania pod opieką osób nieletnich. Jej skład czy charakter pozostałych związków dla moich analiz jest nieistotny.

Kluczowym pozostają potrzeby rodziny w zakresie wsparcia w wykonywaniu przez nią funkcji opiekuńczo-wychowawczych i odpowiadające im adekwatne usługi dostosowane do zróżnicowanych potrzeb. Zaznaczyć muszę, że stosowany przeze mnie termin funkcji opiekuńczo-wychowawczej wyprowadzam w większym stopniu z porządku legislacyjnego niż teorii socjologicznych w ramach, których obserwować można odejście od badania funkcji spełnianych przez rodzinę. Wraz z rozwojem ekonomicznym społeczeństw i odejściem od ich rolniczego charakteru znaczenie dużej rodziny spełniającej rozliczne funkcje malało, a coraz większa liczba tych funkcji przenoszona była na zewnątrz. Specjalizacja pracy wraz

¹⁵ Rodzina zgodnie z ustawą o pomocy społecznej to osoby spokrewnione lub niespokrewnione pozostające w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujące i gospodarujące (art. 6 pkt. 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140) nie definiuje wprost rodziny z powodów, z których kluczowym wydaje się stosowanie tego pojęcia zarówno do podmiotu otrzymującego wsparcie, jak i nazw poszczególnych usług przewidzianych ustawą, np. rodzina wspierająca, rodzina zastępcza, rodzina pomocowa, etc.

z upowszechnieniem zatrudnienia kobiet spowodowała konieczność przeniesienia funkcji wychowawczej i opiekuńczej poza rodzinę (np. do żłobków, przedszkoli, domów pomocy społecznej). Rodzina nie była też w stanie dużej kształcić swoich członków do nowych, złożonych ról zawodowych – zadań tych podjęły się, wyspecjalizowane zewnętrzne instytucje (szkoły, uniwersytety). W efekcie tych oraz innych procesów (zmniejszenie kontroli społecznej, powszechność instytucji kultury, etc.) można zaobserwować zanikanie większości funkcji przypisywanych rodzinie przez tradycyjną socjologię. Jak zauważa Tomasz Szlendak: „[z]akładanie rodziny jest na Zachodzie coraz rzadziej aktem na rzecz grupy (ważnym dla danej społeczności), a coraz częściej drogą do osobistego szczęścia jednostki” (2012, s. 118). Autor ten zauważa jednak, że pomimo tych procesów socjologom niezwykle trudno przychodzi abstrahowanie od funkcji rodziny, a proces operacjonalizacji badań w tym obszarze najczęściej dotyczy którejs z nich (Szendak 2012, s. 118). Trudno się z nim nie zgodzić, zwłaszcza, że model teoretyczny powiązany/oparty o funkcje rodziny został zaimplementowany do porządku prawnego. W przypadku mojej pracy również stanowi on istotną oś operacjonalizacji, wyznaczaną jednak nie tylko zdolnością rodziny do wypełniania w bezpieczny sposób (dla dzieci znajdujących się pod jej opieką) funkcji opiekuńczo-wychowawczej, ale przede wszystkim wymogami i możliwościami władz lokalnych do zaspakajania zapotrzebowania na usługi społeczne z zakresu tych zadań, które z różnych powodów zostały przeniesione na zewnątrz rodziny.

Dla porządku nadmienię, że w klasycznych opracowaniach dotyczących rodziny, funkcja opiekuńczo-wychowawcza nie była wymieniana¹⁷, tzn. nie istniała jako jeden szeroki termin zawierający w sobie te różnorodne znaczenia, jakie nadał mu porządek prawny i praktyka pomocy społecznej. Wydaje się, że w takim ujęciu termin ten stanowi połączenie funkcji socjalizacyjnej, opiekuńczej, integracyjno-kontrolnej oraz emocjonalnej, jednak jego definicja nie została w pełni i satysfakcjonująco doprecyzowana w porządku prawnym. Ten brak najprawdopodobniej miał na celu pozostawienie przestrzeni do interpretacji zależnej od dynamicznie zmieniających się warunków i pojawiających się kolejnych zagrożeń. Bardzo często bowiem to właśnie zagrożenia stanowią podstawę do wyodrębniania problemów społecznych, a nie rodzina *per se*. W polskiej myśli socjologicznej dość trudno znaleźć

¹⁷ Tradycyjnie w socjologii wymienianych było dziesięć funkcji rodziny: 1) reprodukcyjna, 2) socjalizacyjna, 3) opiekuńcza, 4) emocjonalna, 5) seksualna, 6) ekonomiczna, 7) stratyfikacyjna, 8) identyfikacyjna, 9) integracyjno-kontrolna, 10) rekreacyjno-towarzyska (Szendak 2012, s. 116-117).

przykłady prac ujmujących problemy społeczne rodziny w całościową klamrę¹⁸, natomiast na gruncie socjologii amerykańskiej (i nie tylko) takie próby podejmowane były częściej (Goode 1971). Znacznie bardziej powszechnym podejściem badawczym są analizy skupione na poszczególnych problemach społecznych (np. bezrobociu) i ich oddziaływaniu na funkcjonowanie rodziny. Badacze rodziny przyjmują też strategie, w ramach których analizują przemiany wzorów życia w ponowoczesnej rodzinie (np. spadek liczby małżeństw i towarzyszący mu wzrost związków partnerskich, samotne rodzicielstwo) upatrując w nich potencjalnych źródeł kryzysu (Matysiak-Błaszczuk, Modrzejewski 2016).

Podstawą przyjętej przez mnie identyfikacji problemu społecznego rodziny jest odwołanie się do jej podstawowych zadań związanych opieką i wychowaniem dzieci. Rodzina stanowiąca „pierwszą agendę socjalizacji” (Szlendak 2012) dzięki nieustającej transmisji kultury zapewnia ciągłość życia społecznego. Stanowi więc niezwykle ważny, prawie niezastępowalny (przynajmniej z punktu widzenia funkcji reprodukcyjnej) element procesu odtwarzania kultury. Sposób, w jaki radzi sobie z wykonywaniem swoich zadań ma bezpośredni wpływ na budowanie ładu społecznego, przez co funkcjonowanie rodziny staje się nie tylko kwestią prywatną jej członków, ale również kwestią społeczną. Jak już wspomniałam, z uwagi na przywoływany interes społeczny (i ekonomiczny) pewne zadania rodziny przejęte zostały przez instytucje zewnętrzne świadczące szereg wyspecjalizowanych usług na jej rzecz. Trudności w zapewnieniu tych usług w odpowiedniej skali oraz jakości stanowią mogący problem społeczny, jak ma to m.in. miejsce w przypadku opieki nad dziećmi (brak adekwatnej do potrzeb liczby miejsc opieki żłobkowej i przedszkolnej) czy edukacji (brak nauczycieli, niska jakość nauczania powszechnego, etc.). **Usługi te nazywam w mojej pracy powszechnymi** z uwagi na konieczność ich dostarczenia, bez względu na poziom funkcjonalności rodziny. **Usługami nazywanymi przez mnie specjalistycznymi**, objęte są natomiast rodziny, w których na skutek kryzysów lub zaburzeń istnieje potrzeba wsparcia ze strony instytucji zewnętrznych.

Stwierdzić można, że zarówno wewnętrzne jak i zewnętrzne niebezpieczeństwa wpływające na funkcjonalność rodziny w świadomości społecznej występują ze zmiennym natężeniem, natomiast wszelkie zaburzenia i kryzysy stanowią potencjalne zagrożenie dla społecznego ładu i mogą przyczyniać się do narastania problemów społecznych. Funkcja opiekuńczo-wychowawcza wydaje się pełnić kluczową rolę w procesie odtwarzania tego ładu, dlatego

¹⁸ Jednym z nielicznych przykładów jest nowe opracowanie Marty Grzeško-Nyczko pn. „Rodzina problem społeczny” (2021).

stanowi szczególnie wrażliwy element całego procesu. Wspieranie rodziny, zarówno w sytuacji kryzysu, jak i w okresach bezpiecznego funkcjonowania wydaje się korzystne zarówno z punktu widzenia jednostki, grupy jak i społeczeństwa. Bezpieczeństwo jednostki jest bowiem zależne od stopnia wydolności rodziny w spełnianiu jej zadań, a ponadto przekłada się na skalę funkcjonalności powierzonych jej (biologicznych, adoptowanych, etc.) członków. Ta funkcjonalność rozumiana jest przeze mnie szeroko, jako zdolność do egzystowania w społeczności zgodnie z obowiązującymi w niej normami i zasadami. Mówiąc o bezpieczeństwie mam też na myśli szerokie rozumienie tego pojęcia, tj. w sensie fizycznym, ekonomicznym i psychicznym. Sam kryzys rodziny i jego przyczyny mogą być różne (uzależnienia, zaburzenia więzi, brak umiejętności wychowawczych, rozwód, przemoc, śmierć opiekunów, etc.) i nie stanowią przedmiotu mojej pracy, natomiast skutkiem szczególnie mnie interesującym jest konieczność dostarczenia specjalistycznych usług wspierających proces podtrzymywania lub przywracania funkcjonalności rodzinie. Oczywiście wspomniane pojęcie umiejętności wychowawczych oraz bezpieczne środowisko wychowawcze podlega takim samym trudnościom definicyjnym jak samo pojęcie rodziny. Przyjmując bowiem perspektywę konstruktywistyczną należałoby przeanalizować społeczne postrzeganie i definiowanie tych pojęć w kategoriach problemów społecznych. W mojej pracy jednak kluczową perspektywę wyznaczają przepisy prawa i bieżące normatywne postrzeganie wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej przez rodziny. Świadoma jednak jestem, iż rzeczywistość pracy socjalnej ukazuje płynności interpretacji i szczególną trudność w wyznaczaniu granic bezpieczeństwa dziecka w rodzinie. Ponadto to, w jakim zakresie zwraca się uwagę na poszczególne komponenty zachowań rodziny wynika z definiowania ich w kategorii problemów społecznych bądź nie.

Konkludując – **definicję społecznego problemu wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej** rozumiem jako zmianę oczekiwań, potrzeb i wzorów oraz występowanie problemów w realizacji tej funkcji oraz wynikającą stąd potrzebę instytucjonalnego wsparcia rodziny z uwagi zarówno na czynniki zewnętrzne (wymogi i przemiany życia społeczno-ekonomicznego), jak i wewnętrzne związane występowaniem kryzysów w funkcjonowaniu rodziny o różnym pochodzeniu, natężeniu, skali i skutkach. W mojej pracy przyjąłam zatem perspektywę obiektywistyczną i choć wiele związanych z tym kwestii pozostaje trudnych do rozstrzygnięcia, to bezsprzeczne wydaje się być moje zainteresowanie dostarczeniem rodzinie usług społecznych bezpośrednio wpływających na warunki, w jakich żyje. Rodzi to jednak konsekwencje związane z umiejscowieniem moich badań w świecie makro lub mikro

problemów społecznych (podział za Neubeck 1991) i jako takie, sprawia pewne trudności. Wprawdzie problemy rodziny jako dezorganizujące zazwyczaj jej życie wewnętrzne należą do mikro porządku, jednakże kwestie związane z zapewnianiem opieki dzieciom, dostępem do edukacji oraz wynikająca z zaburzeń w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej potrzeba organizacji opieki zastępczej lokuje interesujące mnie problemy w świecie makro, z uwagi na możliwe zagrożenia dla większej zbiorowości. Ważną kwestią jest też skala, w jakiej państwo wspiera rodzinę w wypełnianiu jej zadań, a biorąc pod uwagę ramy mojej pracy, **skala w jakiej funkcja opiekuńczo-wychowawcza została przeniesiona poza rodzinę**. Zarówno w Polsce, jak i pozostałych krajach Unii Europejskiej, opieka nad dziećmi postrzegana jest jako odpowiedzialność publiczna, a nie wyłącznie indywidualny obowiązek rodziców. Oznacza to, że od państwa oczekuje się określonego wsparcia w zakresie sprawowania tej opieki, nie tylko w warunkach kryzysu (m.in. niewydolności opiekuńczo-wychowawczej), ale i dostarczania usług odpowiadających cyklowi życia rodziny i związanych z nim potrzeb jej członków. Na te oczekiwania oraz problemy w założeniu powinna odpowiadać dobrze zaprojektowana polityka społeczna, jednak odpowiedź na pytanie czy taka sytuacja ma miejsce w przypadku wsparcia rodzin w wypełnianiu i przezwyciężaniu trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej wymaga szerszych analiz.

1.3. Polityka społeczna i usługi społeczne jako odpowiedź na problemy społeczne

Polityka społeczna stanowi, co oczywiste odpowiedź na problemy społeczne, jednak w rzeczywistości jest ona czymś znacznie więcej. Jej zakres oddziaływania sięga daleko poza system zabezpieczeń socjalnych, z którym potocznie jest utożsamiana (Skupińska 1991, s. 9). Cele polityki społecznej koncentrują się wokół pojęć takich jak: sprawiedliwość społeczna, bezpieczeństwo socjalne, podnoszenie jakości życia, wyrównywanie szans, jednak nie uzgodniono (podobnie zresztą jak miało to miejsce w przypadku rodziny) jednej wspólnej propozycji definicyjnej. Ryszard Szarfenberg (2003) dokonał zestawienia kilkudziesięciu konceptualizacji i na podstawie ich analizy zaproponował własną syntetyczną propozycję definicyjną, zgodnie z którą polityka społeczna rozumiana jest jako rodzaj „**polityki publicznej i wiąże się z instrumentalnym wykorzystaniem władzy w państwie dla osiągnięcia wszechstronnego dobrobytu wszystkich obywateli, z uwzględnieniem nierówności socjalno-ekonomicznych oraz nierówności władzy między różnymi grupami obywateli**” (Szarfenberg 2006: 13-54).

Podmiotem polityki społecznej jest zarówno rząd, jak i samorząd choć w wyniku przeprowadzonych w ostatnim dwudziestopięcioleciu reform polityka społeczna pozostaje przede wszystkim „domeną samorządową, a jej fundamentem jest heterogeniczność podmiotów zaangażowanych w działania pomocowe” (Necel, Nosal 2016, s. 132). Kluczowymi instrumentami polityki społecznej są wszystkie te środki i narzędzia, za pomocą których można wyznaczone przez politykę publiczną cele osiągać. Nie istnieje jeden uniwersalny model prowadzenia polityki społecznej, a oczekiwana w wyniku wyrównywania się poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych państw unii europejskiej unifikacja nigdy się nie dokonała. Nie istnieje też jedna klasyfikacja modeli prowadzenia polityki społecznej, co więcej nie zawsze ich twórcy posługują się samym pojęciem „polityki społecznej” zastępując je określeniem – *welfare states* (lub stosują te terminy zamiennie).

W toku rozwoju myśli o polityce społecznej pojawiało się wiele propozycji klasyfikacyjnych stosujących odmienne kryteria różnicujące, z których nieliczne zyskiwały popularność czy uznanie szerszego grona badaczy. Mirosław Książkowski (2013, s. 145-147) do najbardziej rozpoznawalnych zaklasyfikował propozycje: 1/ Richarda Titmussa (1975) bazującą na relacjach pomiędzy polityką społeczną a gospodarką rynkową (trzy modele – marginalny, motywacyjny i instytucjonalno-redystrybucyjny), 2/ Normana Furnissa i Dorothy Tilton (1977), dla których kluczowym było kryterium możliwych form ingerencji państwa kapitalistycznego w wolną grę sił rynkowych (trzy modele – państwo pozytywne, bezpieczeństwa socjalnego i państwo dobrobytu społecznego) oraz 3/ klasyfikację Gosty Esping-Andersena (1990). Ten ostatni modyfikując propozycję Titmussa, przyporządkował modele, a raczej reżimy, do poszczególnych krajów na podstawie kryteriów związanych ze stopniem dostępu do usług, wpływu świadczeń i usług socjalnych na trwałość bądź zmianę podziałów społecznych oraz na kryterium relacji między państwem, a rynkiem prywatnym w odniesieniu do ubezpieczeń emerytalnych (wyróżnił trzy reżimy - liberalne, konserwatywno-korporacyjne i socjaldemokratyczne). Uwzględniając typologię Titmussa i Espin-Andersona i odnosząc ją do orientacji ideologicznych obecnych w wysokorozwiniętych krajach kapitalistycznych można podejście liberalne połączyć z modelem marginalnym (potrzeby zaspakajane są przede wszystkim na rynku prywatnym i w rodzinie), orientację socjalliberalną z modelem motywacyjnym (potrzeby zaspakajane zgodnie z kryterium stażu pracy, zasług i wydajności) i orientację socjaldemokratyczną z modelem instytucjonalno-redystrybucyjnym (zaspakajanie potrzeb przez planowe działania państwa, a nie mechanizmy rynkowe).

W zależności od przyjętego modelu i orientacji ideologicznej odpowiedź państwa na problemy społeczne będzie się znacząco różnić, gdyż podejścia te zakładają różny stopień reakcji na te problemy, zależny m.in. od kryteriów związanych ze skalą pomocy, jej rodzajem oraz zamierzoną, bądź nie, zmianą. Odejście od doraźnych reakcji i przejście do planowanych działań zmierzających do rozwiązywania problemów społecznych oraz rozszerzanie pól oddziaływania *welfare state* stanowiło jedno z podstawowych elementów rozwoju poszczególnych paradygmatów polityki społecznej. W Europie po II wojnie światowej rozwój tych paradygmatów podzielić można na 4 etapy: rozwój tradycyjnego państwa opiekuńczego – paradygmat klasyczny, etap rozwoju neoliberalizmu - paradygmat neoliberalny, etap dominacji filozofii *workfare* i aktywnych programów rynku pracy – paradygmat aktywizacyjny oraz współcześnie rozwijający się etap inwestycji społecznych – perspektywa inwestycyjna (Grewiński 2021, s. 40).

Biorąc pod uwagę cele niniejszej rozprawy, istotne jest miejsce, jakie w poszczególnych modelach polityki społecznej zajmują usługi społeczne i jaką rolę pełni w nich perspektywa usługowa. Model pierwszy – klasyczny z odpowiadającą mu orientacją liberalną – to model, w którym usługi społeczne pełnią marginalną rolę, a wdrażane pasywne instrumenty polityki społecznej ograniczają się do transferów pieniężnych i rzeczowych. Dla tego modelu charakterystyczny jest brak systemowego i długofalowego programowania polityk publicznych w celu niwelowania pojawiających się problemów społecznych, a dominującą formą reakcji na nierówności społeczne są doraźne działania naprawcze. W modelu motywacyjnym usługi społeczne są już bardziej „widoczne”, ale silnie powiązane z rynkiem pracy. Model ten łączący się (z uwagi na cele polityki społecznej) z orientacją socjalliberalną wykształcił się w procesie rozwoju *workfare state* jako odpowiedzi na problemy z utrzymaniem pełnego zatrudnienia i pojawieniem się w bezrobocia strukturalnego. Usługi społeczne realizowane w tym modelu silnie powiązane są więc z rynkiem pracy i wdrażaniem różnorodnych metod aktywizujących w miejsce transferów pieniężnych. W modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym za kluczowe uznaje się budowanie systemu usług społecznych i aktywnej, inwestycyjnej polityki społecznej. W modelu tym dostrzega się nie tylko elementy polityki społecznej i usługi związane z rynkiem pracy, ale również kładzie się nacisk na inne obszary tej polityki i grupy podmiotowe, takie jak na przykład rodzina czy seniorzy. Oczywiście wyróżnione modele są konstrukcjami idealnymi i w czystej postaci nie występują. Poszczególne kraje raczej łączą poszczególne ich elementy tworząc charakterystyczne dla siebie systemy uwarunkowane m. in. historycznie, politycznie i ekonomicznie. W przebiegu rozwoju paradygmatów obecnych w europejskiej polityce

społecznej dostrzec jednocześnie można dominację różnych idei przypisywanych do ukształtowanych modeli, jak również wspólną myśl i kierunek rozwoju charakterystyczny dla krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej. Choć w ramach krajów członkowskich UE podejście do polityki społecznej było wcześniej bardzo zróżnicowane, to większość systemów polityki społecznej mieści się w nich obecnie na pograniczu modeli motywacyjnego i instytucjonalno-redystrybucyjnego (Księżopolski 2007, s. 156). To, co istotne z punktu widzenia rozwoju usług społecznych to dostrzegalny proces upowszechniania się perspektywy inwestycyjnej w polityce społecznej (Grewiński 2021). Ten powstający paradygmat *welfare state* koncentruje się na zmianie w postrzeganiu polityki społecznej prowadzącej od pasywnego, instrumentalnego, opartego na transferach pieniężnych modelu jej uprawiania do aktywnej, rozwijającej zakres i jakość usług inwestycyjnej polityki społecznej. W porównaniu do transferów pieniężnych usługi społeczne gwarantują większą efektywność i skuteczność oraz dodatkowo pełnią rolę inwestycji, dzięki czemu systemy oparte na ich wdrażaniu mają realną szansę na ograniczanie skali niektórych problemów społecznych, a nawet całkowite ich niwelowanie.

1.3.1 Definicja usług społecznych

Podobnie jak miało to miejsce w poprzednich przypadkach, nie istnieje jedna definicja usług społecznych, a ich rozumienie zależne jest nie tylko od czynników związanych z ich finansowaniem czy podmiotami je dostarczającymi, ale i z rozumieniem samego terminu usługa. Większość propozycji definicyjnych wiąże usługę z produktem niematerialnym oraz z zaspokajaniem potrzeb (Babis i Flejterski 2005), a do kluczowych jej cech włącza również jednoczesność procesu wytwarzania i konsumpcji, brak trwałości i jednolitości oraz brak możliwości nabycia na własność. Proces rozwoju usług i usług społecznych łączy się z przemianami społeczno-gospodarczymi i zmianami w sposobie prowadzenia polityki społecznej, dlatego rozumienie tych terminów podlegało tym samym czynnikom ewolucyjnym, co refleksja na temat *welfare state*. Obecnie w definicjach naukowych usług społecznych można zaobserwować próbę poszerzania i porządkowania zakresów pojęciowych, w tym w szczególności widoczny jest proces odróżniania usług od usług społecznych, publicznych i socjalnych. Nie wypracowano jednak powszechnie akceptowalnych definicji, a ich porównanie z uwagi na odmienność w doborze kryteriów klasyfikacyjnych wydaje się niemożliwe. W początkowych próbach wyodrębnienia pojęciowego usług społecznych posługiwano się cechami związanymi z nierynkowością usług oraz ich dostawcą czyniąc

państwo lub kryterium wydatkowania pieniędzy publicznych głównym wyróżnikiem „społeczności” usług. W konstruowaniu innych propozycji definicyjnych posiłkowano się rozróżnieniem usług społecznych od socjalnych, przy czym te drugie stanowiły istotny element walki z wykluczeniem społecznym (Brandstaetter et al. 2010).

Usługi społeczne jako szerszy termin obejmują działania na rzecz całych zbiorowości i dotyczą takich obszarów jak edukacja, ochrona zdrowia czy kultura. Barbara Szatur-Jaworska tworząc definicje usług społecznych przyjęła, że stanowią one formę świadczeń społecznych. Takie ujęcie umożliwiło wyłączenie świadczeń pieniężnych poza zakres definiowanego pojęcia. Ponadto, wyróżniając cechy usług społecznych Szatur-Jaworska nie dokonała wyłączenia instytucji prywatnych z grupy organizatorów i dostawców usług, co więcej uznała za możliwe finansowanie aktywności ich z niepublicznych środków. W efekcie w jej propozycji definicyjnej czynnikami wyróżniającymi usługi społeczne jest ich zdolność do bezpośredniego zaspokojenia indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, ich niematerialny charakter oraz wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych choć jego skala (wpływu) uzależniona jest od jakości i dostępności usług (Szatur-Jaworska cyt. za: Szarfenberg, b.d., str. 12-13). Jednocześnie do dziedzin usług społecznych Szatur-Jaworska zakwalifikowała edukację i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, resocjalizację, kulturę, rekreację i wypoczynek oraz socjalne budownictwo mieszkaniowe (Szatur-Jaworska cyt. za: Szarfenberg, b.d., str. 20). W mojej pracy doktorskiej również przyjmuję takie szerokie rozumienie zarówno definicji usług, jak i obszarów w jakich występują. Uznaję również, że zaspokajanie potrzeb jednostek i rodzin w obszarze zadań opiekuńczo-wychowawczych wymaga wyjścia poza usługi o charakterze socjalnym (usługi osobiste skierowane głównie do osób wykluczonych) i analizy uwzględniającej ich oddziaływanie na dobrostan i rozwój szerszych zbiorowości. Takie podejście pozwala na podjęcie rozważań dotyczących miejsca usług społecznych w procesie budowania kapitału ludzkiego i społecznego, przenosząc jednocześnie refleksję na temat nakładów publicznych na usługi społeczne z kategorii kosztów do inwestycji społecznej.

Rozwijając wątek tworzenia systemów kreowania polityki społecznej trudno pominąć rolę jaką na tym polu odegrała Unia Europejska wnosząc swój wyraźny wkład w definiowanie (o prawno-normatywnym charakterze) usług społecznych. W wielu dokumentach odnaleźć można zapisy dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym (*social services of general interest*), a wyróżnione w ich ramach przez Komisję Europejską kategorie to: usługi

o charakterze ekonomicznym, nieekonomicznym i socjalne¹⁹. Z uwagi na swój charakter usługi te podlegają szczególnym zobowiązaniom (z tytułu świadczenia usług publicznych), a ich dostawcą może być zarówno sektor publiczny jak i prywatny. W jednym z dokumentów określającym ramy jakościowe dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym (*A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, 2011*) Komisja Europejska podkreśla ich fundamentalną rolę w budowaniu sieci bezpieczeństwa i promowania spójności społecznej oraz gwarantowany dostęp do podstawowych usług dla wszystkich obywateli. Dokument ten przywołuje również strategię mającą na celu wspieranie jakości usług socjalnych w całej UE ogłoszoną w 2007 w *Komunikacie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*. W tekście tym usługi socjalne definiowane są m.in. jako zorientowane na osobę i przeznaczone do zaspakajania życiowych potrzeb człowieka i zapewniać mają ochronę przed ogólnymi i szczególnymi zagrożeniami dla życia oraz pomagać w realizacji osobistych wyzwań i w sytuacjach kryzysowych. W definicji tej podkreśla się znaczenie rodziny jako odbiorcy tych usług, szczególnie w kontekście zmiany wzorców rodziny i wspierania jej roli w opiece nad młodymi i starszymi członkami, a także osobami niepełnosprawnymi. Co istotne, celem usług społecznych jest kompensowanie ewentualnego rozpadu rodziny. Ponadto, usługi społeczne stanowią kluczowe instrumenty ochrony podstawowych praw człowieka i ludzkiej godności, a także pełnią rolę zapobiegawczą i integrują społecznie wszystkich członków populacji, niezależnie od ich stanu posiadania czy dochodów. Ich rolą jest też zwalczanie dyskryminacji, zapewnienie równości płci, poprawy warunków życia i tworzenia równych szans dla wszystkich, zwiększając tym samym zdolność jednostek do pełnego uczestnictwa w życiu społecznym. Komisja Europejska w przywoływanym dokumencie określa również warunki, na jakich świadczone powinny być usługi społeczne podkreślając m.in. znaczenie wszechstronności i personalizacji oraz ich opracowywanie i świadczenie w sposób zintegrowany (KOM 2007 s. 7-8). Tak szerokie podejście do definiowania usług wskazuje na całościowe myślenie na temat ich roli w procesie osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej oraz wpływu, jaki ich zakres i jakość mają na poziom zatrudnienia, integrację społeczną i wzrost gospodarczy.

¹⁹ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że usługi pozagospodarcze, które związane są z tradycyjnym wypełnianiem przez państwo jego funkcji nie podlegają ani regułom rynku wewnętrznego, ani konkurencji przewidzianym w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (TWE).

1.3.2 Deinstytucjonalizacja usług społecznych

Istotnym wątkiem biorąc pod uwagę zakres mojej pracy doktorskiej jest polityka unijna dotycząca deinstytucjonalizacji usług społecznych. Celem tej polityki, niezależnie od zbiorowości, której ona dotyczy jest przejście od opieki instytucjonalnej do świadczonej w środowisku lokalnym. Podstawowym dokumentem UE określającym zasady omawianego procesu są *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności* (2012). Określonym w nim przedmiotem deinstytucjonalizacji są usługi o całościowym, długoterminowym charakterze, a postulat ich ograniczania wynika z wiedzy i dowodów naukowych dotyczących negatywnych skutków świadczenia instytucjonalnej opieki całkowitej. Instytucje totalne o typowo goffmanowskich cechach ograniczają jednostkom swobodę funkcjonowania m.in. poprzez narzuconą organizację czasu i przestrzeni, hierarchiczność relacji między personelem a usługobiorcami, a także ograniczonymi możliwościami kontaktów z otoczeniem (Goffman 2006; Goffman 2011; Golczyńska-Grondas 2014; por. Golczyńska-Grondas i Błaszczyk 2020, str. 11). Umieszczanie w instytucjach dzieci skutkuje wieloma negatywnymi konsekwencjami rozwojowymi (Tizard, Rees 1974; Hodges, Tizard 1989; Brown 2009; Golczyńska-Grondas 2015), a odejście od instytucjonalnych form opieki zwiększa ich szanse na lepszy rozwój emocjonalny, fizyczny i behawioralny, a także przyczynia się do polepszenia osiągnięć edukacyjnych (Błaszczyk 2020).

Wiedza na temat tych negatywnych konsekwencji opieki całkowitej doprowadziła nie tylko do stworzenia zasad dotyczących deinstytucjonalizacji na szczeblu europejskim, ale też wywarła wpływ na polityki krajowe w tym polską politykę społeczną. W 2022 roku przyjęto w naszym kraju dokument o charakterze strategicznym określający główne zadania i cele procesu deinstytucjonalizacji pn. *Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)*, stanowiący jednocześnie pierwszą próbę systemowego myślenia o usługach społecznych stymulującą jednocześnie inkubację usług o charakterze środowiskowym. Polityka unijna doprowadziła także do konieczności przygotowania planów rozwoju usług społecznych na szczeblu regionalnym (wojewódzkim), co znacząco wsparło proces konstruowania systemów usług społecznych na poziomie lokalnym. Co więcej, cały proces przyczynił się do zmiany w postrzeganiu polityki społecznej i znacząco wpłynął na upowszechnienie perspektywy inwestycyjnej.

Określone w dokumentach strategicznych cele procesu deinstytucjonalizacji mają szczególnie wpływ na usługi związane z rodziną i wsparciem jej w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. W przypadku konieczności zapewnienia czasowej opieki zastępczej zasady deinstytucjonalizacji wykluczają bowiem możliwość umieszczania dzieci w instytucjach długoterminowej opieki całkowitej (m.in. placówkach opiekuńczo-wychowawczych). Miejsce dziecka jest w rodzinie, dlatego rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej stanowi jedyny, zgodny z ideą deinstytucjonalizacji kierunek²⁰. To ujęcie ma wpływ na lokalną politykę i kształt realizowanych w jej ramach usług opieki zastępczej, oraz jej cele strategiczne, w tym rozwijanie konkretnych rodzajów usług. Należy w tym kontekście podkreślać kluczową rolę samorządów lokalnych, które w polskim porządku administracyjnym odpowiedzialne są za dostarczanie usług społecznych i w zasadzie przejęły „wszystkie zadania, które bezpośrednio, a nawet pośrednio, kształtują sytuację obywatela” (Niewiadomski 2020, str. 41). W przygotowanym przeze mnie narzędziu podstawą jest szacowanie zapotrzebowania na poszczególne, dopuszczone prawem usługi, jednakże uwzględnia też ono kierunek rozwoju polityki społecznej i przewiduje możliwość wygaszania tych instrumentów, które nie będą spełniały nowych warunków jej realizowania.

W polskim systemie istnieje wiele instytucji oferujących całodobową opiekę i wychowanie dzieciom pozbawionym opieki ze strony rodziny pochodzenia lub wymagających usług o charakterze specjalistycznym²¹, których nie zapewniono im w formie środowiskowej. Analiza dostępnych form wsparcia dzieci i młodzieży oraz rozpowszechnienie instytucjonalnych form opieki sugeruje nadmierne przywiązanie do instytucji całodobowych w polskim porządku prawnym (szczegółowy opis poszczególnych usług zawarty został w aneksie do mojej pracy) oraz istnienie znaczących luk umożliwiających rozwój tych instytucji poza nieco bardziej rygorystycznie skonstruowanym systemem pieczy zastępczej. Precyzyjna konstrukcja przepisów dotyczących wieku oraz liczebności dzieci przybywających w instytucjach systemu pieczy zastępczej nie znajduje odzwierciedlenia w unormowaniach prawnych dotyczących instytucji ulokowanych poza tym systemem. W efekcie, np. w domach pomocy społecznej mogą przebywać dzieci niemal od urodzenia, aż do śmierci, a ich liczba w danej placówce

²⁰ Oczywiście nie jest to kompletne rozumienie idei deinstytucjonalizacji w obszarze rodziny, gdyż obok kształtu systemu zapewnienia opieki zastępczej, kluczowym elementem jej wdrażania są działania prewencyjne, w tym ukierunkowane na wsparcie rodziny przeżywającej trudności o różnym charakterze i natężeniu.

²¹ Nie wszystkie ze specjalistycznych usług wzięłam pod uwagę szacując zapotrzebowanie na usługi systemu pieczy zastępczej, wyłączając m.in. placówki systemu zdrowia, pomocy społecznej i edukacji. Szerzej o przyczynach tej decyzji piszę w rozdziale III.

uzależniona jest od wymagań stawianych warunkom technicznym budynku, a nie od przepisów określających limit liczebności wychowanków. Przykładów instytucji podobnych DPS-om jest więcej, co rodzi obawy o możliwość rozwoju tego typu instytucji całodobowych w sytuacji braku rzeczywistych działań ukierunkowanych na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej. Dotychczasowa praktyka wskazuje bowiem na skłonność (i większą łatwość) samorządów w tworzeniu miejsc instytucjonalnych niż rodzinnych. Oznacza to konieczność monitorowania sytuacji w „poza-pieczowych” systemach opieki do których zaliczyć należy:

1. **Sektor pomocy społecznej** – początkowo w jego ramach funkcjonował system pieczy zastępczej, jednak w 2011 roku rozdzielono zadania uchwalając odrębny akt, na mocy którego od stycznia 2012 roku funkcjonuje w Polsce osobno system wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze i pieczy zastępczej. System ten funkcjonuje w oparciu o

- a. ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²²,

natomiast system pomocy społecznej funkcjonuje w ramach:

- b. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²³.

Sektor pomocy społecznej oferuje instytucjonalną opiekę dla dzieci i młodzieży w postaci domów pomocy społecznej.

2. **Sektor opieki zdrowotnej** – regulowany jest przez szereg aktów prawnych, jednakże kluczowymi z punktu widzenia możliwości tworzenia opieki długoterminowej nad dziećmi są:

- a. ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²⁴ oraz
- b. ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.²⁵

Sektor ten oferuje instytucjonalną opiekę dla dzieci i młodzieży w postaci zakładów opiekuńczo-leczniczych, zakładów pielęgnacyjno-opiekuńczych, hospicjów stacjonarnych i oddziałów medycyny paliatywnej.

²² Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140.

²³ Dz. U. z 2023 r. poz. 185.

²⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 633, 655, 974, 1079, 2280, 2705, 2770.

²⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 2561, 2674, 2770.

3. **Sektor edukacji** – regulowany jest przez ponad 20 aktów prawnych, z których kluczowym z punktu widzenia możliwości tworzenia instytucjonalnych miejsc opieki długoterminowej nad dziećmi i młodzieżą jest:

a. ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe²⁶.

Sektor ten oferuje instytucjonalną opiekę dla dzieci i młodzieży w postaci młodzieżowych ośrodków socjoterapii, młodzieżowych ośrodków wychowawczych, specjalnych ośrodków szkolno-wychowawczych oraz ośrodków rewalidacyjno-wychowawczych.

4. **Sektor sprawiedliwości** – w którym umieszczanie adolescentów związane jest ze złamaniem przez niego prawa, regulowany jest obecnie przez:

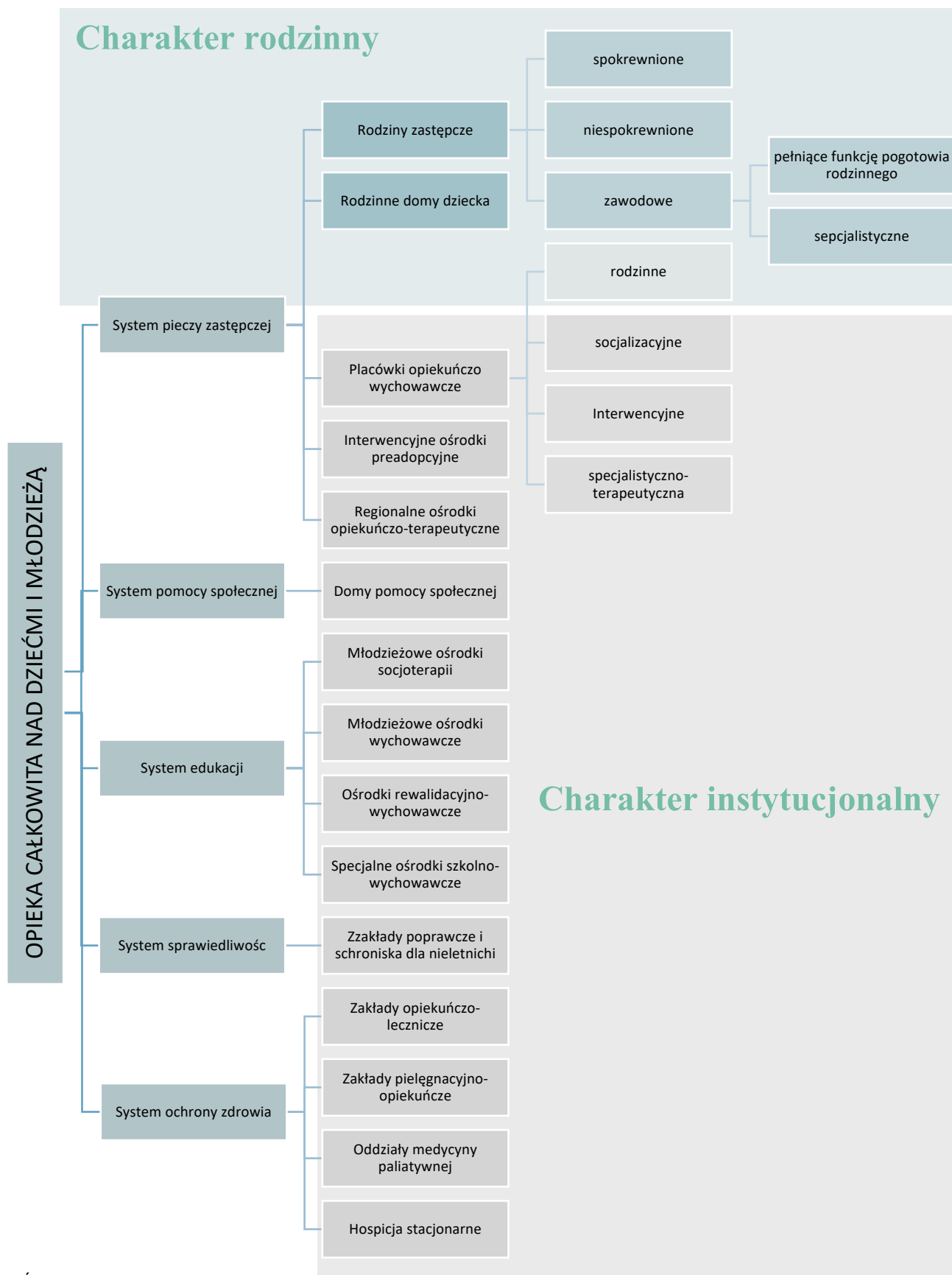
a. Ustawę z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.²⁷

Sektor ten oferuje instytucjonalną opiekę dla młodzieży w postaci zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich.

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 185.

²⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1700.

Schemat 1. Systemy oferujące usługi odnośnie do schematu przedstawionego w tekście z zakresu długoterminowej opieki nad dziećmi i młodzieżą



Źródło: opracowanie własne.

Polityka UE związana z deinstytucjoanalizacją zakłada znaczne ograniczenie, a w przypadku dzieci docelowo całkowitą likwidację wszystkich miejsc opieki instytucjonalnej oferowanej najmłodszym grupom wiekowym. W moich pracach analitycznych muszę więc wziąć pod uwagę fakt, iż funkcjonujące dzisiaj zgodnie z prawem domy dziecka (placówki opiekuńczo-wychowawcze), w odniesieniu do których m.in. opieram swoje analizy, nie należą do pożądanых form opieki i nie mogą dokonując szacunków zapotrzebowania na usługi społeczne uwzględniać ich rozwoju. Jednocześnie, bez wykorzystania jako punktu odniesienia obecnie istniejącego systemu usług społecznych nie byłabym w stanie dokonać metodologicznie poprawnych analiz, dlatego punktem wyjścia moich prac jest przegląd przepisów prawa pod względem dostępnych rodzajów usług społecznych skierowanych do rodzin i wychowujących się w nich dzieci, a następnie określenie skali potencjalnych użytkowników oraz dokonanie szacunków uwzględniających strategiczne cele deinstytucjonalizacji.

1.4. Charakterystyka usług społecznych świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin

W pracy doktorskiej koncentruję się na usługach społecznych skierowanych do dzieci i ich rodzin stanowiących odpowiedź na pojawiające się potrzeby oraz problemy społeczne. Kształt usług wyznaczany jest poprzez przepisy prawa, których analiza była niezbędna z punktu widzenia celu pracy, jakim było stworzenie narzędzia do szacowania zapotrzebowania na usługi społeczne. Konstrukcja tego narzędzia wymagała rozpoznania uwarunkowań prawnych określających m.in. takie cechy jak limity dotyczące wieku czy liczby osób korzystających jednocześnie z usługi, gdyż stanowiąc one musiały podstawę oceny dopasowania podaży do potrzeb oraz wyznaczania prognoz. Jednocześnie niezwykle istotną okazała się procedura weryfikacji usług wspierających lub zastępujących czasowo rodzinę w wypełnianiu przez nią funkcji opiekuńczo-wychowawczej ujawniająca silosowy i rozproszony charakter wsparcia i wynikającą stąd konieczność arbitralnego ograniczenia zakresu szacowanych usług. Przegląd katalogu usług dostarczanych przez system opieki zdrowotnej, pomocy społecznej i edukacji ujawnił zarówno znaczną ich liczbę jak i trudności w pozyskiwaniu i konsolidowaniu danych na ich temat. Ostatecznie z powodu ograniczeń wynikających z reżimu czasowego przewidzianego na przygotowanie rozprawy doktorskiej oraz ograniczeń w dostępie do danych (o czym szerzej piszę w rozdziale III w części dotyczącej metodologii moich badań) do pracy nie włączyłam wszystkich przewidzianych przepisami prawa usług skierowanych do dzieci

i młodzieży oraz ich rodzin. Z konieczności ograniczyłam je i uporządkowałam zgodnie z rolą samorządów terytorialnych, jaką te samorzady odgrywają w procesie realizacji poszczególnych zadań opiekuńczo-wychowawczych, oświatowych i wspierania rodziny. Z uwagi na skalę zapotrzebowania oraz prawo do korzystania z poszczególnych usług tę liczną grupę podzieliłam na dwie główne kategorie: usługi powszechne i specjalistyczne. Jak już wspominałam wcześniej, pierwszą grupę zdefiniowałam jako usługi o szerokim potencjale wykorzystania, do których dostęp powinno mieć każde dziecko i rodzina, natomiast za usługi specjalistyczne uznaję te, do których dostęp powinno mieć każde dziecko i rodzina w kryzysie.

W konsekwencji analizie poddałam następujące usługi powszechne:

1. usługi związane z opieką nad dziećmi do lat 3:
 - a. żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni, nianie;
2. usługi związane z edukacją, opieką i wychowaniem:
 - a. przedszkola, oddziały przedszkolne oraz inne formy wychowania przedszkolnego,
 - b. szkoły podstawowe,
 - c. szkoły ponadpodstawowe;

oraz następujące usługi specjalistyczne:

1. usługi związane ze wsparciem rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze:
 - a. asystentura rodzinna,
 - b. placówki wsparcia dziennego,
 - c. rodziny wspierające;
2. usługi związane z opieką zastępczą:
 - a. rodziny zastępcze,
 - b. placówki opiekuńczo-wychowawcze,
 - c. regionalnych ośrodkach opiekuńczo-terapeutycznych,
 - d. interwencyjne ośrodki preadopcyjne.

Pełen tekst mojej analizy, zawierający szczegółowy opis uwarunkowań prawnych dotyczący wszystkich powyższych usług zawarłam w aneksie, natomiast w kolejnych podrozdziałach prezentuję fragmenty tej analizy dotyczące najważniejszych ustaleń.

1.4.1 Usługi związane z opieką nad dziećmi do lat 3

Usługi zapewniające opiekę nad dziećmi do lat 3 mogą być prowadzone, zgodnie z ustawą z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (t.j. Dz.U.2022 poz. 1324, 1383, 2140) - art. 2 pkt. 1, w czterech formach: w żłobku, w klubie dziecięcym, sprawowane poprzez opiekuna dziennego oraz nianię. Tymi formami opieki obejmowane są dzieci do końca roku szkolnego w którym ukończą 3 rok życia. W wyjątkowych przypadkach, gdy objęcie dziecka opieką przedszkolną jest niemożliwe lub utrudnione wówczas dziecko może korzystać z omawianych form opieki do ukończenia 4 roku życia.

Żłobki

W żłobkach opieka sprawowana jest nad dziećmi powyżej 20 tygodnia życia. Ustawa nie określa limitu miejsc dla tego typu placówek, jednakże uzależnia go od liczby zatrudnionych opiekunów i ewentualnie, obecności dodatkowego personelu. Jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku obecności w grupie dziecka z niepełnosprawnością, dziecka wymagającego szczególnej opieki lub dziecka poniżej 1 roku życia limit ten zostaje ograniczony do 5. Opiekę nad dziećmi w żłobku zapewnia się do 10 godzin dziennie, jednakże czas ten w uzasadnionych przypadkach może zostać wydłużony. Za pobyt dziecka oraz wyżywienie rodzice zobowiązani są ponieść koszty. Ich wysokość stanowi często barierę dla rodziców i, jak wykażę w rozdziale dotyczącym podaży usług, stanowić może przyczynę niskiego poziomu upowszechnienia opieki żłobkowej w Polsce.

Kluby dziecięce

Kluby dziecięce funkcjonują na podobnych do żłobków zasadach. Znaczące różnice polegają na wieku, w jakim dziecko może zostać przyjęte do tego rodzaju placówki oraz na wyznaczeniu limitu miejsc. W klubach dziecięcych opiekę sprawuje się nad dziećmi, które ukończyły 1 rok życia. W tego typu placówkach opieką może zostać objętych maksymalnie 30 dzieci. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku żłobków, jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku obecności w grupie dziecka

z niepełnosprawnością, dziecka wymagającego szczególnej opieki lub dziecka poniżej 1 roku życia limit ten zostaje ograniczony do 5. Opiekę nad dziećmi w klubie dziecięcym zapewnia się do 10 godzin dziennie i także tutaj, w uzasadnionych przypadkach czas ten może zostać wydłużony na wniosek rodzica.

Dzienny opiekun

Dzienni opiekunowie również podejmują się opieki nad dziećmi od ukończenia 20 tygodnia życia. Mogą oni sprawować opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci, chyba że w grupie jest dziecko poniżej 1 roku życia, z niepełnosprawnością lub wymagające szczególnej opieki, wówczas jeden opiekun może zajmować się maksymalnie trojgiem dzieci. W przypadku gdy opiekę dodatkowo sprawował będzie rodzic jednego z dzieci (jednocześnie z opiekunem dziennym) wówczas limit ten, za zgodą wszystkich rodziców, może zostać zwiększony do ośmiu, a w przypadku, gdy w grupie znajduje się dziecko poniżej 1 roku życia, z niepełnosprawnością lub wymagające szczególnej opieki do 5. Za wyżywienie oraz pobyt dzieci u dziennego opiekuna rodzice zobowiązani są ponosić opłatę.

Niania

Nianie sprawują opiekę nad dziećmi powyżej 20 tygodnia życia. Niania to osoba fizyczna zatrudniana przez rodziców na podstawie umowy o świadczenie usług (nazywanej umową uaktywniającą), do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia²⁸. To umowa, a nie przepisy ustawy określają liczbę dzieci powierzonych opiece niani. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku czasu w jakim sprawowana jest opieka oraz zadań i obowiązków niani. Niania stanowi jedną z najmniej uregulowanych form opieki nad dziećmi do lat 3 przewidzianych ustawą. Ma charakter indywidualny dzięki czemu pozwala na dużą elastyczność i zapewnienie opieki w warunkach domowych.

²⁸ Art. 50, ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324, 1383, 2140).

Tabela 1. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3

	Żłobek	Klub dziecięcy	Opiekun dzienny	Niania
wiek dziecka	> 20 tygodni do 3 lat	> 1 roku życia do 3 lat	> 20 tygodni do 3 lat	> 20 tygodni do 3 lat
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług	0-2 lata	0-2 lata	0-2 lata	0-2 lata
maksymalna liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna	8	8	5	nie określono
wpis do rejestru bądź wykazu	tak	tak	tak	nie
wymiar czasu opieki nad dzieckiem	do 10 godz.	do 10 godz.	nie określono	nie określono

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz.U.2022 poz. 1324, 1383, 2140).

Do analizy zapotrzebowania na usługi w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 wzięłam pod uwagę podstawowy limit wieku określony ustawą na poziomie 3 lat. Wprawdzie ustawa dopuszcza możliwość sprawowania opieki w wyjątkowych przypadkach nad dziećmi do 4 roku życia, jednakże są to sytuacje epizodyczne. Co do zasady dzieci te powinny zostać objęte opieką przedszkolną, do której kwalifikowałam je w przypadku szacowania zapotrzebowania na usługi opiekuńcze. Kwestia wieku zarówno w przypadku opieki nad dziećmi do lat 3, jak i w przypadku opieki i wychowania realizowanego na podstawie oświatowych dokumentów legislacyjnych, regulowana jest na podstawie dwóch kryteriów, tj. wieku dziecka oraz roku szkolnego, w którym dziecko dany wiek osiąga. Wpływa to na granice przedziałów wyrażone w ustawie, nie generuje natomiast znaczących utrudnień w przyporządkowaniu dzieci z poszczególnych roczników do analizowanych typów usług społecznych. Dzieci w wieku od 0 do 2 lat kwalifikuję do usług gwarantowanych ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku 3 lat, natomiast dzieci w wieku 3 do 6 lat ujmuję w grupie dzieci kwalifikujących się do usług wychowania przedszkolnego.

1.4.2 Usługi związane z edukacją, opieką i wychowaniem

W tej grupie znajdują się usługi regulowane przez zasady ustrojowe, ogólną politykę państwa, jak i samorządy lokalne. Polski system oświaty stanowiący strukturę organizacyjną edukacji, obejmuje publiczne i niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, szkoły artystyczne oraz szkoły specjalne.

Do najważniejszych dokumentów legislacyjnych regulujących usługi społeczne związane z oświatą należą:

- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe,
- ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych,
- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela,
- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli,
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach,
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

W grupie usług związanych z prawem oświatowym obok regulacji powszechnych należy brać również pod uwagę regulacje prawa miejscowego, za pomocą którego określone są takie kwestie jak m.in. finansowanie oświaty, przyznawanie dotacji czy też regulacji sposobu funkcjonowania szkół i przedszkoli.

Większość zadań oświatowych powierzona została gminom, które prowadzą samorządowe przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, a także inne formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły podstawowe. Powiatom zasadniczo zlecono natomiast prowadzenie kształcenie średniego i specjalnego oraz prowadzenie szkół specjalnych. Są one również odpowiedzialne za szkoły sportowe i mistrzostwa sportowego, z wyjątkiem tych

posiadających regionalne i ponadregionalne znaczenie, które prowadzone są przez samorzady wojewódzkie. (Kurzyńska-Chmiel 2019, s. 143) Zadania oświatowe mogą też być realizowane przez podmioty niepubliczne po uzyskaniu zgody właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub też mogą zostać powierzone (pod pewnymi warunkami) osobie prawnej lub fizycznej²⁹. Dzięki temu mechanizmowi, tj. pozostawieniu w gestii samorządów lokalnych decyzji w sprawie wydawania pozwoleń na tworzenie różnorodnych placówek edukacyjnych na ich terenie, możliwa staje się koordynacja powierzonych zadań oświatowych oraz planowanie usług społecznych związanych z edukacją w oparciu o realne potrzeby oraz strategię rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.

1.4.2.1 Przedszkola, oddziały przedszkolne oraz inne formy wychowania przedszkolnego

Jedną z bardziej istotnych usług społecznych z uwagi na korzyści jakie może przynieść dla jednostki i społeczeństwa jest wychowanie przedszkolne. Jak podsumowują autorzy raportu EACEA z 2009 roku pn. *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych* programy realizowane w formach instytucjonalnych ukierunkowane zarówno na edukację dzieci, jak i ich rodziców stanowią najbardziej efektywne podejście wspierające rozwój umiejętności poznawczych, kompetencji społecznych oraz emocjonalnych dzieci. Zgodnie z analizowanymi przez autorów raportu wynikami badań, wychowanie przedszkolne prowadzone w kompleksowy sposób pozwala pozyskiwać dzieciom szeroki zestaw umiejętności sprzyjający skutecznemu wykorzystaniu oferty edukacyjnej szkół: „Im lepiej wyposażone są dzieci w momencie startu, tym efektywniejsza będzie edukacja w szkole. Inwestycje w efektywne i wysokiej jakości programy przedszkolne dla dzieci z rodzin o niskich dochodach i mniejszości etnicznych, które w innym przypadku nie byłyby pod tym względem odpowiednio przygotowane do nauki w szkole, działają jak "mnożnik", zwielokrotniając inwestycje w system szkolny” (EACEA 2009, s. 17).

Wychowanie przedszkolne na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (art. 31 pkt. 1, Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089) obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy

²⁹ Art. 9 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089).

7 lat. W szczególnie uzasadnionych przypadkach do przedszkola może zostać przyjęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku, a w sytuacji, gdy dziecko posiada orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego może w nim pozostać powyżej 7 roku życia, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat. Dzieci w wieku od 3 do 5 lat mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego, które może być realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego. Zadaniem własnym gminy jest realizacja tego prawa oraz zapewnienie warunków do odbycia przez dziecko w wieku 6 lat obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 31 ust. 4, 5, 8 Ustawy Prawo oświatowe). Liczba dzieci w poszczególnych oddziałach ogólnodostępnego przedszkola, w tym także w ogólnodostępnym oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, a także innej formie wychowania przedszkolnego, nie może przekraczać 25³⁰. Zasada ta nie dotyczy oddziałów integracyjnych, w których limit wynosi nie więcej niż 20 dzieci, w tym nie więcej niż 5 dzieci z niepełnosprawnością³¹ oraz oddziałów i przedszkoli specjalnych, dla których limity uzależniono od rodzaju niepełnosprawności³². Można też od tej zasady odstąpić (limitu 25 uczniów przypadających na jeden oddział) w przypadku dzieci, które przybyły po 24 lutego 2022 roku z terytorium Ukrainy do Polski. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711), umożliwiło przyjęcie w roku szkolnym 2021/22 i 2022/23 dodatkowo do oddziału maksymalnie 3 dzieci uchodźczych z Ukrainy. Oznacza to, że oddział w przedszkolu lub oddział przedszkolny w szkole podstawowej może liczyć maksymalnie 28 dzieci³³. Koszt pobyt dzieci w przedszkolu ponosi gmina, na terenie której dziecko mieszka. Koszty te gminy rozliczają między sobą na podstawie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z dnia 27 października 2017 r. (art. 50, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, 2089, 2666).

³⁰ § 5 ust. 1 i § 18 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, DZ. U. z 2022 r. poz. 566, 644), a także § 4 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1520).

³¹ § 6. 1. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502 i DZ. U. z 2022 r. poz. 566, 644).

³² § 6. 4. ibidem.

³³ § 7. ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

Dopuszczalne ustawą formy wychowania przedszkolnego nie różnią się znacząco z punktu widzenia wieku w jakim dzieci mogą zostać nim objęte, jak i liczby dzieci w poszczególnych oddziałach, natomiast główne różnice koncentrują się wokół czasu, w jakim organizowana jest opieka, nauczanie oraz wychowanie dzieci, a także wymagań formalnych jakie musi spełnić dana jednostka.

1.4.2.2. Szkoły podstawowe

W Polsce nauka szkolna jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia. Obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy ono 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia³⁴. Obowiązek szkolny, w określonych przypadkach, można przyspieszyć bądź odroczyć, a spełnia się go poprzez uczęszczanie do szkoły publicznej bądź niepublicznej, a także poprzez korzystanie z edukacji domowej. Przyjmując, że dziecko sukcesywnie będzie otrzymywało promocję do kolejnych klas, oraz że rozpoczęło naukę w roku szkolnym, w którym ukończyło 7 lat, wówczas w szkole podstawowej przebywać będzie od 7. do 14. lub 15. roku życia. Limit w oddziałach klas I-III wyznaczono na poziomie 25. dzieci³⁵, jednak w ściśle określonych przypadkach można go zwiększyć o 2 bądź 4 uczniów. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, w której w okresie od rozpoczęcia do zakończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, do szkoły zostanie przyjęty z urzędu uczeń zamieszkały w jej obwodzie³⁶, natomiast drugi związany jest z uczęszczaniem do danego oddziału dzieci uchodźczych z Ukrainy (w roku szkolnym 2021/22 lub 2022/23³⁷). W przypadku zaistnienia tych dwóch sytuacji łącznie, limity nie dodają się, ale zostają poddane korekcie w taki sposób, aby w oddziale nie przebywało więcej niż 29 dzieci³⁸. Limit 25 uczniów nie dotyczy oddziałów szkoły integracyjnej oraz oddziałów integracyjnych w szkole ogólnodostępnej, do których może uczęszczać nie więcej niż 20 dzieci, w tym nie więcej niż 5 dzieci

³⁴ art. 35. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089).

³⁵ § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644).

³⁶ § 5 ust. 3, ibidem.

³⁷ § 8. ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

³⁸ § 8. ust. 2, ibidem.

z niepełnosprawnością³⁹. Limit ten można zwiększyć o 2 uczniów w przypadku, gdy uczęszczające do oddziału dziecko uzyska orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane z uwagi na niepełnosprawność w trakcie roku szkolnego⁴⁰ albo o 2 uczniów niepełnosprawnych będących obywatelami Ukrainy⁴¹. Dla pozostałych klas (IV-VIII) w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644) nie określono limitów uczniów przypadających na jeden oddział, jednak z innych przepisów dotyczących obowiązku podziału na grupy⁴² pośrednio wynika, że nie może ona przekraczać 30 uczniów na oddział. Nie określono również maksymalnej liczby dzieci, jaka może uczęszczać do jednej placówki, jednak od wzrostu ich liczby uzależnia się szereg obowiązków, w tym m.in. ten dotyczący zatrudnienia dodatkowej kadry.

W tym miejscu warto nadmienić, że w systemie edukacji istnieją odrębne regulacje dotyczące uczniów z niepełnosprawnościami oraz kształcenia specjalnego. Wprowadzie kształcenie to nie stanowi części mojej pracy, jednak z uwagi na możliwość włączenia do systemu kształcenia powszechnego dzieci z niepełnosprawnością należy uporządkować powiązania i zależności w tej sferze. Kształcenie specjalne stanowi szczególny typ kształcenia, do realizacji którego zobowiązane są przede wszystkim powiaty, choć także inne jednostki samorządu terytorialnego w różnym stopniu są za nie odpowiedzialne. W związku z większym obszarem oddziaływania powiaty są w stanie lepiej dopasować usługi do osób i grup o zróżnicowanych potrzebach. Definicja kształcenia specjalnego zawarta w ustawie Prawo oświatowe obejmuje niepełnosprawne dzieci i młodzież, w tym osoby niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Co ważne, kształcenie wskazanych w ustawie osób może odbywać się w ogólnodostępnych placówkach edukacyjno-wychowawczych tj. w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych, przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkołach lub oddziałach integracyjnych, a także przedszkolach i szkołach lub w oddziałach

³⁹ § 6. ust. 1. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502 i Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644).

⁴⁰ § 6. ust. 2, ibidem.

⁴¹ § 9. ust. 1, rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

⁴² § 7. rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 639, z 2020 r. poz. 1008, z 2021 r. poz. 1534 oraz z 2022 r. poz. 658).

specjalnych, innych formach wychowania przedszkolnego i w ośrodkach (Kurzyńska-Chmiel 2018, s. 32).

Polityka związana z integracją i włączaniem społecznym osób z niepełnosprawnością oraz zmiany postaw w tej sferze prowadzą do coraz większego ich uczestnictwa w ogólnodostępnych placówkach, co musi być uwzględniane w trakcie opracowywania planów dotyczących skali świadczenia usług społecznych. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku kształcenia specjalnego, organizacja nauki na poziomie ponadpodstawowym również przypisana została w większości do zadań powiatu.

W wyniku przeprowadzonej w 2017 roku reformy edukacji zlikwidowano wprowadzony w 1999 roku trzystopniowy system szkolnictwa, przywracając jego obowiązującą po 1968 roku dwustopniową postać. W rezultacie, po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się poprzez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej albo realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy⁴³. Wspomniana, bardzo krytykowana, reforma edukacji z 2017 roku doprowadziła do likwidacji gimnazjów oraz wydłużenia czasu nauki w liceach i technikum, odpowiednio do 4 i 5 lat. Szkoła zawodowa została z kolei przekształcona w trzyletnią szkołę branżową I stopnia. Edukacja ponadpodstawowa obejmuje osoby w wieku od 15 do 20 lat, a w jej ramach młodzież może uczęszczać do następujących różnych typów szkół (liceum ogólnokształcące, technikum, szkoły branżowej I stopnia, szkoły branżowej II stopnia, szkoły specjalnej przyspasabiającej do pracy oraz szkoły policealnej dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe). Z uwagi na ograniczone możliwości zwiększania zakresu moich analiz nie włączyłam szkolnictwa ponadpodstawowego do moich szacunków, podobnie jak szkolnictwa artystycznego (nadzorowanego przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) tworzącego odrębny system kształcenia w stosunku do systemu edukacji ogólnej, jak i szkolnictwa wyższego.

⁴³ Art. 36 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089).

Tabela 2 Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania wychowania przedszkolnego i edukacji na poziomie szkoły podstawowej

	Przedszkole	Oddział przedszkolny	Punkt przedszkolny	Zespół wychowania przedszkolnego	Szkoła podstawowa	
wiek dziecka	3 -7 lat	3 -7 lat	3 -7 lat	3 - 7 lat	7-14/15 lat	
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług	3 -6 lat	3 -6 lat	3 -6 lat	3 -6 lat	7-14	
maksymalna liczba dzieci przypadająca na 1 oddział	25*	25*	25	25	I-III 25***	IV-VIII 30
maksymalna liczba dzieci w placówce	nie określono	nie określono	25	25	nie określono	
wymiar dziennego czasu opieki nad dzieckiem	min 5 godz. dziennie	min. 5 godz. dziennie	min. 3 godziny	nie określono**	nie określono	

*limit można zwiększyć o maksymalnie 3 dzieci uchodźczych z Ukrainy w roku szkolnym 2021/22 i 2022/23.

**zespół wychowania przedszkolnego nie musi prowadzić zajęć codziennie, ale w dni, w których oferuje opiekę zobowiązany jest do zapewnienia min. 3 godzin zajęć.

*** limit można zwiększyć o maksymalnie 2 dzieci uchodźczych z Ukrainy w roku szkolnym 2021/22 i 2022/23 i o 2 dzieci, które w okresie od rozpoczęcia do zakończenia zajęć dydaktyczno- wychowawczych, zostaną przyjęte z urzędu jako uczniowie zamieszkali w obwodzie danej szkoły. W przypadku zaistnienia tych dwóch sytuacji łącznie, limity nie dodają się, a maksymalnie w oddziale przebywać może nie więcej niż 29 dzieci⁴⁴. Omawiany limit 25 uczniów nie dotyczy oddziału szkoły integracyjnej oraz oddziału integracyjnego w szkole ogólnodostępnej, do których może uczęszczać nie więcej niż 20 dzieci, w tym nie więcej niż 5 dzieci z niepełnosprawnością.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (art. 31 pkt. 1, Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089)), rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli – (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644), a także § 4 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania – (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1520), rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

⁴⁴ § 8. ust. 2, ibidem.

1.4.3 Usługi związane ze wsparciem rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁴⁵ przewidziała szereg usług opartych na współpracy osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami ukierunkowanych na wsparcie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze. Samo wpieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu swoich funkcji rozumiane jest jako zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do ich wypełniania (art. 2 ust. 1). Ustawa w szczególności określiła działania wspierające prowadzone przez podmioty i instytucje, takie jak placówki wsparcia dziennego, rodziny wspierające czy asystenci rodzinni, ale katalog ten nie został przez ustawodawcę zamknięty. Istnieje możliwość świadczenia innego rodzaju usług, natomiast wszystkie powinny być ukierunkowane m.in. na wzmocnienie roli i funkcji rodziny, rozwijanie umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny, podniesienie świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny, pomocy w integracji rodziny, przeciwdziałanie marginalizacji i degradacji społecznej rodziny czy też dążenie do reintegracji rodziny (art. 8 pkt.1). Całość działań powinna być poprzedzona analizą sytuacji danej rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie. Wpieranie rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze stanowi zadanie własne gminy,⁴⁶. Szczegóły dotyczące pracy z rodziną określone zostały w rozdziale II Ustawy, wraz ze wskazaniem, że odbywa się ona również w sytuacji, w której dzieci zostały czasowo umieszczone poza rodziną (art. 10 ust.4).

Asystent rodziny

Asystent rodziny stanowi jedną z podstawowych usług, jakie gmina świadczy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Asystent przydzielany jest rodzinie po uprzednim dokonaniu przez pracownika socjalnego (w oparciu o przeprowadzony wywiad środowiskowy), analizy jej sytuacji. Do głównych zadań asystenta należy opracowywanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z jej członkami

⁴⁵ Dz. U. 2022 r. poz. 447, 1700, 2140.

⁴⁶ Art. 8. 1. Rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wójt zapewnia wsparcie, które polega w szczególności na: 1) analizie sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie; 2) wzmocnieniu roli i funkcji rodziny; 3) rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny; 4) podniesieniu świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny; 5) pomocy w integracji rodziny; 6) przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny; 7) dążeniu do reintegracji rodziny.

i w konsultacji z pracownikiem socjalnym, a w sytuacji, gdy dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej, koordynacja tego planu z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej. Asystent udziela wsparcia rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym: w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, w rozwiązywaniu problemów socjalnych i psychologicznych oraz rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi. Jego rolą jest wspieranie aktywności społecznej rodzin i motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych. Do jego zadań należy wsparcie rodzin w rozwiązywaniu ich problemów socjalnych oraz psychologicznych. W zakresie obowiązków asystenta leży pomoc w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi, wspieranie aktywności społecznej rodzin, motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz udzielanie pomocy rodzinom w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej. Od asystenta rodziny oczekuje się również motywowania do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych. Do zakresu jego obowiązków należy ponadto udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych, podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, a także prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci.(art. 15 ust. 1 pkt 1-13).

Placówka wsparcia dziennego

Usługa w postaci placówek wsparcia dziennego została powołana w celu wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze poprzez udzielanie opieki i wychowania dziecku. Placówka taka ma współpracować z rodzicami lub opiekunami dziecka, a także z placówkami oświatowymi i podmiotami leczniczymi. To rodzice dziecka decydują o jego pobycie w placówce wsparcia dziennego (jest on dobrowolny), chyba że dziecko do placówki skieruje sąd. Placówki wsparcia dziennego mogą być prowadzone w różnych formach, tj. 1) opiekuńczej (w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych), 2) specjalistycznej, oraz 3) w formie pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę (art. 24 ust. 1). Pobyt dziecka w placówce jest nieodpłatny, a prowadzić ją może zarówno gmina, jak i powiat, a także podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta lub starosty. Z analizowanych

przepisów wynika, że pod nadzorem jednego wychowawcy w tym samym czasie może znajdować się 15. dzieci (art. 28 ust. 2).

Rodzina wspierająca

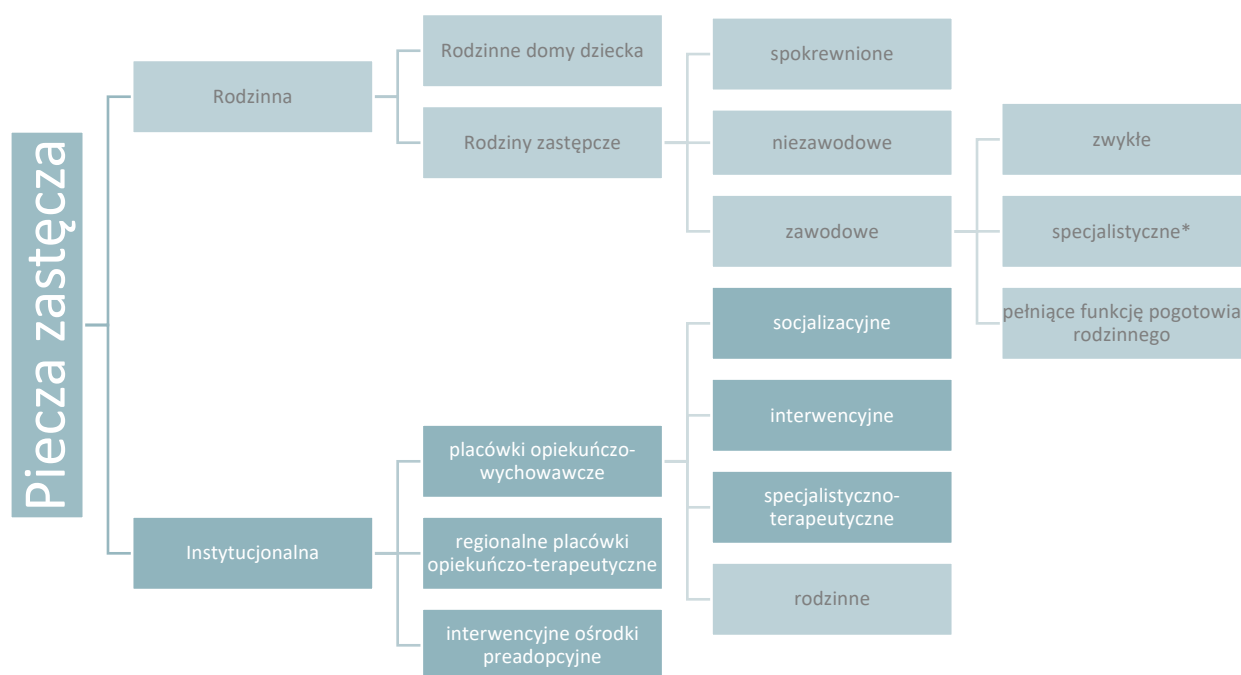
Jest to usługa społeczna, której charakter polega na udzielaniu, (przy współpracy asystenta rodziny), pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Charakterystyczną cechą tej formy pomocy jest możliwość pełnienia funkcji rodziny wspierającej przez osoby rekrutujące się z bezpośredniego otoczenia dziecka. Rodzina wspierająca pomaga w sprawowaniu opieki nad dziećmi, a także w ich wychowaniu. Jej zadaniem jest modelowanie pożądanych zachowań w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego oraz wykonywaniu ról społecznych.

1.4.4 Usługi pieczy zastępczej

W przypadku problemów rodziny pochodzenia z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz trudnościami w kompensacji tej funkcji lub w zniwelowaniu problemów, system pieczy zastępczej powinien na pewien czas przejąć opiekę nad dzieckiem. Jednym z zadań tego systemu jest, oprócz przejęcia funkcji opiekuńczej, realizacja funkcji reintegracyjnej, polegającej na umożliwieniu i podtrzymaniu optymalnego i adekwatnego do sytuacji kontaktu pomiędzy dzieckiem, a jego rodziną pochodzenia. System pieczy zastępczej jest dość złożony, a wyróżniane w nim formy opieki nad dziećmi dzielą się na rodzinne i instytucjonalne. Obydwie te kategorie mieszczą w sobie różnorodne typy wyodrębniane w przypadku rodzin zastępczych zarówno na podstawie pokrewieństwa jak i typu specjalizacji, natomiast w przypadku instytucji podział przebiega przede wszystkim w oparciu o specjalizację⁴⁷. W efekcie piecza zastępcza sprawowana jest w formach przedstawionych na Schemacie 2.

⁴⁷ Można też w ramach instytucji dokonać podziału w oparciu o skalę instytucjonalizacji, tj. placówki klasycznie rozumiane jako instytucje oraz placówki typu rodzinnego, których organizacja zbliżona jest do rodzinnych domów dziecka dzięki czemu w praktyce włącza się je do form o charakterze rodzinnym.

Schemat 2. Formy pieczy zastępczej



*przepisy Ustawy nie dzielą co do zasady rodzin specjalistycznych na typy, ale wykluczają możliwość umieszczenia w tym samym czasie w jednej rodzinie specjalistycznej dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140).

Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określa szczegółowo zasady funkcjonowania poszczególnych form tej pieczy oraz wskazuje wspólne wszystkim formom wymagania, do których należy m.in. zapewnienie możliwości pracy z rodziną pochodzenia dziecka prowadzoną w celu reintegracyjnym, tj. powrotu dziecka do rodziny. W sytuacji, gdy jest to niemożliwe konieczne jest dążenie do przysposobienia dziecka przez rodzinę adopcyjną. W sytuacji, gdy żadna z powyższych możliwości nie zostanie spełniona, piecza zastępcza ma za zadanie zapewnić dziecku opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym. Do zadań wszystkich podmiotów sprawujących opiekę zastępczą na podstawie Ustawy należy przygotowanie dziecka do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, do pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki, a także do nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz wpajanie umiejętności społecznych. Rodziny zastępcze i osoby zatrudnione w instytucjach pieczy zastępczej mają za zadanie

zaspokoić potrzeby emocjonalne dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych. (art. 33) Główną zasadą pieczy jest jej tymczasowość, jednak zapisy ustawy nie regulują maksymalnego czasu pobytu w niej dziecka. Artykuł 37 Ustawy określa wprawdzie górną granicę wieku podopiecznych – 18 lat lub ewentualnie ukończony 25 rok życia w przypadku, gdy dziecko kontynuuje naukę lub legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jednak nie zawiera zapisów ograniczających co do zasady łączną długość pobytu do określonej liczby lat lub miesięcy⁴⁸ (z wyjątkiem pobytu w pogotowiu rodzinnym). Powiat, do którego należy obowiązek organizacji pieczy zastępczej tworzy 3-letnie programy rozwoju pieczy zastępczej zawierające m.in. informację na temat limitów liczby rodzin zastępczych zawodowych, jaką planuje utworzyć w danym roku kalendarzowym.

1.4.4.1 Rodzinne formy pieczy zastępczej

Schemat 2 prezentuje m.in. rodzinne formy pieczy zastępczej, które można podzielić zarówno ze względu na stopień profesjonalizacji (zwykle, specjalistyczne rodziny zastępcze, etc.), jak i pokrewieństwo (rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe, zawodowe). Wspólnym ich mianownikiem jest rodzinny charakter opieki, gdyż zarówno rodzinę zastępczą, jak i rodzinny dom dziecka mogą tworzyć małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim (art. 41) – kluczowe jest tu zatem występowanie diady opiekun-dziecko. Osoby podejmujące się tej odpowiedzialnej roli muszą spełniać określone Ustawą wymagania w tym m.in. dotyczące wydolności opiekuńczo-wychowawczej, zdolności do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, a także zapewnienia mu odpowiednich warunków bytowych i mieszkalnych (art. 42). Do wspólnych rodzinom zastępczym oraz rodzinnym domom dziecka zadań niewymienionych wcześniej należy traktowanie powierzonych im osób w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej, zapewnianie dostępu do usług zdrowotnych i edukacyjnych (w tym mających na celu wyrównywanie braków oraz rozwój uzdolnień i zainteresowań), a także zaspakajanie potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych i religijnych. Do zadań rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka należy

⁴⁸ Wyjątkiem są zapisy dotyczące pogotowia rodzinnego w którym dziecko umieszcza się do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej jednak niż na okres 4 miesiące, który może zostać przedłużony w szczególnych przypadkach do 8 miesięcy lub w przypadku toczącego się postępowania (o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie, umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej) do czasu jego zakończenia. (art. 58 i

też ochrona przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka (art. 40 ust. 1).

Rodziny zastępcze spokrewnione

Jest to typ pieczy zastępczej, który mogą sprawować tylko osoby będące wstępnymi lub rodzeństwem dziecka (art. 41, ust. 2). Osoby będące dalej spokrewnione z podopiecznym (np. rodzeństwo rodziców) mogą utworzyć rodzinę zastępczą niezawodową lub inną formę rodzinnej pieczy zastępczej. Rodzinie zastępczej spokrewnionej, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż 660 zł (art. 80), jednak kwota ta w określonych warunkach⁴⁹ podlega waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 86 ust. 2).

Rodziny zastępcze niezawodowe

Świadczą tę funkcję nieodpłatnie (nie otrzymują wynagrodzenie za pełnienie funkcji rodziny zastępczej niezawodowej), dlatego co najmniej jedna osoba ją tworząca musi posiadać stałe źródło dochodów (art. 42 ust. 3). W tym samym czasie pod opieką niezawodowej rodziny zastępczej może znajdować się maksymalnie 3 dzieci (wyjątek stanowi konieczność umieszczenia licznego rodzeństwa - art. 53). Rodzinie zastępczej niezawodowej, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż 1 000 zł (art. 80), jednak kwota ta, podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzin spokrewnionych, podlega w określonych warunkach⁵⁰ waloryzacji na podstawie wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 86 pkt. 2).

⁴⁹ Waloryzacja następuje od dnia 1 czerwca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnio waloryzacja, przekroczył 105%.

⁵⁰ j.w.

Rodziny zastępcze zawodowe

W rodzinie zastępczej zawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie maksymalnie 3 dzieci (analogicznie wyjątek od tej reguły stanowi konieczność umieszczenia licznego rodzeństwa). Z rodziną zastępczą zawodową zawierana jest na okres co najmniej 4 lat umowa określająca m.in. warunki finansowe. Rodzinie zastępczej zawodowej, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż 1 000 zł (art. 80), jednak kwota ta, podobnie jak miało to miejsce w powyżej omówionych przypadkach, podlega w określonych warunkach⁵¹ waloryzacji (art. 86 pkt. 2).

Rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcje pogotowia rodzinnego

Jest przewidziana dla dzieci, które w wyniku nagłej sytuacji wymagają zastępczej opieki. Jak już wspomniałam powyżej, jest to jedyny typ rodziny, dla której określono maksymalny limit czasu przebywania dziecka wynoszący 4 miesiące, jednak w szczególnie uzasadnionych sytuacjach istnieje możliwość jego wydłużenia (do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej) (art. 58, pkt 4).

Rodzina zastępcza specjalistyczna

Jest to typ rodziny powoływany w szczególności do sprawowania opieki nad dziećmi legitymującymi się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Ponadto tego rodzaju podmiot rodzinnej pieczy zastępczej przyjmuje dzieci, które wymagają resocjalizacji, jednak nie mogą one przebywać w tych rodzinach jednocześnie z dziećmi z niepełnosprawnością. Rodzina zawodowa specjalistyczna może również przyjmować małoletnie matki z dziećmi (art. 59).

Rodzinny dom dziecka

Tę formę rodzinnej pieczy zastępczej od pozostałych zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych odróżnia przede wszystkim limit przebywających jednocześnie w niej dzieci.

⁵¹ j.w.

W rodzinnym domu dziecka, w tym samym czasie, może przebywać łącznie maksymalnie nie troje a ośmioro dzieci i podobnie jak miało to miejsce w przypadku innych wymienionych powyżej typach rodzin, od tej zasady istnieją wyjątki pozwalające zwiększyć ten limit.

Rodzina pomocowa

Ta forma rodziny przewidziana była do pełnienia funkcji wspierającej dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka i w praktyce stanowi zastępstwo dla rodzin zastępczych, które z różnych powodów czasowo nie mogą sprawować opieki nad powierzonymi im dziećmi.

Tabela 3. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej

	Rodziny zastępcze:					Rodzinne domy dziecka
	Spokrewnione	Niezwodowe	Zawodowe			
			zwykłe	specjalistyczne	pełniące funkcję pogotowia rodzinnego	
wiek dziecka w latach	0-24*	0-24*	0-24*	0-24*	0-24*	0-24*
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług w latach	0-24	0-24	0-24	0-24*	0-24	0-24
maksymalna liczba umieszczonych dzieci**	Nie określono	3	3	3	3	8

* dzieci mogą przebywać w pieczy zastępczej do osiągnięcia pełnoletności, a w przypadku, kiedy się uczą, okres ten może zostać wydłużony maksymalnie do ukończenia 25 roku życia

** we wszystkich formach rodzinnej pieczy istnieje możliwość (po spełnieniu określonych warunków) zwiększenia limitu dzieci w sytuacji, gdy konieczne jest umieszczenie w nich rodzeństwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140).

1.4.4.2 Instytucjonalna piecza zastępcza

Instytucjonalna piecza zastępcza organizowana jest w formie placówek opiekuńczo-wychowawczych (różnego typu) oraz instytucji działających na poziomie samorządu

wojewódzkiego tj. regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych. Placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone są przez powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania (art. 93 ust. 2). Zarówno wielkość placówek (rozumiana jako maksymalna liczba przebywających w niej jednocześnie dzieci), jak i sam wiek podopiecznych różnią się w zależności od typu placówki, natomiast elementem łączącym te formy są zadania, do których należy przede wszystkim zapewnienie dziecku całodobowej opieki i wychowania oraz zaspokojenie jego niezbędnych potrzeb (w tym zwłaszcza emocjonalnych, rozwojowych, zdrowotnych, bytowych, społecznych i religijnych).

Głównym typem instytucji zajmujących się długoterminową opieką całkowitą nad dziećmi i młodzieżą w systemie pieczy zastępczej są placówki opiekuńczo-wychowawcze. Nie można zakładać wielu placówek w jednym budynku, jak również łączyć w ramach tej samej nieruchomości gruntowej lub budynku z instytucjami takimi, jak izba wytrzeźwień, a także instytucjami oferującymi całodobową opiekę, np. młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi i socjoterapii, hospicjami czy jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Zgodnie z zapisami Ustawy (art. 101) funkcjonować mogą 4 typy placówek opiekuńczo-wychowawczych – socjalizacyjne, interwencyjne, specjalistyczno-terapeutyczne oraz rodzinne, których zadania można łączyć w ramach jednej instytucji, z wyjątkiem placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego stanowią w systemie pieczy zastępczej najbardziej rozpowszechniony typ instytucji o charakterze opiekuńczo-wychowawczym. Przeznaczone są dla dzieci powyżej 10 roku życia, choć ustawa dopuszcza umieszczanie w nich dzieci w niższym niż wskazany limit wieku. Maksymalnie w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego może przebywać 14 dzieci jednak i od tej reguły są wyjątki.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego charakteryzuje przede wszystkim doraźny typ opieki nad dzieckiem powiązany z trwającą sytuacją kryzysową w środowisku dziecka. Tego rodzaju instytucja ma obowiązek przyjąć dziecko wymagające zapewnienia

natychmiastowej opieki zastępczej (art. 103 ust. 1). Czas pobytu dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego ograniczony jest do 3 miesięcy, z możliwością przedłużenia go (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) do zakończenia trwającego postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w pieczy zastępczej.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu specjalistyczno-terapeutycznego

Ten typ placówki przewidziany jest do opieki nad dzieckiem o indywidualnych potrzebach, w szczególności legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także wymagającym stosowania specjalnych metod wychowawczych i specjalistycznej terapii lub wymagającym wyrównywania opóźnień rozwojowych i edukacyjnych (art. 105 ust. 1). Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu specjalistyczno-terapeutycznego oprócz opieki i wychowania zapewnia dzieciom zajęcia socjoterapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne, logopedyczne, terapeutyczne, rekompensujące braki w wychowaniu w rodzinie i przygotowujące do życia społecznego, a także – dla dzieci z niepełnosprawnością odpowiednią rehabilitację i zajęcia rewalidacyjne (art. 105 ust. 2).

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego

Placówki typu rodzinnego od innych placówek opiekuńczo-wychowawczych odróżnia przede wszystkim ich wielkość oraz wiek, od jakiego mogą przebywać w nich dzieci. W przypadku tych instytucji nie wyznaczono dolnej granicy wieku wychowanków, a wielkość placówek ograniczono do 8 jednocześnie umieszczonych dzieci, z możliwością zwiększenia tego limitu do 10 w przypadku konieczności umieszczenia w placówce rodzeństwa (art. 95 ust. 4). Z uwagi na te cechy, placówki typu rodzinnego bliższe są rodzinnym typom pieczy zastępczej i w praktyce najczęściej są do nich zaliczane, natomiast ustawowo przyporządkowane zostały do systemu instytucjonalnego. W tego rodzaju instytucji wychowywać się mogą dzieci w różnym wieku, w tym dorastające i usamodzielniające się.

Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne

Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne należą do instytucji na poziomie samorządu województwa. Utworzone zostały z myślą o dzieciach wymagających szczególnej opieki, które ze względu na stan zdrowia wymagający stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji, nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 109 ust. 1). Tego rodzaju placówka zapewniać ma specjalistyczną opiekę medyczną i rehabilitację umieszczonym w niej dzieciom (art. 112). Instytucje te posiadają inne (niż placówki opiekuńczo-wychowawcze) limity dostępnych miejsc – w tym samym czasie może w nich przebywać 30 dzieci, ale za zgodą wojewody możliwe jest zwiększenie tej maksymalnej liczby umieszczonych jednocześnie dzieci do 45 (art. 109, ust. 2-3). Ustawa nie określa wprost limitów wieku dla podopiecznych tego typu instytucji, jednak z zapisów art. 37 wynika, że mogą w niej przebywać dzieci w różnym wieku, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia pełnoletności.

Interwencyjne ośrodki preadopcyjne

Interwencyjne ośrodki preadopcyjne również prowadzone są przez samorządy województwa lub przez inny podmiot na jego zlecenie (art. 93 ust.3). Są to placówki przewidziane tylko dla bardzo małych dzieci – przyjmuje osoby od 0 do 1 roku życia (art. 111 ust. 3). W tego typu instytucjach umieszcza się dzieci wymagające specjalistycznej opieki, które w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. (art. 111 ust. 1). Łączny maksymalny limit dzieci przebywających w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym wynosi 20, natomiast pod opieką jednego wychowawcy znajdować się może jednocześnie maksymalnie 3 dzieci.

Tabela 4. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej

	Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu:				Regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna	Interwencyjny ośrodek preadopcyjny
	sojalizacyjnego	interwencyjnego	specjalistyczno-terapeutycznego	rodzinnego		
wiek dziecka w latach	10-24	10-24	10-24	0-24	0-18	0-1
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług w latach	10-24	10-24	10-24	0-24	Nie dotyczy (brak w woj. łódzkim tego typu placówki)	0-1
maksymalna liczba dzieci w placówce	14	14	14	8/10*	30/45*	20
maksymalna liczba dzieci przypadająca na 1 wychowawcę	14	14	14	nie określono **	14	3

*do takiej liczby można w szczególnie uzasadnionych przypadkach zwiększyć limit dzieci przebywających jednocześnie w placówce.

** nie określono szczegółowych limitów w przypadku placówki opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego, jednakże Ustawa wskazuje, iż na wniosek dyrektora takiej placówki, zatrudnia się od pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich - w przypadku, gdy w placówce przebywa więcej niż 4 dzieci co najmniej jedną osobę do pomocy, a w przypadku, gdy w placówce przebywa więcej niż 8 dzieci 2 osoby. Biorąc pod uwagę fakt, że Dyrektorzy placówek opiekuńczo-wychowawczych mogą jednocześnie pełnić funkcję wychowawcy można wysnuć wniosek, że pod opieką 1 osoby w placówce opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego najczęściej przebywa nie więcej niż 4 dzieci.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720).

1.4.4.3 Wydatki powiatów i gmin ponoszone na pieczę zastępczą

Powiat ponosi wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka, a w przypadku umieszczenia dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej pokrywa średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka. Powiat ponosi również wydatki na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie (art. 191 ust. 1). Co ważne, do partycypacji we wszystkich tych wydatkach zostały zobowiązane zarówno gminy, jak i rodzice dziecka. Właściwa bowiem gmina (ze względu na miejsce

zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) ponosi odpowiednio wydatki w wysokości 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej, 30% wydatków w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej i 50% na opiekę i wychowanie dziecka w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej (art. 191 ust. 9-10). Rodzice natomiast, zgodnie z art. 193 ustawy, ponoszą miesięczną opłatę za pobyt dziecka w pieczy zastępczej w wysokości świadczeń oraz dodatków przyznanych rodzinie zastępczej lub w przypadku umieszczenia dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej, w wysokości średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w danej placówce (art. 193 ust. 1). Ustawodawca przewidział wprawdzie odstępstwa od tego obowiązku, jednak ustalenie jego szczegółowych warunków powierzył radzie powiatu, która w drodze uchwały określa szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części opłaty (o której mowa w art. 193 ust. 1) ponoszonej przez rodziców. Ostatecznie opłatę ustala w drodze decyzji starosta, który na wniosek lub z urzędu, uwzględniając wspomnianą uchwałę, może umorzyć w całości lub w części, może także odroczyć termin płatności, rozłożyć płatność na raty lub odstąpić od ustalenia opłaty. W praktyce w województwie łódzkim przesłankami do odstąpienia od opłaty są: określony procent kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z ustawą o pomocy społecznej⁵² lub minimalnego wynagrodzenia netto ogłaszanego w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, doświadczanie kryzysu bezdomności, orzeczenie o niepełnosprawności, ubezwłasnowolnienie, samotne rodzicielstwo oraz pragmatyczne założenie o niemożności uzyskania w postępowaniu egzekucyjnym kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji wierzytelności. Przesłankami do umorzenia bywają również regularne wnoszenie opłat z tytułu alimentów (sądowych bądź dobrowolnych), aktywne działania rodzica w zakresie poprawy własnej sytuacji życiowej celem spowodowania powrotu dziecka do domu rodzinnego lub sytuacja, w której utrzymanie zobowiązania mogłoby prowadzić do ponownej utraty możliwości sprawowania opieki rodzicom, którzy odzyskali prawo do opieki i wychowania umieszczonego wcześniej w pieczy dziecka⁵³. Powiat ma możliwość i obowiązek (gdy od momentu umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok) dochodzić na rzecz dziecka świadczeń alimentacyjnych (art. 38). Powiat realizuje również

⁵² art. 8 ust. 3-13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.).

⁵³ Wymienione przesłanki ustaliłam na podstawie przeglądu uchwał rad powiatów z terenu województwa łódzkiego w sprawie szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty ponoszonej przez rodziców za pobyt dziecka oraz osoby pełnoletniej w pieczy zastępczej, t.j. Uchwały NR XXV/180/2020 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 24 czerwca 2020 r., Uchwały NR XLVII/920/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2012 r., Uchwała NR XXXVI/273/18 Rady Powiatu w Poddębicach z dnia 27 czerwca 2018 r., Uchwały nr 144/XXII/12 Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia 30 marca 2012 r. oraz Uchwały Nr XIII/92/2019 Rady Powiatu Bełchatowskiego z dnia 30 października 2019 r.

zadania zlecone z zakresu administracji rządowej związane przede wszystkim z przyjęciem do pieczy dzieci cudzoziemskich (art. 5 ust. 3), a także zadania związane z realizacją programów rządowych (art. 181 ust. 1). Koszty z tym związane ponoszone są z budżetu państwa.

W mojej pracy do obliczenia kosztów ponoszonych przez gminę i powiaty na pieczę zastępczą (szczegółowo omawiam je w rozdziale drugim) zakwalifikowałam więc wszystkie wydatki wymienione powyżej z wyjątkiem tych ponoszonych przez państwo. Jako podstawa wyliczeń posłużyła mi tabela A. Rodzinna piecza zastępcza – udzielone świadczenia, tabela B. Rodzinna piecza zastępcza – wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz tabela C. Instytucjonalna piecza zastępcza – wydatki i udzielone świadczenia, ze *Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania przez powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty, o której mowa w art. 115 ust. 2a Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, i dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 113a tej ustawy.*

Przedstawione uwarunkowania prawne oraz finansowe mają fundamentalne znaczenie dla budowania oferty usług społecznych przez gminy i powiaty. Dysponując szeroką gamą dopuszczalnych ustawą form sprawowania opieki i wychowania, a także świadczenia usług z zakresu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej, jednostki samorządu terytorialnego mogą dobierać je adekwatnie do zdiagnozowanych na swoim terenie potrzeb. Jednocześnie uwzględniać muszą w swoich działaniach i planach koszty związane z dostarczaniem wybranych usług oraz faktyczną możliwość tworzenia i wspierania poszczególnych typów usług. W przypadku usług powszechnych jednostki samorządu terytorialnego nie mają w zasadzie wyboru (poza organizacją opieki w żłobkach). Muszą znaleźć środki i inne zasoby konieczne do dostarczenia usług na zasadach wyznaczonych prawem. Natomiast w przypadku usług specjalistycznych sprawa się komplikuje. Pewna dowolność interpretacyjna oraz obecne w zapisach prawa wyjątki wraz z szeroką gamą dostępnych form świadczenia usług specjalistycznych sprawiają, że strategie podejmowane przez powiaty są różnorodne i nie zawsze zgodne z głównym nurtem polityki europejskiej i krajowej. Wyzwania deinstytucjonalizacji i konieczne przekształcenia, jakim podlegać musiały w ostatnich latach instytucje pieczy zastępczej miały doprowadzić do częściowej ich likwidacji. Zamiast tego byliśmy świadkami formalnego dzielenia dużych instytucji na mniejsze. Jednocześnie proporcja pomiędzy odsetkiem dzieci umieszczonymi w rodzinnych formach w stosunku do udziału dzieci przebywających w instytucjach w ciągu ostatnich 10 lat nieznacznie się

zwiększyła się - w skali województwa łódzkiego o 4 punkty proc. Oznacza to, iż nie co czwarte, a co piąte dziecko umieszczone poza rodziną trafiło w 2021 roku do instytucji. Dotychczasowe doświadczenia związane z przemianami systemu dokonującymi się na skutek zmian legislacyjnych wskazują, że jest to jedyna szansa prowadząca do rzeczywistego rozwoju środowiskowych form opieki. W kolejnym rozdziale przedstawiam szczegółową ocenę zmian przestrzenno-czasowych obrazującą trendy, jakie w wyniku wprowadzanych zmian i uwarunkowań demograficzno-społecznych można było obserwować w województwie łódzkim w latach 2012-2021.

Rozdział II

Przestrzenno-czasowa analiza powszechnych i specjalistycznych usług świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży w latach 2012-2021

Opracowanie analizy przestrzenno-czasowej stanowiło pierwszy i zarazem kluczowy krok na drodze do przygotowania narzędzia umożliwiającego szacowanie zapotrzebowania na usługi społeczne świadczone na rzecz dzieci i młodzieży. Uzyskane w jej wyniku dane stanowiły podstawę do opracowania prognoz opierających się o możliwie najdłuższe szeregi czasowe przy jednoczesnym zapewnieniu jednorodności wykorzystywanych wskaźników. Z uwagi na ograniczenia w dostępie do niektórych informacji, podjęłam decyzję o ograniczeniu analizy do lat 2012-2021. Podstawą wyznaczenia dolnego przedziału była reforma pieczy zastępczej wprowadzona ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, której wejście w życie wyznaczono na dzień 1 stycznia 2012 r.⁵⁴. Z uwagi na znaczące zmiany (w tym dotyczące rodzaju i zakresu świadczonych usług społecznych) w stosunku do poprzednio obowiązujących przepisów nie było możliwe zachowanie porównywalności danych zbieranych po reformie z tymi uzyskanymi w okresach ją poprzedzających. W efekcie w celu zachowania jednorodności danych, dla wszystkich analizowanych usług przyjąłm ten sam punkt początkowy tj. rok 2012. Z uwagi na czas w jakim musiałam zakończyć prace nad narzędziem górny przedział wyznaczyłam na 2021 rok, co jednocześnie umożliwiło otrzymanie danych dla dziesięcioletniego okresu sprawozdawczego.

2.1 Powszechne usługi społeczne

Wspólnym mianownikiem wszystkich problemów społecznych diagnozowanych w obszarze rodzin, dzieci i młodzieży są zamiany zachodzące w ponowoczesnych społeczeństwach łączące się z przeobrażeniami wzorów osobowych (Muszyński i Sikora 2008) oraz narastającymi wewnętrznymi i zewnętrznymi trudnościami w wypełnianiu podstawowych funkcji rodziny. Odpowiadając na nie dokonano takich przemian w polityce społecznej, aby lepiej dopasować zaprojektowane w jej ramach usługi zarówno do potrzeb odbiorców, jak i do środowiska

⁵⁴ z wyjątkiem art. 77 ust. 1 i art. 241, które weszły w życie w późniejszym terminie (Dz. U. z 2022 r. poz. 447).

w jakim potrzeby te są kształtowane. Decentralizacja decyzji i powierzenie ich samorządom stanowiła jedną z ważniejszych i potrzebnych decyzji mających wpływ na skalę i rzeczywiste dopasowanie do potrzeb powszechnych usług związanych z opieką i wychowaniem dzieci. W efekcie większość zadań oświatowych powierzona została gminom, które prowadzą samorządowe przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych, a także inne formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły podstawowe. Gminy odpowiedzialne są również za kształtowanie podaży w zakresie usług opiekuńczych prowadzonych w formach instytucjonalnych (żłobkach i klubach dziecięcych) dla dzieci do lat 3. Oczywiście dyskusyjna pozostaje kwestia adekwatnej dystrybucji zasobów finansowych koniecznych do prowadzenia aktywnej polityki społecznej w omawianym zakresie, jednak bezsprzeczna pozostaje waga wpływu na podejmowanie kluczowych decyzji i strategiczne, adekwatne do potrzeb regionu planowanie i realizację usług społecznych.

Należy też podkreślić, że dostarczanie usług związanych z opieką i wychowaniem dzieci stanowi niezwykle istotny element prowadzenia nie tylko polityki regionu, ale i polityki państwa wpływający m.in. na dzietność i rynek pracy. Polska zgodnie z danymi OECD⁵⁵ osiągnęła w 2019 roku poziom 70,3% wskaźnika zatrudnienia dla wszystkich matek (w wieku 15-64 lat) z co najmniej jednym dzieckiem poniżej 15 roku życia. Jest to pozycja daleko poza europejskimi liderami tego wskaźnika – Słowenią (86,6%), Szwecją (86,1%) czy Portugalią (83,8%), ale też wyższą od ostatnich pozycji wśród europejskich krajów OECD zajmowanych przez Włochy (57,5), Grecję (59,9), czy Słowację (61,8). Pod względem udziału dwulatków we wczesnej edukacji nasz kraj w 2021 roku zajął przedostatnie miejsce wśród krajów UE (5,7%)⁵⁶, ale pod względem udziału wszystkich dzieci poniżej 3 roku życia objętych formalną (inną niż rodzinna) opieką⁵⁷ Polska zajęła już nieco wyższe – 23 miejsce z wartością wskaźnika na poziomie 17,2% (średnia dla krajów UE wynosiła w 2021 roku 36,2% dzieci poniżej 3 lat objętych formalną opieką). Analizy koncentrujące się na ocenie wpływu poszczególnych instrumentów polityki społecznej na dzietność wskazują na istnienie pozytywnego związku pomiędzy m.in. dostępem do opieki instytucjonalnej⁵⁸, a płodnością (Greulich (Luci)

⁵⁵ Dane zawarte w Family Database OECD na temat wartości wskaźnika: „Employment rate (%) for all mothers (15-64 years old's) with at least one child under 15”.

⁵⁶ Dane EUROSTAT – EDUC_UOE_ENRP07 dla dzieci w wieku 2 lat uczestniczących we wczesnej edukacji (Pupils in early childhood and primary education by education level and age - as % of corresponding age population).

⁵⁷ Dane EUROSTAT – TEPSR_SP210 – dzieci poniżej 3 roku życia (%) objęte formalną (inną niż rodzinna) opieką.

⁵⁸ Zgodnie z raportem pod red. Ireny E. Kotowskiej, jedną z głównych barier uniemożliwiających realizację aspiracji rodzicielskich Polaków są trudności w łączeniu pracy zawodowej z obowiązkami opiekuńczymi nad

& Thevenon, 2013; Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków, 2014). Ponadto opieka nad najmłodszymi dziećmi jest istotna nie tylko ze względu na aktywność rodziców na rynku pracy i dzietność, lecz również z uwagi na zmniejszanie się nierówności społeczno-ekonomicznych oraz rozwoju dzieci. W efekcie zarówno państwo, jak i samorządy powinny koncentrować się na tworzeniu odpowiednich instrumentów polityki społecznej, w tym usług społecznych, ukierunkowanych na zmniejszanie ryzyka wykluczenia społecznego dzieci, wspieraniu ich edukacji wyrównującej szanse życiowe oraz tworzeniu warunków do godzenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi (Heckmann 2011, Kotowska 2019). Realizacja tego zadania wymaga odpowiedniego planowania opartego na rzetelnych danych umożliwiających prognozowanie zapotrzebowania i dopasowanie podaży usług społecznych do bieżących i przyszłych potrzeb mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych. Odpowiadając na tę potrzebę w poniższym rozdziale przeprowadziłam analizę dostępności do powszechnych usług społecznych dla dzieci i młodzieży, a także analizę zmian jakie w tym zakresie dokonały się w latach 2012-2021, w celu rozpoznania sytuacji gmin i powiatów województwa łódzkiego. Stanowi to podstawę budowy narzędzia prognozującego zapotrzebowanie na poszczególne usługi społeczne.

2.1.1 Opieka nad dziećmi do lat 3

Zgodnie z polskim prawem⁵⁹ opieka nad dziećmi do 3 lat może być organizowana w czterech formach: w żłobku, w klubie dziecięcym, sprawowana poprzez opiekuna dziennego oraz nianię. Opieka nad najmłodszymi dziećmi może zostać powierzona żłobkom oraz nianiom, bowiem tylko w tych dwóch formach opieki dopuszcza się umieszczenie dzieci powyżej 20 tygodnia życia. Pozostałe dwie formy – kluby dziecięce i opiekun dzienny sprawują opiekę nad dziećmi, które ukończyły pierwszy rok życia. Większość z przewidzianych prawem form może być sprawowana zarówno przez jednostki samorządu terytorialnego oraz jednostki publiczne, jak i osoby fizyczne, osoby prawne i osoby nie posiadające osobowości prawnej. Zgodnie z ustawą wprowadzoną 4 lutego 2011 roku o opiece nad dziećmi do lat 3⁶⁰, nadzór nad warunkami i jakością świadczonej opieki sprawuje wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy

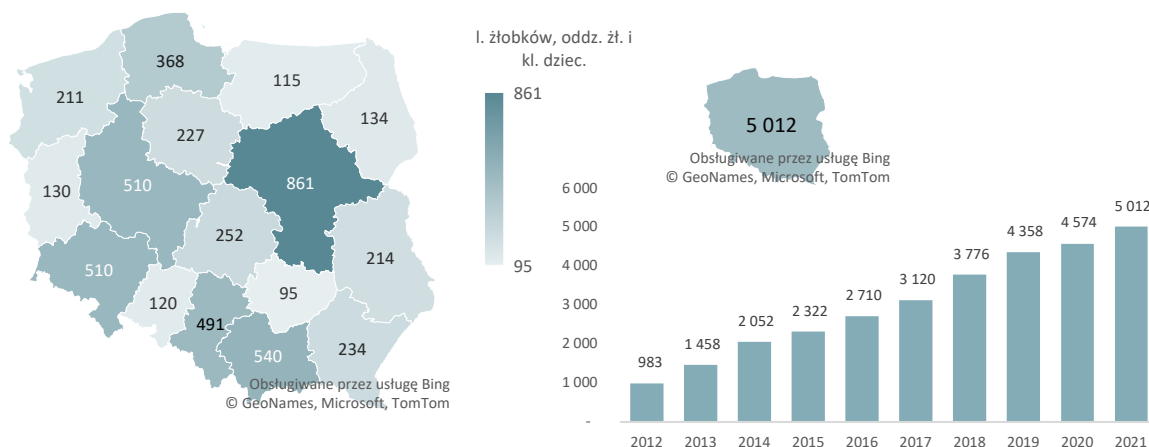
dziećmi „(...) a zwłaszcza dziećmi w wieku do 12 lat. Wynikają one przede wszystkim z niedoboru usług edukacyjno-opiekuńczych dla dzieci w wieku 0–5 lat, kosztów tych usług, ich organizacji i jakości, organizacji zajęć lekcyjnych i pozalekcyjnych w szkole podstawowej (6–12 lat), a także sztywnej organizacji pracy, a zwłaszcza stosunkowo słabego wykorzystania elastycznych form pracy, a także istniejącego systemu urlopów (Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków, 2014, s. 49).

⁵⁹ Ustawą z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (art. 2 pkt.1) (Dz. U. z 2023 r. poz. 204 z późn. zm.).

⁶⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 204 z późn. zm.

ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego. Dzięki wprowadzeniu tych nowych przepisów, żłobki przestały być częścią systemu opieki zdrowotnej, a gminy uzyskały realny wpływ na kształtowanie podaży usług w tym zakresie poprzez narzędzie w postaci dotacji do opieki na nad dzieckiem do lat 3. Oczywiście skala tego wpływu uzależniona jest od możliwości finansowych gminy, jednak dzięki zmianom przepisów i uwolnieniu żłobków od wymagań dotyczących zakładów opieki zdrowotnej, możliwe stało się ich większe upowszechnienie. W efekcie od 2012 do 2021 roku liczba podmiotów świadczących opiekę nad dziećmi do lat 3 wzrosła pięciokrotnie, a średni roczny przyrost osiągnął poziom 19,8%.

Rysunek 2. Łączna liczba żłobków, oddziałów żłobkowych i klubów dziecięcych w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku



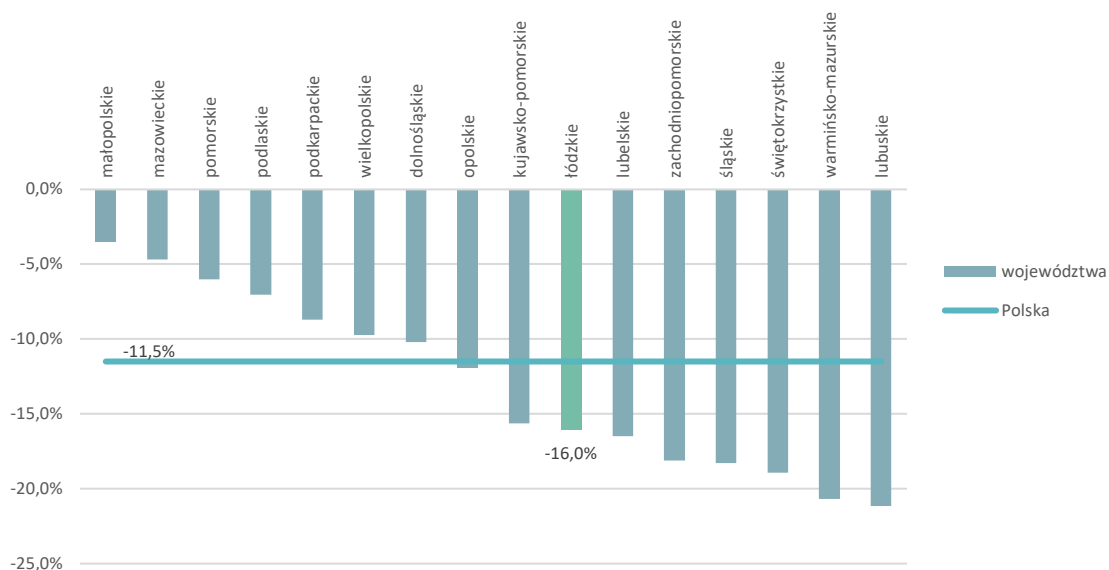
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Rysunek 2 przedstawia analizę zawierającą dane dotyczące żłobków, oddziałów żłobkowych oraz klubów dziecięcych, pomija natomiast opiekunów dziennych i nianie. Wynika to zarówno z dostępności danych⁶¹ jak i rozpowszechnienia przewidzianych ustawą form opieki nad dziećmi w wieku do 3 lat. Odnotować jednak należy, że w 2021 roku liczba dziennych opiekunów osiągnęła w Polsce poziom 1 637 osób, którym powierzono łącznie ponad 8 tys. dzieci, natomiast zawód niani wykonywało 3 878 osób (BDL GUS). Liczba żłobków w poszczególnych województwach Polski w większości stanowi odzwierciedlenie ich potencjału demograficznego - największą liczbą żłobków funkcjonowała w 2021 roku w województwie mazowieckim (861), natomiast najmniejszą ich sumę odnotowano w województwie świętokrzyskim (95). Liczby te należy analizować w odniesieniu do populacji

⁶¹ Dane dotyczące nian oraz opiekunów dziennych publikowane są w GUS od 2015 roku, ponadto dane dotyczące nian nie zawierają informacji o liczbie dzieci pozostających pod ich opieką.

dzieci stanowiących odbiorców prezentowanych usług oraz zmian zachodzących w tym obszarze. Okazuje się bowiem, że w 2021 roku żadne województwo nie odnotowywało już wzrostów w populacji dzieci do lat 3, a niekorzystny proces spadkowy może przybrać charakter utrwalonego trendu.

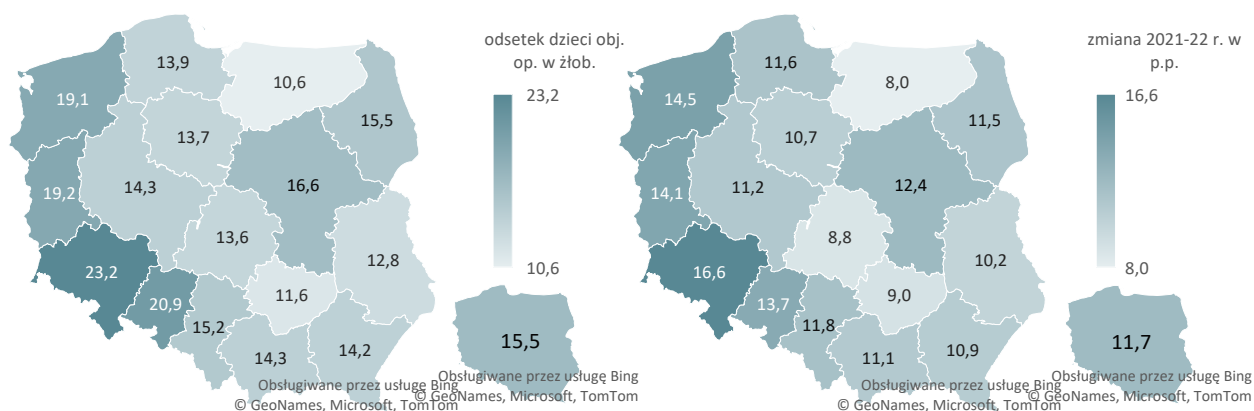
Rysunek 3. Zmiana liczby dzieci w wieku do 3 lat w 2021 roku w porównaniu do roku 2012 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W Polsce łączna liczba dzieci w wieku żłobkowym zmniejszyła się w 2021 roku w stosunku do 2012 roku o 11,5%. Spadek liczby tej najmłodszej grupy dzieci, choć z różnym natężeniem, dotyczył wszystkich województw Polski. Najniższy ubytek badanej populacji zaobserwowano w województwie małopolskim (-3,5%), które jeszcze rok wcześniej notowało, jako jedyne w Polsce, wzrost o około 1% w porównaniu do 2012 roku liczby dzieci w wieku od 0 do 3 lat. Najbardziej znaczący ubytek w populacji dzieci do 3 lat zaobserwować można w województwie lubuskim, dla którego spadek ten wyniósł -21,1%. Populacja dzieci uprawnionych do objęcia formami opieki żłobkowej, co do zasady obejmuje dzieci w wieku od 0 do 3 lat. W wyjątkowych sytuacjach można pobyt dziecka w większości omawianych form wydłużyć, jednak w analizach przyjęłam ten podstawowy limit wiekowy.

Rysunek 4. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w 2021 roku w Polsce (w%) oraz zmiana ich udziału w 2021 roku w stosunku do 2012 roku w p. proc.

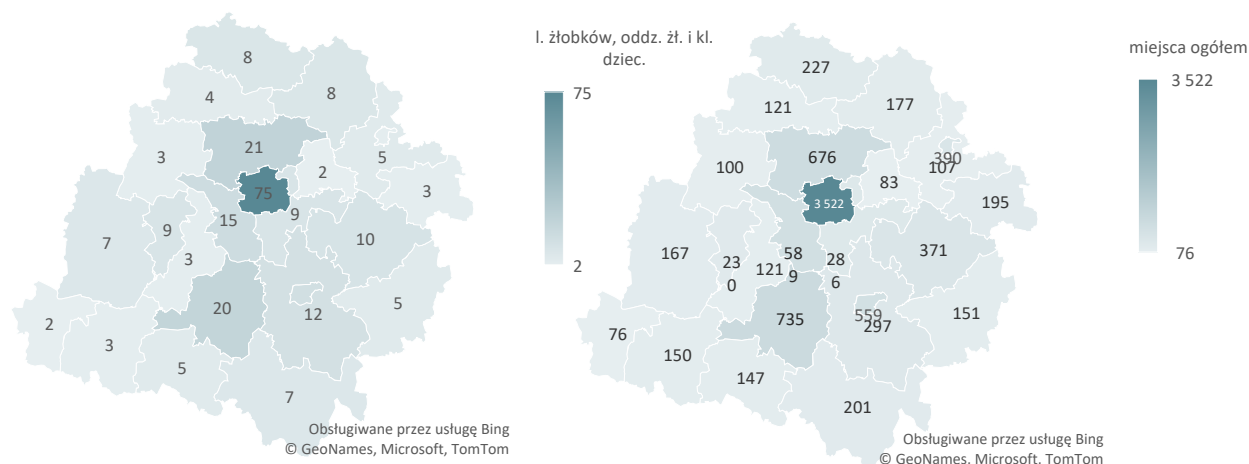


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W Polsce w 2021 roku opieką żłobkową objętych było średnio 15,5% dzieci w wieku do 3 lat, czyli o 1,9 p. proc. więcej niż przeciętnie w Łódzkiem. Województwa pasa zachodniego charakteryzują się największym upowszechnieniem analizowanych form opieki nad najmłodszymi dziećmi w kraju. Zdecydowanym liderem w tym zakresie jest województwo dolnośląskie, w którym już blisko co czwarte uprawnione dziecko objęte jest opieką żłobkową. Wysoki wskaźnik upowszechnienia opieki żłobkowej odnotowuje też województwo opolskie, gdzie co piąte dziecko objęte jest tego rodzaju usługą. Na drugim biegunie znajduje się województwo warmińsko-mazurskie z ponad dwukrotnie niższym wskaźnikiem (10,6%) od odnotowanego w dolnośląskim, a także z najniższym wskaźnikiem przyrostu liczby dzieci objętych opieką żłobkową w ostatnim dziesięcioleciu w kraju. W stosunku do 2012 roku liczba dzieci korzystającej z omawianej formy opieki wzrosła w nim o 8 p. proc., podczas gdy w województwie najintensywniej upowszechniającym opiekę żłobkową przyrost ten był dwukrotnie wyższy i osiągnął poziom 16,6 p. proc. wzrostu w 2021 roku w stosunku do 2012 roku. W analizowanym okresie zaobserwować również można zmiany w strukturze dostępnych form instytucjonalnej opieki nad dziećmi do lat 3. Zdecydowanie wzrósł udział opieki świadczonej w żłobkach, przy jednoczesnym spadku liczby oddziałów żłobkowych. W 2021 roku zdecydowaną większość instytucji świadczących opiekę nad dziećmi do lat stanowiły żłobki (83,8%) i kluby dziecięce (16%).

W województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowało 215 żłobków, 1 oddział żłobkowy i 36 klubów dziecięcych z łączną liczbą 9 678 miejsc, stanowiących 5% wszystkich dostępnych miejsc w omawianych instytucjach w Polsce.

Rysunek 5. Łączna liczba żłobków, oddziałów żłobkowych i klubów dziecięcych oraz dostępnych w nich miejsc w województwie łódzkim w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

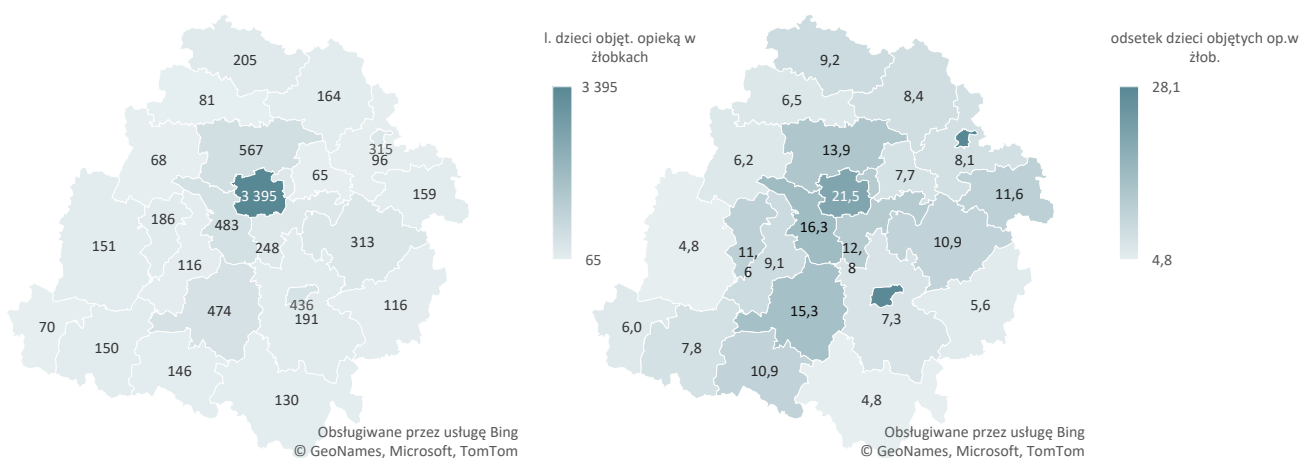
Zamieszczone na powyższej mapie dane (Rysunek 5) dotyczą instytucjonalnych form opieki⁶². Największa liczba żłobków, oddziałów żłobkowych i klubów dziecięcych dostępna jest w stolicy województwa (75) z liczbą miejsc nieco powyżej 3,5 tys. W pozostałych powiatach liczba instytucji opieki nad dziećmi do lat 3 waha się od 2 do 21. Łącznie tylko 44,6% gmin z terenu województwa łódzkiego prowadziło na swoim terenie żłobek, oddział żłobkowy lub klub dziecięcy. W Łódzkiem liczba dzieci objętych opieką żłobkową była niższa od liczby dostępnych miejsc o 1 353, co biorąc pod uwagę niski poziom upowszechnienia się tego rodzaju usługi oraz wysokie deklarowane zainteresowanie miejscami w tego typu placówkach opiekuńczych, a także zgłaszanym przez gminy zapotrzebowaniem na tworzenie nowych, trudno jednoznacznie zinterpretować. Z badania przeprowadzonego na Uniwersytecie Warszawskim, którego celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy w Polsce mamy do czynienia z niedoborem, czy z nadwyżką miejsc w żłobkach wynika, że główną przyczyną nadwyżki miejsc nad liczbą korzystających z nich dzieci są problemy z systemem zbierania danych. Dane pozyskiwane przez GUS nie odzwierciedlają rzeczywistości, a jednocześnie stanowią jedyne źródło dostarczające informacji w poszukiwanych wymiarach (np. z uwzględnieniem podziału na publiczne i niepubliczne placówki). Drugim problemem jest to, iż formularze (zarówno GUS jak i MPiPS) nie posługują się precyzyjnymi definicjami

⁶² Dane te nie uwzględniają usług świadczonych przez 184 nianie oraz 37 dziennych opiekunów ze 146 powierzonymi dziećmi.

dotyczących pojęcia „miejsce żłobkowe”. W efekcie indywidualne interpretacje osób odpowiedzialnych za wypełnianie sprawozdań powodują zgłaszanie „fikcyjnych miejsc” (istnieją tylko teoretycznie, a w praktyce są niedostępne dla rodziców z różnych powodów, np. remontu, bądź przekroczenia przez dziecko wieku uprawniającego do korzystania ze żłobka). Ostatnim z powodów nadwyżki liczby miejsc nad liczbą dzieci wskazywanym przez autorki badania było niedopasowanie strukturalne, wynikające z wolnych miejsc w żłobkach prywatnych przy jednoczesnym przepełnieniu publicznych (Kurowska, Szczupak 2016, str. 101-102).

Analiza populacji dzieci do lat 3 w województwie łódzkim wskazuje na wyższą tendencję spadkową -16% w 2021 w stosunku do 2012, niż ma to miejsce w kraju (-11,5% w 2021 w stosunku do 2012). Średnie roczne tempo tego spadku dla województwa łódzkiego osiągnęło w latach 2012-2021 poziom 1,9%. Obserwowana tendencja w Łódzkiem nie odbiega znacznie od tej obserwowanej w kraju, niemniej jednak jej dynamika jest znacznie większa. Dla porównania liczba dzieci w wieku żłobkowym w 2021 roku zmalała przeciętnie dla kraju o blisko 11%, podczas gdy w województwie łódzkim odnotowano spadek ich liczby o 16%. Sytuacja ta nie tłumaczy jednak braku dynamicznego rozwoju usług opieki nad dziećmi do lat 3. Województwo łódzkie zajmuje jedno z ostatnich miejsc w kraju pod względem upowszechniania opieki żłobkowej. W 2021 roku łącznie na jego terenie do żłobków uczęszczało 8 325 dzieci stanowiących zaledwie 13,6% wszystkich uprawnionych.

Rysunek 6. Liczba oraz odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Łódź odnotowuje najwyższą liczbę dzieci korzystających z opieki żłobkowej w województwie, jednak zastosowanie miary względnej tj. wskaźnika upowszechnienia opieki żłobkowej wyrażonego w odsetku dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych, uplasowało ją dopiero na 3 miejscu w województwie. Na pierwszym miejscu pod względem upowszechnienia opieki żłobkowej znalazło się miasto Skierniewice ze wskaźnikiem 28,1%, natomiast drugie miejsce zajął Piotrków Trybunalski z niewiele niższym wynikiem na poziomie 27,6%. W Łodzi odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych wyniósł 21,5% co dało jej przedostatnie (15) miejsce w kraju wśród miast wojewódzkich pod względem upowszechnienia opieki żłobkowej w 2021 roku. Analiza sytuacji w regionie wskazuje na dość mocne zróżnicowanie poziomu udziału dzieci do lat 3 objętych opieką żłobkową w powiatach województwa. Obok wspomnianych miast na prawach powiatu z najwyższymi wartościami wskaźnika upowszechnienia opieki żłobkowej, funkcjonują powiaty, dla których ta wartość nie przekracza 5% - radomszczański i sieradzki.

Porównując dane analizowanego okresu dla kraju i województwa zauważyć można, że początkowo (lata 2012-2013) odsetek dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką w żłobkach w województwie łódzkim miał wartość powyżej średniej dla Polski (4,8% - odsetek dla województw łódzkiego; 3,8% - odsetek dla Polski) natomiast w kolejnych latach 2014-2021 wskaźnik dla regionu nie przekroczył już przeciętnego poziomu dla kraju. Biorąc pod uwagę całą populację dzieci w wieku do 3 lat w województwie łódzkim zasób dostępnych miejsc jest bardzo mały. Na jedno miejsce przypada ok. 6 dzieci z uprawnionej grupy wiekowej. Dla porównania, dla Polski wartość przeciętna wynosi ok. 5 dzieci na jedno miejsce, a w województwach z największym upowszechnieniem opieki żłobkowej – dolnośląskim i opolskim 4 dzieci na jedno miejsce w analizowanych instytucjach. Za pozytywną zmianę należy jednak uznać systematyczny przyrost liczby miejsc w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w analizowanym okresie. Od 2012 roku zwiększyła się ona w województwie trzykrotnie, z 3 210 do wspomnianych wcześniej 9 678 miejsc w 2021 roku. Największy wzrost odnotowano w 2018 roku - liczba miejsc zwiększyła się wówczas, w porównaniu z rokiem poprzednim aż o 2 tys. Udostępnianie przez GUS dane wskazują na istnienie zależności pomiędzy wartością upowszechnienia opieki żłobkowej, a dominujący typem zamieszkiwanego obszaru kategoryzowanego jako wieś bądź miejscowość. Wartości dla obszarów miejskich są wyższe niż dla wiejskich - przeciętna wysokość wskaźnika dla miast

w województwie łódzkim wynosi 20,7%, natomiast dla wsi jest to zaledwie 3,7% dzieci w wieku do 3 lat objętych opieką żłobkową.

Wykonane analizy wskazują na systematyczne obniżanie się tempa wzrostu udziału liczby dzieci objętych opieką żłobkową w populacji osób w wieku do lat 3 w województwie łódzkim. Wprawdzie bilansując wynik tylko dla łódzkiego, zaobserwować można systematyczny przyrost miejsc świadczenia analizowanej usługi, jednak jest on znacznie wolniejszy od średniej dla kraju. Łódzkie coraz bardziej oddala się od pozycji lidera i istnieje duże prawdopodobieństwo, że w kolejnych latach utraci 11 miejsce i tak plasujące je za połową „peletonu”. Sytuacja nie byłaby niepokojąca, gdyby spowolnionemu tempu wzrostu liczby miejsc w instytucjonalnych formach opieki nad dziećmi towarzyszył znaczny wzrost usług o charakterze indywidualnym (nianie, opiekunowie dzienni). Niestety, również ta forma przeżywa kryzys rozwoju. Wprawdzie liczba dziennych opiekunów rośnie, jednak w 2021 roku osiągnęła poziom zaledwie 37 osób zajmujących się omawianą formą usługi. Liczba niań natomiast maleje, w stosunku do 2015⁶³ roku ich liczba obniżyła się o połowę (z 384 pracujących w 2015 roku do 184 w 2021 r.). Sugeruje to konieczność podjęcia działań stymulujących rozwój różnych form opieki nad dziećmi do lat 3.

Sytuacja demograficzna kraju i regionu wyraźnie wskazuje na rosnącą potrzebę stymulowania dzietności oraz uruchamiania niewykorzystanych zasobów pracy. Oczywiście potrzebna jest wnikliwa analiza struktury wspomnianych zasobów i określenie udziału osób niepracujących z uwagi na sprawowanie opieki nad najmłodszymi członkami rodziny, jednak już z wcześniej prowadzonych badań wynika, iż opieka nad dziećmi lub innymi osobami zależnymi jest częstą przyczyną bierności zawodowej kobiet. W 2013 roku aż 17% biernych zawodowo kobiet i tylko 2% mężczyzn deklaroowało, iż przyczyną braku zatrudnienia jest konieczność opieki nad dziećmi lub innymi osobami. Jednocześnie z tych samych badań wynika, iż grupa nigdy niepracujących kobiet jest znacznie mniejsza niż grupa nigdy niepracujących mężczyzn (odpowiednio 19% i 27% osób biernych zawodowo). Wynik ten pozwala wnioskować, że to kobiety, pomimo niższej aktywności zawodowej, częściej skłonne są do podejmowania zatrudnienia niż mężczyźni (Żmurkow-Poteralska 2017, str. 74). Analizy prowadzone w krajach UE potwierdzają wniosek o istnieniu silnej korelacji pomiędzy dostępnością opieki instytucjonalnej dla dzieci do 3 lat, mierzoną liczbą uczęszczających do nich dzieci,

⁶³ Od 2015 roku GUS publikuje dane na temat niań i dziennych opiekunów.

a prawdopodobieństwem pracy kobiet, w szczególności tych z niskim i średnim poziomem wykształceniem (Del Boca, Pasqua i Pronzato 2009, za: Kurowska 2010, s.13).

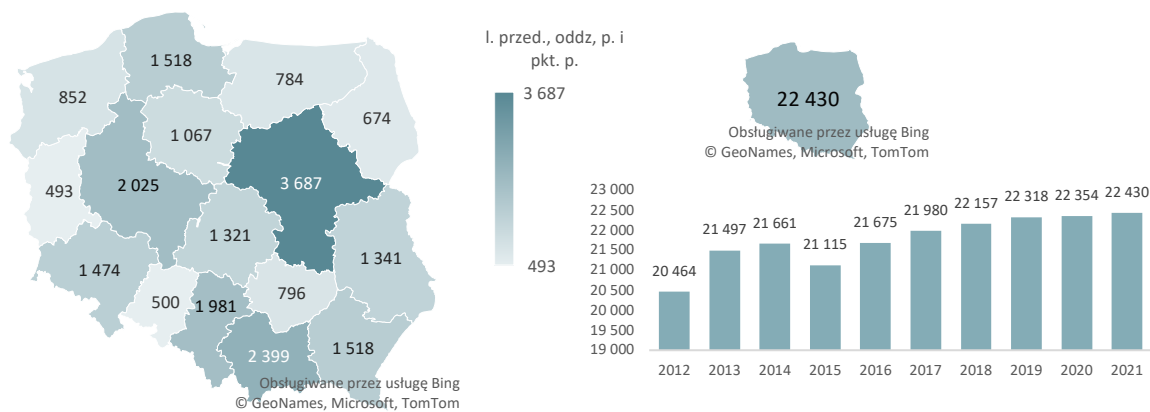
Choć w analizach nie podejmuję kwestii korzyści płynących ze stosowania nieinstytucjonalnych form dziennej opieki nad dziećmi do lat trzech, to zdecydowana przewaga instytucji budzi w mojej ocenie poważne obawy co do ich adekwatności w stosunku do rzeczywistych potrzeb rodzin oraz faktycznych możliwości upowszechniania, szczególnie na terenach mniej zurbanizowanych. Województwo łódzkie ma w większości charakter wiejski i być może polityka nastawiona na rozwój bardziej elastycznego, subsydiarnego podejścia, przyczyniłaby się do wzrostu upowszechnienia opieki nad dziećmi do lat 3. Narzędziem przydatnym do realizacji tego celu mogą być programy rozwijane na szczeblu regionalnym i krajowym umożliwiające finansowanie różnych form opieki, które obecnie wydają się być niewystarczające w stosunku do znacznych potrzeb województwa w tym zakresie.

2.1.2 Wychowanie przedszkolne

Zgodnie z wnioskami zawartymi w przytaczanym w rozdziale I raporcie EACEA z 2009 roku pn. *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych* nadrzędnym celem rozwoju usług wychowania przedszkolnego jest przygotowanie dzieci do skutecznego wykorzystania oferty edukacyjnej szkół oraz wyrównanie szans rozwojowych w szczególności dzieciom ze środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym. Nowoczesne programy wychowawcze proponowane przez przedszkola stanowią najbardziej efektywne podejście wspierające rozwój umiejętności poznawczych, kompetencji społecznych oraz emocjonalnych dzieci, a ich implementacja zwielaokrotnia późniejszą inwestycję w system szkolny (EACEA 2009, s. 17). Konieczność rozwoju tego typu usług społecznych podkreślano w licznych dokumentach strategicznych w tym m.in. w Strategii: Europa 2020, której jednym ze zrealizowanych celów (już w 2016 roku) było osiągnięcie 95% poziomu udziału dzieci w wieku od 4 lat do wieku, w którym występuje obowiązek szkolny, uczestniczących w edukacji przedszkolnej (Komisja Europejska 2019, s. 77). Należy jednak podkreślić istnienie znacznych różnic w tym zakresie pomiędzy poszczególnymi krajami członkowskimi. Polska, choć systematycznie rozwija zasoby instytucjonalne, jak i oferowaną przez nie liczbę miejsc przedszkolnych, nadal nie osiągnęła tego poziomu (w 2021 roku odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym wyniósł 90,4%). Łączna liczba instytucji świadczących usługi wychowania przedszkolnego (przedszkoli, oddziałów

przedszkolnych i punktów przedszkolnych) wyniosła w Polsce w 2021 roku 22,4 tys. (Rysunek 7) i była wyższa od tej notowanej w 2012 roku o 9,6%.

Rysunek 7. Łączna liczba przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i punktów przedszkolnych w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Przez większość lat analizowanego okresu liczba placówek wychowania przedszkolnego systematycznie rosła. Wyjątek stanowił 2015 rok, w którym w wyniku decyzji o obniżeniu wieku obowiązku szkolnego, ich liczba w stosunku do 2014 roku zmniejszyła się o 0,5 tys. placówek. W kolejnym roku decyzję o wcześniejszym rozpoczynaniu edukacji szkolnej przez 6 latki cofnięto, a zmiany anulowano⁶⁴. Łącznie w Polsce w 2021 roku funkcjonowało 22,4 tys. placówek wychowania przedszkolnego. Największą ich liczbę odnotowano w województwie mazowieckim – 3,7 tys. natomiast najmniej placówek funkcjonowało w województwach lubuskim i opolskim 0,5 tys. W Polsce wychowaniem przedszkolnym⁶⁵ obejmowane są dzieci w wieku od 3 lat do końca roku szkolnego, w którym ukończą 7 lat, a sześciolatki dodatkowo zobowiązane są do odbycia obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 31 ust. 4, 5, 8 Ustawy Prawo oświatowe)⁶⁶. Zadaniem własnym gminy jest umożliwienie realizacji zarówno prawa do korzystania z wychowania przedszkolnego realizowanego w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania

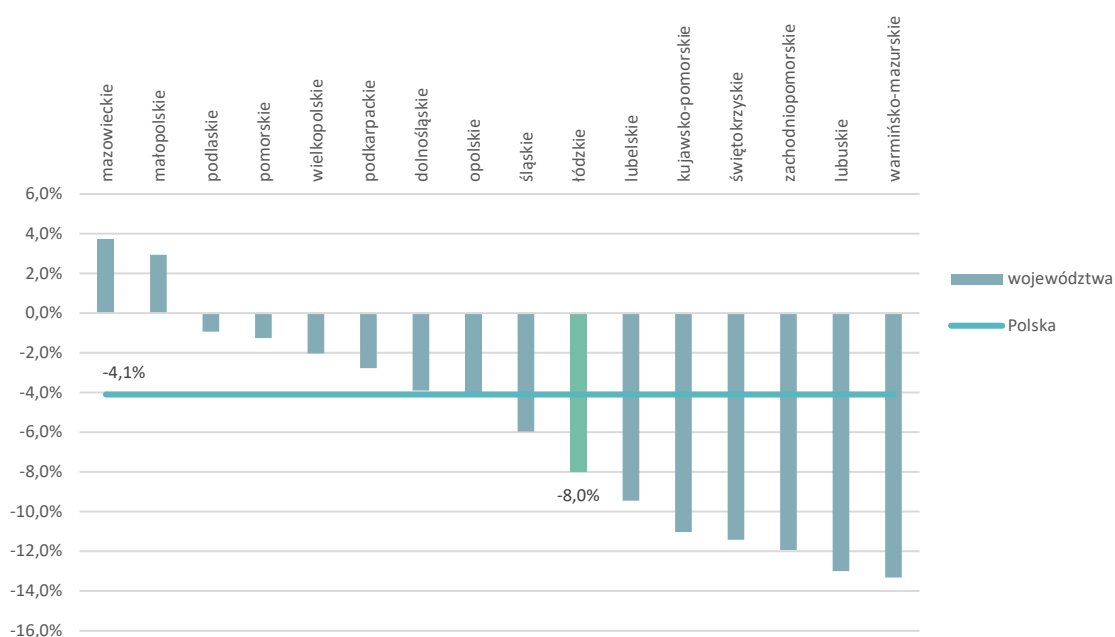
⁶⁴ W roku szkolnym 2014/2015 połowa dzieci w wieku 6 lat (urodzonych między 1 stycznia 2008 r. a 30 czerwca 2008 r.) została objęta obowiązkiem szkolnym. Dzieci urodzone między 1 lipca 2008 r. a dnia 31 grudnia 2008 r. mogły rozpocząć naukę w szkole na wniosek rodziców. W roku szkolnym 2015/2016 wszystkie dzieci w wieku 6 lat zostały objęte obowiązkiem szkolnym, natomiast w kolejnym roku szkolnym 2016/2017 obowiązek ten zniesiono (Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw - Dz. U. 2013 r. poz. 1265, 2016 r. poz. 35, 2017 r. poz. 60).

⁶⁵ „Dane dotyczące wychowania przedszkolnego dotyczą dzieci przebywających w placówkach (łącznie z dziećmi przebywającymi przez cały rok szkolny w placówkach wykonujących działalność leczniczą) w danym roku sprawozdawczym według stanu na dzień 30 września” – źródło: BDL GUS.

⁶⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 900.

przedszkolnego (zespołu wychowania przedszkolnego i punktu przedszkolnego⁶⁷), jak i zapewnienie warunków do realizacji obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego. W efekcie, w oparciu o dostępne dane, gminy muszą zaplanować odpowiednią do liczby uprawnionych dzieci liczbę miejsc uwzględniając zachodzące zmiany demograficzne.

Rysunek 8. Zmiana liczby dzieci w wieku od 3 do 6 lat w 2021 roku w porównaniu do roku 2012 (w %)



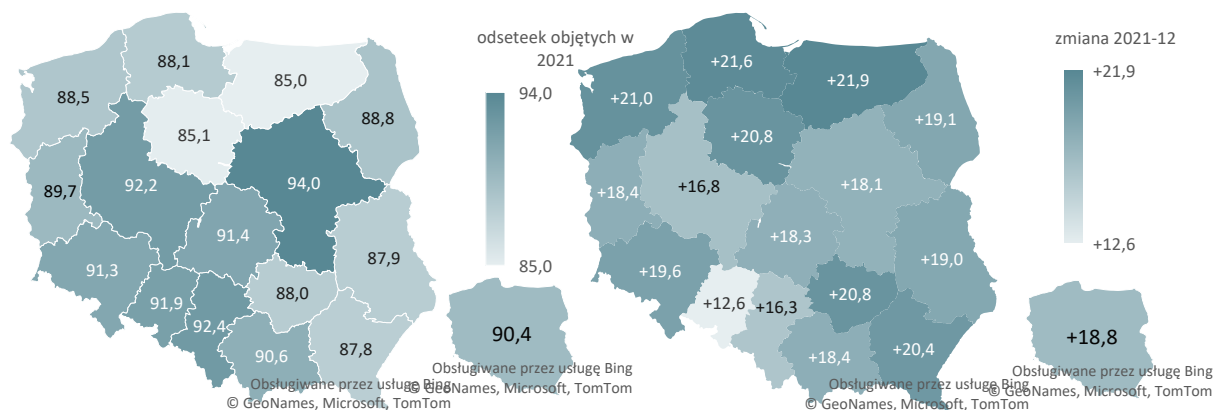
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Większość gmin w Polsce w procesie projektowania inwestycji i tworzenia oferty usług wychowania przedszkolnego brać musi pod uwagę zmniejszające się zasoby populacji dzieci uprawnionych do korzystania z nich. Niemal wszystkie województwa (poza mazowieckim i małopolskim) odnotowały spadek liczby dzieci w wieku od 3 do 6 lat w 2021 r. w porównaniu do 2012 roku. Średnia dla Polski wyniosła -4,1%, ale w niektórych województwach spadki te osiągnęły poziom nawet -13% (województwo warmińsko-mazurskie i lubuskie). W województwie łódzkim sytuacja była nieco lepsza, jednak nadal poniżej średniej dla kraju (o 4 p. proc). W przedstawionej na poniższym rysunku wizualizacji (Rysunek 9) za dzieci w wieku przedszkolnym uznałam osoby w wieku od 3 do 6 lat. Wynika to zarówno z przepisów,

⁶⁷ Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (Dz. U. z 2020 r. poz. 1520).

jak i przyjętych założeń, zgodnie z którymi pomimo istnienia dopuszczonych prawem wyjątków, wszelkie analizy oparłam o ogólne zasady wyznaczone przepisami prawa.

Rysunek 9. Odsetek dzieci objętych opieką w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych (w szkołach podstawowych) oraz w innych formach wychowania przedszkolnego w 2021 roku w Polsce (w%) oraz zmiana ich udziału w 2021 roku w stosunku do 2012 roku w p. proc.

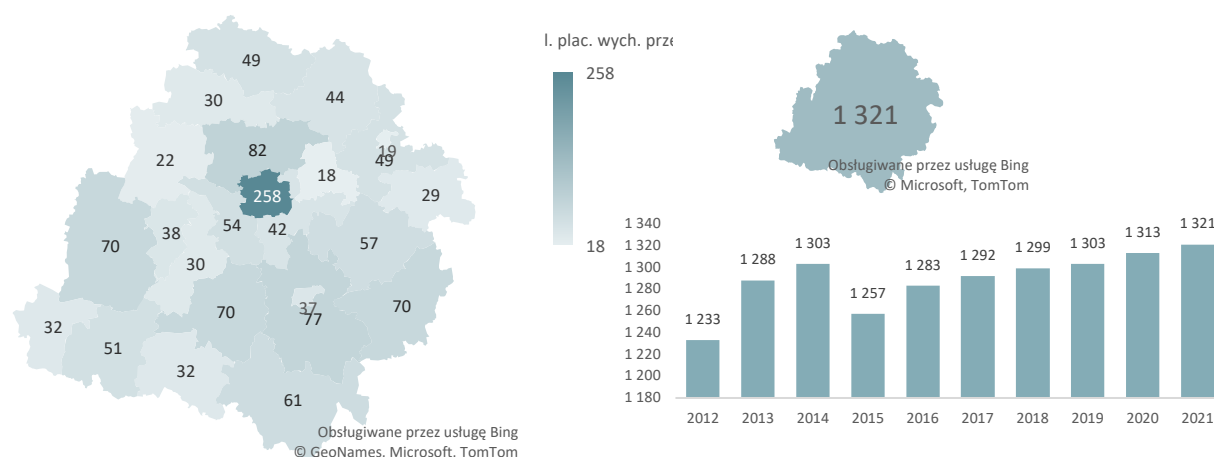


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Polska w 2021 roku znajdowała się na 18 miejscu wśród krajów Unii Europejskiej pod względem udziału w wychowaniu przedszkolnym dzieci od 3 lat do wieku, w którym występuje obowiązek szkolny (Eurostat, EDUC_UOE_ENRA22). Największy odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w 2021 roku odnotowało województwo mazowieckie (94%), natomiast najniższe wartości tego wskaźnika zaobserwowano w województwie warmińsko-mazurskim (85%) oraz kujawsko-pomorskim (85,1%). Te dwa ostatnie województwa są jednocześnie w grupie liderów dokonujących zmiany w zakresie liczby dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w liczbie dzieci do tego uprawnionych – województwo warmińsko-mazurskie odnotowało najwyższy w Polsce przyrost odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (+21,9 p. proc.) w 2021 roku w stosunku do roku 2012, a województwo kujawsko-pomorskie znalazło się na czwartym miejscu rankingu województw z najwyższym przyrostem odsetka dzieci uczestniczących w wychowaniu przedszkolnym (+20,8 p. proc.). Najniższy przyrost odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym zaobserwowano w województwie opolskim (+12,6%) odnotowującym w 2021 roku poziom 91,9% wartość analizowanego udziału. Istnieją co najmniej dwie zmienne znacząco różnicujące omawianą populację korzystających z wychowania przedszkolnego – wiek oraz miejsce zamieszkania. Starsze grupy wiekowe (m.in. ze względu na obowiązek odbycia przygotowania przedszkolnego) częściej stanowią odbiorców usługi wychowania przedszkolnego niż ich

młodzi koledzy - np. 97,1% polskich sześciolatków objętych jest wychowaniem przedszkolnym, podczas gdy w grupie dzieci w wieku 3-4 lata udział ten wynosi zaledwie 85,1%. Na obszarach wiejskich odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli jest niższy niż ten notowany w miastach, jednak w przypadku tych danych należy wziąć po uwagę praktykę korzystania przez rodziców z przedszkoli znajdujących się poza ich stałym miejscem zamieszkania (np. w gminie, w której rodzice pracują), co w połączeniu np. z procesami suburbanizacji skutkuje nadreprezentacją upowszechnienia przedszkolnego w miastach. W województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowało łącznie 1 321 placówek wychowania przedszkolnego, do których uczęszczało 84 374 dzieci.

Rysunek 10. Łączna liczba w przedszkoli, oddziałów przedszkolnych (w szkołach podstawowych) oraz w innych form wychowania przedszkolnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021



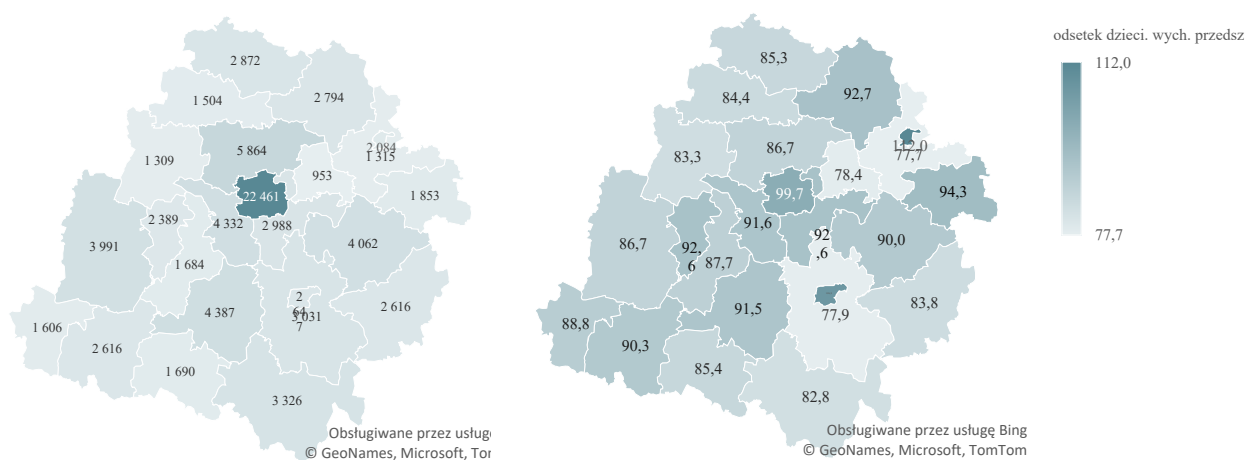
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Liczba placówek wychowania przedszkolnego w województwie łódzkim w latach 2012-2021 niemal przez cały okres rosła, jednak podobnie jak miało to miejsce w całej Polsce, w 2015 roku w wyniku wprowadzanych zmian ustawowych, nastąpił spadek ich liczby o 46 instytucji. Samorządy lokalne potrzebowały 4 lat, aby odbudować zasoby instytucjonalne i osiągnąć w 2019 roku poziomu notowany w roku poprzedzającym zmiany. Łącznie w 2021 roku w stosunku do 2012 liczba placówek wzrosła o 7,1%. Najwięcej instytucji wychowania przedszkolnego w 2021 roku funkcjonowało na terenie Łodzi – 258, natomiast najmniejsza ich liczba zlokalizowana była w powiecie brzezińskim. Wszystkie samorządny gminne posiadają na swoim terenie co najmniej jedno przedszkole. Niestety nie ma możliwości przeprowadzania analizy liczby dostępnych w nich miejsc przedszkolnych. Główny Urząd Statystyczny od 2019

roku nie podaje informacji o miejscach w przedszkolach i innych formach wychowania przedszkolnego argumentując swoją decyzję pojawiającymi się nieścisłościami w danych zbieranych i przekazywanych przez System Informacji Oświatowej⁶⁸. Wśród instytucji świadczących usługi wychowania przedszkolnego dominują przedszkola stanowiące 55,4% ogółu jednostek (732 placówki). Na drugim miejscu znalazły się oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, których odsetek w strukturze omawianych typów instytucji wyniósł 36,2%. Punkty przedszkolne to 6,4% instytucji (85 placówek), przedszkola specjalne 1,6% (21 placówek), natomiast zespoły wychowania przedszkolnego to zaledwie 0,4% zasobów instytucji (5 placówek).

Łącznie w 2021 roku w województwie łódzkim z usług instytucji świadczących opiekę i wychowanie korzystało 84,4 tys. dzieci w wieku od 3 do 6 lat stanowiąc 91,4% populacji osób w wieku przedszkolnym (Rysunek 11).

Rysunek 11. Liczba oraz odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w powiatach województwa łódzkiego w 2021 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Choć wśród powiatów największą nominalną liczbę dzieci uczęszczających do przedszkoli odnotowano w Łodzi, to najwyższy odsetek osób objętych wychowaniem przedszkolnym

⁶⁸ System informacji oświatowej to zbiór baz danych służących do gromadzenia informacji o szkołach, placówkach oświatowych, nauczycielach oraz uczniach, działający na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o systemie informacji oświatowej (Dz.U. z 2022 r. poz. 2597), oraz rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 9 sierpnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych gromadzonych w bazach danych oświatowych, zakresu danych identyfikujących podmioty prowadzące bazy danych oświatowych, terminów przekazywania danych między bazami danych oświatowych oraz wzorów wydruków zestawień zbiorczych (Dz.U. z 2012 r. poz. 957, ze zm.).

zaobserwowano w 2021 roku w Skierniewicach (112%) i Piotrkowie Trybunalskim (106,9%). Łódź wśród powiatów uplasowała się na trzecim miejscu, osiągając wartość wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego na poziomie 99,7%. Analiza sytuacji na poziomie gmin zlokalizowanych na terenie województwa łódzkiego ujawniła istnienie łącznie 19 samorządów, w których liczba dzieci korzystająca z usług wychowania przedszkolnego jest wyższa niż populacja osób w wieku przedszkolnym zamieszkujących jej teren. Wśród gmin z największą nadwyżką liczby dzieci korzystających z usług przedszkoli zlokalizowanych na jej terenie na pierwszym miejscu znalazła się Rawa Mazowiecka (gmina miejska) ze wskaźnikiem na poziomie 132,5%, natomiast na drugim gmina wiejska – Nowosolna z wartością na poziomie 125,3% odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym. Wśród tych 19 gmin odnotowujących wspomnianą nadwyżkę większość (13) to gminy miejskie, natomiast 2 to gminy wiejskie, a 4 to gminy miejsko-wiejskie. Jest to interesujący wynik w kontekście ogólnej tendencji większego upowszechnienia wychowania przedszkolnego wśród dzieci zamieszkujących miasta. W 2021 roku na terenie województwa łódzkiego 68,6% dzieci zamieszkujących gminy wiejskie było objętych wychowaniem przedszkolnym, podczas gdy wskaźnik ten dla dzieci miejskich wyniósł 108,4%. Tak duża dysproporcja wynika nie tylko z niższego upowszechnienia wychowania przedszkolnego na terenach wiejskich, ale i z tendencji umieszczania dzieci z terenów wiejskich w przedszkolach zlokalizowanych w miastach.

Wyniki te w połączeniu z danymi dotyczącymi struktury wiekowej dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym wskazują na konieczność intensyfikacji działań zmierzających do zapewnienia większej ilości miejsc dla młodszych dzieci (3-4 letnich), ze szczególnym uwzględnieniem tych zamieszkujących tereny wiejskie. Należy jednak oprócz planowane inwestycje na dogłębnych analizach sytuacji w poszczególnych gminach, gdyż, jak pokazują dane dotyczące m.in. gminy Nowosolna (125% wskaźnika upowszechnienia opieki przedszkolnej) i Lipiec Reymontowskich (116,2% wskaźnika upowszechnienia opieki przedszkolnej) są w województwie łódzkim obszary wiejskie, na których problem braku dostępności miejsc nie występuje (BPPWŁ 2023). Wstępne wyniki prowadzonego w 2023 roku przez Biuro Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego badania dotyczącego potrzeb wybranych gmin w zakresie edukacji przedszkolnej, wskazują na brak możliwości oparcia planowania wyłącznie na wskaźniku upowszechnienia wychowania przedszkolnego. Rodzice często korzystają bowiem z możliwości wyboru przedszkola poza swoją gminą (gdy w wybranej placówce są dostępne miejsca), a robią to przede wszystkim w sytuacji, gdy pracują

poza swoim stałym miejscem zamieszkania oraz gdy godziny pracy przedszkoli położonych na terenie macierzystej gminy są niedopasowane do ich potrzeb (najczęściej, gdy przedszkola oferują opiekę tylko przez 5 wymaganych prawem oświatowym bezpłatnych godzin dziennie). Rodzice niejednokrotnie preferują też placówki prywatne lub instytucje umieszczone na terenach miejskich w oparciu o przekonanie o wyższej jakości oferowanych przez nie usług, od tych jakimi charakteryzują się przedszkola wiejskie⁶⁹. W efekcie często zdarza się sytuacja, w której gminy z niskim odsetkiem udziału dzieci w wieku 3-6 lat w edukacji przedszkolnej, mają wolne miejsca w placówkach wychowania przedszkolnego (BPPWŁ 2023). Autorzy przywoływanego badania podkreślają również, że powodem niskiego upowszechnienia wychowania przedszkolnego w gminach wiejskich są nie tylko wskazane przesłanki logistyczne, ale również m.in. uwarunkowania światopoglądowe związane z utrzymywaniem się przekonań o wyższości wychowania w środowisku rodzinnym nad instytucjonalnym, szczególnie w kontekście prób upowszechniania przedszkolnego w grupie młodszych – 3-4 letnich dzieci. Nie ma jednak wątpliwości, że dysproporcje w wychowaniu przedszkolnym pomiędzy dziećmi miejskim i wiejskimi, stanowią niepokojące zjawisko i wymagają rozwoju działań zmierzających do zwiększenia dostępności miejsc wychowania przedszkolnego dla dzieci wiejskich. Nie dla każdej gminy rozwiązaniem będzie tworzenie nowych instytucji, ale każda z nich uwzględnić musi w swoim budżecie konieczność zapewnienia dziecku takiej usługi.

Podsumowując należy zauważyć, że w województwie łódzkim istnieją znaczne zróżnicowania terytorialne w dostępie do miejsc wychowania przedszkolnego mające wielowymiarowe przyczyny, dlatego budowane przeze mnie narzędzie wyznacza cele w oparciu o demograficzne uwarunkowania poszczególnych gmin i powiatów. Zastosowana metoda nie pozwala niestety na uwzględnienie specyficznych uwarunkowań funkcjonalnych poszczególnych jednostek terytorialnych, jednak nie stanowi to znaczącej wady, z uwagi na uwarunkowania prawne obligujące władze gmin do zapewnienia dostępu do wychowania przedszkolnego swoim

⁶⁹ Rodzice umieszczają dzieci w placówkach miejskich „ponieważ uznają ich ofertę za lepszą – zgodnie z domniemaną prawidłowością, iż im większa gmina, tym większa podaż wyspecjalizowanych pracowników (co ma duże znaczenie zwłaszcza w przypadku dzieci ze szczególnymi potrzebami edukacyjnymi). Ale chodzi tu też po prostu o dostępność nauki języków obcych i inne zajęcia dodatkowe, jak również możliwość korzystania przez dziecko wraz z grupą przedszkolną z oferty kulturalnej ośrodków miejskich. Rodzice mogą też preferować przedszkola tzw. samodzielne, czyli funkcjonujące niezależnie od innej placówki edukacyjnej. Natomiast w gminach wiejskich placówki wychowania przedszkolnego połączone są szkołami podstawowymi. Taka sytuacja, gdy kilkulatek miałby iść do dużej placówki, do której uczęszczają też dzieci do wieku nastoletniego, gdzie są wspólne szatnie i toalety dla przedszkolaków i uczniów, może okazać się nie do zaakceptowania i powodować poszukiwanie przez rodziny placówek o bardziej kameralnym charakterze przeznaczonych tylko dla dzieci w wieku przedszkolnym” (BPPWŁ 2023).

mieszkańcom. Ostatecznie bowiem to budżet jednostki terytorialnej, z której pochodzi dziecko, zostanie obciążony opłatą wynikającą ze świadczenia tej usługi w innej niż macierzysta gmina placówce. Czasem takie rozwiązanie bywa korzystne, szczególnie w przypadku umieszczenia dziecka w placówce niepublicznej otrzymującej 75% podstawowej kwoty dotacji, jednak zdarzają się też sytuacje ponoszenia przez gminę kosztów znacznie powyżej jej możliwości finansowych⁷⁰. Bez względu na ostateczne miejsce umieszczenia dziecka gmina zaplanować musi taką usługę i wiedza na temat liczby dzieci jaka będzie w przyszłości uprawniona do korzystania z niej stanowić powinna podstawę podejmowania decyzji organizacyjnych oraz inwestycyjnych. Nie ma możliwości dostarczania gminom ostatecznych i pewnych rozwiązań, jednakże narzędzie stanowić będzie podstawową przesłankę, której poszerzenie o kontekstowe uwarunkowania pozwoli na efektywne planowanie gminnych usług.

2.1.3 Szkolnictwo podstawowe

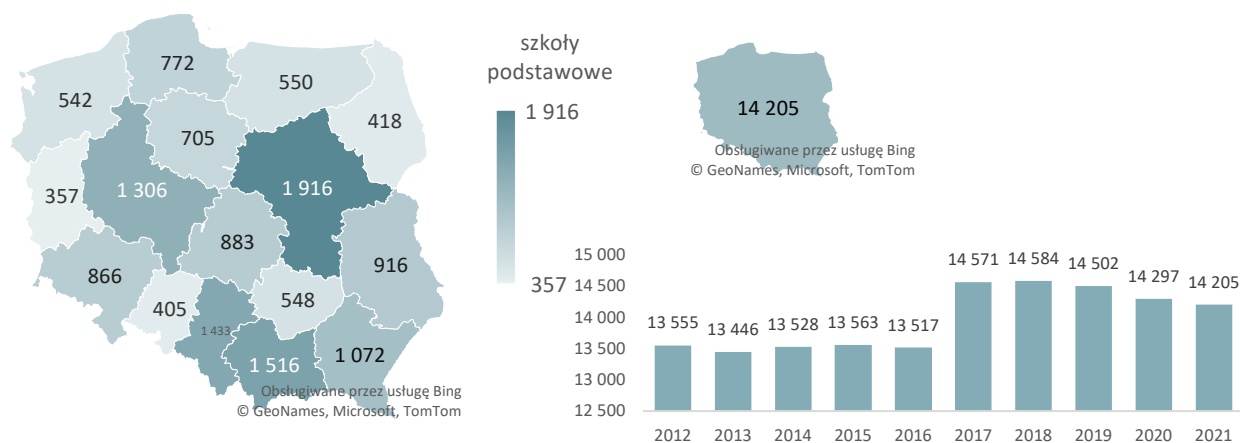
Jakość infrastruktury, usługi publiczne i edukacja to ważne czynniki umożliwiające wzrost produktywności regionów (Capello 2014, s 244). Prowadzone od lat 60 analizy modeli wzrostu gospodarczego znaczącą rolę przypisują kapitałowi ludzkiemu i roli jaką na jego jakość wywiera edukacja finansowana przez sektor publiczny (Arndt 1987). Jednocześnie wielkość i jakość kapitału ludzkiego warunkowana jest nie tylko poziomem wykształcenia i umiejętności, ale także stanem i strukturą demograficzną populacji. Z badań Mikołaja Herbsty wynika, iż istnieje zależność pomiędzy zasobami i przyrostem kapitału ludzkiego, a poziomem dochodu i tempem rozwoju gospodarczego subregionów w Polsce (Herbst 2007). Niezwykle istotne dla rozwoju regionalnego jest więc inwestowanie w rozwój i jakość tego kapitału. Pierwszymi etapami na jakich w sposób instytucjonalny możliwa jest stymulacja tego rozwoju to wspomniana wcześniej edukacja przedszkolna czy nawet opieka nad dziećmi do lat 3, po których następuje kluczowy z punktu widzenia prowadzonej polityki oświatowej Polski i celu związanego z rozwojem kapitału ludzkiego, etap edukacji na poziomie szkoły podstawowej.

⁷⁰ Zgodnie z Ustawą o finansowaniu zadań oświatowych gminy mają obowiązek zwrotu kosztów utrzymania dziecka w przedszkolu znajdującym się poza jej terenem do wysokości podstawowej kwoty dotacji ustalonej przez każdą gminę indywidualnie. Efektem jest występowanie zależności pomiędzy wielkością budżetu i zamożnością gminy, a środkami jaka dana jednostka terytorialna przeznaczy na ową podstawową kwotę dotacji. W konsekwencji dalece niekorzystna wydaje się sytuacja, w której dzieci z gmin wiejskich o relatywnie niskim budżecie w stosunku np. do budżetu pobliskiego miasta, uczęszczają do placówek wychowania przedszkolnego w gminie posiadającej większe środki finansowe. Wówczas gmina wiejska ponosi koszt utrzymania swoich mieszkańców w placówkach innej gminy zgodnie ze stawką przez nią wyliczoną – a koszt ten bywa znacząco wyższy od podstawowej kwoty dotacji w gminie zamieszkania dziecka (BPPWŁ, 2023).

Organizacja nauki na tym poziomie stanowi zadanie własne gminy (podobnie jak prowadzenie przedszkoli), natomiast większość kolejnych etapów nauki przypisana jest do zadań powiatowych, w skład których wchodzi przede wszystkim prowadzenie szkół ponadpodstawowych i szkół specjalnych oraz ośrodków szkolno-wychowawczych. Z uwagi na bezpośrednie przypisanie zadań szkolnictwa podstawowego gminom, włączyłam je do opracowywanych przez mnie prognoz zapotrzebowania na usługi. Pozwala to na dokonanie szerszej oceny możliwości gmin i oszacowanie ich zaangażowania w finansowanie powszechnych usług dla dzieci i młodzieży. Za populację dzieci uprawnionych do korzystania z usług oświatowych na poziomie podstawowym przyjąłam osoby w wieku od 7 do 14 lat zgodnie z ogólnie przyjętymi zasadami, pomijając wyjątki dopuszczone prawem i zasadami promocji na kolejne poziomy nauczania.

W Polsce w 2021 roku funkcjonowało łącznie 14,2 tys. szkół podstawowych, do których uczęszczało 3,1 mln uczniów. Z uwagi na zmiany ustawowe, liczba omawianych placówek podlegała w latach 2012-2021 znacznym wahaniom, na które ponadto wpływ miały również zmiany demograficzne.

Rysunek 12. Łączna liczba szkół podstawowych w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku

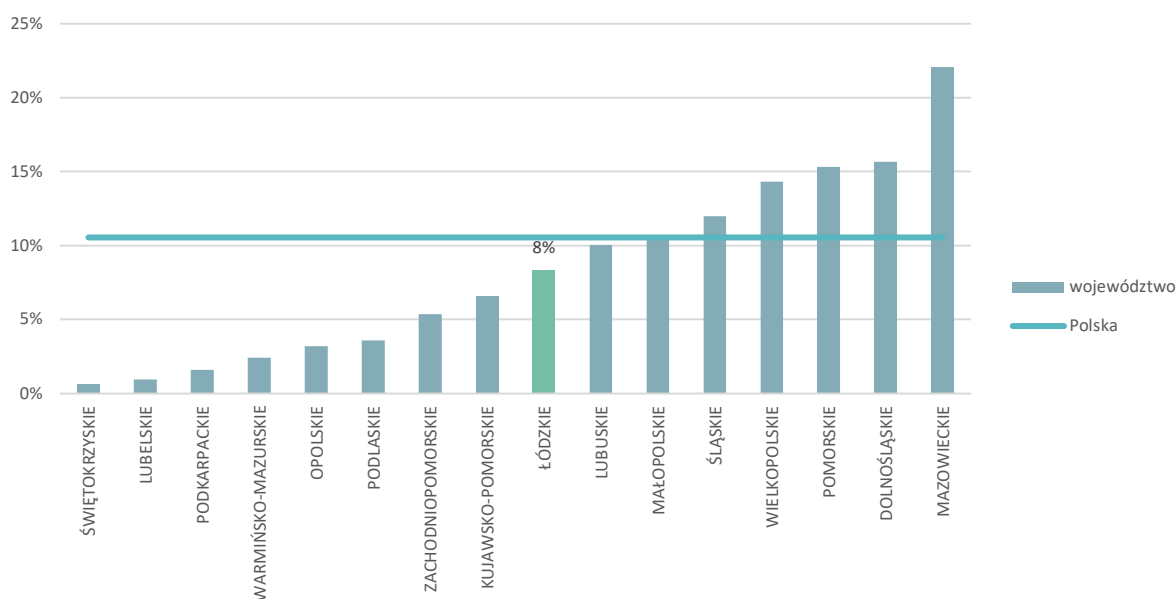


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Znaczny wzrost liczby szkół podstawowych w 2017 roku wynikał z decyzji rządu o likwidacji gimnazjów powstałych w wyniku reformy oświatowej z 1999 roku. W 2017 roku przywrócono osiem klas w szkołach podstawowych, na wzór systemu istniejącego od 1961 roku w komunistycznej Polsce. W efekcie w miejsce wielu ze zlikwidowanych gimnazjów powołano

szkoły podstawowe zwiększając tym samym ich liczbę o 1 054 placówki w stosunku do 2016 roku. Jednak w kolejnych latach w większości województw powoli zmniejszała się liczebność szkół podstawowych w efekcie czego w 2021 roku na terenie Polski pozostało 14 205 placówek. Największa liczba szkół podstawowych funkcjonowała w województwie mazowieckim (1 916 – 13% ogółu szkół w Polsce), małopolskim (1 516 – 11%) i śląskim (1 433 – 10%), natomiast najmniejszą liczbę szkół prowadziły samorzady terytorialne z województwa lubuskiego (357 – 2,5%), opolskiego (405 – 3%) i podlaskiego (418 – 3%). Wynika to oczywiście przede wszystkim z wielkości populacji dzieci zamieszkujących poszczególne województwa, ale także z wielkości poszczególnych szkół mierzonej np. przeciętną liczbą oddziałów przypadających na jedną placówkę oświatową. W przeciwieństwie do populacji dzieci uprawnionych do korzystania z usług opieki żłobkowej i przedszkolnej populacja użytkowników usług oświatowych na poziomie podstawowym (osób w wieku 7-14 lat) ulegała w latach 2012-2021 zwiększeniu.

Rysunek 13. Zmiana liczby dzieci w wieku od 7 do 14 lat w 2021 roku w porównaniu do roku 2012 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Dla władz samorządowych informacja na temat liczby dzieci uprawnionych do korzystania z usług oświatowych stanowi kluczową przesłankę umożliwiającą efektywne planowanie budżetu. Oświata i wychowanie stanowią bowiem około 1/3 wszystkich wydatków jednostek

samorządu terytorialnego (NIK 2022, s. 7)⁷¹, a wydatki na szkolnictwo podstawowe absorbują niemal połowę budżetu przeznaczanego na oświatę i wychowanie. W 2021 zgodnie z danymi GUS, na szkolnictwo podstawowe przeznaczono 43,2% środków budżetów jednostek samorządu terytorialnego wydatkowanych na oświatę i wychowanie⁷² (GUS 2022, s. 19). We wszystkich województwach w 2021 roku odnotowano wzrost populacji osób w wieku od 7 do 14 lat w stosunku do 2012 roku, jednak zróżnicowanie wielkości zaobserwowanych przyrostów było znaczne. W województwie mazowieckim liczba osób w wieku odpowiadającym omawianemu poziomowi nauczania wzrosła w 2021 roku w stosunku do 2012 roku o 22%, podczas gdy analogiczny wskaźnik dla województwa świętokrzyskiego wyniósł zaledwie 1%. W województwie łódzkim odnotowano przyrost na poziomie 8% i był to wynik nieco gorszy niż średnia dla kraju wynosząca 11%.

Ważnym wskaźnikiem umożliwiającym ocenę stopnia upowszechnienia kształcenia jest współczynnik skolaryzacji. GUS udostępnia dane na ten temat w podziale na współczynnik skolaryzacji netto i brutto. Różnica pomiędzy nimi polega na tym, że w przypadku skolaryzacji brutto liczba uczących się traktowana jest bez uwzględniania danej grupy wieku – pod uwagę brani są wszyscy uczący się na danym poziomie kształcenia (bez względu na wiek), podczas gdy współczynnik skolaryzacji netto uwzględnia w przypadku populacji osób uczących się określoną dla danego poziomu nauczania grupę wieku. Współczynnik skolaryzacji brutto⁷³ dla szkół podstawowych wyniósł w 2021 roku w Polsce 95,7% i był niższy od odnotowanego w 2012 roku o 3,4 p. proc. W przypadku współczynnika skolaryzacji netto⁷⁴ zaobserwowano w 2021 roku w stosunku do 2012 nieznaczny wzrost – o 1 p. proc. w efekcie czego jego wartość wyniosła 93%.

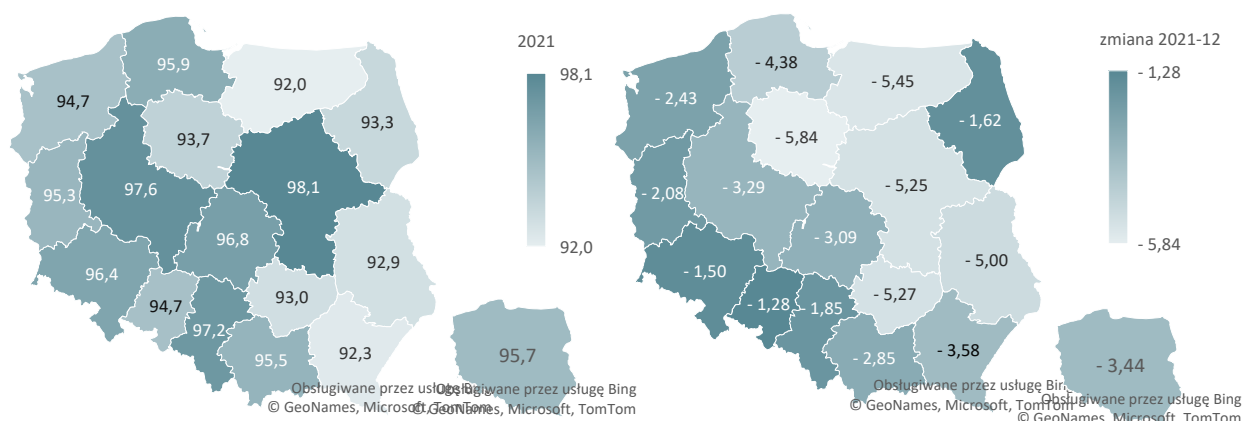
⁷¹ Dane NIK obejmowały informacje zawarte w sprawozdaniach budżetowych z lat 2017–2020 i za III kw. 2021 r. obejmujące dochody zaklasyfikowane w rozdziale 75801 – Część oświatowa subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, a także dochody zaklasyfikowane w paragrafach dotyczących dotacji w dziale 801 – Oświata i wychowanie oraz w dziale 854 – Edukacyjna opieka wychowawcza. W zakresie wydatków autorzy wzięli pod uwagę wszystkie wydatki zakwalifikowane do działów 801 i 854 (NIK 2022, s. 7).

⁷² Dział 801 „Oświata i wychowanie” oraz dział 854 „Edukacyjna opieka wychowawcza” według Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.).

⁷³ Współczynnik skolaryzacji brutto - relacja liczby osób uczących się (stan na początku roku szkolnego) na danym poziomie kształcenia (niezależnie od wieku) do liczby ludności (stan w dniu 31 grudnia) w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania (GUS 2022).

⁷⁴ Współczynnik skolaryzacji netto - relacja liczby osób uczących się (stan na początku roku szkolnego) na danym poziomie kształcenia (w danej grupie wieku) do liczby ludności (stan w dniu 31 grudnia) w grupie wieku określonej jako odpowiadająca temu poziomowi nauczania (GUS 2022).

Rysunek 14. Współczynnik skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych w 2021 roku w Polsce (w%) oraz jego zmiana w 2021 roku w stosunku do 2012 roku w p. proc.



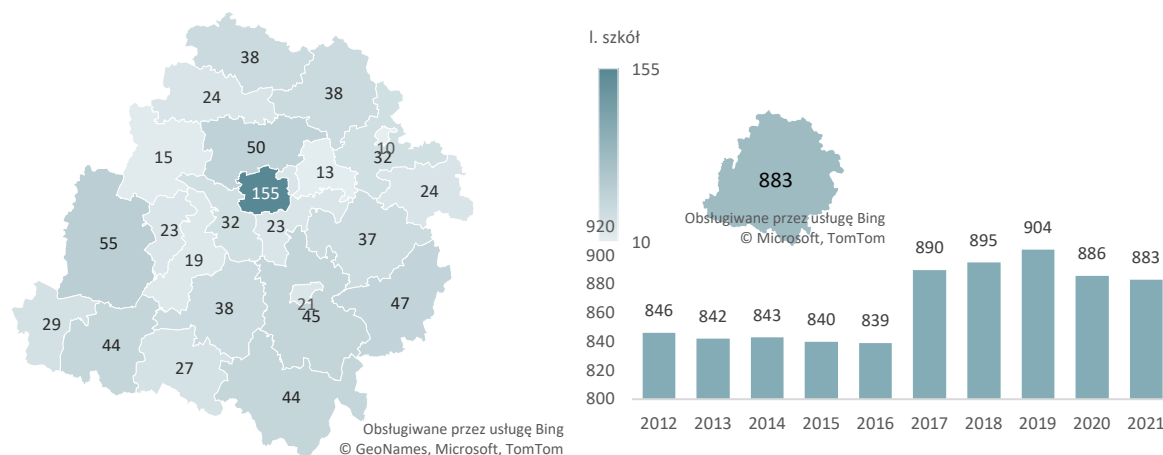
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Najwyższy współczynnik skolaryzacji brutto w 2021 roku osiągały województwa: mazowieckie (98,1%), wielkopolskie (97,6%) oraz śląskie (97,2%), natomiast województwa pasa wschodniego odnotowywały najniższe wartości tego współczynnika – podkarpackie (92,3%), podlaskie (92,3%) i lubelskie (92,9%). W województwie łódzkim wskaźnika skolaryzacji brutto w 2021 roku wyniósł 96,8% i był wyższy od średniej dla Polski o 1,1 p. proc. Trudno wytłumaczyć spadek współczynnika skolaryzacji w 2021 w Polsce w stosunku do 2012. Prawdopodobną przyczynę należy wiązać ze zmianami w systemie edukacji (m.in. obniżeniem i podnoszeniem w trakcie analizowanego okresu obowiązku szkolnego z 7 do 6 lat i w kolejnym roku z 6 do 7 lat), zmianami metodologii obliczania dostosowującymi ten współczynnik do przekształcanych przepisów oświatowych oraz innymi czynnikami, takimi jak uczęszczanie dzieci do szkół poza granicami kraju. Warto też mieć na uwadze, że sam współczynnik skolaryzacji pozwala określić powszechność nauczania na danym poziomie, nie mówi natomiast nic na temat jakości kształcenia. Wprawdzie wiele badań dotyczących kapitału ludzkiego prowadzonych w ostatnich dziesięcioleciach opierało się na miarach skolaryzacji, jednak założenie, że samo uczęszczanie do szkoły przełoży się na efekty kształcenia nie znajduje potwierdzenia w ostatnich doniesieniach naukowych (Pritchett 2013). Sygnalizowany problem z jakością kształcenia dotyczy wprawdzie przede wszystkim krajów rozwijających się, jednak sam kryzys uczenia się obserwowany jest na całym świecie (Patrinos at. all 2021). W Polsce szkoły podstawowe mierzą się z licznymi problemami mogącymi mieć przełożenie na jakość kształcenia, jednak największym z nich są braki kadrowe. Wiąże się to m.in. z poziomem wynagrodzeń, gdyż pomimo że połowa środków wydatkowanych przez jednostki

samorządu terytorialnego⁷⁵ na oświatę przeznaczana była na wynagrodzenia dla nauczycieli (NIK 2022. s. 41), to nadal utrzymują się one na poziomie znacznie poniżej średniej w UE-22 w 2020 r. (OECD, 2021). Zgodnie z wynikami kontroli NIK z 2022 roku zapewnienie odpowiedniej kadry nauczycielskiej, w tym m.in. nauczycieli języków obcych, przedmiotów ścisłych oraz nauczycieli mających przygotowanie z pedagogiki specjalnej stanowi bardzo istotny problem występujący w skontrolowanych przez tę instytucję samorządach. Sytuacji nie poprawia znikome zainteresowanie tym zawodem wśród młodych ludzi rozpoczynających dopiero karierę zawodową (NIK 2022, s. 16).

W województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowały łącznie 883 szkoły podstawowe, do których uczęszczało 188,4 tys. dzieci.

Rysunek 15. Łączna liczba szkół podstawowych w 2021 roku oraz zmiana ich liczby w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

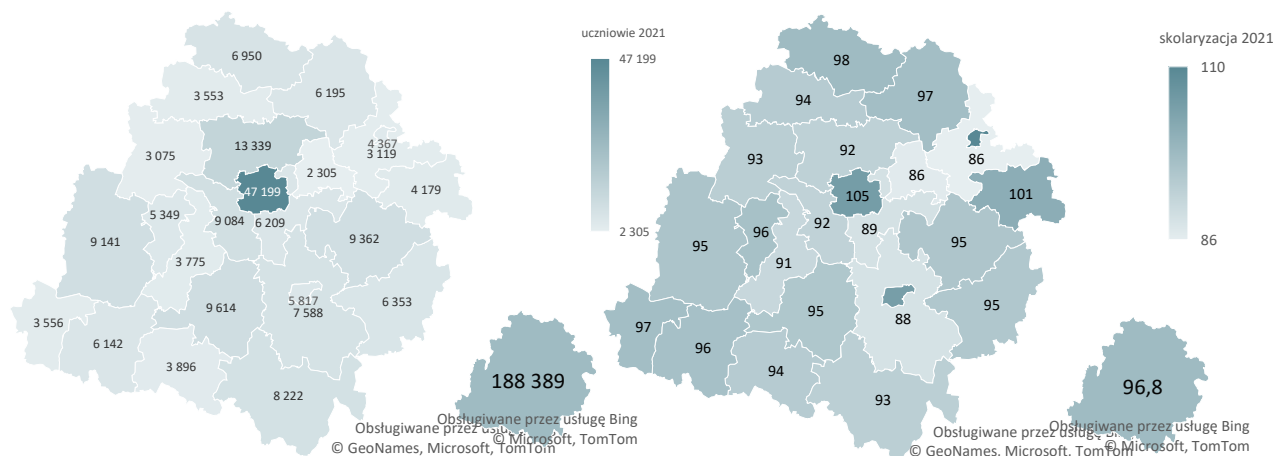
Województwo łódzkie odnotowywało tendencję charakteryzującą zmiany przebiegające w całej Polsce – do 2016 roku zmniejszała się nieznacznie liczba szkół podstawowych, natomiast w 2017 roku wraz z likwidacją gimnazjów wzrosła liczba placówek oświatowych kształcących dzieci na poziomie podstawowym (o 6,1% w stosunku do 2016 roku). Najczęściej gimnazja przekształcano w szkoły podstawowe lub przekazywano ich majątek innym szkołom niepodlegającym procesom likwidacji. W kolejnych latach (2017-2019) liczba placówek kształcących na poziomie podstawowym nadal wzrastała, natomiast w 2020 roku tendencja ta została zahamowana, a liczba szkół zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku o 2%.

⁷⁵ Skontrolowanych przez NIK w 2021 roku.

Wszystkie gminy województwa łódzkiego prowadziły w analizowanym okresie co najmniej jedną szkołę podstawową, natomiast spadek liczby placówek w 2021 roku w stosunku do 2012 dotyczył tylko gmin wiejskich (w 20 gminach zlikwidowano co najmniej 1 szkołę) i miejsko-wiejskich (w 5 gminach zlikwidowano co najmniej 1 szkołę). Zamykanie szkół jest najczęściej wynikiem braku środków w budżetach niewielkich gmin na utrzymanie placówek, do których uczęszcza mała liczba uczniów. Choć procedura likwidacji szkoły wymaga zgody kuratora oświaty, to jednostki samorządu terytorialnego z reguły ją otrzymują, szczególnie jeśli w szkole liczba uczniów nieznacznie przewyższa liczbę nauczycieli. Największa liczba szkół podstawowych w 2021 roku ulokowana była na terenie Łodzi – 155 i liczba ta była większa od odnotowanej w 2012 roku o 15,7% (o 21 wzrosła nominalna liczba szkół podstawowych). Spośród powiatów województwa łódzkiego najmniejsza liczba omawianych placówek ulokowana była na terenie Skierniewic - miasta na prawach powiatu, które charakteryzowało się jednocześnie najwyższą liczbą oddziałów przypadających na jedną szkołę podstawową – 23. Najmniejszą średnią liczbę oddziałów odnotowała gmina wiejska Skierniewice, w której przypadało 8 oddziałów na jedną placówkę kształcenia podstawowego.

W szkołach podstawowych na terenie województwa łódzkiego w 2021 roku uczyło się łącznie 188,4 tys. uczniów, a współczynnik skolaryzacji brutto dla województwa osiągnął poziom niemal 97%.

Rysunek 16. Liczba uczniów oraz współczynnik skolaryzacji brutto (w %) w szkołach podstawowych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Co czwarty uczeń szkoły podstawowej uczęszczał w 2021 roku do placówki zlokalizowanej na terenie Łodzi - łącznie w stolicy województwa w omawianej formie szkół kształciło się 47,2 tys osób. Najmniejszą liczbę uczniów odnotował powiat brzeziński z liczbą uczniów szkół podstawowych na poziomie 2,3 tys. Miasta na prawach powiatu osiągały najwyższe współczynniki skolaryzacji wśród jednostek samorządu terytorialnego analizowanego poziomu (Skierniewice 110%, Łódź 105%, Piotrków Trybunalski 104%), jednakże znacznie wyższe od nich wartości odnotowywano w przypadku niektórych gmin (w tym wiejskich) województwa łódzkiego. Łódź, choć charakteryzowała się stosunkowo wysokim współczynnikiem skolaryzacji brutto, to uzyskana przez nią nadwyżka nie była rekordowa w województwie. Najwyższy współczynnik charakteryzował Rawę Mazowiecką, w której skolaryzacja wyniosła 129%. Łącznie w 28 gminach województwa łódzkiego współczynnik skolaryzacji był wyższy od 100%. Wynika to z częstego zjawiska, polegającego na zapisywaniu do wybranych szkół podstawowych dzieci spoza terenu gminy ją prowadzącej. Najczęściej dotyczy to szkół zlokalizowanych w miastach, jednak nie jest to regułą, np. w 2021 drugi najwyższy w województwie współczynnik skolaryzacji osiągnęła gmina wiejska - Świnice Warckie, na której terenie znajdowały się aż 2 szkoły specjalne. Najniższe współczynniki skolaryzacji odnotowują gminy wiejskie sąsiadujące lub okalające swoje miejskie ośrodki, np. gmina wiejska Brzeziny uzyskała najniższy w województwie łódzkim w 2021 roku współczynnik skolaryzacji brutto - 48% podczas gdy w gminie miejskiej, którą okala, współczynnik ten osiągnął wartość 105%. Podobna sytuacja miała miejsce w Łowiczu (55% wobec 119%), Skierniewicach (57% wobec 110%) czy Kutnie (61% wobec 111%). W województwie łódzkim w przeliczeniu na pełne etaty zatrudnionych było 16 219 nauczycieli (na 1 etat przypadało blisko 12 uczniów), natomiast przeciętnie na jeden oddział szkoły podstawowej przypadało 16 uczniów (dla Polski średnia ta wyniosła 17 uczniów).

Podsumowując wątek omawianych usług związanych z opieką, oświatą i wychowaniem należy zauważyć, że w województwie łódzkim w analizowanym okresie wzrosła liczba zarówno żłobków, jak i przedszkoli oraz szkół podstawowych, przy jednoczesnym spadku populacji uprawnionej do korzystania z usług opieki nad dziećmi do lat 3 oraz przedszkoli i wzroście populacji uczniów szkół podstawowych. W województwie w latach 2012-2021 podnosił się odsetek dzieci objętych opieką żłobkową oraz przedszkolną. Na zmiany w podaży tych dwóch usług znaczący wpływ miały nowelizowane przepisy stanowiące odpowiedź m.in. na rosnące potrzeby rodziców i konieczność niwelowania negatywnych procesów depopulacji. W kolejnych latach liczba dzieci uprawnionych do wszystkich z omawianych usług

powszechnych będzie ulegała tendencjom spadkowym, co jednostki samorządu terytorialnego będą musiały uwzględnić w trakcie planowania inwestycji infrastrukturalnych oraz skali świadczonych usług. W 2021 roku gminy (wraz z miastami na prawach powiatu) przeznaczyły 75,7 mld zł na oświatę i wychowanie⁷⁶, podczas gdy ostateczna subwencja⁷⁷ ogólna dla gmin w 2021 roku została ustalona na 41,7 mld zł (dane: GUS BDL). Przytoczone dane są zgodne z przeprowadzaną w 2022 roku przez NIK kontrolą, po której autorzy sformułowali wniosek dotyczący wolniejszego wzrostu subwencji oświatowej od rzeczywistych wydatków i pokrywaniu przez nią zaledwie połowy wydatków gmin na oświatę (NIK 2022, s. 31). Gminy wydatki na oświatę i wychowanie pokrywają również z dotacji z budżetu państwa oraz ze środków własnych – ich udział w finansowaniu oświaty wyniósł zgodnie z przytaczanym raportem NIK 21,8% w gminach wiejskich, 10,8% w gminach miejskich, 17,3% w gminach miejsko-wiejskich i 35,4% w miastach na prawach powiatu. W 2021 roku łączne wydatki gmin województwa łódzkiego na zadania oświatowe wyniosły 4,6 mld, co oznacza, że średnie koszty ponoszone na jednego ucznia szkoły podstawowej i wychowanka przedszkoli wyniosły w 2021 roku 16,2 tys. zł rocznie (dla porównania w 2012 koszt na jednego użytkownika wynosił 13,9 tys. zł; dane: GUS BDL). Dane te odbiegają od obliczeń wykonywanych przez OECD. Zgodnie z nimi bowiem Polska przeznaczała na jednego ucznia w 2019 roku blisko 9 tys. USD, jednak pomimo tego wysokiego szacunku znalazła się na 25 miejscu wśród 38 krajów OECD ujętych w raporcie „Education at a Glance” z 2022 roku pod względem wydatków całkowitych na instytucje edukacyjne kształcące na poziomie podstawowym. Kraje zajmujące pierwsze miejsca pod względem wydatków przeznaczały nawet ponad 22 tys. USD (Luksemburg, I miejsce), czy też 15 tys. USD (Norwegia, II miejsce), natomiast listę zamykał Meksyk z blisko 3 tys. USD przeznaczanych na wydatki całkowite na edukację podstawową w przeliczeniu na jednego ucznia w 2019 roku (OECD, 2022).

Zarówno Polska podobnie jak pozostałe kraje Unii Europejskiej stworzyły systemy dostarczające obywatelom usługi opiekuńcze, wychowawcze i edukacyjne, ale zarówno wyodrębnione etapy, dostępność, jak i czas świadczenia tych usług, mogą różnić się znacząco w poszczególnych państwach członkowskich (w przypadku edukacji większość różnic warunkowana jest historyczna). Wspólną rolą tych systemów jest oddziaływanie na sytuację

⁷⁶ Tylko dział 801 „Oświata i wychowanie” według Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 513 z późn. zm.).

⁷⁷ Część oświatowa subwencji stanowi główne źródło finansowania wydatków publicznych na kształcenie, wychowanie i opiekę.

społeczną i gospodarczą państwa, w tym na wielkość PKB. Wprawdzie w początkach badań nad edukacją naukowcy nie byli zgodni odnośnie do kierunku zależności pomiędzy inwestowaniem w edukację a wzrostem gospodarczym mierzonym PKB, ale ostatecznie dzięki wynikom opublikowanym w raporcie Banku Światowego możliwe stało się potwierdzenie tego pozytywnego związku. Autorzy wykazali, że kraje zwiększające wydatki na edukację w latach 1990-1999 odnotowywały wyższy wzrost gospodarczy w kolejnej dekadzie i oszacowali, że wzrost wydatków na edukację o 1% przyczynia się do wzrostu PKB o 0,9%. Z przeglądu badań dotyczących znaczenia edukacji dla wzrostu gospodarczego dokonanego przez Iwonę Lubimow-Burzyńską (2016) wynika, że liczne analizy prowadzone na całym świecie potwierdzają pozytywny związek pomiędzy liczbą lat nauki a wzrostem gospodarczym (Barro i Lee 1993) oraz wpływem edukacji na stopę długotrwałego wzrostu gospodarczego (Veugelers, Van der Ploeg 2008). Wysoko wykwalifikowany kapitał ludzki pozytywnie oddziałuje na łączną wydajność czynników produkcji, a ogólny pozytywny wpływ edukacji na wzrost gospodarczy potwierdziły badania Lee prowadzone na długookresowych danych (1960-2000) w 75 krajach na świecie (Lee 2010).

Dostarczone przez badaczy dowody od lat skłaniają Unię Europejską do wyznaczania coraz bardziej ambitnych celów związanych z inwestowaniem w edukację. Zarówno Strategia Lizbońska, jak i późniejsze dokumenty kładą znaczący nacisk na rozwój umiejętności i kompetencji wśród obywateli Unii Europejskiej, a także konieczności inwestowania w wysokiej jakości obowiązkową edukację dostępną dla dzieci od najmłodszych lat życia. Zgodnie z danymi Eurostatu na edukację ogółem nasz kraj przeznaczył w 2020 roku 4,85% PKB, co stanowiło wartość niższą od tej odnotowanej w 2012 roku o 0,06 p. proc. (i o 0,7 p. proc. niższą niż odnotowana w 2004 roku). Dla porównania kraj z najniższym udziałem wydatków na edukację w PKB – Rumunia przeznaczał 3,14% PKB, natomiast Szwecja odnotowująca najwyższy wskaźnik wśród krajów Unii Europejskiej przeznaczyła w 2020 roku 7,34% swojego PKB na edukację ogółem. Na edukację podstawową, Polska w 2021 roku przeznaczyła łącznie 40,6 mld zł (GUS 2022, s. 20), natomiast spadek udziału wydatków na edukację na tym poziomie w stosunku do 2012 roku mierzony jako procent PKB wyniósł 0,2 p. proc.⁷⁸ Przyniesione dane skłaniają do refleksji na temat przyszłości edukacji, jak i wydajności polskiej gospodarki. Obserwowana od lat depopulacja systematycznie ogranicza

⁷⁸ Nie jest to jednak w pełni precyzyjny pomiar, gdyż w wyniku ustawowych zmian, w analizowanym okresie zostały zlikwidowane gimnazja, co mogło mieć wpływ na dane zbierane przez Eurostat dla poziomów ISCED 1 i ISCED 2 Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia (ISCED).

będzie podaż ludności w wieku produkcyjnym, co przełoży się na potrzebę wzrostu produktywności. Temu wyzwaniu sprostać może tylko wysoko wykwalifikowana kadra kształcona przez sprawny i doinwestowany system edukacji. Proces tworzenia kapitału ludzkiego wymaga więc odpowiednich nakładów, aby nie tylko zwiększać poziom współczynnika skolaryzacji na wszystkich etapach kształcenia, ale także by podnosić jego jakość przez zwiększone efekty kształcenia.

2.2 Specjalistyczne usług społeczne w zakresie wsparcie rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze

Wsparcie rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze stanowi kluczowy element systemu zaprojektowanego ustawą z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Ustawa WRiSPZ), nastawionego na pomoc i profilaktykę zjawisk zaburzających funkcjonowanie rodziny wychowującej dzieci. Na mocy tej ustawy do pracy z rodziną przeżywającą trudności opiekuńczo-wychowawcze zobowiązane zostały przede wszystkim samorządy gminne. Choć w niektórych obszarach również powiaty zobligowane są do świadczenia usług na rzecz rodziny wymagającej wsparcia, to kluczową rolę pełnią w systemie usługi zaprojektowane i świadczone w społeczności lokalnej. Zgodnie z art. 2.1 wspomnianego aktu prawnego, wspieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych to zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do wypełniania tych funkcji. Ustawa WRSPZ szczególny nacisk kładzie na funkcję opiekuńczo-wychowawczą, którą w zależności od typologii funkcji rodziny⁷⁹ i sposobu rozumienia terminów wykorzystywanych w ich obrębie, może różnić się zakresem, jednak w swej istocie dotyczy pełnego udziału rodziny w socjalizacji dziecka od pierwszych faz życia po jego usamodzielnienie. Należy jednak odnotować, że wszystkie funkcje rodziny są komplementarne wobec siebie i zaburzenie każdej z pozostałych prowadzić może do dysfunkcji rodziny o różnym natężeniu. Znaczący wpływ na wypełnianie funkcji opiekuńczo-wychowawczej ma sposób pełnienia funkcji emocjonalno-ekspresyjnej i materialno-ekonomicznej, jednak jak wspomniałam, trudno jest wyznaczyć prymat jednej z wielu funkcji wypełnianych przez rodzinę, nad innymi. To wielofunkcyjność bowiem zapewnia dziecku stabilne i bezpieczne środowisko rozwoju, natomiast dysfunkcjonalność rozpatrywana jest w sytuacji wystąpienia trudności w ich wypełnianiu zarówno wobec środowiska jak i członków rodziny. Polskie prawodawstwo można określić jako familiocentryczne, gdyż jego podstawowym założeniem jest ochrona rodziny jako naturalnego środowiska rozwoju i dobra dziecka, w związku z tym powinna ona otrzymywać wsparcie w wypełnianiu swoich funkcji poprzez działania profilaktyczne, poradnictwo czy też inne instrumenty dopasowane do jej potrzeb. Gmina może odpowiadać na pojawiające się problemy w różnorodnych formach i zakresie, jednak w praktyce pomocowej dysponuje przede

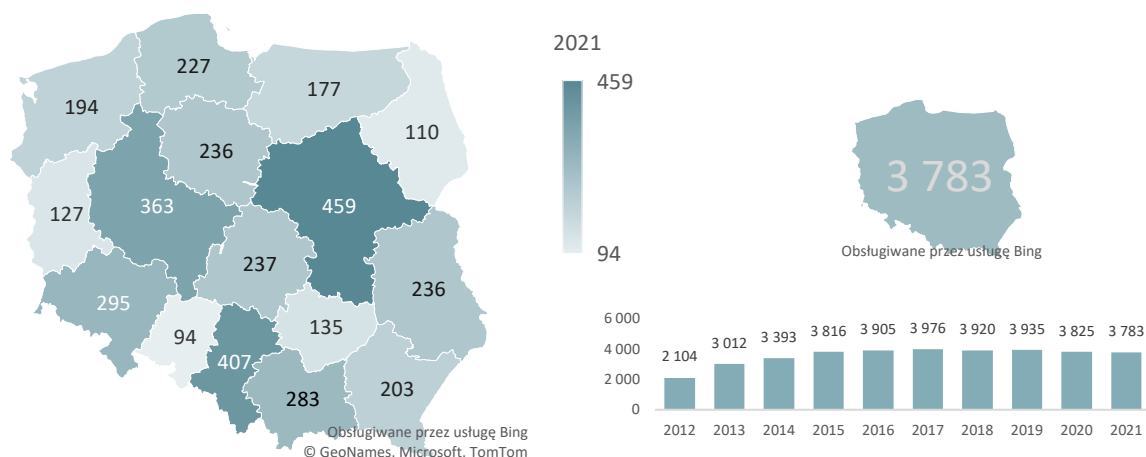
⁷⁹ Różnorodny podział funkcji prezentowali w swych pracach m.in. Szczepański 1970, Rembowski 1972, Tyszką 1979, Ziemska 1980, Adamski 1982, Kawula, Brągiel, Janke 1998.

wszystkim trzema podstawowymi narzędziami: asystenturą rodziny, placówką wsparcia dziennego oraz rodziną wspierającą. To te trzy formy usług stanowią najczęstszą odpowiedź na pojawiające się trudności opiekuńczo-wychowawcze zaburzające bezpieczeństwo znajdujących się pod opieką rodziny dzieci. Narzędzia te mają na celu ograniczać negatywne skutki i wspierać rodzinę w jej działaniach związanych z dostarczaniem jej członkom oczekiwanych społecznie wzorów zachowań.

2.2.1 Asystent rodziny

Usługa asystenta rodziny w praktyce tworzona była w Polsce już od lat 90. przy wsparciu finansowym pochodzącym z projektów ukierunkowanych na wzmocnienie i pogłębienie pracy środowiskowo-wychowawczej z rodziną w jej miejscu zamieszkania (Krasiejko 2016, s. 5), jednakże dopiero ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wprowadziła formalnie ten nowy zawód do systemu polityki społecznej. W konsekwencji usługa asystenta rodziny zaczęła się szybko upowszechniać, aby „szczytowy” punkt rozwoju osiągnąć w 2017 roku z liczbą bliską 4 tys. osób zatrudnionych na omawianym stanowisku (Rysunek 17). W kolejnych latach liczba asystentów rodziny malała - na koniec 2021 wyniosła 3 783 osoby i była niższa od najwyższej odnotowanej w 2017 roku o 5%.

Rysunek 17. Liczba asystentów rodziny w Polsce i województwach w 2021 roku oraz w latach 2012-2021



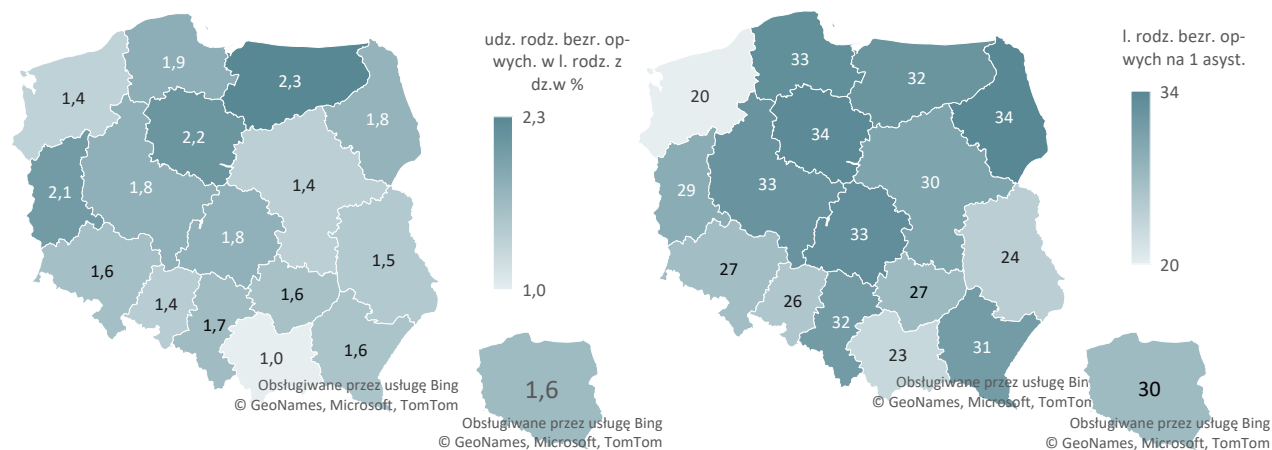
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Najwyższa nominalna liczba asystentów rodziny zatrudniona jest w gminach z terenu województw o najwyższym potencjale ludnościowym tj. w województwie mazowieckim (459 asystentów) oraz śląskim (407 asystentów). Analogiczna tendencja utrzymuje się w przypadku województwa z najniższą nominalną liczbą asystentów, tj. województwa opolskiego (94 asystentów), charakteryzującego się najniższą liczbą ludności w Polsce. W efekcie na podstawie przedstawionej analizy graficznej (Rysunek 17) prezentującej jedynie dane bezwzględne nie uwzględniające kontekstu, trudno jest oceniać adekwatność zakresu wsparcia w postaci asystentury rodzinnej, do rzeczywistych potrzeb mieszkańców.

Próby takiej oceny można by dokonać w oparciu o dane dotyczące liczby rodzin wymagających wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, jednakże gminy nimi nie dysponują. Wprawdzie statystyki pomocy społecznej odnotowują liczbę rodzin otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, jednak odnosi się ona tylko do osób, które znalazły się w systemie, nie zaś do rzeczywistych zdiagnozowanych potrzeb mieszkańców danej gminy. W efekcie skalę zaspokojenia potrzeb można przybliżyć jedynie poprzez dostępne dane np. dotyczące łącznej liczby rodzin, liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego lub poprzez analizę liczby asystentów przypadających na poszczególne gminy, rodziny i mieszkańców.

Wstępne wyniki narodowego spisu powszechnego z 2021 roku (NSP 2021; GUS 2023) wskazują na spadek liczby rodzin w Polsce w stosunku do danych zebranych w spisie z 2011 roku (NSP 2011) o 7,4%. Łącznie w 2021 roku w Polsce odnotowano blisko 10,2 mln rodzin, wśród których te z dziećmi stanowiły 67% (6,8 mln). Zgodnie natomiast z danymi pochodzącymi ze sprawozdania MPiPS-03 w 2021 roku pomoc z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego otrzymało 111 890 rodzin, stanowiących w efekcie 1,6% wszystkich rodzin z dziećmi w Polsce (Rysunek 18).

Rysunek 18. Udział rodzin, którym przyznano pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego w liczbie rodzin z dziećmi (w%) oraz liczba tych rodzin przypadając na jednego asystenta rodziny w Polsce w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, danych GUS dotyczących liczby rodzin wg wstępnych wyników NSP 2021 oraz sprawozdania MPiPS-03 za 2021 rok.

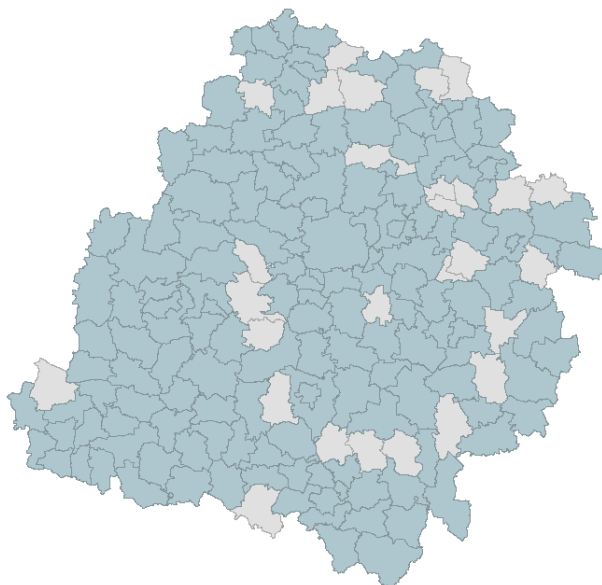
Województwa z najwyższą liczbą rodzin otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego przypadających na jednego asystenta rodziny w większości dominują też po względem udziału tych rodzin w łącznej liczbie rodzin z dziećmi. Województwo kujawsko-pomorskie charakteryzujące się najwyższą liczbą rodzin (otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego) przypadających na jednego asystenta – 33, zajęło drugie miejsce pod względem udziału tych rodzin w liczbie rodzin z dziećmi (2,2%). Województwo warmińsko-mazurskie z najwyższym udziałem liczby rodzin problemowych (otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego) notuje wysoką liczbę rodzin przypadających na jednego asystenta (32).

Można by na podstawie tych analiz wysunąć ostrożny wniosek dotyczący współwystępowania zjawisk problemowych z tendencją do znacznego obciążania pracą zatrudnionych kadr pomocy; potwierdzenie takiej tezy wymagałoby jednak przeprowadzenia dalszych pogłębionych badań. Szczególnie, że w 2021 roku w co najmniej jednym województwie – podkarpackim, występowała sytuacja, w której obciążenie przypadające na jednego asystenta

nie znajdowało odzwierciedlenia w wysokim udziale (przewyższającym średnią dla Polski) liczby rodzin otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego.

W województwie łódzkim spadek liczby rodzin odnotowywany w NSP 2021 w stosunku do NSP 2011 był wyższy niż w kraju i wyniósł 11,3% (GUS 2023). W 2021 roku na terenie województwa łódzkiego mieszkało 655,6 tys. rodzin z czego te z dziećmi stanowiły 66,3% (434,4 tys.). Oznacza to, iż statystycznie na jednego asystenta rodziny w województwie łódzkim w 2021 roku przypadało 1,8 tys. rodzin z dziećmi. Analiza liczby asystentów przypadających na gminę nieco lepiej obrazują upowszechnienie tej usługi. Rysunek 19 stanowi graficzną prezentację występowania omawianej usługi w 2021 roku w województwie łódzkim, na którym kolorem szarym oznaczyłam gminy niezatrudniające żadnego asystenta rodziny.

Rysunek 19. Gminy świadczące wsparcie rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze w postaci asystenta rodziny w województwie łódzkim w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Gminy województwa łódzkiego najczęściej zatrudniają maksymalnie 1 asystenta rodziny (67,8% gmin). Dwóch lub więcej asystentów zatrudnia 28 gmin (15,8%), natomiast 29 gmin (16,4%) nie zatrudniała w 2021 roku żadnego asystenta rodziny. Oznacza to, że województwo łódzkie charakteryzuje się najniższą w kraju dostępnością do asystentury rodzinnej wyrażoną

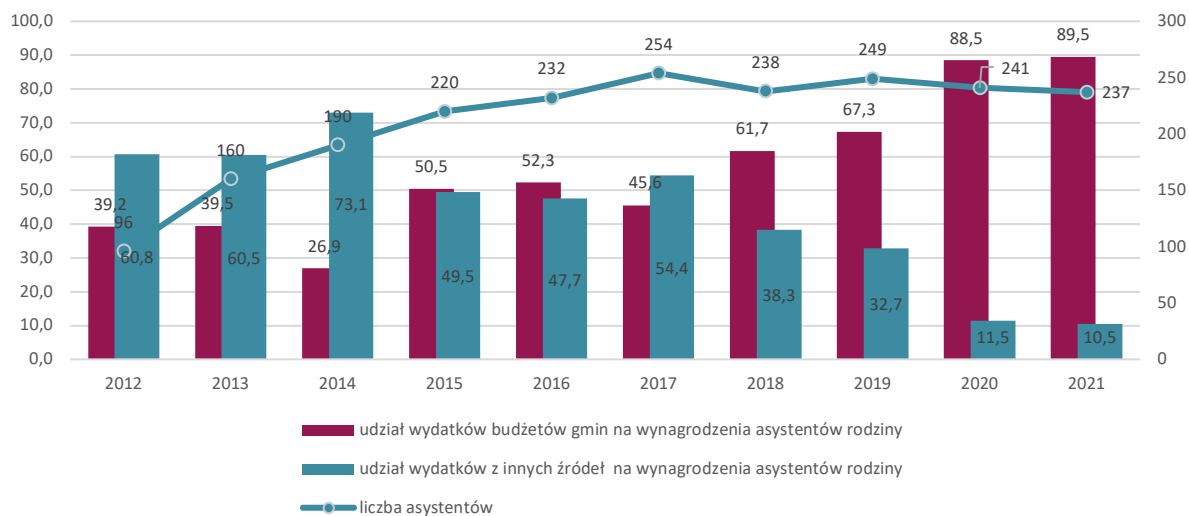
wskaźnikiem liczby gmin zatrudniających asystenta rodziny. Największa liczba asystentów zatrudniona była w Łodzi (30 osób) i Pabianicach (6 osób). Warto podkreślić, że zatrudnienie asystentów rodziny ma charakter obligatoryjny jedynie w przypadku zobowiązania rodziny zamieszkującej na terenie danej gminy przez sąd do pracy w oparciu o omawianą usługę⁸⁰. W efekcie te gminy, na terenie których nie zamieszkuje taka rodzina, nie muszą wdrażać tej usługi na swoim obszarze i część z nich tego nie robi, pomimo istnienia licznych dowodów na skuteczność tego rodzaju wsparcia (Krasiejko, Imielińska 2021).

Analizując proces upowszechniania się asystentury rodzinnej, zarówno w kraju, jak i w województwie łódzkim, dostrzec można wagę finansowego wsparcia tego instrumentu pochodzącego ze środków krajowych i unijnych. Dotacje Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, przyznawane gminom w ramach Resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej⁸¹ oraz liczne projekty współfinansowane ze środków UE sprawiły, iż liczba asystentów szybko rosła przy jednoczesnym wzroście udziału refundacji przeznaczonej na dostarczanie tej usługi (Rysunek 20).

⁸⁰ Na podstawie art. 109 § 2 pkt. 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. 2022 r. poz. 2140): „Sąd opiekuńczy może w szczególności: zobowiązać rodziców oraz małoletniego do określonego postępowania, w szczególności do pracy z asystentem rodziny, realizowania innych form pracy z rodziną, skierować małoletniego do placówki wsparcia dziennego, określonych w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej lub skierować rodziców do placówki albo specjalisty zajmujących się terapią rodzinną, poradnictwem lub świadczących rodzinie inną stosowną pomoc z jednoczesnym wskazaniem sposobu kontroli wykonania wydanych zarządzeń”.

⁸¹ Był to program, w ramach którego przyznawano gminom dotacje (roczne) w latach 2012-2019 ogłaszany początkowo pod nazwą: Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2012 r. „Asystent rodziny”; a następnie pn. Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na 2013 r. „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” i analogicznie na kolejne lata. Od 2020 rozpoczęto finansowanie nowego programu pn. „Program asystent rodziny”, w ramach którego dofinansowuje się koszty wypłaty jednorazowego dodatku do wynagrodzenia dla asystentów rodziny w wysokości 1,7 tys. zł w 2020 roku i 2 tys. zł w 2021 roku.

Rysunek 20. Udział (w %) wydatków ponoszonych z budżetu gmin oraz z innych źródeł w ogóle wydatków ponoszonych na wynagrodzenia asystentów rodziny w województwie łódzkim w latach 2012-2021

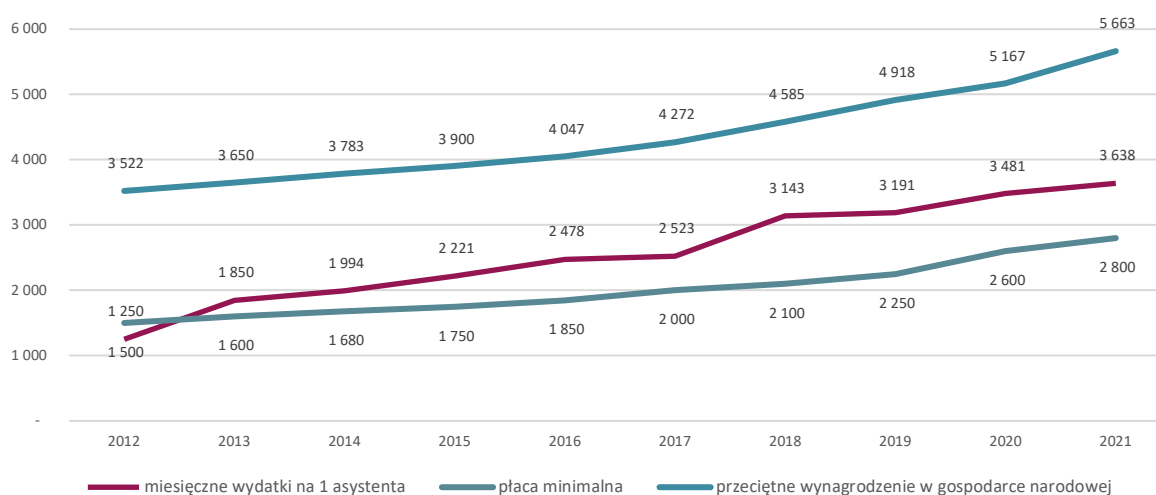


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W początkowym okresie funkcjonowania asystentury rodzinnej w polskim porządku prawnym, finansowanie zewnętrzne pełniło dominującą rolę, a jego znaczenie w ciągu kolejnych lat rosło. W 2014 jego udział w całości wydatków ponoszonych na wynagrodzenia asystentów w województwie łódzkim osiągnął najwyższy - 73% poziom. W kolejnych dwóch latach (2015-2016) udziały finansowania zewnętrznego oraz wewnętrznego (z budżetów gmin) pozostawały we wzajemnej równowadze, natomiast od 2017 roku udział finansowania zewnętrznego w ogóle wydatków na wynagrodzenia asystentów rodziny w województwie łódzkim stopniowo zmniejszał się, aby na koniec 2021 roku wynieść już tylko 10,5%. Niewielki spadek odnotowano również w przypadku łącznej liczby asystentów rodziny wynoszący 7% w stosunku do najwyższego poziomu zatrudnienia od początku ustawowego istnienia tej usługi, odnotowanego w tym zawodzie w 2017 roku w województwie łódzkim. Spadkowi udziału refundacji pochodzącej ze środków zewnętrznych nie towarzyszył więc gwałtowny spadek zatrudnienia asystentów rodziny. Przyczyn tego zjawiska należałoby szukać wśród takich zmiennych jak m.in. wymogi prawne, wzrost świadomości odnośnie efektywności omawianej usługi, wzrost możliwości finansowych gmin, lub też wzrost liczby rodzin wymagającej wsparcia w codziennym funkcjonowaniu, jednak ich wyjaśnienie wymagałoby przeprowadzenia odrębnych analiz.

Trudno jest też ocenić rzeczywistą wysokość zarobków asystentów rodziny. Wprawdzie dostępne są dane dotyczące zarówno wydatków ponoszonych na ich wynagrodzenia, jak i liczby zatrudnionych asystentów, jednakże sposób ich zbierania⁸² oraz brak informacji na temat ciągłości zatrudnienia sprawia, iż wyniki należy traktować jako przybliżone.

Rysunek 21. Średnie miesięczne wydatki na pensję dla 1 asystenta rodziny w PLN w województwie łódzkim oraz wysokość płacy minimalnej i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w Polsce w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

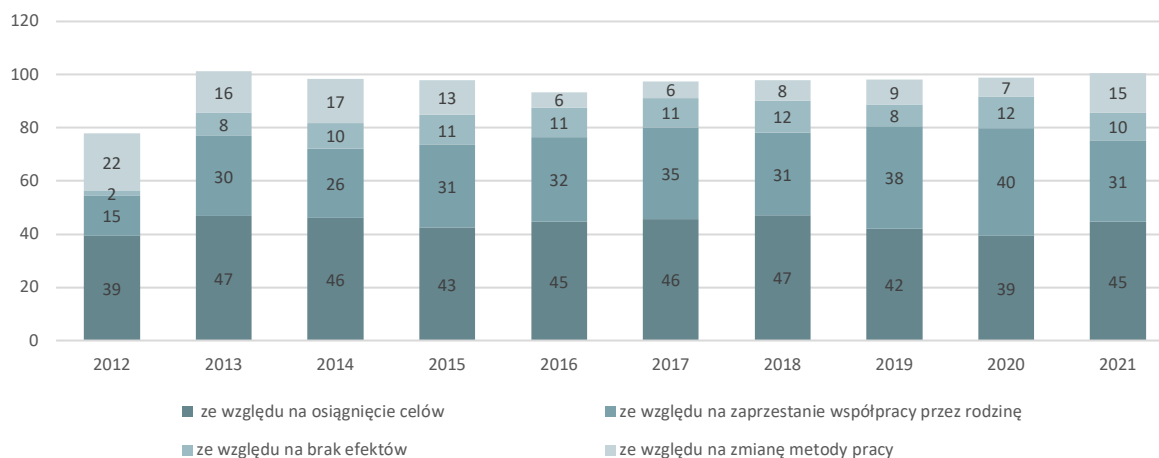
W początkowym okresie funkcjonowania omawianej usługi w województwie łódzkim asystent rodziny mógł liczyć na pensję zbliżoną do płacy minimalnej, w wysokości zaledwie połowy przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej (np. w 2013 roku pensja asystenta wynosiła ok. 1,8 tys. zł, płaca minimalna 1,6 tys., a przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej – 3,6 tys.). W kolejnych latach sytuacja zaczęła się poprawiać i choć tempo wzrostu wynagrodzeń (liczone rok do roku) nie było równomierne (podlegało znacznym wahaniom osiągając wartości od 2% do nawet 25% w 2018 roku), to dla okresu 2013-2021 osiągnęło wyższy średni poziom wzrostu (9%) niż płaca minimalna (7%) czy średnia krajowa (6%). Wynagrodzenie asystenta w województwie łódzkim w 2021 roku wynosiło 3 638 zł i było

⁸² W sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Sprawozdanie WRiSPZ), dane dotyczące wydatków ponoszonych na wynagrodzenia asystentów rodziny zbierane są kumulatywnie od początku roku i raportowane za każde półrocze, natomiast liczba asystentów zatrudnionych w przez gminę podawana jest jako średnia z całego roku, lub stan na koniec każdego półrocza. Rozporządzenie wydawane przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 187 ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej określa wzory, sposób sporządzania i terminy przekazywania sprawozdań WRiSPZ.

wyższe od płacy minimalnej o 30% stanowiąc jednocześnie 64% przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej. Z prowadzonych badań nad asystenturą rodzinną w Polsce i województwie łódzkim wynika, że wynagrodzenia stanowią jeden z podstawowych warunków sprzyjających procesowi profesjonalizacji tego zawodu (Krasiejko 2013, s. 265), a ich niski poziom to znaczące zagrożenie dla ciągłości i jakości wykonywanych przez nich zadań (RCPS 2017, s. 67).

Choć na podstawie istniejących danych nie jest możliwa ocena rzeczywistego wpływu świadomości odnośnie do korzyści społeczno-ekonomicznych płynących z dostarczania usługi asystentury rodzinnej, to sama efektywność asystentury, rozumiana jako doprowadzenie do poprawy funkcjonowania rodziny i jej usamodzielnienia, już tak. W literaturze efektywność omawianej formy wsparcia rozumiana jest szeroko, tj. nie tylko jako efekt w postaci rozwiązania wszystkich problemów rodziny, ale także jako poprawa w jej funkcjonowaniu, poprawa dobrostanu dzieci wychowujących się w rodzinie, wzrost umiejętności i samodzielności rodziny, w tym w rozwiązywaniu trudnych sytuacji. W sensie ogólnym i praktycznym natomiast o efektywności można mówić wtedy, kiedy dzieci nadal pozostają w rodzinie pochodzenia, mają w niej zapewnione warunki do bezpiecznego i prawidłowego rozwoju, a dalszy nadzór nad rodziną przestaje być konieczny (Krasiejko, Imielińska 2011, s. 172-176). Praktycznym i analitycznym wskaźnikiem może więc być informacja zawarta w sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonywania przez gminę zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dotycząca powodów zakończenia pracy z rodziną (Rysunek 22).

Rysunek 22. Udział (w %) rodzin kończących pracę z asystentem z wyróżnionych powodów w ogóle rodzin kończących pracę z asystentem w latach 2012-2021 w województwie łódzkim*



*Procenty nie sumują się do 100 z uwagi na braki danych dotyczące powodów zakończenia pracy oraz brak możliwości odrzucenia tych przypadków (dane w Sprawozdaniu rzeczowo-finansowym z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej podawane są zbiorczo).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Z przedstawianych danych wynika, że choć udział poszczególnych powodów zakończenia pracy z asystentem ulega pewnym wahaniom, to na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat w województwie łódzkim można mówić o względnej stabilizacji strukturalnej tej usługi. Rodziny w których asystenci rodziny kończyli pracę z powodu osiągnięcie celów stanowiły od 39% (w 2012 roku) do 47% w 2017 roku. Udział rodzin, w których brak efektów stanowił przyczynę zaprzestania pracy z asystentem wahał się od 15% (w 2012 roku) do nawet 40% (w 2020 roku). Przed okresem pandemii COVID-19 ich udział nie przekraczał jednak 38% w ogóle rodzin kończących prace z asystentem. Jeśli połączymy dwa powody mogące świadczyć o niskiej efektywności tj. zaprzestanie pracy z asystentem ze względu na brak efektów oraz ze względu na zaprzestanie współpracy przez rodzinę, to wówczas pozytywne i negatywne przyczyny niemal się równoważą. Zmiana metod pracy stanowi najrzadszy powód zakończenia pracy z asystentem i w badanym dziesięcioleciu i nie przekraczał on 17%. Wprawdzie wskaźnik nie pozwala na pogłębioną analizę różnorodności i złożoności rezultatów działań asystentury rodzinnej, ale umożliwia weryfikację ilościową efektów pracy świadczących o jej sukcesie. Wartości oscylujące wokół 50% dowodzą znacznej skuteczności pracy asystentów rodziny.

Biorąc pod uwagę fakt, iż głównym celem pomocy społecznej jest wsparcie osób i rodzin w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, w tym niewydolności opiekuńczo-wychowawczej skutkującej często umieszczeniem dzieci w pieczy zastępczej, osiągnięcie blisko 50% skuteczności zaoferowanej pomocy należy uznać za znaczny sukces świadczący o dużej wartości omawianej usługi, jaką jest asystentura rodzinna. Podobne wnioski wyciągnęli autorzy raportu NIK, z kontroli przeprowadzonej w 2014 roku, której celem była ocena funkcjonowania asystentów rodziny, ze szczególnym uwzględnieniem efektów podejmowanych przez nich działań. Według raportu, praca asystentów w kontrolowanym okresie (2012-2014 rok) stanowi dowód na przydatność i skuteczność asystentury rodzinnej w działaniach wspierających rodziny z trudnościami opiekuńczo-wychowawczymi. Kluczową kwestią jest jednak poprawa organizacji pracy i finansowania zadań wykonywanych przez asystentów. (NIK 2014, s.9) Szczególnie efektywna okazała się praca asystentów rodziny w jednej z kontrolowanych gmin, w której mieli oni pod opieką tylko po jednej rodzinie. Pomimo iż pracowali w relatywnie o ograniczonym czasie to osiągnęli 85% poziom skuteczności (mierzonego udziałem rodzin, z którymi zakończono współpracę w wyniku osiągnięcia celów w ogóle rodzin kończących pracę z asystentem).

Podsumowując można stwierdzić, że choć asystentura rodzinna pełni prewencyjną rolę i w założeniu przeciwdziała konieczności odbierania dzieci rodzinom pochodzenia, to pomimo dodatniego bilansu ekonomicznego (usługa asystenta rodziny jest relatywnie znacznie mniej kosztowna, niż zapewnienie opieki zastępczej) wielokrotnie nie jest traktowana priorytetowo przy konstruowaniu budżetów gmin. Przyczyn tej sytuacji można upatrywać m.in. w braku wiedzy na temat korzyści społecznych i ekonomicznych ze świadczenia tej usługi, czy też trudnej sytuacji finansowej gmin, jednak rzetelna ich ocena wymaga przeprowadzenia odrębnych badań⁸³. Usługa asystenta rodziny jest skutecznym narzędziem wymagającym jednak ciągłego podnoszenia jakości warunków pracy osób ją wykonujących, w tym w szczególności dążenia do stabilności zatrudnienia, podniesienia wynagrodzeń, umożliwienia awansu, rozwijania kompetencji zawodowych oraz elastycznego podejścia do liczby rodzin znajdujących się pod ich opieką (w zależności od potrzeb rodziny).

⁸³ Choć literatura dostarcza wiedzy na temat korzyści płynących ze świadczenia usługi asystenta rodziny, to brakuje badań na temat efektywności ekonomicznej

2.2.2 Placówki wsparcia dziennego

Placówki wsparcia dziennego (PWD) pełnią ważną rolę w systemie wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze, z uwagi na swoją działalność, ukierunkowaną na ograniczenie procesów pogłębiania się nierówności społecznych i przeciwdziałaniu zwiększaniu się deficytów dzieci i młodzieży. Udzielane przez nie wsparcie adresowane jest bezpośrednio do dzieci i młodzieży z rodzin problemowych lub marginalizowanych i polega przede wszystkim na intensyfikacji wysiłków zmierzających do uzupełniania i rozwijania kapitału kulturowego podopiecznych z grup podlegających deprywacji i środowisk o mniejszych szansach rozwojowych. Ich przestrzenna dostępność, oparta o znaczne rozproszenie terytorialne i lokalizację na obszarach o różnym stopniu natężenia problemów społecznych, stanowi kluczowy warunek powodzenia działań zmierzających do objęcia opieką jak najszerzych grup dzieci i młodzieży wymagających wsparcia w procesie rozwojowym.

Zakres prezentowanej przeze mnie analizy determinowany jest przez informacje zawarte w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Sprawozdanie WRiSPZ)⁸⁴, jednakże wszędzie, gdzie to było możliwe uzupełniam go danymi pozyskanymi z GUS oraz informacjami pozyskanymi na podstawie badania z 2016 roku dotyczącego funkcjonowania placówek wsparcia dziennego z regionu łódzkiego (Pyżalski et al. 2016).

Zgodnie z Ustawą WRSPZ placówki wsparcia dziennego prowadzić można w trzech formach: opiekuńczej, specjalistycznej oraz podwórkowej. Działalność tych pierwszych ukierunkowana jest przede wszystkim na realizację zadań opiekuńczych i wychowawczych. Stanowi jedną z najbardziej podstawowych form profilaktyki, w ramach której organizowana jest pomoc w nauce, zajęcia wspierające zainteresowania wychowanków, a także organizowany jest czas wolny podopiecznych. Placówki wsparcia dziennego prowadzone w formie specjalistycznej realizują zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne, prowadzą też indywidualne programy korekcyjne lub psychoprofilaktyczne.

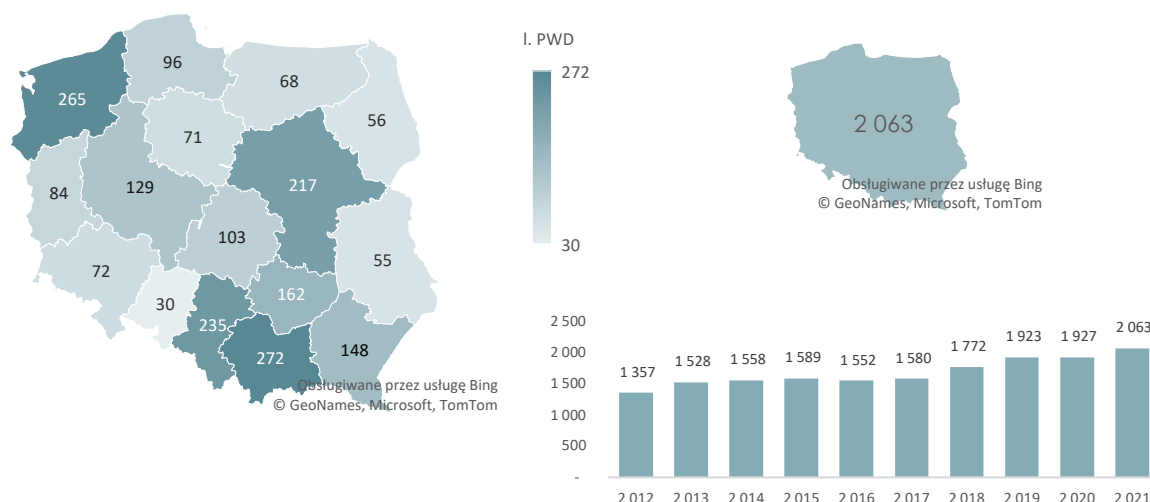
⁸⁴ Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej (Sprawozdanie WRiSPZ), sporządzane jest zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na podstawie art. 187 ust. 6 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, określającym wzory, sposób sporządzania i terminy przekazywania sprawozdań WRiSPZ.

Działalność placówek prowadzonych w formie pracy podwórkowej skoncentrowana jest na realizacji zajęć socjoterapeutycznych i animacyjnych wykonywanych przez wychowawców w formie streetworkingu. Placówki wsparcia dziennego mogą też występować w formie mieszanej, to jest łączącej zadania wymienionych trzech typów instytucji. Prowadzenie ich jest zadaniem gminnym z zakresu wspierania rodziny, w praktyce powierzonym często organizacjom pozarządowym. Również powiaty mogą tworzyć placówki wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym i powierzać to zadanie innym podmiotom.

Rzeczywistą liczbę placówek wsparcia dziennego funkcjonujących na terenie Polski trudno jest określić z uwagi na znaczne rozbieżności w prezentowanej ich liczbie przez różne źródła danych. Zgodnie z danymi GUS w 2021 roku na terenie Polski funkcjonowało 2 950 placówek z których korzystało blisko 93 tys. osób. Dane ze Sprawozdania WRiSPZ wykazują natomiast łączną liczbę na poziomie 2 063 placówek wsparcia dziennego funkcjonujących w 2021 roku w Polsce. Różnice między tymi dwoma źródłami danych⁸⁵ wynikają najprawdopodobniej z uwzględniania przez GUS podmiotów finansujących swoją działalność wyłącznie ze środków własnych, jednak trudno jest o ostateczne rozstrzygnięcia w tej sprawie. W związku z wykorzystywaniem przeze mnie do analizy podaży większości usług z zakresu wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawczej danych ze sprawozdań rzeczowo-finansowych WRSPZ, posłużyłam się nimi jako podstawowymi również w przypadku placówek wsparcia dziennego. Zgodnie z nimi od 2012 roku niemal nieprzerwanie rośnie liczba omawianych instytucji wsparcia (wyjątek stanowił rok 2016), co w związku z pandemią COVID-19 i zawieszeniem pracy wielu z nich na czas kwarantanny, należy uznać za sukces.

⁸⁵ Dane na temat PWD zbiera również Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (PARPA) jednak i one są niespójne. Najwyższa Izba Kontroli rekomendowała już w 2017 roku podjęcie przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej współpracy w tym zakresie z GUS i PARPA w celu uporządkowania systemu sprawozdawczości i ujednoczenia sposobu sprawozdawania danych dotyczących liczby PWD, jednakże nadal problem ten nie został rozwiązany (Celińska 2017, s. 907).

Rysunek 23. Liczba placówek wsparcia dziennego w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W 2021 roku placówki wsparcia dziennego prowadzone były w 682 gminach w Polsce, co oznacza, że w ponad 72% gmin nie miała takich instytucji na swoim terenie. Największa nominalna liczba placówek ulokowana była w 2021 roku w województwie małopolskim (271) oraz zachodniopomorskim (265); najmniejsza natomiast znajdowała się w województwie opolskim (30), lubelskim (55) oraz podlaskim (56). Trudno jest jednak na podstawie tych danych ocenić dostępność do tego rodzaju instytucji, gdyż należałoby ją odnieść do populacji beneficjentów tego rodzaju wsparcia. Ustalenie jej jednak napotyka na pewne ograniczenie, gdyż zarówno wiek podopiecznych, jak i przedmiotowa podstawa wyodrębnienia grupy potencjalnych użytkowników nie jest prosta do zdefiniowania. W przypadku placówek wsparcia dziennego ustawa nie określa granic wiekowych podopiecznych, jednak w praktyce są to najczęściej dzieci powyżej 3 roku życia i poniżej 18 lat. Potwierdzają to badania przeprowadzone w województwie łódzkim (na pełnej próbie PWD), zgodnie z którymi w 2016 roku tylko jedno dziecko w wieku 19 lub więcej lat uczęszczało do PWD i żadne nie rekrutowało się z grupy najmłodszych dzieci (do 3 lat). Zdecydowaną większość użytkowników tego rodzaju instytucji stanowiła grupa dzieci z przedziału 10-12 lat – 39% (Pyżalski et al. 2016). Autorzy przytoczonych badań zwracali też uwagę na samodzielność podmiotów prowadzących w ustalaniu grupy docelowej, gdyż z uwagi na brak przepisów regulujących wiek podopiecznych placówek, gminy same dopasowywały uregulowania w tym zakresie do potrzeb lub też delegowały tę decyzję na podmiot prowadzący. Ponadto odrębne

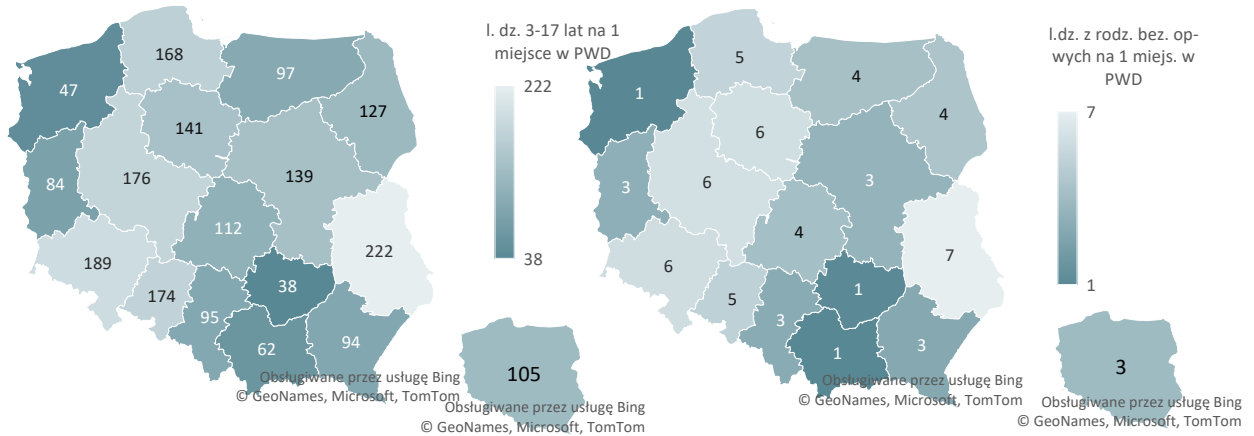
przepisy dotyczące opieki nad dziećmi do lat 3 sprawiają, że ta najmłodsza grupa nie jest najczęściej obejmowana wsparciem omawianych instytucji.

Opierając się na powyższych przesłankach jako populacyjną podstawę analiz przyjąłam liczbę ludności w wieku od 3 do 17 lat oraz oszacowaną liczbę dzieci wychowujących się w rodzinach otrzymujących wsparcie z pomocy społecznej z powodu bezradności ich rodziców w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Konieczność wykonania szacunków wynikała z braku informacji w sprawozdawczości MPiPS-03⁸⁶ dotyczących liczby dzieci w rodzinach otrzymujących wsparcie z tytułu wspomnianej bezradności. Formularz zawiera dane dotyczące liczby rodzin, które odniosłam do struktury liczby dzieci w rodzinach zgodnie z danymi GUS pochodzącymi z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku⁸⁷. We wspomnianym formularzu MPiPS-03 znajduje się również informacja na temat liczby osób w rodzinach, jednak nie ma żadnych danych, na podstawie których można by wnioskować, jaki procent z tych osób to dzieci. W efekcie przy oszacowaniu liczby dzieci w rodzinach objętych wsparciem z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych posługiwałam się wyłącznie informacją na temat liczby rodzin i struktury liczebności dzieci w rodzinach zgodnie z danymi pochodzącymi z Narodowego Spisu Powszechny Ludności i Mieszkań z 2011 roku.

⁸⁶ Jednostki pomocy społecznej sporządzają na formularzu MPiPS-03 *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach*; i przekazują Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej za pomocą Centralnej Aplikacji Statystycznej, z której pochodzą przywoływane przeze mnie dane.

⁸⁷ W chwili wykonywania analizy dane dotyczące liczby dzieci w rodzinach z Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i mieszkań 2021 roku nie były jeszcze dostępne. Łącznie w 2021 w Polsce z powodu bezradności opiekuńczo wychowawczej pomoc otrzymało 111,9 tys. rodzin z łączną liczbą osób w rodzinach na poziomie 355,1 tys. (dane MPiPS-03). W grupie tej znajdowało się 56,5 tys. rodzin niepełnych ze 170,8 tys. osób. Oszacowana na podstawie tych informacji łączna liczba dzieci wychowująca się w rodzinach otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oscylowała wokół 180 tys.

Rysunek 24. Liczba dzieci w wieku od 3 do 17 lat przypadająca na jedno miejsce w PWD w Polsce w 2021 roku oraz liczba dzieci wychowujących się w rodzinach otrzymujących wsparcie z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych* przypadająca na jedno miejsce w PWD



* Dane dotyczące liczby dzieci wychowujących się w rodzinach otrzymujących wsparcie z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych zostały oszacowane na podstawie informacji zawartych w NSP 2011 i sprawozdaniu MPiPS-03.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, danych GUS oraz sprawozdania MPiPS-03 za 2021 rok.

W 2021 roku w placówkach wsparcia dziennego w Polsce na jedno miejsc przypadało średnio 105 dzieci w wieku od 3 do 17 lat (Rysunek 24). Województwo świętokrzyskie przy stosunkowo dużej liczbie placówek i niskim potencjale ludnościowym prowadziło relatywnie najwięcej miejsc wsparcia w placówkach, czego efektem była niska wartość wskaźnika liczby dzieci przypadających na jedno miejsce w placówce wsparcia dziennego – 38. Na drugim biegunie znalazło się województwo lubelskie z jedną z najniższych (55) liczb tego typu instytucji i populacją osób w wieku od 3 do 17 lat zbliżoną do mediany. Te parametry sprawiają, że województwo to odnotowało najwyższą wartość wskaźnika liczby dzieci przypadających na jedno miejsce w placówce wsparcia dziennego – 222. Analiza liczby dzieci rekrutujących się z rodzin objętych pomocą społeczną z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych wykazała, że w Polsce są aż 3 województwa, które są w stanie w pełni zaspokoić zapotrzebowanie w przypadku konieczności objęcia wsparciem placówek wszystkich dzieci ze wspomnianej grupy rodzin. Są to województwa: zachodniopomorskie, małopolskie oraz świętokrzyskie w których na jedno miejsce w placówkach wsparcia dziennego przypada jedno dziecko pochodzące z rodzin objętych pomocą społeczną z powodu bezradności ich rodziców w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Są to zatem województwa

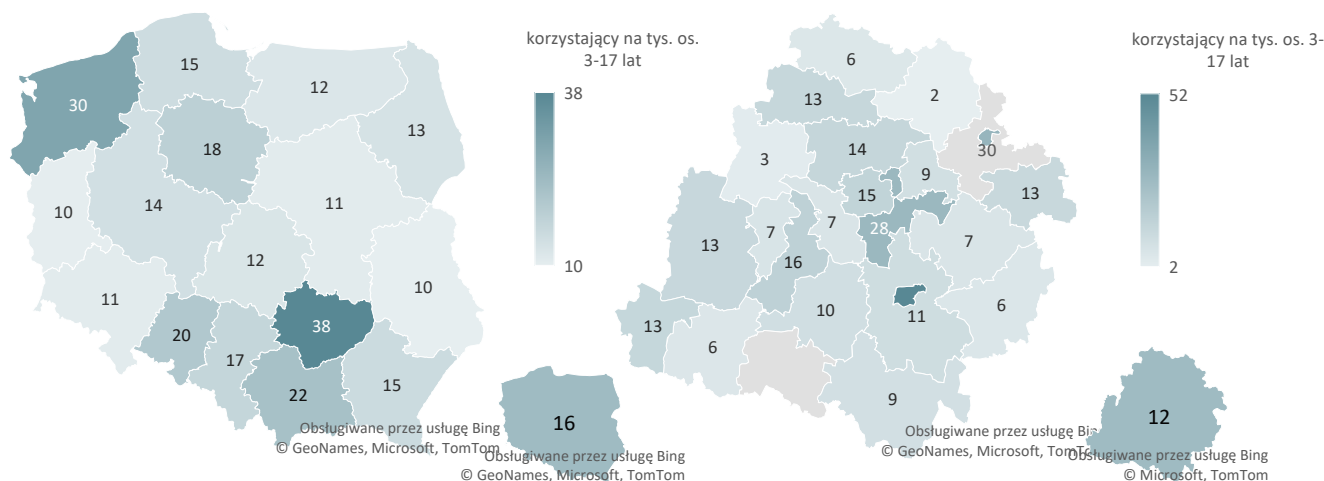
z relatywnie dużą liczbą omawianego typu instytucji na swoim terenie oraz najbardziej korzystnym wynikiem liczby miejsc w placówkach przypadających na jedno dziecko w wieku od 3 do 17 lat. Można zatem uznać, iż w tych województwach instrument wsparcia rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze w postaci placówek wsparcia dziennego jest najbardziej rozpowszechniony i dostępny. Najtrudniejszą sytuację ma natomiast województwo lubelskie, w którym na jedno miejsce w omawianej formie wsparcia przypada aż 7 dzieci z rodzin objętych pomocą społeczną z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Jest to też jednocześnie województwo z najwyższą liczbą dzieci z przedziału wiekowego 3-17 lat przypadających na jedno miejsce w placówce wsparcia dziennego – 222. Znajduje się też na przedostatnim miejscu w kraju pod względem nominalnej liczby placówek funkcjonujących na jego terenie – 55. Mniejszą ich liczbę ma tylko województwo opolskie (30), jednak ma ono jednocześnie najniższą liczbę ludności w Polsce.

Za jednostki terytorialne o niskiej dostępności pomocy rodzinie w postaci placówek wsparcia dziennego należy też uznać województwa: kujawsko-pomorskie, wielkopolskie i dolnośląskie, w których na jedno miejsce przypada 6 dzieci z rodzin objętych pomocą z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Są to jednocześnie województwa z relatywnie wysokim wskaźnikiem liczby dzieci w wieku od 3 do 17 lat przypadających na 1 miejsce w placówce wsparcia dziennego. Wskaźnik ten jest równie istotny, gdyż nie wszystkie rodziny potrzebujące pomocy w opiece i wychowaniu dzieci są jednocześnie klientami pomocy społecznej. Narzędzie jakie stanowią placówki wsparcia dziennego służy wspieraniu każdej rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze i do korzystania z nich uprawnione są m.in. dzieci z tych rodzin. Jak jednak wskazano w przywoływanym wcześniej raporcie Najwyższej Izby Kontroli (NIK 2017a, s. 11) wychowankowie placówek nie zawsze rekrutują się z rodzin stanowiących podopiecznych pomocy społecznej. Zgodnie z danymi zawartymi w tym raporcie, zaledwie nieco ponad 20% podopiecznych kontrolowanych przez NIK placówek, stanowiły dzieci z rodzin objętych pomocą społeczną z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Jednocześnie dzieci z rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawczych są najczęstszymi beneficjentami usług PWD choć nie zawsze ich rodziny są beneficjentami pomocy społecznej. W efekcie należałoby przyjąć, że tylko 36 tys. ze 180 tys. pochodzących z rodzin otrzymujących wsparcie z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych uczęszcza do placówek wsparcia dziennego. Powodem może być zarówno zastosowanie innych metod pomocy, jak i brak dostępności placówek wsparcia dziennego w sąsiedztwie osób potrzebujących takiej

usługi. Warto w tym miejscu podkreślić, że z łącznej liczby placówek wsparcia dziennego (2 063) tylko co czwarta była prowadzona przez gminę wiejską, podczas gdy stanowią one 61% wszystkich gmin w Polsce. W województwie łódzkim sytuacja w tym zakresie jest gorsza niż w kraju, gdyż tylko 12% placówek prowadzona jest przez gminy wiejskie.

Dane sprawozdania WRSPZ niestety nie dostarczają pełnej wiedzy na temat liczby dzieci korzystających z placówek wsparcia dziennego w ciągu roku. Zawierają jedynie liczbą przeciętnie umieszczonych osób w okresie sprawozdawczym, nie wskazując, ile faktycznie rocznie dzieci korzysta z oferty placówek. Sytuację w tym zakresie mogą przybliżyć dane GUS, należy jednak pamiętać, iż metodologia liczenia placówek w tych dwóch źródłach jest odmienna i nie pozwala na bezpośrednie porównania. Zgodnie z informacjami zawartymi w Banku danych lokalnych GUS w 2021 roku z oferty placówek wsparcia dziennego skorzystało łącznie 93 tys. dzieci w Polsce (Rysunek 25).

Rysunek 25. Liczba dzieci uczęszczających do placówek wsparcia dziennego w przeliczeniu na 1000 dzieci w wieku 3–17 lat według województw oraz według powiatów województwa łódzkiego



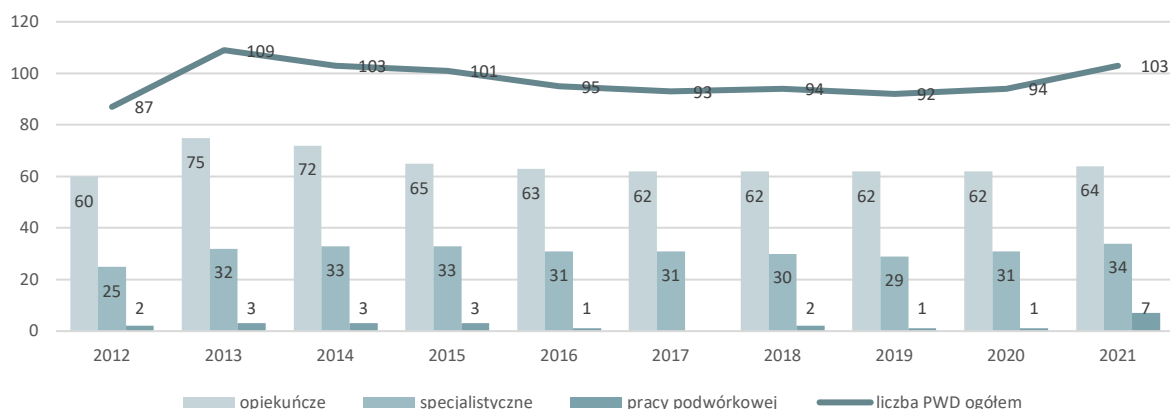
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS za 2021 rok.

Największa liczba dzieci korzystających w ciągu całego roku z oferty placówek wsparcia dziennego odnotowana została w województwie świętokrzyskim i zachodniopomorskim. W obydwu tych województwach liczba dzieci uczęszczających do omawianej formy instytucji na tys. mieszkańców w wieku od 3 do 17 lat wyniosła 30. Najmniejsza liczba dzieci uczęszczała do placówek zlokalizowanych na terenie województw lubelskiego i lubuskiego – 10 na tys.

mieszkańców 3-17 lat. Analizowany wskaźnik dla województwa łódzkiego łącznie osiągnął nieco gorszy poziom niż dla kraju – 12 dzieci na 1 tys. mieszkańców 3-17 lat korzystało z oferty placówek wsparcia dziennego w 2021 roku. Największą liczbę podopiecznych odnotowały miasta na prawach powiatu – Piotrków Trybunalski (52 dzieci) Skierniewice (30 dzieci) oraz Łódź (28 dzieci). Na obszarze województwa łódzkiego funkcjonują dwa powiaty – pączęczański i skierniewicki, na terenie których żadne dziecko nie uczęszczało w 2021 roku do placówki wsparcia dziennego. Wynika to oczywiście z braku takich instytucji na ich terenie.

Łącznie w województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowały 103 placówki wsparcia dziennego udostępniające 3 141 miejsc (Rysunek 26). Stanowią one 5% wszystkich placówek prowadzonych w Polsce i ułożone są w co piątą gminie województwa.

Rysunek 26. Liczba placówek wsparcia dziennego funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego w latach 2012-2021 z podziałem na formę*



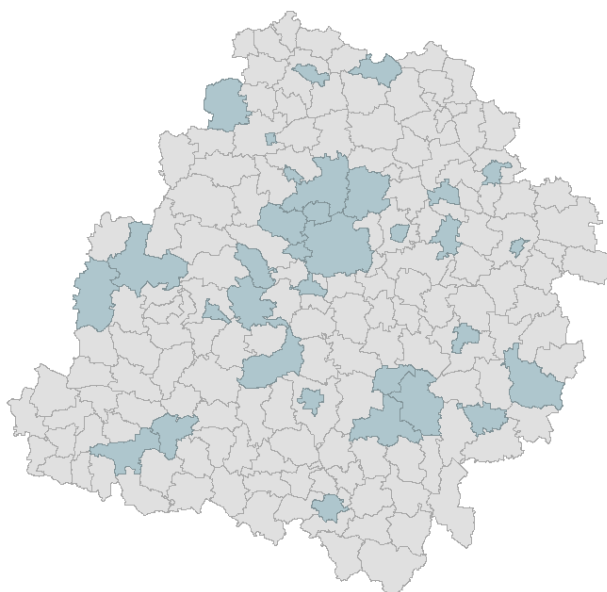
* Łączna liczba placówek jest mniejsza niż wynika to z sumy poszczególnych jej form z uwagi na możliwość łączenia zadań różnego typu placówek w ramach jednej instytucji.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W analizowanym okresie 2012-2021 roku w Łódzkim zmianom podlegała zarówno łączna nominalna liczba placówek jak i poszczególnych jej form. Największą liczbę analizowanych instytucji w województwie łódzkim odnotowano w 2013 roku, po którym ich liczba w ciągu kolejnych lat systematycznie się zmniejszała. Większy niż 2% przyrost odnotowano dopiero w 2021 roku, kiedy liczba PWD zbliżyła się do poziomu z 2013 i wyniosła 103 placówki – był to blisko 10% wzrost w stosunku do 2020 roku. Zdecydowana większość placówek funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego to placówki prowadzone w formie opiekuńczej (62%). Najmniejsza ich liczba prowadzona była w analizowanym okresie w formie

pracy podwórkowej – przez większość czasu ich liczba wahała się między 1 a 3 placówkami prowadzonymi w tej formie, jednak w 2021 zaobserwować można było wzrost ich liczby do 7. Co trzecia placówka prowadzona była w formie specjalistycznej. Poza rokiem 2012 ich liczba nie podlegała znaczącym fluktuacjom – w latach 2013-2021 ich poziom wahał się między 29 a 34 PWD.

Rysunek 27. Gminy województwa łódzkiego, na terenie których w 2021 roku prowadzono co najmniej jedną placówkę wsparcia dziennego

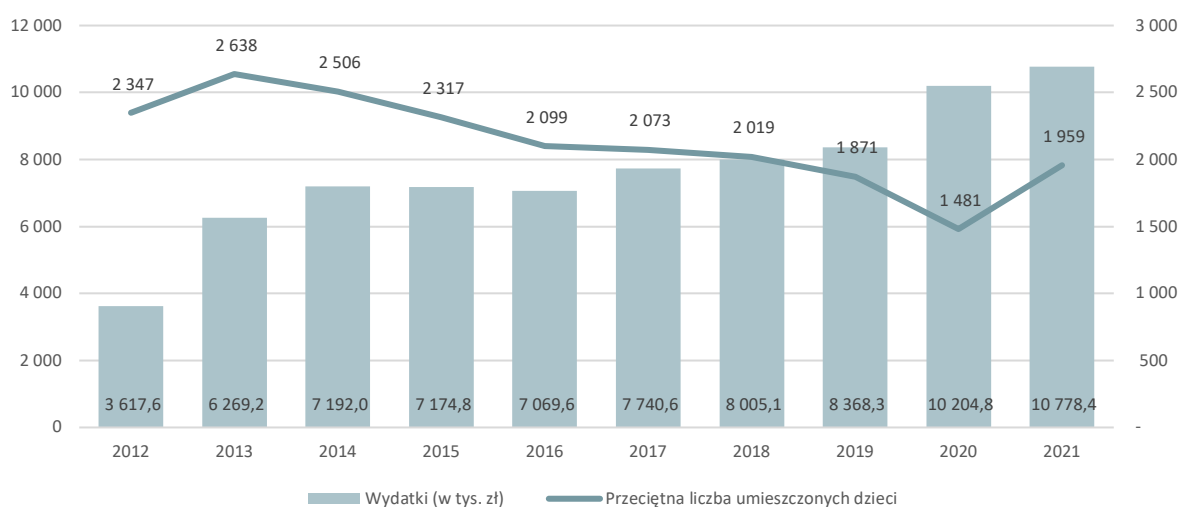


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W 2021 roku tylko na terenie 33 gmin funkcjonowały placówki wsparcia dziennego, z których blisko połowa prowadziła więcej niż jedną tego rodzaju instytucję (Rysunek 27). Największa liczba PWD ulokowana była w miastach na prawach powiatu tj. Łodzi – 31 placówek, w Skierniewicach - 10 placówek i w Piotrkowie Trybunalskim - 9 placówek. Maksymalnie 1 placówkę prowadziło 15 gmin. Na terenie pozostałych funkcjonowało od 2 do 5 tego rodzaju instytucji. Większość placówek wsparcia dziennego ulokowana jest na terenie gmin miejskich (88%) ich dostępność zatem na terenach wiejskich jest znikoma (tylko 8 gmin wiejskich posiada na swoim terenie tego typu instytucję – łącznie 12 PWD prowadzonych jest na terenach wiejskich województwa łódzkiego). Może być to związane z trudną sytuacją finansową jednostek samorządu terytorialnego, gdyż jak wskazują przywoływany raport Najwyższej Izby Kontroli, gminy na terenie których nie funkcjonowała żadna placówka wsparcia dziennego najczęściej tę sytuację tłumaczyły brakiem środków (NIK 2017a).

Choć placówki wsparcia dziennego finansowane są z różnych źródeł, to z badań dotyczących tych instytucji funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego (Pyżalski et al. 2016, s. 66) wynika, że prawie wszystkie korzystają ze środków samorządowych (98%). Dla większości z nich środki te stanowią główne źródło finansowania pokrywające przynajmniej $\frac{3}{4}$ rocznego budżetu. W 2021 roku łączna suma wydatków placówek wsparcia dziennego z terenu województwa łódzkiego osiągnęła poziom 10,8 mln zł (Rysunek 28).

Rysunek 28. Suma wydatków poniesionych przez gminy na placówki wsparcia dziennego z terenu województwa łódzkiego w latach 2012-2021 oraz przeciętna liczba umieszczonych w nich dzieci



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Średni roczny koszt prowadzenia placówki wsparcia dziennego na terenie województwa łódzkiego wyniósł w 2021 roku 104,6 tys złotych. Z uwagi na duże zróżnicowanie wielkość omawianych instytucji kwotę tę należy traktować jako bardzo przybliżoną. Średni roczny koszt w przeliczeniu na jedno przeciętnie umieszczone dziecko⁸⁸ wyniósł w 2021 roku 5 502 zł, natomiast w przeliczeniu na jedno miejsce w placówce 3 431 zł. W analizowanym okresie koszty prowadzenia placówek wsparcia dziennego rosły średnio o 12,9% rocznie, przy jednoczesnym średnim rocznym spadku liczby umieszczanych w nich dzieci o 2%. Należy jednak zaznaczyć, że w badanym okresie liczba umieszczonych dzieci podlegała

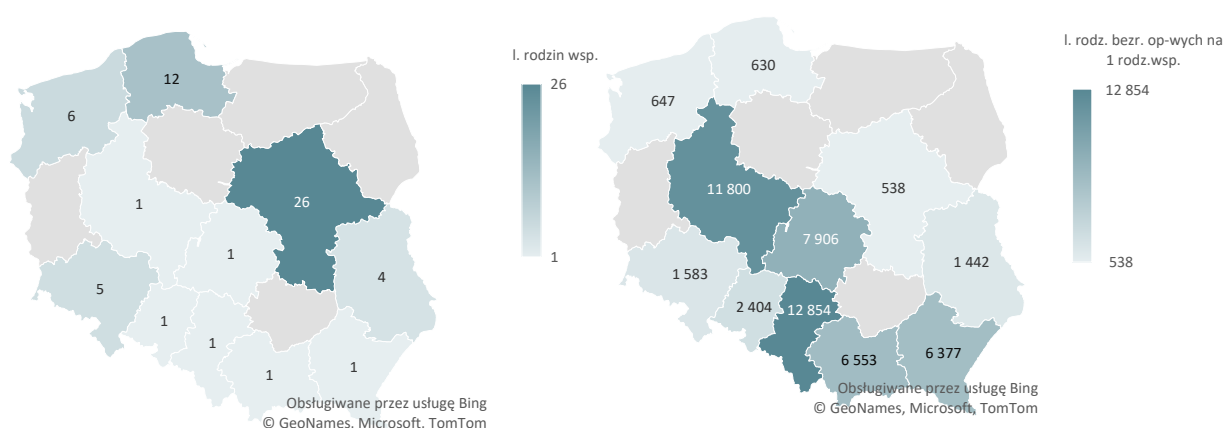
⁸⁸ Przekiętną liczbę dzieci w sprawozdaniu WRSPZ oblicza się, dzieląc sumę liczby dzieci umieszczonych w poszczęólnych dniach okresu sprawozdawczego przez liczbę dni funkcjonowania placówki w okresie sprawozdawczym.

wielokierunkowym fluktuacjom i po długim okresie spadku (utrzymującym się w latach 2013-2020) nastąpił w 2021 roku w stosunku do 2020 roku znaczący 32% wzrost liczby przeciętnie umieszczonych dzieci w placówkach wsparcia dziennego.

2.2.3 Rodziny wspierające

Kolejną formę wsparcia rodziny przeżywającej trudności w wykonywaniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej stanowią rodziny wpierające. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku asystentury rodzinnej, rozwiązanie to było nowym instrumentem wsparcia wprowadzonym Ustawą WRSPZ. Założeniem było rekrutowanie się rodzin wspierających z najbliższego otoczenia dziecka, mogli być to np. sąsiedzi czy znajomi. Rodzina wspierająca, przy współpracy asystenta rodziny pomagać miała w opiece i wychowaniu dziecka, prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz w kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych (art. 29 pkt.2). Niestety, ta forma pomocy rodzinie przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze nie rozwinęła się znacząco. W 2021 roku na terenie całego kraju funkcjonowało zaledwie 59 rodzin wpierających, z których 14 udzielało wsparcia przez okres nie dłuższych niż 3 miesiące. Co druga rodzina prowadziła pracę przez okres nieprzekraczający 12 miesięcy, a pracę dłuższą niż rok wykonywało zaledwie 12 rodzin.

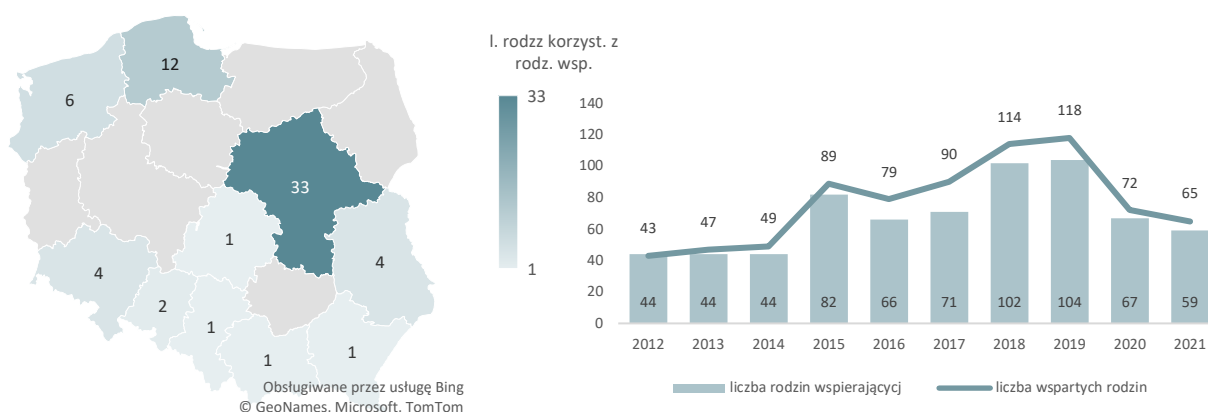
Rysunek 29. Liczba rodzin wspierających w Polsce w 2021 roku oraz ich liczba w liczbie rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezradności opiekuńczo-wychowawczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, danych GUS oraz sprawozdania MPiPS-03 za 2021 rok.

Największą liczbę rodzin wspierających angażują gminy z terenu województwa mazowieckiego (26) dzięki czemu ta jednostka terytorialna ma najniższy wskaźnik liczby rodzin otrzymujących pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych przypadających na jedną rodzinę wspierającą (Rysunek 29). Wartości wspomnianego wskaźnika są bardzo rozbieżne. Jeszcze tylko w przypadku dwóch województw osiągały one wartości trzycyfrowe – pomorskiego (630) i zachodniopomorskiego (647). W pozostałych województwach Polski liczba rodzin wspierających jest mniejsza od 5 lub też nie ma ich wcale, natomiast wskaźnik liczby rodzin otrzymujących pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych waha się od 1 442 do nawet 12 854 rodzin. Łącznie w 5 województwach w 2021 roku nie funkcjonowała żadna rodzina wspierająca. Choć rodziny te wymieniane są jako jeden z trzech rodzajów pomocy, za pośrednictwem których realizowane może być wsparcie na rzecz rodzin, to ich udział w tym wsparciu jest znikomy. Potwierdza to liczba rodzin objętych pomocą w postaci tego instrumentu wsparcia w przewyżczeniu trudności opiekuńczo-wychowawczych. Zgodnie z danym ze Sprawozdania WRSPZ było ich 65 jednak liczba ta ma charakter orientacyjny. Wynika to ze sposobu zbierania danych - podawane są one w interwale półrocznym bez informacji na temat liczby rodzin kontynuujących współpracę w ramach omawianej formy wsparcia, przez co nie można dokonać prostej sumy półrocznych sprawozdań. Przyjęłam w związku z tym, że podany na ostatni dzień grudnia stan, jest informacją dotyczącą całego 2021 roku.

Rysunek 30. Liczba rodzin korzystających z pomocy rodzin wspierających w 2021 roku w województwach Polski oraz zmiana liczby rodzin wspierających oraz korzystających z ich pomocy w latach 2012-2021 w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W większości województw liczba rodzin wspierających pokrywała się z liczbą podmiotów świadczących im wsparcie. Największa liczba rodzin objętych pomocą w postaci rodzin wspierających znajdowała się na terenie województwa mazowieckiego – 33. Łącznie w 6 województwach nie było żadnej rodziny otrzymującej pomoc w postaci rodziny wspierającej, przy czym w jednym – Wielkopolsce, sytuacja ta miała miejsce, pomimo istnienia tej formy pomocy. Rodziny wspierające w początkowych latach funkcjonowania nowej Ustawy WRSPZ utrzymywały się na stałym i stosunkowo niskim poziomie (44 rodzin wspierających), ale od 2015 roku zaobserwować można było stopniowe zmiany w ich liczebności. „Szczytowy” punkt rozwoju omawiana forma pomocy osiągnęła w 2019 roku, kiedy to w Polsce funkcjonowało 118 rodzin wspierających. Prawdopodobnie na skutek pandemii COVID-19 ich rozwój został zahamowany i zarówno w 2020 jaki 2021 roku ich liczba obniżała się znacząco.

W województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowała tylko 1 rodzina wspierająca świadcząca swoim podopiecznym usługi w postaci wsparcia w zakresie opieki i wychowania dziecka. W pierwszym roku funkcjonowania ustawy WRSPZ na terenie województwa łódzkiego odnotowano najwyższą w analizowanym dziesięcioleciu liczbę rodzin wspierających – było ich 12. W kolejnych latach liczba tych rodzin podlegała fluktuacjom jednak już nigdy nie osiągnęła poziomu odnotowanego w 2012 roku. W latach 2012-2021 tylko na terenie 8 powiatów województwa łódzkiego utworzono co najmniej jedną rodzinę wspierającą, w pozostałych nigdy ich nie powołano. Podsumowując można stwierdzić, że ta forma wsparcia nie rozpowszechniła się zarówno na terenie województwa łódzkiego, jak i całego kraju. Przyczyny tego niepowodzenia nie są znane, gdyż nie prowadzono badań z tego zakresu. Na terenie województwa łódzkiego podjęto wprawdzie w 2016 roku próbę przeprowadzenia takiej analizy, jednak skończyła się niepowodzeniem (m.in. z powodu odmowy udziału w badaniu funkcjonujących wówczas rodzin wspierających) (Firlit-Fesnak et al. 2016). Jak wskazuje Mariola Raclaw w jednej ze swoich najnowszych prac, mała liczba rodzin wspierających może być też wynikiem trudności w inicjowaniu działań opartych na usługach niewynagradzanych nieprofesjonalistów (rodzinom wspierającym przysługuje tylko zwrot kosztów pomocy), których zadaniem jest ingerencja w sferę uznawaną za prywatną. (Raclaw 2022 s. 16) W polskich warunkach taka ingerencja stanowić może istotne źródło oporu z uwagi na silne przekonanie o primacie rodziny i jej prawie do decydowania o losie i sposobie wychowania swoich dzieci.

Współczesne problemy społeczne związane z dysfunkcjonalnością rodzin, wykluczeniem i nierównościami społecznymi wymagają stosowania odpowiednich narzędzi umożliwiających ograniczanie ich konsekwencji. Narzędzia polityki społecznej stanowią ważny element ochrony dzieci przed skutkami niewydolności ich środowiska opiekuńczego i w konsekwencji powielaniem przez nie na drodze mechanizm dziedziczenia społecznego negatywnych wzorców zachowań. Opisane w tym rozdziale formy wsparcia stanowią podstawowe narzędzia pracy z rodziną przewidziane Ustawą WRSPZ, jednak nie jest to zamknięty katalog możliwych metod i technik pracy. Choć sama ustawa wprost tego nie określa, to jednak jej konstrukcja pozwala uznać, że praca z rodziną prowadzona jest głównie w formie usług asystenta rodziny, natomiast pomoc w zakresie opieki i wychowania dostarczana jest w postaci placówek wsparcia dziennego i (funkcjonujących w bardzo ograniczonym zakresie) rodzin wspierających. Wymienione formy wsparcia rodziny naturalnej w wypełnianiu jej funkcji mają za zadanie podnieść umiejętności rodziców oraz dostarczyć im niezbędnej pomocy w opiece i wychowaniu ich dzieci, natomiast nadrzędnym celem tych działań powinno być prawidłowo rozumiane dobro dziecka. Określić je można za Magdaleną Arczewską: jako „całością działań mających na celu zapewnienie dziecku nie tylko podstawowych potrzeb materialnych, ale także stworzeniu mu warunków dla harmonijnego rozwoju we wszystkich sferach, w tym psychicznej i emocjonalnej” (Arczewska 2017, s. 317). W tym kontekście zastanawia brak ustawowo przyjętych rozwiązań umożliwiających dostarczenie dziecku instrumentu ukierunkowanego wyłącznie na jego dobro i skierowanego bezpośrednio do dziecka. Wszystkie przeanalizowane formy wsparcia, choć w większości skuteczne i potrzebne, nie dostarczają jednostce, której bezpieczeństwo i prawidłowy rozwój stanowi przyczynę budowania całego systemu, narzędzia służącego ochronie jego dobrostanu. W arsenale instrumentów wspierających rodzinę w jej trudnościach zastanawia więc brak usługi w rodzaju przedstawiciela dziecka stojącego na straży jego wspomnianego dobra. Osoby występującej wyłącznie w imieniu dziecka, a nie jego rodziny, której obowiązkiem byłoby poszanowanie dobra dziecka wobec wszelkich działań służb społecznych czy systemu sądownictwa. Prowadzona w Polsce polityka rodzinna wydaje się nie mieć całościowej koncepcji dotyczącej wsparcia rodzin. Przedstawione tu usługi stanowią tylko część z szeregu działań prowadzonych przez różne podmioty na rzecz rodziny, a ich analiza wskazuje na małą ilość mechanizmów zapewniających rzeczywistą kooperację służby działających na rzecz systemów rodzinnych. W obszarze wsparcia działają też m.in. kuratorzy, sędziowie rodzinni, pedagodzy, policja i wiele innych, ale brak instytucjonalnych i prawnych mechanizmów łączących ich działania nie tylko nie pozwala na uzyskanie efektu synergii, ale czasem ich działania wzajemnie się znoszą. Zmiana w tym obszarze ma kluczowe

znaczenie nie tylko dla dzieci, ale i całego społeczeństwa, gdyż zaniedbania na tym polu prowadzić będą do powielania, a nawet pogłębiania się negatywnych zjawisk i wzrostu deficytów w obszarze posiadanych kapitałów społecznych i kulturowych.

2.3 Specjalistyczne usługi społeczne w zakresie pieczy zastępczej

W ramach systemu pieczy zastępczej (określonego Ustawą z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁸⁹) wyróżniono dwa typy opieki nad dziećmi i młodzieżą – o charakterze instytucjonalnym i rodzinnym. Liczne badania potwierdzają wyższą efektywność rodzinnych form opieki od ich instytucjonalnych odpowiedników (Boss i in. 2011; Rutter, O'Connor 2004), dlatego zarówno w Unii Europejskiej, jak i w Polsce, eksperci od lat postulują likwidację instytucji i stymulowanie procesów sprzyjających rozwojowi rodzicielstwa zastępczego (Ogólnoeuropejskie wytyczne... 2012). Idea ta towarzyszyła autorom Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁹⁰ (dalej: Ustawa WRSPZ), którzy w jej zapisach zawarli szereg reguł mających doprowadzić do transformacji systemu z opartego na dużych goffmanowskich instytucjach totalnych, w strukturę bazującą na rodzinnych formach opieki. Kompleksowa ocena powodzenia tego procesu wymaga przeprowadzenia szeroko zakrojonych badań, natomiast w tym miejscu odnotować należy, że zmiany w podaży i charakterze usług w analizowanym przez mnie 10-leciu w znacznej mierze ukierunkowane miały być na realizację tego właśnie celu.

2.3.1 Rodzinna piecza zastępcza

W systemie pieczy zastępczej rodzinne formy opieki zostały podzielone na rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe i zawodowe (w tym specjalistyczne i pełniące funkcję pogotowia rodzinnego) oraz rodzinne domy dziecka. W literaturze i praktyce pomocowej dzieli się je na formy profesjonalne (rodziny zastępcze zawodowe i rodzinne domy dziecka) i niezawodowe – rodziny zastępcze spokrewnione i niezawodowe.

⁸⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 447.

⁹⁰ Ibidem.

Schemat 3. Rodzinna piecza zastępcza



*przepisy Ustawy nie dzielą co do zasady rodzin specjalistycznych na typy, ale wykluczają możliwość umieszczenia w tym samym czasie w jednej rodzinie specjalistycznej dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich.

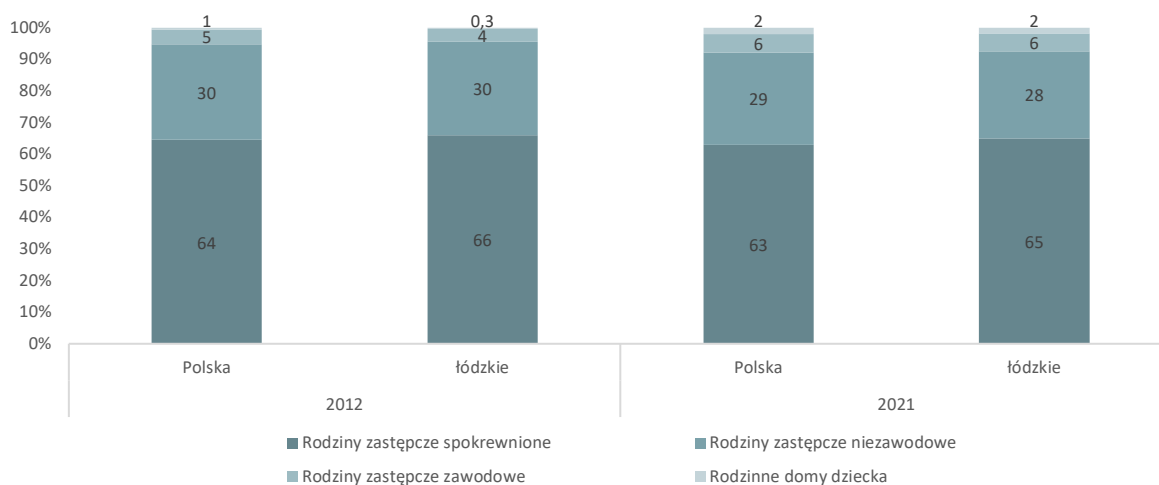
**dzieci umieszczane na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich zastąpionej ustawą z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140).

W praktyce do rodzinnych form pieczy zastępczej przyporządkowuje się również placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego, gdyż swym charakterem zbliżone są do rodzinnych domów dziecka. Widoczne różnice między nimi koncentrują się wokół sposobu finansowania, jednak nierozpoznane wciąż pozostają kwestie panujących w tych domach zwyczajów w zakresie sztywności organizacyjnej i innych cech odróżniających instytucję totalną od opieki o charakterze rodzinnym. Dla porządku jednak omówię je zgodnie z ustawową podległością, tj. w części dotyczącej instytucjonalnych form pieczy zastępczej.

Struktura rodzicielstwa zastępczego w latach 2012-2021 nie podlegała większym zmianom, a immanentną cechą systemu pozostaje dominacja rodzin zastępczych spokrewnionych nad innymi formami opieki zastępczej typu rodzinnego w Polsce.

Rysunek 31. Struktura rodzinnych form pieczy wg typu rodziny (w %) w województwie łódzkim i w Polsce w latach 2012 i 2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

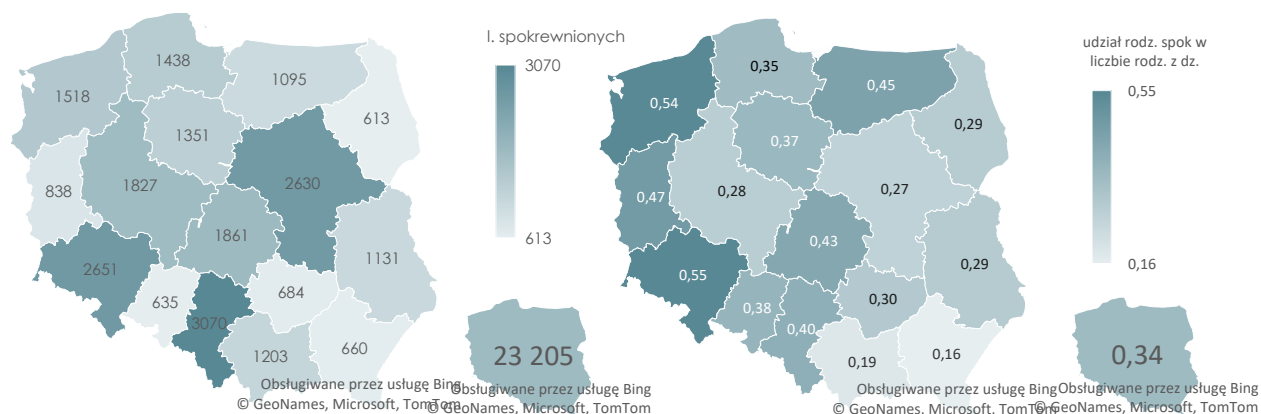
W Polsce, a także w województwie łódzkim w 2021 roku w stosunku do 2012 roku zmniejszył się o 1 p. proc. zarówno udział rodzin zastępczych spokrewnionych, jak i niezawodowych, na rzecz wzrostu udziału zawodowych rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Proces profesjonalizacji i deinstytucjonalizacji rodzicielstwa zastępczego nie przebiegał tak dynamicznie, jak tego oczekiwano, czego dowodem jest wzrost udziału tych profesjonalnych form o zaledwie 1% w skali kraju. W województwie łódzkim odnotowano nieco większe wzrosty (o blisko 4%), jednak wyniki te nie wskazują na zakładany przez autorów Ustawy WRSPZ, spektakularny rozwój zawodowego rodzicielstwa zastępczego. Wpływ na tę sytuację miało wiele czynników w tym niskie wynagrodzenia rodziców zastępczych, brak oczekiwanego wsparcia dla opiekunów, czy też bariery w świadomości społecznej (Ogólnoeuropejskie wytyczne... 2012, s. 119; Chomczyński et al. 2018, s. 20-21; Golczyńska-Grondas i Błaszczuk 2020, s. 19-23), jednak ocena stopnia oddziaływania poszczególnych zmiennych na transformację struktury rodzicielstwa zastępczego wymaga dalszych pogłębionych badań.

2.3.1.1 Rodziny zastępcze spokrewnione

Dominującą formą zastępczej opieki nad dziećmi i młodzieżą w Polsce są rodziny zastępcze spokrewnione. Tego rodzaju opiekę, zgodnie z prawem, sprawować mogą dziadkowie bądź rodzeństwo dziecka, a ich wyróżnienie łączy się z istniejącym obowiązkiem alimentacyjnym

związanym z bliskim pokrewieństwem. Od lat najczęściej tego typu rodzinę zastępczą tworzą dziadkowie dzieci (Kolankiewicz 1996). Osobną kwestią (i dyskusyjną) pozostaje zdolność do stworzenia przez nich bezpiecznego i efektywnego środowiska wychowawczego, szczególnie jeśli konieczność opieki nad wnukiem wynika z niewydolności opiekuńczo-wychowawczych ich dzieci. Chociaż logice sądów, opartej na przekonaniu o wyższości zastępczej opieki bliskich nad innymi formami, trudno odmówić słuszności, to należy szczególnie dokładnie badać warunki w nich panujące, aby uniknąć pozostawiania dziecka w tym samym, niewydolnym środowisku wychowawczym. Skala takich sytuacji pozostaje nieznana, dlatego ostateczna ocena racjonalności takiej strategii (skutkującej przewagą rodzin zastępczych spokrewnionych nad innymi), nie jest możliwa.

Rysunek 32. Liczba rodzin zastępczych spokrewnionych oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w poszczególnych województwach Polski w 2021 roku

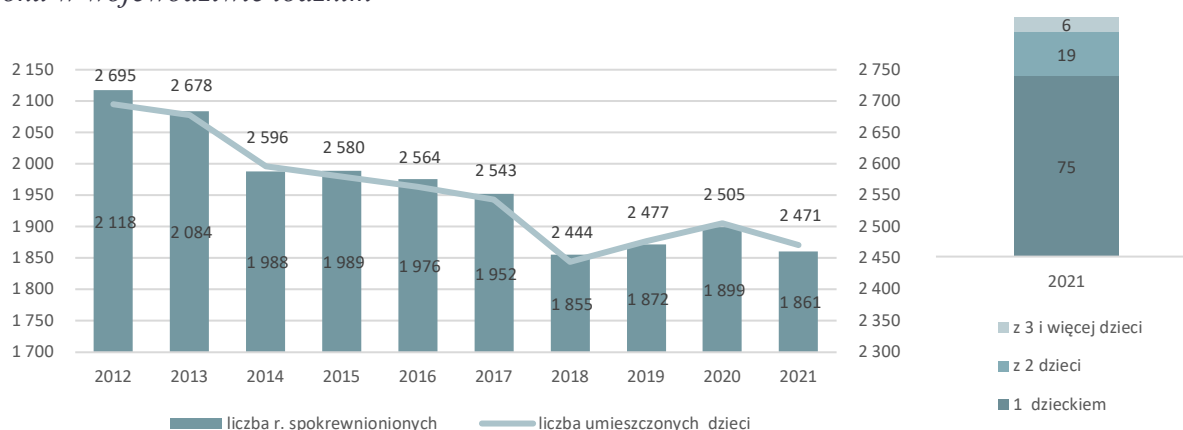


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby rodzin wg wstępnych wyników NSP 2021.

Udział rodzin zastępczych spokrewnionych w ogóle rodzin z dziećmi w Polsce w 2021 roku wynosił średnio 0,34% (Rysunek 32). W województwie łódzkim był on wyższy od średniej dla Polski i wynosił 0,43%. Choć najwyższą bezwzględną liczbę rodzin spokrewnionych odnotowują województwa śląskie, mazowieckie i dolnośląskie, to najwyższe odsetki tego typu podmiotów pieczy zastępczej rejestrują województwa Polski zachodniej (dolnośląskie – 0,55%, zachodnio-pomorskie – 0,54%, lubuskie – 0,47% i), a najniższe województwa położone w południowo-wschodniej Polsce (podkarpackie – 0,16% i małopolskie – 0,19%).

W województwie łódzkim w 2012 roku udział rodzin zastępczych spokrewnionych był wyższy niż wynosiła średnia dla kraju (66 p. proc. wobec 64 p. proc. (Rysunek 31), a odnotowana w 2021 roku wysokość tej różnicy (choć podlegała wahaniom w ciągu kolejnych 10 latach) nadal wynosiła 2 p. proc. (65 p. proc. wobec 63 p. proc.). Łącznie w województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowało 1 861 spokrewnionych rodzin zastępczych (Rysunek 33).

Rysunek 33. Liczba spokrewnionych rodzin zastępczych i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012 – 2021 oraz struktura (w %) tych rodzin według liczby przyjętych dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim

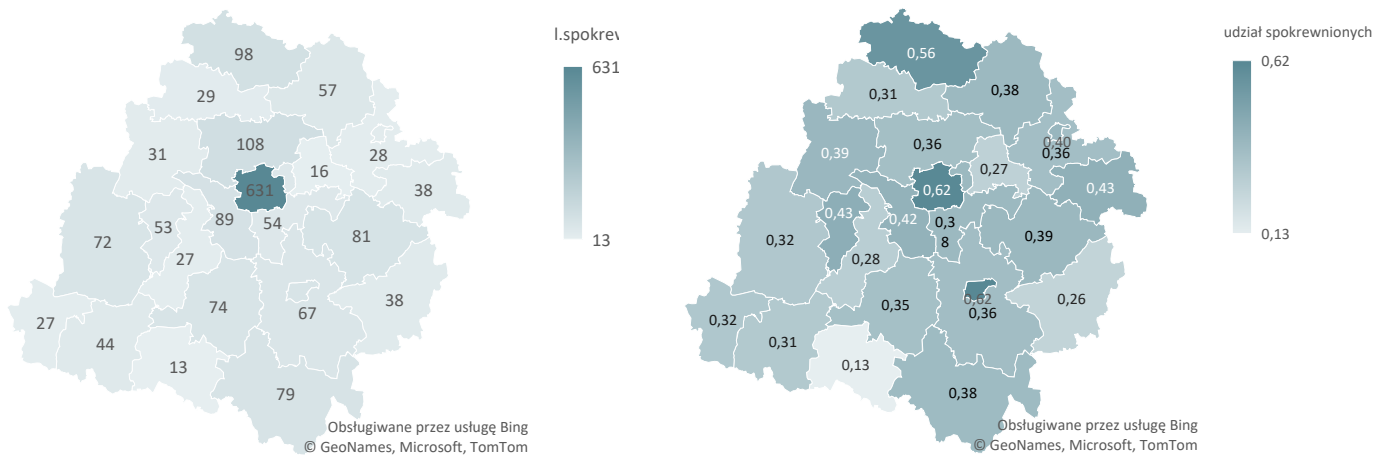


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W ciągu analizowanych 10 lat liczba rodzin spokrewnionych w województwie łódzkim zmniejszyła się o ponad 12,1%. Obniżyła się też liczba umieszczonych dzieci, ale średnioroczne tempo spadku dzieci w rodzinach zastępczych spokrewnionych (-0,96%) w analizowanym okresie było niższe niż średnioroczne tempo spadku populacji osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim (-1,55%). Rodzice zastępczy w przypadku tego typu rodzin mają pod opieką najczęściej 1 dziecko – 75%, a tylko ¼ z nich opiekuje się dwójkiem bądź większą liczbą dzieci. Struktura rodzin spokrewnionych ze względu na liczbę wychowujących się w niej dzieci podlegała niewielkim wahaniom. W 2021 roku wzrosła liczba rodzin (w porównaniu do 2012 roku) opiekujących więcej niż jednym dzieckiem (o 3%). W przypadku tego typu rodzin nie ma ustawowych ograniczeń dotyczących liczby umieszczonych jednocześnie dzieci. W analizowanym okresie o 8,3% obniżyła się łączna liczba dzieci przebywających w rodzinach zastępczych spokrewnionych – w 2021 roku w tego typu rodzinach przebywało o 224 dzieci mniej niż w 2012 roku (2 695 vs. 2 471). Spadek liczby dzieci wychowujących się w rodzinach zastępczych spokrewnionych w latach 2012-2021 był

większy (-0,96% średniorocznie), niż odnotowywany w grupie wszystkich dzieci umieszczanych w rodzinnych formach pieczy (-0,47% średniorocznie).

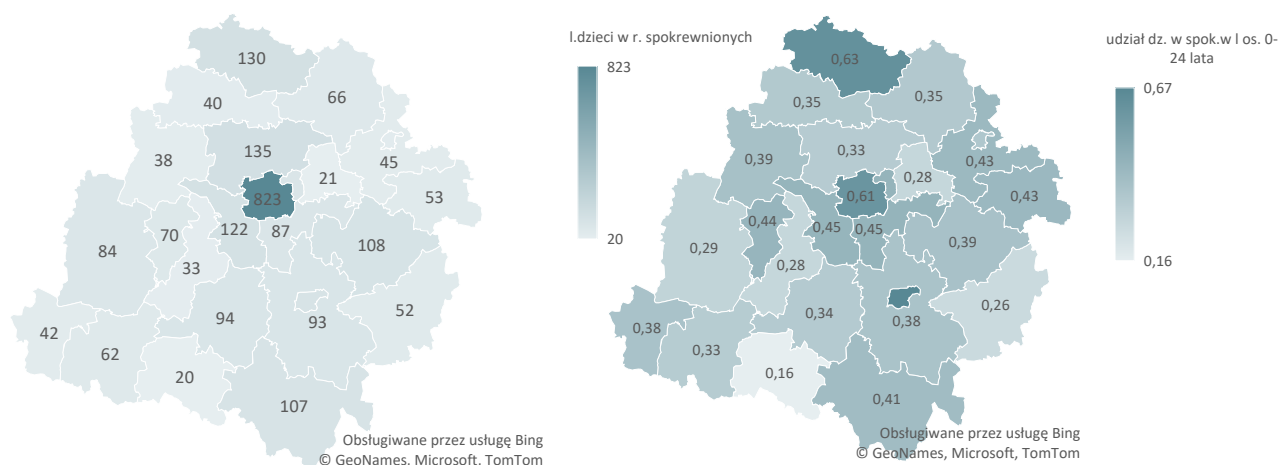
Rysunek 34. Liczba rodzin zastępczych spokrewnionych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Rodziny zastępcze spokrewnione obecne są we wszystkich powiatach województwa łódzkiego (Rysunek 35), a ich udział w strukturze rodzin zastępczych zarówno w 2012 roku, jak i w 2021 roku, był nieco wyższy (o 1%) niż średnia dla Polski (Rysunek 31). Największa liczba rodzin zastępczych spokrewnionych w 2021 roku w województwie łódzkim funkcjonowała w Łodzi (631), w których wychowywała się również największa liczba dzieci – 823 osoby w wieku od 0 do 24 lat. W pozostałych powiatach województwa łódzkiego liczba rodzin spokrewnionych była nieco bardziej wyrównana i mieściła się w przedziale od 13 w powiecie pajęczańskim (z 20 wychowankami) do 108 w zgierskim (z 135 wychowankami). Najwyższy udział rodzin spokrewnionych w liczbie rodzin z dziećmi ogółem odnotowano w Łodzi (0,62%) i Piotrkowie Trybunalskim (0,62%), natomiast najmniejszy w powiecie pajęczańskim (0,13%). Znajduje to swoje odzwierciedlenie w liczbie dzieci umieszczonych w rodzinach spokrewnionych oraz w ich udziale w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat (Rysunek 35)

Rysunek 35. Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach spokrewnionych oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby ludności NSP 2021.

Rodziny zastępcze spokrewnione najbardziej rozpowszechnione są w powiatach grodzkich: Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim oraz w powiecie kutnowskim. Analizując udział dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych spokrewnionych w populacji osób w wieku od 0 do 24 lat można zauważyć, że choć w Łodzi odnotowuje się wysoki ich odsetek (0,61%) to nie jest on najwyższy w województwie. Łódź wyprzedza Piotrków Trybunalski z wartością wskaźnika na poziomie 0,67% oraz powiat kutnowski – 0,64% dzieci w wieku od 0 do 24 lat wychowuje się w tym powiecie w rodzinach zastępczych spokrewnionych. Najmniejszy udział dzieci przebywających w omawianym typie rodziny w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat odnotowano w powiatach pajęczańskim (0,16%) i opoczyńskim (0,26%).

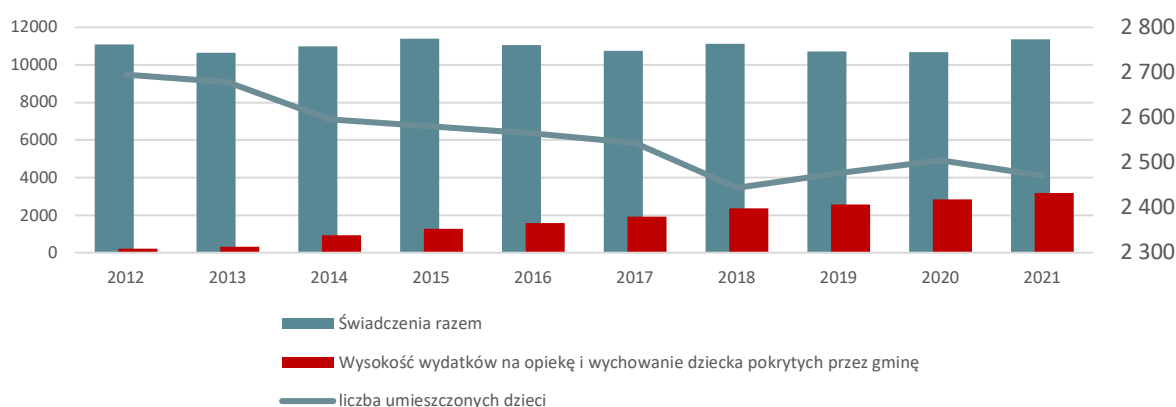
Wydatki ogółem na świadczenia wypłacane rodzinom zastępczym spokrewnionym na opiekę i wychowanie dziecka rosły średniorocznie w latach 2012 – 2021 o 0,3% (Rysunek 36). Ta niewielka zmiana wynika z malejącej liczby dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niewielkiego wzrostu wysokości świadczeń, które z 660 zł w 2012 wzrosły do 746⁹¹ zł na jedno dziecko umieszczone w rodzinie zastępczej spokrewnionej w 2021 roku⁹².

⁹¹ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. 2021 poz. 282).

⁹² Zgodnie z Ustawą WRSPZ kwoty świadczeń podlegają waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, od dnia 1 czerwca roku

Rodziny zastępcze spokrewnione obok tego podstawowego świadczenia mogą również otrzymać dodatek z tytułu niepełnosprawności dziecka (227 zł w 2021 roku⁹³), jednak wydatki te stanowią tylko 2,6% ogółu wydatków na świadczenia. Jeszcze mniejszy udział w ogóle wydatków ponoszonych na świadczenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych stanowiły świadczenia jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka (1%), świadczenia związane z dofinansowaniem do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania (0,4%) oraz jednorazowe lub okresowe świadczenia na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki (0,2%). Rodziny zastępcze spokrewnione nie otrzymują środków finansowych na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego.

Rysunek 36. Wysokość świadczeń dla rodzin zastępczych spokrewnionych, w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) oraz liczba dzieci umieszczonych na koniec roku w rodzinach zastępczych spokrewnionych w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Udział gmin w wydatkach ponoszonych na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w spokrewnionej rodzinie zastępczej od 2012 roku systematycznie rosną. Wprawdzie wydatki na ten typ rodzin zastępczych nie są tak wysokie, jak w przypadku pozostałych form, niemniej

kalendrzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym ten wskaźnik przekroczy 105% w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnio waloryzacja (Art. 86 ust. 2). Taka sytuacja miała miejsce po raz pierwszy od 2012 roku w 2021 roku.

⁹³ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. 2021 poz. 282).

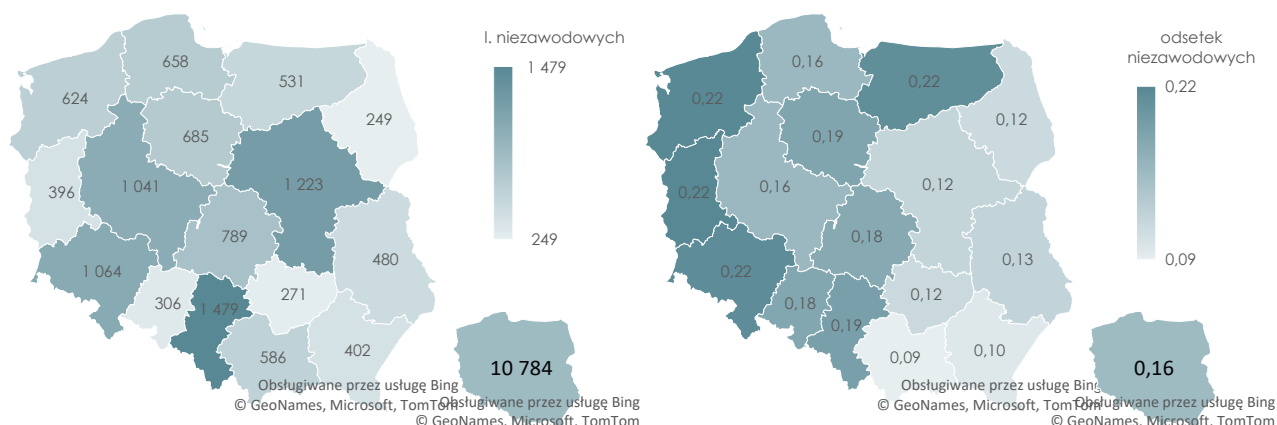
jednak w 2021 roku na jedno dziecko gminy województwa łódzkiego przeznaczały miesięcznie średnio 106,8 zł, podczas gdy w 2012 roku było to 6,24 zł. Oznacza to 17-krotny wzrost ponoszonych przez gminę wydatków w ciągu analizowanych 10 lat. W przypadku tej formy opieki zastępczej gminy dopłacają niewiele, gdyż stosunkowo niska jest zarówno kwota jaką otrzymują spokrewnione rodziny zastępcze, jak i poziom zobowiązania gminy. W zależności od długości okresu w jakim dziecko przebywa w rodzinie zastępczej pokrywają one od 10 do 50% kosztu umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej. Należy też zauważyć, że rodzice dziecka mają wobec nich obowiązek alimentacyjny, jednak ewentualne wpłaty z tego tytułu⁹⁴, nie pomniejszają wysokości świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku wnoszenia przez rodziców opłaty ustalonej w drodze decyzji przez starostę w wysokości świadczeń oraz dodatków przyznanych rodzinie zastępczej, która ewentualnie zmniejsza proporcjonalnie koszty powiatu i gminy, ale nie wysokość kwot wypłacanych rodzicom zastępczym.

2.3.1.2 Rodziny zastępcze niezawodowe

Rodziny zastępcze niezawodowe stanowią drugą co do wielkości grupę rodzinnych form pieczy zastępczej w Polsce – ich udział (29% w 2021 roku) wprawdzie obniżył się w stosunku do 2012 roku, jednak był to niewielki spadek wynoszący 1 p. proc. (Rysunek 31). Tworzą je najczęściej dalsi krewni dziecka bądź osoby z nim niespokrewnione. W tego typu rodzinach nie można umieszczać więcej niż troje dzieci jednocześnie, jednak ustawodawca dopuścił szereg wyjątków od tej reguły. Łącznie w 2021 roku w Polsce funkcjonowało 10 784 niezawodowych rodzin zastępczych, a ich udział w liczbie rodzin z dziećmi wyniósł 0,16% (Rysunek 37).

⁹⁴ W dostępnych publicznie źródłach informacji nie znalazłam danych na temat odsetka dzieci, jakie otrzymują pieniądze z tytułu obowiązku alimentacyjnego ich rodziców. W przypadku, gdy zobligowani do płacenia alimentów rodzice wywiązują się ze swojego obowiązku, pieniądze z alimentów powiększają pulę środków przeznaczonych na utrzymanie dziecka.

Rysunek 37. Liczba rodzin zastępczych niezawodowych oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w poszczególnych województwach Polski w 2021 roku

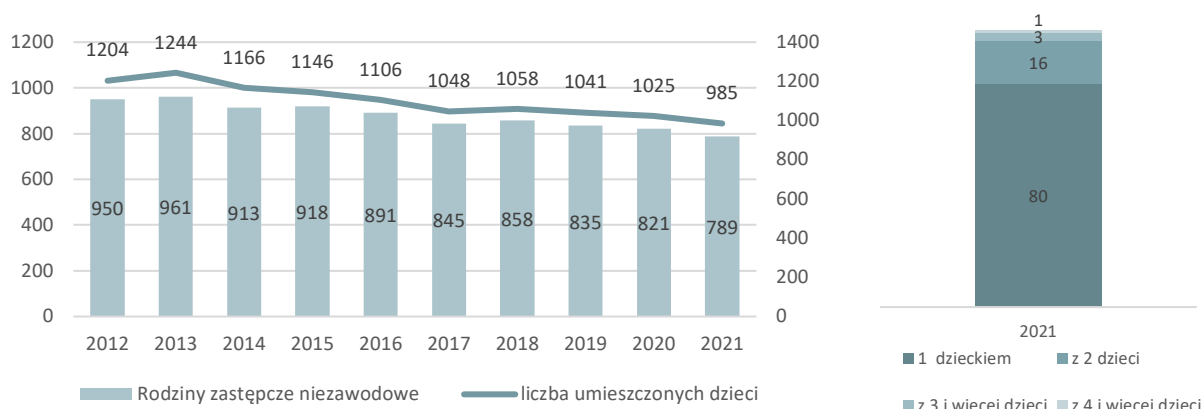


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby ludności NSP 2021.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzin spokrewnionych, najwyższa nominalna liczba rodzin zastępczych niezawodowych funkcjonowała w 2021 roku w województwach: śląskim (1 479) i mazowieckim (1 223), natomiast analiza udziału rodzin niezawodowych w ogóle rodzin z dziećmi wskazuje na dominację strukturalną województw zachodnich (dolnośląskiego, lubuskiego i zachodniopomorskiego) oraz województwa warmińsko-mazurskiego (Rysunek 37). Rodziny zastępcze niezawodowe stanowią 0,22% wszystkich rodzin z dziećmi w tych województwach.

W województwie łódzkim odsetek rodzin zastępczych niezawodowych w 2021 roku wyniósł 0,18% i był nieco wyższy od średniej dla kraju – rodziny zastępcze niezawodowe stanowiły 0,16% ogółu rodzin z dziećmi w Polsce w 2021 roku. W województwie łódzkim odnotowano też nieco większy niż średnia dla Polski spadek udziału rodzin zastępczych niezawodowych w strukturze rodzicielstwa zastępczego ogółem. Zjawisko to należy rozpatrywać zarówno w kontekście profesjonalizacji rodzicielstwa zastępczego jak i uwarunkowań demograficznych. Zauważyć jednak należy, że liczba umieszczonych w rodzinach zastępczych niezawodowych dzieci w województwie łódzkim obniżała się szybciej niż liczba osób w wieku 0-24 lata w analizowanym okresie. Średni roczny spadek liczby dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych niezawodowych wynosił -2,21% i był wyższy od spadku odnotowanego w latach 2012-2021 w populacji osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim o 0,65%.

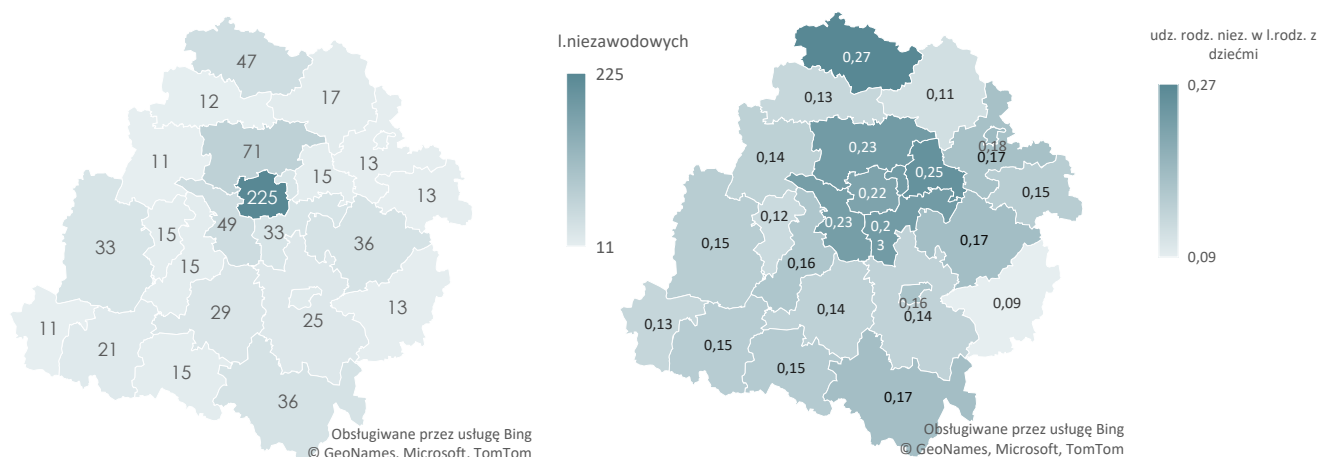
Rysunek 38. Liczba rodzin zastępczych niezawodowych i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) tych rodzin ze względu na liczbę umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W analizowanym okresie (lata 2012-2021) liczba dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych niezawodowych zmniejszyła się o 18,2%, natomiast liczba samych podmiotów spadła o 16,9%. Rodziny zastępcze niezawodowe w 2021 roku wychowywały najczęściej jedno dziecko (80%), a tylko jedna na 5 rodzin miała ich pod opieką więcej (Rysunek 38). Rodziny zastępcze niezawodowe, podobnie jak rodziny zastępcze spokrewnione, obecne są we wszystkich powiatach województwa łódzkiego, a ich udział w strukturze rodzin zastępczych (Rysunek 31) zarówno w 2012 jak i w 2021 roku był minimalnie wyższy niż średnio dla Polski (o 1 p. proc.).

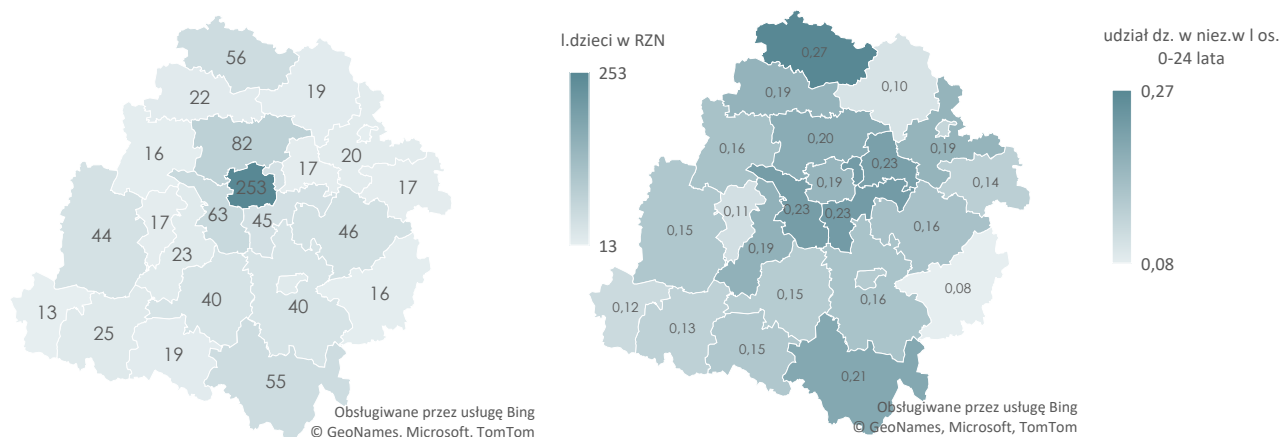
Rysunek 39. Liczba rodzin zastępczych niezawodowych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Największą liczbę rodzin zastępczych niezawodowych w 2021 roku w województwie łódzkim odnotowano w Łodzi – 225 (Rysunek 39). Wychowywała się w niej również największa liczba dzieci – 253 osób w wieku od 0 do 24 lat. W pozostałych powiatach województwa łódzkiego liczba rodzin zastępczych niezawodowych była mniej zróżnicowana i zawierała się w przedziale od 11 w powiecie wierszowskim i poddębickim do 71 w powiecie zgierskim. Analiza udziału podmiotów omawianego typu rodzicielstwa zastępczego w liczbie rodzin z dziećmi ujawniła intensyfikację tego rodzaju opieki na obszarze aglomeracji łódzkiej. Nie tylko Łódź osiąga wysokie wartości omawianego wskaźnika, odnotowują je również powiaty okalające stolicę województwa, odnotowujące wyższe udziały liczby zastępczych rodzin zawodowych w liczbie rodzin z dziećmi niż Łódź. Najwyższą jednak wartość omawianego wskaźnika osiągnął w 2021 roku powiat kutnowski, w którym udział liczby rodzin zastępczych zawodowych w liczbie rodzin z dziećmi wyniósł 0,27%. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku analizy udziału liczby dzieci przebywających w 2021 roku w rodzinach zastępczych niezawodowych w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat – tu również powiat kutnowski osiągnął najwyższą wartość badanego wskaźnika – 0,27% (Rysunek 40).

Rysunek 40. Liczba dzieci w rodzinach zastępczych niezawodowych oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby ludności NSP 2021.

W przypadku rodzin zastępczych niezawodowych dominacja Łodzi w strukturze populacji dzieci w wieku 0-24 lata z terenu województwa łódzkiego nie jest już więc tak znacząca. Liczba dzieci umieszczonych w tego typu rodzinach odnotowywana w poszczególnych powiatach wahała się od 13 (powiat wierszowski) do 253 (powiat m. Łódź), natomiast największe udziały liczby dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych niezawodowych odnotowano w 2021

roku w powiecie kutnowskim (0,27%) oraz powiatach sąsiadujących ze stolicą województwa – brzezińskim (0,23%), łódzkim wschodnim (0,23%) i pabianickim (0,23%).

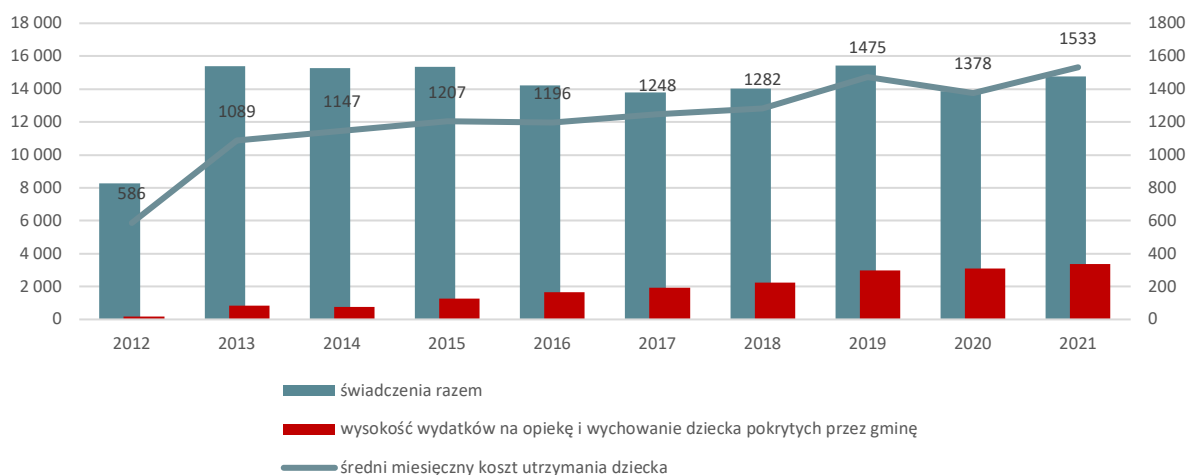
Łącznie w 2021 roku na świadczenia dla rodzin zastępczych niezawodowych powiaty przeznaczyły 14 753 tys. zł (Rysunek 41). Większe niż w przypadku rodzin zastępczych spokrewnionych, łączne wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych niezawodowych wynikają nie tylko z wyższej kwoty przyznawanej na świadczenie na opiekę i wychowanie dziecka w tego typu rodzinie, ale również z większej częstotliwości i wysokości przyznawanych świadczeń jednorazowych. Niższa niż w kolejnych latach analizowanego okresu wartość z 2012 roku najprawdopodobniej jest wynikiem zmian legislacyjnych, zgodnie z którymi od 1 stycznia 2012 roku na mocy Ustawy WRSPZ powstała możliwość tworzenia rodzin zastępczych niezawodowych (wcześniej tego typu forma rodzicielstwa zastępczego nie funkcjonowała w polskim prawodawstwie). W efekcie wydatki na świadczenia dla rodzin zastępczych niezawodowych w pierwszym roku funkcjonowania tej formy pieczy wyniosły 8 288 tys. podczas gdy już w kolejnym (2013 roku) stanowiły blisko dwukrotność tej kwoty - 15 406 tys. W kolejnych latach koszty tych świadczeń ustabilizowały się i z uwagi na zmniejszającą się liczbę umieszczanych dzieci, ich łączna nominalna wartość obniżyła się do 14 753 tys. w 2021 roku. Równocześnie systematycznie rósł koszt średniomiesięcznego utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej niezawodowej. Wprawdzie wysokość świadczenia na opiekę i wychowanie dziecka w wysokości 1 000 zł miesięcznie w 2012 roku została podniesiona dopiero w 2021 roku do poziomu 1 131⁹⁵ zł, jednak powiaty z roku na rok przeznaczały coraz większe środki na świadczenia jednorazowe i te związane z utrzymaniem lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Struktura tych wydatków przedstawia się podobnie do struktury wydatków rodzin zastępczych spokrewnionych – 96% to wydatki na świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka, 2,5% stanowi dodatek z tytułu niepełnosprawności dziecka, 1% to świadczenia jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka, 0,5% przeznaczane jest na dofinansowanie do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania, a tylko 0,02% to świadczenie jednorazowe lub okresowe na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki. Rodziny zastępcze niezawodowe mogą otrzymywać środki finansowe na utrzymanie lokalu

⁹⁵ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. 2021.282 z dnia 2021.03.17).

mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, jednak stanowiły one zaledwie 0,13% ogółu wydatków poniesionych na świadczenia.

Łączne kwoty przedstawione przez mnie na Rysunek 41 nie uwzględniają kosztów związanych z organizacją systemu pieczy zastępczej, to jest m.in. kosztów organizatora rodzinnej pieczy zastępczej oraz zatrudnienia koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto nie ma możliwości na podstawie dostępnych danych wyodrębnienia kwoty wynagrodzeń dla zleceniobiorców oraz osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej niezawodowej. Wartości te podawane są łącznie dla rodzin zawodowych i niezawodowych⁹⁶. Wprawdzie sytuacja zatrudnienia osób do pomocy w rodzinie zastępczej niezawodowej najprawdopodobniej występuje rzadko, ale istnieje taka możliwość prawna, dlatego należy odnotować, iż nie została ona przez mnie ujęta w przedstawionych wyliczeniach.

Rysunek 41. Wysokość świadczeń dla rodzin zastępczych niezawodowych w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej niezawodowej w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W przeciwieństwie do łącznych wydatków ponoszonych przez powiaty na świadczenia dla rodzin zastępczych niezawodowych, udział gmin w tych wydatkach systematycznie od 2012 roku rośnie. W 2021 roku gminy pokrywały już 22% łącznych wydatków na świadczenia na

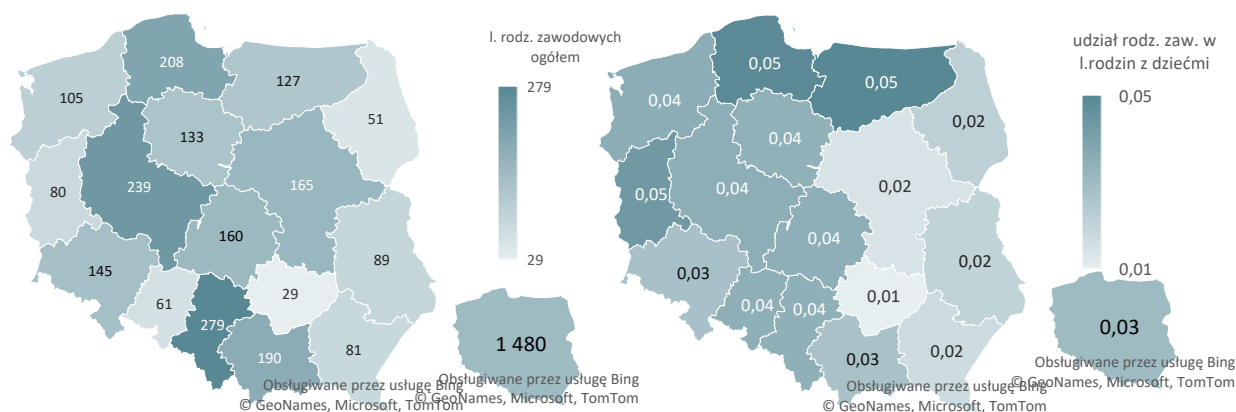
⁹⁶ Została ona przez mnie włączona do całości wydatków ponoszonych na zawodowe rodziny zastępcze.

opiekę i wychowanie dziecka w rodzinie zastępczej niezawodowej. Średni miesięczny koszt utrzymania jednego dziecka w pieczy zastępczej niezawodowej wynosił w 2021 roku 1 533zł, z czego koszt dla gminy to 284 zł miesięczne. Należy zaznaczyć, iż kwoty przeliczane na jedno dziecko rocznie są zaniżone z uwagi na metodologię szacowania, która za dzielnik przyjmuje 12 miesięcy podczas gdy dzieci wielokrotnie nie przebywają w pieczy przez cały rok. W ciągu analizowanych 10 lat wydatki gmin na jedno dziecko w rodzinie zastępczej niezawodowej niemal podwoiły się, nadal jednak nie są one bardzo wysokie, gdyż gminy zobowiązane są do pokrywania maksymalnie do 50% kosztów umieszczenia dziecka w rodzinie zastępczej.

2.3.1.3 Rodziny zastępcze zawodowe

Najmniej liczną grupę rodzin zastępczych stanowią ich formy profesjonalne. Dzieli się je na tzw. zawodowe rodziny zastępcze zwykłe, pełniące funkcję pogotowia rodzinnego oraz specjalistyczne. W trakcie zawierania umowy rodzice deklarują ewentualną gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej lub pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego. Rodziny zawodowe tworzą osoby niespokrewnione z dzieckiem otrzymujące za swoją pracę wynagrodzenie (dla jednego rodzica, który nie może tej roli łączyć z inną pracą zawodową). Z uwagi na wyzwania procesu deinstytucjonalizacji profesjonalne formy rodzicielstwa zastępczego stanowią obecnie najbardziej pożądaną formę opieki nad dzieckiem, gdyż tworzą obok rodzinnych domów dziecka, potencjalne zaplecze zdolne do przejścia dzieci z likwidowanych instytucjonalnych form opieki. W ciągu analizowanych 10 lat udział zawodowych rodzin zastępczych w strukturze rodzin zastępczych ogółem w Polsce wzrósł nieznacznie, bo zaledwie o 1 p. proc. (Rysunek 31) przy jednoczesnym wzroście liczby dzieci umieszczanych w tego typu rodzinach o 8,6 p. proc.

Rysunek 42. Liczba rodzin zastępczych zawodowych ogółem oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w województwach Polski w 2021 roku



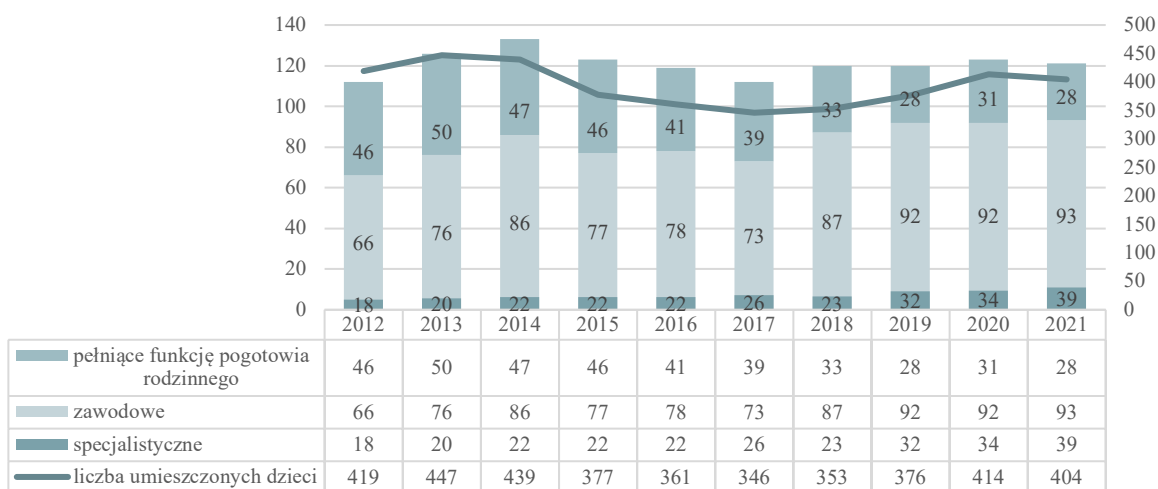
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby ludności NSP 2021.

Łącznie w 2021 roku funkcjonowało 1 480 zastępczych rodzin zawodowych stanowiących 0,03% wszystkich rodzin z dziećmi w Polsce (Rysunek 42). Największa nominalna liczba rodzin zastępczych zawodowych w 2021 roku funkcjonowała w województwach: śląskim – 279, wielkopolskim – 239 oraz pomorskim – 208, natomiast najmniejszą ich liczbę odnotowano w województwach: świętokrzyskim – 29 i opolskim 61. Analiza udziału liczby rodzin zastępczych zawodowych w strukturze rodzin z dziećmi w Polsce w 2021 roku wskazuje na ich niski udział w województwach położonych na wschodzie Polski, natomiast najwyższy, wynoszący 0,05% udział odnotowano w województwach pomorskim, warmińsko-mazurskim oraz lubuskim. Choć w tego typu rodzinach wyznaczono limit 3 dzieci umieszczanych jednocześnie⁹⁷ to w 2021 roku w Polsce 44% zawodowych rodzin zastępczych opiekowało się 4 lub większą liczbą dzieci.

W województwie łódzkim odsetek rodzin zastępczych zawodowych w ogóle rodzin z dziećmi wynosił w 2021 roku 0,04% i był nieco wyższy od średniej dla kraju wynoszącej 0,03%. Na terenie analizowanego województwa odnotowano jednak znacznie wyższy wzrost udziału rodzin zastępczych zawodowych w strukturze rodzicielstwa zastępczego ogółem – w 2012 roku zawodowe rodziny zastępcze stanowiły 4% rodzinnych form pieczy zastępczej, podczas gdy w 2021 było to już 8%. Za tę zmianę odpowiada przede wszystkim przyrost liczby rodzin zastępczych zawodowych tzw. zwykłych oraz specjalistycznych.

⁹⁷ Od tej reguły są pewne wyjątki opisane przeze mnie szerzej w rozdziale II Usługi społeczne.

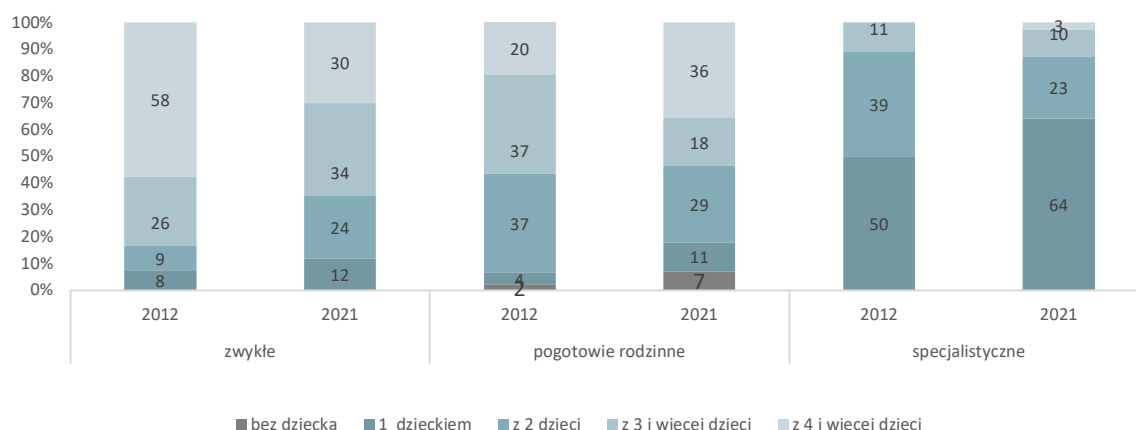
Rysunek 43. Liczba rodzin zastępczych zawodowych i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) tych rodzin ze względu na liczbę umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W ciągu badanych 10 lat w województwie łódzkim malała systematycznie liczba rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, natomiast rosła liczba zwykłych rodzin zawodowych oraz specjalistycznych (Rysunek 43). Średnioroczny spadek w latach 2012-2021 liczby rodzin pełniących funkcję pogotowia opiekuńczego wynosił -5,4%, natomiast średnioroczny wzrost liczby rodzin specjalistycznych osiągnął poziom 8,2%, a tzw. zwykłych 3,9%. W analizowanym okresie odnotowano jednocześnie niewielki spadek liczby umieszczonych dzieci, jednak odpowiadało za niego przede wszystkim obniżenie się liczby dzieci umieszczonych w malejących zasobach rodzin zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego – średnioroczny spadek w tym przypadku wynosił -4,1%. W tym samym okresie liczba dzieci umieszczanych w rodzinach zastępczych zawodowych typu specjalistycznego rosła rocznie średnio o 8,2%, a w rodzinach zastępczych zawodowych zwykłych nieznacznie malała (o -0,4%). Poszczególne typy rodzin zastępczych zawodowych zróżnicowane były również pod względem struktury liczby dzieci umieszczonych w nich jednocześnie (Rysunek 44).

Rysunek 44. Struktura (w%) rodzin zawodowych według liczby przyjętych dzieci w 2012 i 2021 roku w województwie łódzkim

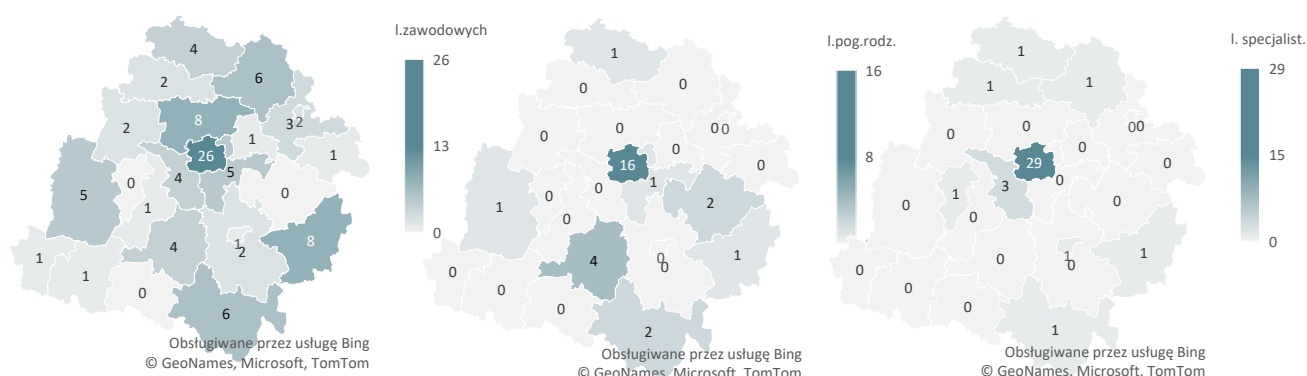


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W latach 2012-2021 w województwie łódzkim zmiany w strukturze liczby dzieci umieszczanych jednocześnie przebiegały odmienne w rodzinach pełniących wyróżnione funkcje. W rodzinach zastępczych zawodowych zwykłych zmalał udział rodziców opiekujących się jednocześnie 4 lub większą liczbą dzieci (z 58% w 2012 roku do 30% w 2021 roku), natomiast znacząco wzrósł udział rodziców z dwójką dzieci – z 9% w 2012 roku do 24% w roku 2021. Umieszczenie dużej liczby dzieci jednocześnie stanowiło jedną z przyczyn rezygnacji z pełnienia roli rodzica zastępczego (NIK 2017b, s. 35 Chomczyński et al. 2018 s. 20), dlatego spadek liczby dzieci umieszczanych w tym samym czasie w jednej rodzinie jest zjawiskiem pożądanym. W rodzinach specjalistycznych w 2021 roku przeważały te z przyjętym jednym dzieckiem (64%), a blisko co czwarta rodzina opiekowała się dwójką wychowanków. Łącznie tylko 13% rodzin zawodowych specjalistycznych jednocześnie wychowywało 3 bądź większą liczbę dzieci. Rodziny specjalistyczne mają pod opieką dzieci z niepełnosprawnościami lub podopiecznych z problemami wychowawczymi, wymagającymi znacznie większej uwagi i nakładu pracy, dlatego pożądaną tendencją jest spadek sytuacji, w których opiekują się oni zbyt dużą liczbą dzieci. W rodzinach zastępczych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego w 2021 roku wzrósł w stosunku do 2012 udział rodzin z 4 i więcej dzieci (z 20% do 36%), zmalał natomiast odsetek opiekujących się dwójką (z 37% na 29%) i trójką dzieci (z 37% na 29%). Wzrosła jednocześnie liczba rodzin z jednym dzieckiem bądź takich, które na koniec roku nie miały przyjętego ani jednego dziecka (z 2% do 7%). Zjawisko to, należy oceniać pozytywnie i rozwijać, gdyż wolne miejsca w tego rodzaju podmiotach rodzinnej pieczy umożliwiają umieszczenie dziecka w sytuacji kryzysowej bez konieczności

sięgania po rozwiązania instytucjonalne. Utrzymywanie miejsc w rodzinach zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego podtrzymuje jednocześnie ich istnienie i przeciwdziała odchodzeniu rodziców z tego zawodu. Rozpowszechnienie rodzicielstwa zastępczego zawodowego zróżnicowane jest terytorialnie. Są powiaty w województwie łódzkim, w których w 2021 roku obecne były wszystkie typy rodzin zastępczych zawodowych i takie, w których nie funkcjonowała żadna.

Rysunek 45. Liczba rodzin zastępczych zawodowych zwykłych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz specjalistycznych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku



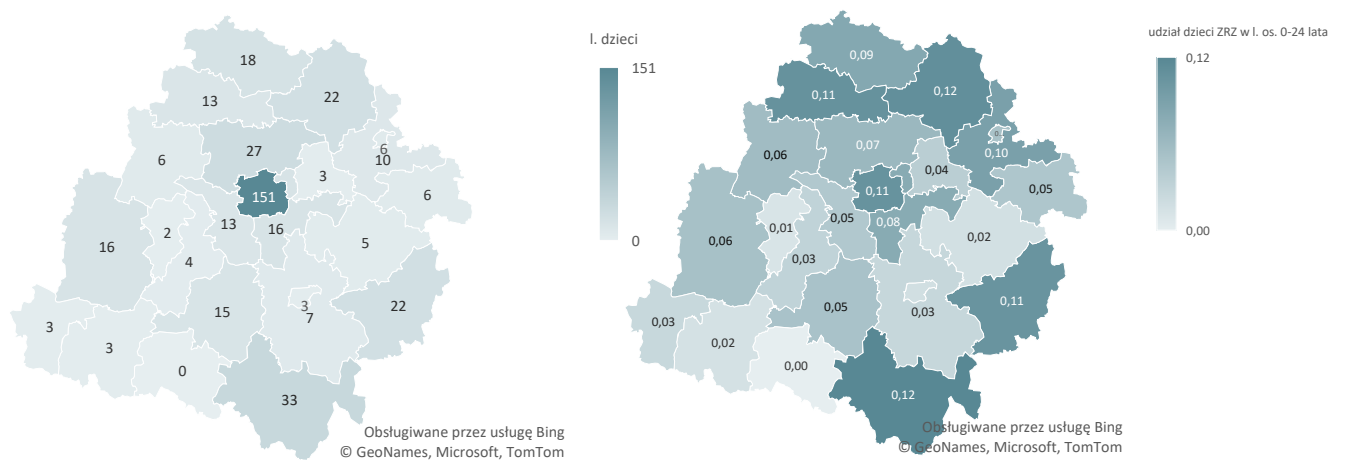
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Rozpowszechnienie rodzicielstwa zastępczego zawodowego jest znacznie mniejsze niż jego form nieprofesjonalnych. Choć tego typu rodziny występują w prawie każdym powiecie województwa łódzkiego (poza pajęczańskim) to zarówno ich liczba, jak i zróżnicowanie nie są wystarczające z punktu widzenia potrzeb (w tym związanych z procesem deinstytucjonalizacji). Najbardziej rozpowszechnioną formą są rodziny zastępcze zawodowe zwykłe i choć dominują liczebnie w Łodzi (26), to ich znaczna liczba funkcjonuje również w powiatach: zgierskim (8), opoczyńskim (8), radomszczańskim (6) oraz łowickim (6). W latach 2012 – 2021 zdecydowanie spadła (o 39,1%) liczba rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego. W 2021 roku występowały one już tylko w 8 powiatach – m. Łodzi (16), bełchatowskim (4), radomszczańskim (2), tomaszowskim (2), opoczyńskim (1), łódzkim wschodnim (1), kutnowskim (1) i sieradzkim (1). Odwrotną tendencję można było zaobserwować w analizowanym okresie w przypadku rodzin zastępczych specjalistycznych, których liczba podwoiła się i wyniosła na koniec 2021 roku 39 podmiotów. Za ten rozwój

w głównej mierze odpowiadała Łódź, w której w 2012 roku funkcjonowało 10 tego typu podmiotów, natomiast w 2021 było ich już 29. Poza stolicą województwa zwiększenie liczby rodzin zastępczych specjalistycznych zaobserwować można było w powiecie pabianickim, w którym na koniec 2021 roku funkcjonowały 3 tego typu rodziny zastępcze (w 2012 nie było tam żadnej rodziny specjalistycznej). Pozostałe powiaty miały na swoim terenie tylko po 1 rodzinie zawodowej typu specjalistycznego i były to: powiat miasto Piotrków Trybunalski, oraz powiaty ziemskie: kutnowski, opoczyński, radomszczański, zduńskowolski, łowicki i łęczycki. Zaobserwowany trend wzrostowy wymaga utrwalenia, gdyż pomimo pozytywnych zmian w liczebności brakuje miejsc dla dzieci z deficytami zdrowotnymi i wychowawczymi.

Zgodnie z raportem NIK, w związku z brakiem miejsc w specjalistycznych rodzinach oraz w placówkach specjalistyczno-terapeutycznych dzieci z niepełnosprawnościami trafiają do placówek typu socjalizacyjnego, które nie są przygotowane do zapewnienia im odpowiedniej opieki (2017, s. 8). Dzieci z niepełnosprawnościami trafiają też do placówek poza systemem pieczy, takich jak domy pomocy społecznej czy zakłady opiekuńczo-lecznicze, gdzie niejednokrotnie spędzają całe życie. Dla młodzieży przejawiającej problemy wychowawcze alternatywą są instytucje (np. MOW, MOS), od których zgodnie z założeniami procesu dienstytucjonalizacji Polska powinna odchodzić. Nie będzie to jednak możliwe bez zbudowania silnego zaplecza w postaci rodzicielstwa zastępczego, rozwijanego mądrze, tak aby obecność dwóch różnych form usług funkcjonujących równolegle nie doprowadziła do konfliktu między nimi (szerzej o tym problemie pisze w rozdziale IX dotyczącym procesu deinstytucjonalizacji). W tej kwestii czynione są pewne postępy, gdyż m.in. wzrasta liczba kandydatów do pełnienia roli rodziców zastępczych, jednak nadal nie odpowiada ona na wzrastające zapotrzebowanie. W 2021 roku łącznie na terenie województwa łódzkiego we wszystkich typach rodzin zastępczych zawodowych przebywało 404 dzieci.

Rysunek 46. Liczba dzieci w rodzinach zawodowych ogółem oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS.

Choć liczba dzieci przebywająca w zawodowych rodzinach zastępczych była najwyższa w Łodzi, to ich udział w ogóle populacji osób w wieku od 0 do 24 lat był najwyższy w powiecie radomszczańskim (0,12%) i łowickim (0,12%). Żadne dziecko nie zostało umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej w powiecie pajęczańskim (w tym powiecie nie funkcjonuje żadna taka rodzina zastępcza zawodowa), a najniższy udział wychowujących się w tego typu rodzinach dzieci w populacji osób od 0 do 24 lat odnotowano w powiecie zduńskowolskim (0,01%), wieluńskim (0,02%) i tomaszowskim (0,02%).

Konstrukcja elementów składających się na wydatki ponoszone na omawianą profesjonalną formę rodzicielstwa zastępczego, jest nieco bardziej złożona, niż ma to miejsce w przypadku opisanych wcześniej niezawodowych form rodzicielstwa zastępczego. Poza świadczeniami, w tym na opiekę i wychowanie dziecka wypłacanym wszystkim rodzinom zawodowym (bez względu na typ), osoby pełniące rolę zawodowej rodziny zastępczej otrzymują wynagrodzenia oraz dodatkowe wsparcie, które różni się w zależności od rodzaju rodziny zawodowej jaką prowadzą oraz od decyzji i możliwości powiatu związanych z uchwalaniem wyższego niż ustawowe minimum wynagrodzenia lub przyznaniem dodatkowego świadczenia czy dofinansowania. Rodziny zastępcze zawodowe na koniec 2021 roku otrzymywały świadczenie

na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w wysokości 1 131 zł⁹⁸, (zwiększone w 2022 roku do 1 189 zł⁹⁹), a także wynagrodzenie (nie mniejsze niż 2 000 zł¹⁰⁰) oraz ewentualne dodatki związane z przyjęciem niepełnosprawnego¹⁰¹ dziecka lub dziecka umieszczonego na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (227 zł na koniec 2021 roku, zwiększone w 2022 roku do 239 zł). Środki te przysługują również po ukończeniu przez wychowanka 18 roku życia, pod warunkiem, że kontynuuje on naukę w szkole, na uczelni lub u pracodawcy w celu przygotowania zawodowego, a w przypadku osoby legitymującej się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności również w przypadku kontynuowania nauki na kursach, jeśli ich ukończenie jest zgodne z indywidualnym programem usamodzielnienia (art. 37 Ustawy WRSPZ). Koszty związane z wypłatą środków na opiekę i wychowanie dziecka ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej, jednak, podobnie jak ma to miejsce w przypadku umieszczenia dzieci w pozostałych formach pieczy zastępczej, gmina ponosi do 50% tych kosztów. Struktura wydatków na świadczenia dla rodzin zastępczych zawodowych przedstawia się odmiennie od tych rejestrowanych w przypadku nieprofesjonalnych form rodzicielstwa zastępczego. W 2021 roku wydatki dotyczące świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka wynosiły 85,3% wszystkich środków wydatkowanych na świadczenia. Sfinansowanie dodatku z tytułu niepełnosprawności dziecka wynosił 3,6%, a świadczenia jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka 1,3%. Po 0,3% wynosiły wydatki na dofinansowanie do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania oraz świadczenie jednorazowe lub okresowe na pokrycie kosztów związanych z wystąpieniem zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki. W strukturze wydatków ponoszonych na świadczenia dla rodzin zastępczych zawodowych ważną pozycję zajmują koszty związane z utrzymaniem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego stanowiące 8,6% ogółu wydatków na świadczenia. Rodziny zastępcze zawodowe otrzymać też mogą środki na pokrycie kosztów przeprowadzenia niezbędnego remontu, jednak stanowiły one tylko 0,6% ogółu wydatków poniesionych na

⁹⁸ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. 2021 poz. 282).

⁹⁹ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 28 lutego 2022 roku w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. 2022 poz. 292).

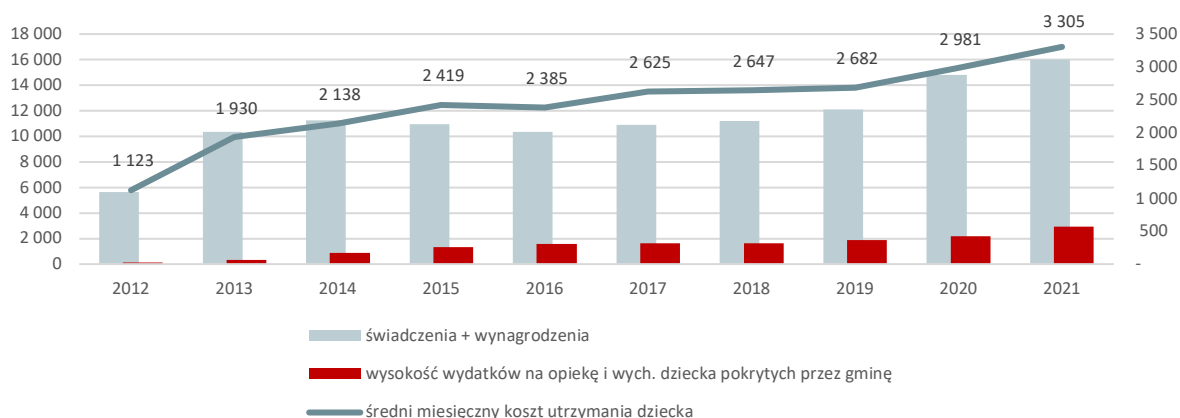
¹⁰⁰ Zgodnie z Ustawą WRSPZ kwota wynagrodzenia nie może być niższa niż 2 000 zł, ale ustawodawca nie określił, czy ma być to kwota brutto czy netto; (art. 85 ust. 1).

¹⁰¹ Ten dodatek przysługuje wszystkim rodzinom zastępczym z przyjętym dzieckiem z niepełnosprawnością.

świadczenia. Prowadzenie rodziny zastępczej zawodowej typu specjalistycznego łączy się z możliwością przyjmowaniem dzieci na podstawie przepisów o postępowaniu w sprawach nieletnich, z tytułu których przysługiwał w 2021 roku dodatek w wysokości 227 zł. Udział tego dodatku wyniósł 0,2% wszystkich wydatków poniesionych na świadczenia.

Przedstawiona na Rysunek 47 analiza uwzględnia również wydatki ponoszone przez powiaty na wynagrodzenia dla zawodowych rodzin zastępczych oraz zatrudnianych przez nie osób w latach 2012-2021 w województwie łódzkim. Udział wynagrodzeń w ogóle wydatków ponoszonych na rodziny zastępcze wzrósł w stosunku do 2012 o blisko 13% i wyniósł w 2021 roku 55%. Tendencję wzrostową odnotowano też w przypadku średniego miesięcznego kosztu utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej zawodowej (obliczonego jako sumę wydatków na świadczenia i wynagrodzenia podzieloną przez liczbę dzieci umieszczonych na koniec roku w tych rodzinach i przez liczbę 12 miesięcy). Kwota ta w stosunku do 2012 roku wzrosła trzykrotnie i w 2021 roku wyniosła 3 305 zł na średnie miesięczne utrzymanie jednego dziecka w zawodowej rodzinie zastępczej w województwie łódzkim. Pomijając jednak pierwszy rok funkcjonowania Ustawy WRSPZ (2012) jako zawierający (z uwagi na znacznie odstające wartości) niewiarygodne dane, wzrost średniomiesięcznych kosztów na utrzymanie jednego dziecka w 2021 roku w stosunku do 2013 roku wyniósł 71,2%.

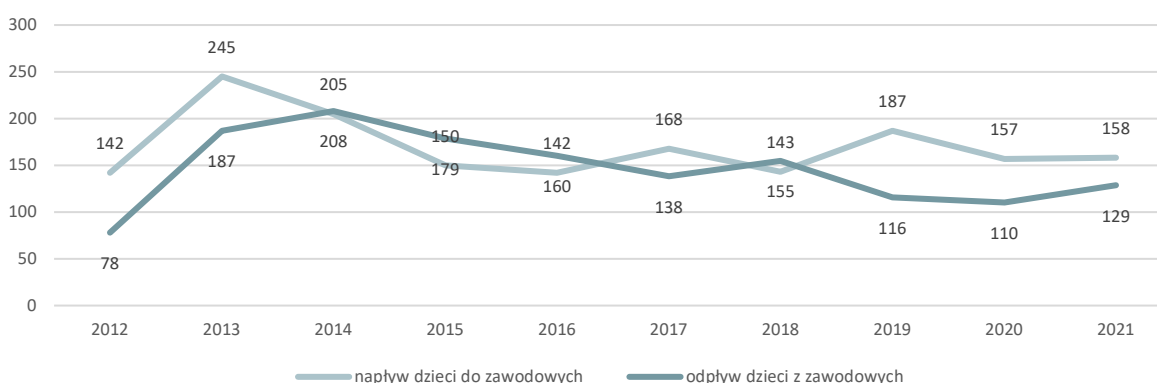
Rysunek 47. Wysokość wydatków na świadczenia oraz wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych w tys. zł, w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej zawodowej w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Wydatki gmin ponoszone na utrzymanie jednego dziecka w zawodowych rodzinach zastępczych rosły szybciej niż koszty ponoszone na ten cel ogółem. W latach 2012-2021 wydatki gmin na dzieci umieszczone w rodzinach zastępczych rosły średnio o 44,8% rocznie, podczas gdy łączne koszty ponoszone na zawodowe rodziny zastępcze rosły w tempie 12,2% rocznie. Największy wzrost odnotowano w latach 2019 – 2021, kiedy to koszty gmin wzrosły niemal dwukrotnie, przy mniejszym wzroście liczby umieszczonych dzieci (łącznie o 10,3%). Bezpośrednią przyczyną był wzrost liczby świadczeń wypłaconych na dzieci przebywających w pieczy w trzecim lub następnym roku pobytu w pieczy, kiedy to gmina ponieść musi 50% wydatków, a nie 10% lub 20% jak ma to miejsce odpowiednio w pierwszym i drugim roku umieszczenia dziecka poza rodziną naturalną. Najprawdopodobniej sytuacja ta miała związek z pandemią COVID skutkującą m.in. ograniczonymi możliwościami pracy z rodziną, pracy ośrodków adopcyjnych i innych instytucji mających wpływ na zmianę sytuacji dziecka i w efekcie na przedłużający się ich pobyt w rodzinach zastępczych zawodowych. Potwierdza to w pewnym zakresie analiza napływu dzieci do rodzin zawodowych (Rysunek 48), który był znacznie wyższy w 2019 roku (o 30,8% w stosunku do 2018 roku), który choć nie utrzymał się w kolejnych latach, to również nie znalazł odniesienia w spadku liczby dzieci umieszczonych w rodzinach zastępczych.

Rysunek 48. Napływ i odpływ dzieci w wieku od 0 do 17 lat do i z rodzin zastępczych zawodowych (ogółem) w latach 2012-2021 w województwie łódzkim



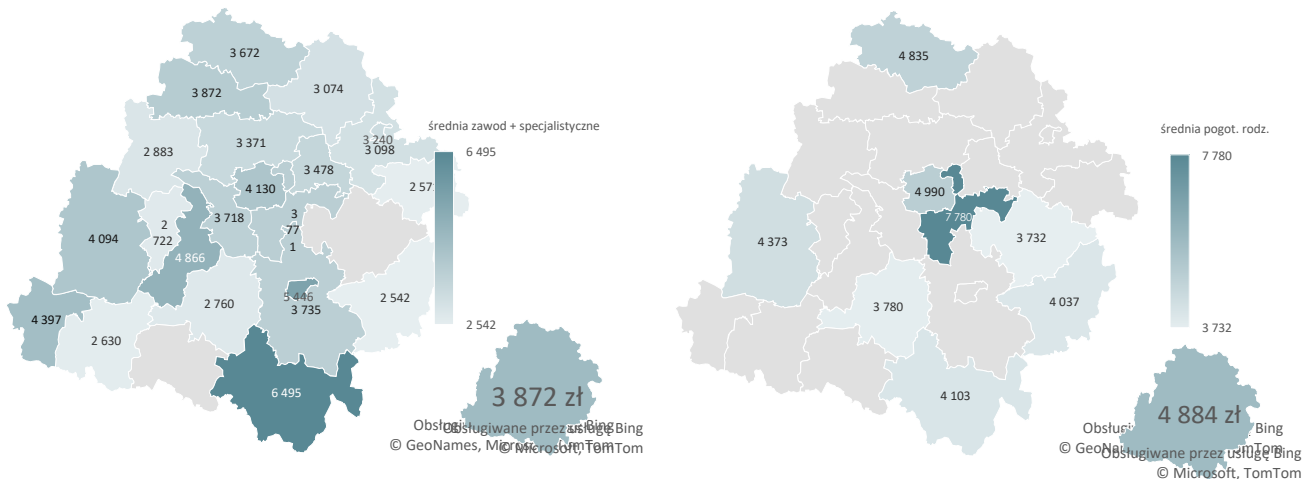
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W efekcie na tę odnotowaną w 2019 roku, blisko sześciokrotnie wyższą w porównaniu do 2018 roku różnicę między napływem a odpływem dzieci do rodzin zastępczych zawodowych, trudno było w tym wymagającym pandemicznym okresie adekwatnie zareagować. Nie jest jednak możliwe, bez przeprowadzenia dodatkowych badań rozstrzygnięcie, w jakim stopniu za sytuację tę odpowiada pandemia COVID, a w jakim udział w tym procesie miały czynniki wpływające na poprzedzający lockdown znaczny napływ dzieci do zawodowych form pieczy. Niewątpliwie są natomiast negatywne skutki, jakie ta sytuacja wywołała w biografiach konkretnych dzieci i ich rodzin (Danecka et al. 2021).

Rodziny zastępcze zawodowe za swoją pracę otrzymują również wynagrodzenie, którego łączna średnia miesięczna wysokość w województwie łódzkim w 2021 wyniosła 4 047 zł (bez dodatków do wynagrodzeń m.in. za pełnienie funkcji rodziny pomocowej). Kwota ta jest jednak zawyżona z uwagi wyższy poziom wynagrodzenia, na jaki mogą liczyć rodziny zastępcze pełniące funkcję pogotowia rodzinnego; po odjęciu wydatków na tego typu wynagrodzenia dla podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej, średnia wartość wynagrodzenia za pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej (bez z dodatku za pełnienie funkcji rodziny pomocowej) wyniosła 3 861 zł brutto miesięcznie w 2021 roku w województwie łódzkim. Podkreślić jednocześnie muszę, że metodologia liczenia średniej obarczona jest błędem wynikającym z niemożności wyeliminowania przypadków, w których powiat ponosi koszty utrzymania dziecka w prowadzonej przez inny powiat rodzinie zastępczej zawodowej. Sytuacja taka z uwagi na proporcjonalność ponoszenia kosztów do liczby umieszczonych dzieci sprawia, iż zaniżone zostają pensje obliczone dla konkretnej jednostki terytorialnej (powiatu lub województwa).

Odnotować też należy, że wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych są znacznie zróżnicowane terytorialnie, z uwagi na możliwość uchwalenia przez powiat stawki na wynagrodzenie dla rodziny zastępczej wyższej, niż wynosi ustawowe minimum. Wysokość wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka nie jest powiązana z żadną obiektywną miarą względną, tj. odnoszącą się, jak to ma miejsce w przypadku świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka, do wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego czy też minimalnego, bądź przeciętnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce narodowej. Ustalana jest arbitralnie i do 2023 roku wynosiła 2 000 zł (bez wskazania czy kwota ta jest kwotą netto czy brutto).

Rysunek 49. Wysokość średniego miesięcznego wynagrodzenia za pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej w tym specjalistycznej oraz za pełnienie funkcji pogotowia rodzinnego brutto (z kosztami pracodawcy) w 2021 roku w powiatach województwa łódzkiego*



* Wynagrodzenia zostały obliczone jako suma wydatków poniesionych w pierwszym i drugim półroczu 2021 roku na wynagrodzenia wraz z pochodnymi za pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej odrębnie dla rodzin zawodowych zwykłych i specjalistycznych i odrębnie dla rodzin pełniących funkcję pogotowia rodzinnego, bez wydatków na za pełnienie funkcji rodziny pomocowej i dodatku dla rodziny, w której przebywa przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu więcej niż troje dzieci (...) poniesionymi przez powiaty województwa łódzkiego, podzielone przez liczbę rodzin zawodowych danego typu odnotowaną na koniec 2021 roku oraz podzielone przez 12 miesięcy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Przedstawiona na Rysunek 49 analiza dotyczy uśrednionych pensji rodziców zastępczych i może być obarczona błędem wynikającym z okresów zatrudnienia rodzin krótszych niż 12 miesięcy przyjętych za podstawę obliczenia średniej. Przygotowałam ją wykorzystując dane dotyczące sumy wydatków poniesionych przez powiaty województwa łódzkiego na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w 2021 roku bez dodatku za pełnienie funkcji rodziny pomocowej i dodatku dla rodziny, w której przebywa przez okres dłuższy niż 10 dni w miesiącu więcej niż troje dzieci. Zgodnie z dokonanymi obliczeniami na najwyższe wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji zawodowej rodziny zastępczej mogą liczyć osoby zatrudnione przez powiat radomszczański (6 495 zł), opoczyński (3 763 zł), pabianicki (3 718), kutnowski (3 684 zł) oraz bełchatowski (6 495 zł). Najniższa kwota wypłacona na jedno wynagrodzenie za pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej odnotowano w powiatach: zduńskowolskim (1 633 zł) i tomaszowskim (1 636 zł). Warto jednak zaznaczyć, iż powiat tomaszowski charakteryzuje się najwyższą średnią kwotą w województwie łódzkim wypłacaną z tytułu

pełnienia funkcji pogotowia rodzinnego (5 971 zł). Na wysoką kwotę tego wynagrodzenia mogą liczyć również rodziny zastępcze z terenu Łodzi otrzymujące średnio 5 071 zł.

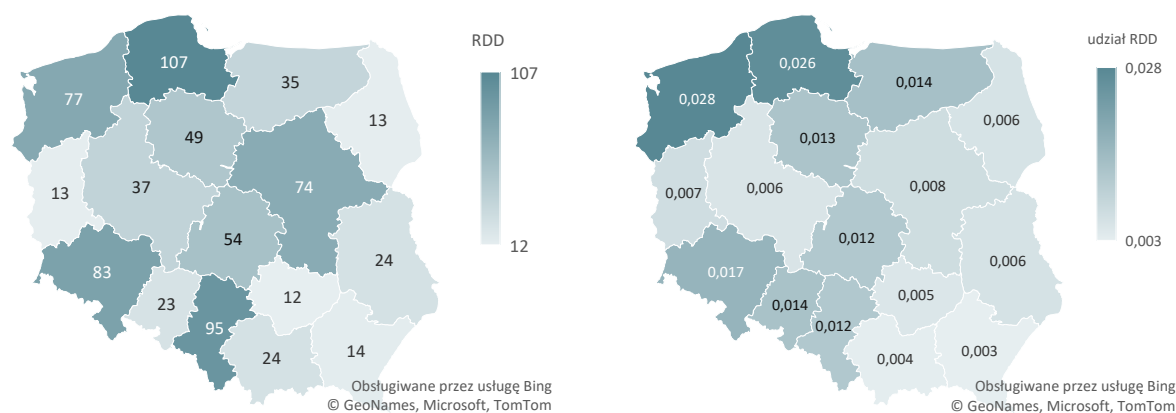
Do wydatków powiatów na wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych należy również dodać koszty wynagrodzenia dla zleceniobiorców oraz osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej zawodowej lub rodzinie zastępczej niezawodowej z tytułu umów o pracę oraz z tytułu umów o świadczenie usług. Łącznie w województwie łódzkim w 2021 roku wydatki te osiągnęły poziom 934 tys. zł i rosły w latach 2012-2021 znacznie bardziej dynamicznie niż wynagrodzenia dla rodzin zastępczych, osiągając poziom 44,7% średniorocznego przyrostu. Wynika to ze wzrostu zatrudnienia osób wpierających rodziny zastępcze zawodowe i niezawodowe w ich codziennej pracy związanej z opieką i wychowaniem powierzonych im dzieci.

2.3.1.4 Rodzinne domy dziecka

Rodzinne domy dziecka to forma pieczy zastępczej podlegająca najbardziej intensywnemu rozwojowi w latach 2012-2021 – w Polsce liczba tego rodzaju podmiotów trzykrotnie zwiększyła się. Stanowią one alternatywę dla pałcówek opiekuńczo-wychowawczych, gdyż jako jedyna z rodzinnych form umożliwia umieszczenie większej niż 3 liczby dzieci jednocześnie. W efekcie stanowią optymalne środowisko do umieszczenia licznych rodzeństw pozbawionych opieki rodziny pochodzenia. Mogą przyjmować do ośmiorga dzieci jednak i od tej zasady są wyjątki¹⁰². Ich udział w strukturze rodzinnych form pieczy w Polsce (Rysunek 31) wzrósł z 1 p. proc. w 2012 roku do 2p. proc. w roku 2021, przy jednoczesnym 2,5 krotnym wzroście liczby umieszczanych w nich dzieci.

¹⁰² Szczegółowo opisałam je w aneksie dotyczącym uwarunkowań prawnych świadczenia usług społecznych.

Rysunek 50. Liczba rodzinnych domów dziecka ogółem oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w poszczególnych województwach w 2021 roku w Polsce

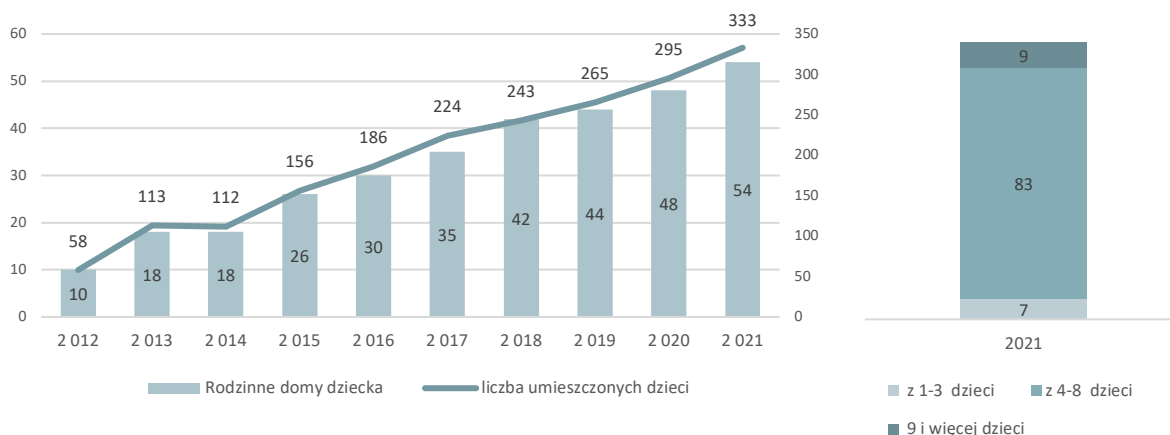


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby rodzin NSP 2021.

Największa liczba rodzinnych domów dziecka funkcjonowała w województwie pomorskim (107), a ich najwyższy udział w liczbie rodzin z dziećmi w Polsce w 2021 roku odnotowano w województwie zachodniopomorskim (0,028%) i pomorskim (0,026%). Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzin zastępczych, województwa wschodnie odnotowują jedne z najniższych udziałów rodzinnych domów dziecka w ogóle rodzin z dziećmi w Polsce. W przypadku analizowanej formy pieczy nieco mniej widoczna jest dominacja województw zachodnich, a częstotliwość występowania rodzinnych domów dziecka jest terytorialnie rozproszona. Zdecydowanie wyróżniają się na tle innych województwa pomorskie i zachodniopomorskie, których działania zmierzające do rozwoju rodzinnych form pieczy sprawiły, że wymieniane są jako liderzy tej pozytywnej zmiany oraz deinstytucjonalizacji (Bitner et al. 2018, s. 29).

W województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowały 54 rodzinne domy dziecka, a ich udział w ogóle rodzin z dziećmi wynosił 0,012%. Liczba tego rodzaju podmiotów w latach 2012-2021 rosła średniorocznie o 20,6% przy jednoczesnym nieco szybszym wzroście liczby dzieci w nich umieszczanych (o 21,4%).

Rysunek 51. Liczba rodzinnych domów dziecka i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) tych rodzin ze względu na liczbę umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim



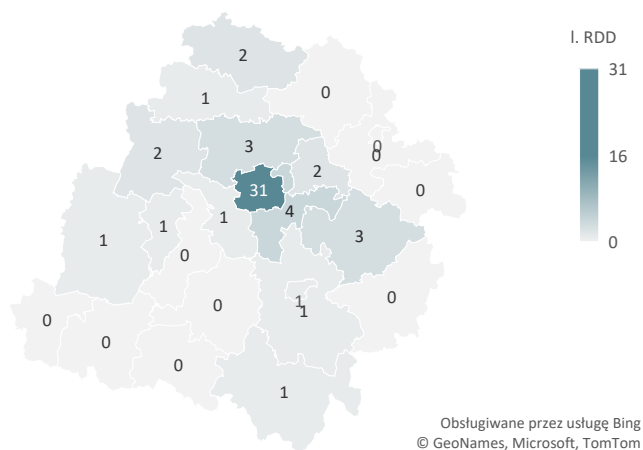
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Rodzinne domy dziecka wychowują najczęściej od 4 do 8 dzieci (83%), a więc większość z nich nie przekracza maksymalnego, wyznaczonego ustawową limitu przyjętych jednocześnie dzieci¹⁰³. Rodziny mające pod swoją opieką 9 lub więcej dzieci jednocześnie stanowiły 9% wszystkich rodzinnych domów dziecka w województwie łódzkim w 2021 roku i był to wynik lepszy niż średnia dla Polski, która wynosiła 23% rodzinnych domów dziecka z 9 lub większą liczbą dzieci umieszczonych jednocześnie. W województwie łódzkim na koniec 2021 roku nie było żadnego domu dziecka bez umieszczonych dzieci, a te opiekujące się od 1 do 3 dzieci stanowiły zaledwie 7% wszystkich analizowanych podmiotów pieczy zastępczej.

Rodzinne domy dziecka w 2021 roku obecne były w 14 powiatach województwa łódzkiego, wśród których liczebnie dominowała stolica województwa – 31 tego typu podmiotów funkcjonowało w Łodzi.

¹⁰³ Limit dla rodzinnych domów dziecka to 8 dzieci, ale od tej reguły są wyjątki opisane przeze mnie szerzej w rozdziale II usługi społeczne.

Rysunek 52. Liczba rodzinnych domów dziecka w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W powiecie łódzkim wschodnim funkcjonowały 4 rodzinne domy dziecka, w powiecie tomaszowskim i zgierskim po 3, w brzezińskim, kutnowskim i poddębickim po 2, a maksymalnie 1 rodzinny dom dziecka obecny był w powiatach: sieradzki, zduńskowolski, pabianicki, łęczycki, piotrkowski, radomszczański oraz Piotrków Trybunalski. Łącznie w rodzinnych domach dziecka w województwie łódzkim umieszczono na koniec 2021 roku 333 dzieci, a ich udział w populacji osób od 0 do 24 lat wyniósł 0,06%.

Podsumowanie wydatków ponoszonych na rodzinne domy dziecka wymaga uwzględnienia wielu składników. Obok świadczeń na opiekę i wychowanie dziecka wypłacanym w tej samej wysokości jak w przypadku rodzin zastępczych (1 131 zł¹⁰⁴ w 2021), rodzice zastępczy prowadzący rodzinny dom dziecka otrzymują świadczenia jednorazowe i dodatkowe oraz wynagrodzenia dla siebie (nie mniejsze niż 2 000 zł¹⁰⁵) i ewentualnie dla osób zatrudnionych w rodzinnym domu dziecka. Koszty związane z wypłatą środków na opiekę i wychowanie dziecka ponosi powiat właściwy ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej, jednak, podobnie jak ma to miejsce w przypadku umieszczenia dzieci w pozostałych formach pieczy zastępczej, gmina ponosi do 50% tych kosztów. Dominującą pozycję w strukturze wydatków na świadczenia dla rodzinnych domów dziecka zajmowały w 2021 roku wydatki na pokrycie kosztów utrzymania

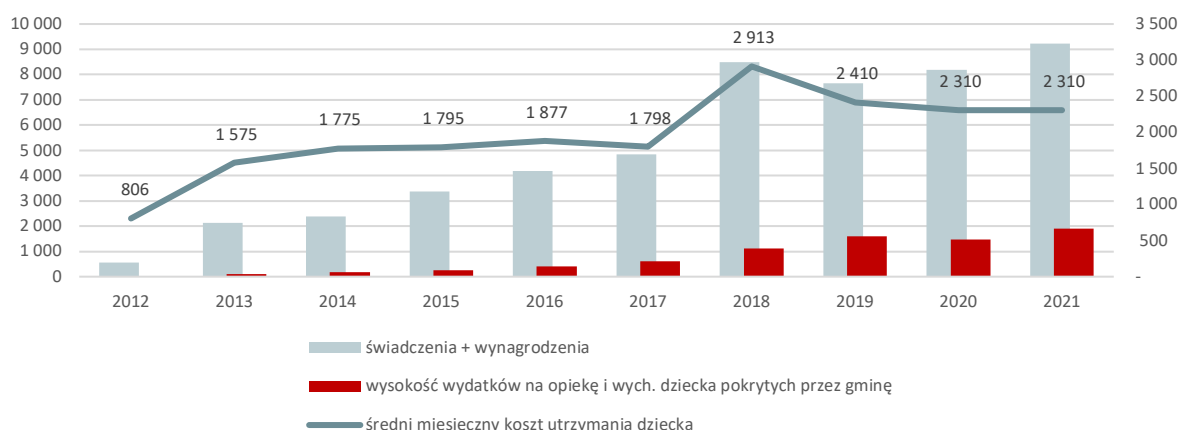
¹⁰⁴ Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 marca 2021 roku w sprawie wysokości kwot świadczeń przysługujących rodzinie zastępczej i prowadzącemu rodzinny dom dziecka oraz wysokości pomocy dla osoby usamodzielnianej (M.P. 2021 poz. 282).

¹⁰⁵ Zgodnie Ustawą kwota wynagrodzenia nie może być niższa niż 2 000 zł, ale ustawodawca nie określił, czy ma być to kwota brutto czy netto; (art. 85 ust. 1).

umieszczonego dziecka, które wynosiły 83,1% wszystkich środków wydatkowanych na świadczenia. Wydatki na dodatek z tytułu niepełnosprawności dziecka stanowił 1,3%, natomiast świadczenia jednorazowe na pokrycie niezbędnych kosztów związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka 1,4%. Tylko 0,4% wynosiło dofinansowanie do wypoczynku dziecka poza miejscem zamieszkania. Znaczną pozycję w strukturze wydatków ponoszonych na świadczenia dla rodzinnych domów dziecka zajmowały koszty związane z funkcjonowaniem siedziby rodzinnego domu dziecka – świadczenia związane z utrzymaniem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego stanowiły 11,9%, a środki na pokrycie kosztów przeprowadzenia niezbędnego remontu 1,8% ogółu wydatków na świadczenia.

Łączne wydatki na rodzinne domy dziecka (poniesione na świadczenia oraz wynagrodzenia) wyniosły w 2021 roku 9 229,7 tys. zł w województwie łódzkim (Rysunek 53). Udział wynagrodzeń w ogóle wydatków ponoszonych na rodziny zastępcze wzrósł w stosunku do 2012 o 5% i wyniósł w 2021 roku 40,1%. Jest to wynik znacznie niższy od tego, jaki uzyskano w przypadku rodzin zastępczych zawodowych, a przyczyną jest większa liczba dzieci, jaka może jednocześnie przebywać rodzinnym domu dziecka. Od 2012 roku rosną średnie miesięczne koszty utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka (obliczone jako suma wydatków na świadczenia i wynagrodzenia podzieloną przez liczbę dzieci umieszczonych na koniec roku w tych domach i przez liczbę 12 miesięcy), jednak wzrost ten przebiegał znacznie łagodniej niż miało to miejsce w przypadku rodzin zastępczych zawodowych. W 2021 roku utrzymanie jednego dziecka w rodzinnym domu dziecka kosztowało średnio 2 310 zł.

Rysunek 53. Wysokość wydatków na świadczenia oraz wynagrodzenia brutto (wraz z kosztami pracodawcy) dla rodzinnych domów dziecka, w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

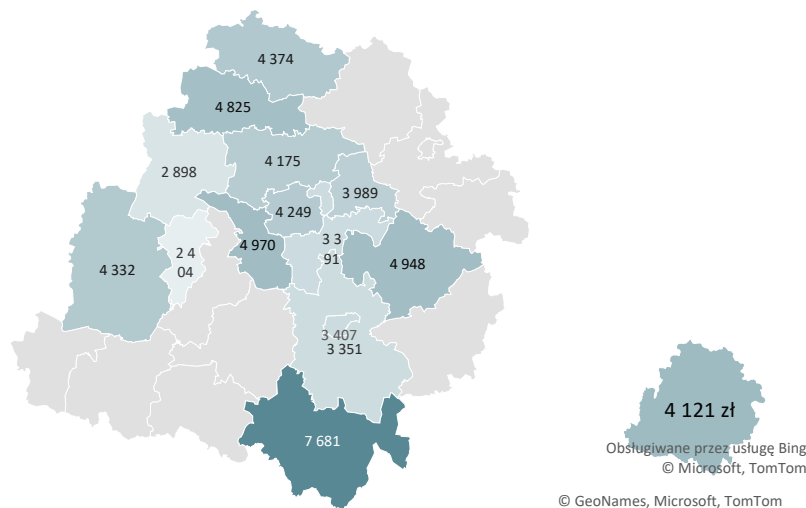
Wydatki gmin na opiekę i wychowanie dzieci przebywających w rodzinnych domach dziecka w latach 2012-2021 systematycznie rosły, zbliżając się w 2021 roku do 2 milionów złotych. Łącznie w 2021 roku w rodzinnych domach dziecka przebywało 333 dzieci, co oznacza, iż średnio miesięcznie na dziecko gminy wydały w tym ostatnim analizowanym roku 478 zł¹⁰⁶. Średnioroczne tempo wzrostu wydatków gmin w latach 2012-2021 wynoszące 1,31% było niższe niż średnioroczne tempo wzrostu łącznych wydatków powiatów na funkcjonowanie rodzinnych domów dziecka (1,74%). Wzrost wydatków gmin wiązał się, podobnie jak miało to miejsce w przypadku zawodowych rodzin zastępczych, ze wzrostem liczby dzieci przebywających długoterminowo w pieczy – w 2021 roku 67% dzieci umieszczonych w rodzinnych domach dziecka przebywało w nich powyżej 3 lat, a ich średnioroczny przyrost wyniósł 16,1% w analizowanym okresie.

Wydatki na wynagrodzenia dla rodzinnych domów dziecka w województwie łódzkim w 2021 roku osiągnęły poziom 2 670,7 tys. zł. Osoby prowadzące tego rodzaju podmiot pieczy zastępczej mogą równocześnie pełnić funkcję rodziny pomocowej i otrzymywać z tego tytułu

¹⁰⁶ Jest to znacznie uproszczona miara, obliczona jako suma wydatków z całego roku na wszystkie świadczenia podzielona przez liczbę umieszczonych dzieci i przez 12 miesięcy. W rzeczywistości dzieci przebywają w RDD w różnych okresach, a wydatki różnią się w zależności od indywidualnych potrzeb dziecka, potrzeb RDD oraz możliwości i warunków jakie funkcjonują w danym powiecie.

dodatek. W województwie łódzkim nie jest to jednak częsta sytuacja, gdyż ponoszone z tego tytułu koszty w 2021 roku wyniosły łącznie zaledwie 3,3 tys. zł. Średni miesięczny koszt wypłat dla osób prowadzących omawianą formę pieczy zastępczej wynosił 4 121 zł, a po odjęciu kosztów dodatku za pełnienie funkcji rodziny pomocowej średnia ta obniża się o 5,5 zł i wynosi 4 116 zł brutto (wraz z kosztami pracodawcy). Metodologia liczenia średniej obarczona jest jednak błędem wynikającym z niemożności wyeliminowania przypadków, w których powiat ponosi koszty utrzymania dziecka w prowadzonym przez inny powiat rodzinnym domu dziecka. Sytuacja taka, z uwagi na proporcjonalność ponoszenia kosztów do liczby umieszczonych dzieci sprawia, iż zaniżone zostają pensje obliczone dla konkretnej jednostki terytorialnej (powiatu lub województwa). Wynagrodzenia dla rodzinnych domów dziecka również są zróżnicowane terytorialne, gdyż podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzin zastępczych zawodowych, powiaty mają możliwość uchwalenia stawki na wynagrodzenie dla rodzinnego domu dziecka wyższej niż wynosiło ustawowe minimum, czyli 2 000 zł (art. 85 ust. 1) w 2021 roku.

*Rysunek 54. Wysokość średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto (wraz z kosztami pracodawcy) za pełnienie funkcji rodzinnego domu dziecka bez dodatku za pełnienie funkcji rodziny pomocowej w 2021 roku w powiatach województwa łódzkiego **



*Wynagrodzenia zostały obliczone jako suma wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi za pełnienie funkcji rodzinnego domu dziecka bez świadczenia za pełnienie funkcji rodziny pomocowej w pierwszym i drugim półroczu 2021 roku poniesionymi przez powiaty podzielone przez sumę liczby podmiotów funkcjonujących na terenie danego powiatu.

**Z uwagi na brak możliwości odliczenia wysokości środków poniesionych na umieszczenie dziecka w rodzinnym domu dziecka prowadzonym przez inny powiat, kwoty wynagrodzeń w niektórych powiatach mogą być zawyżone. Sytuacja taka miała miejsce m.in. w powiecie radomszczańskim, gdzie funkcjonował tylko 1 rodzinny dom dziecka, a liczba świadczeń była znacznie wyższa niż wynikało to z wypłat dla tego jednego podmiotu.

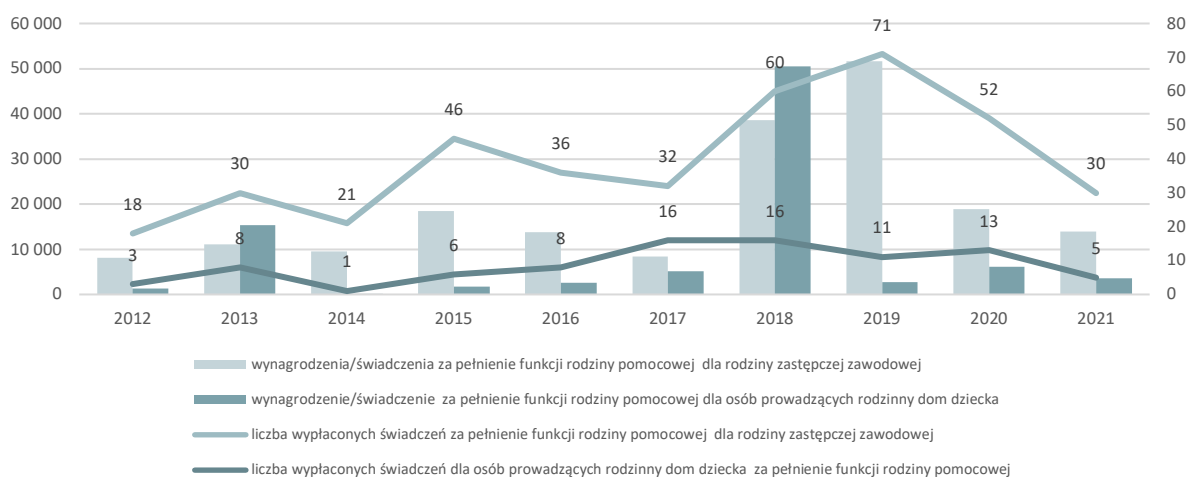
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Pomijając powiat radomszczański, dla którego z uwagi na metodologię obliczania średniej pensja jest znacznie zawyżona na najwyższe wynagrodzenia w województwie łódzkim mogą liczyć rodzinne domy dziecka zlokalizowane na terenie powiat pabianickiego (4 970zł), tomaszowskiego (4 948 zł) oraz łęczyckiego (4 825 zł). Do wydatków powiatów na wynagrodzenia dla rodzinnych domów dziecka należy również dodać koszty wynagrodzenia dla zleceniobiorców oraz osób w nich zatrudnionych z tytułu umów o pracę oraz z tytułu umów o świadczenie usług. Łącznie w województwie łódzkim w 2021 roku wydatki te osiągnęły poziom 1 107,2 tys. zł i w całości przeznaczone były na umowy z tytułu świadczenia usług.

2.3.1.5 Rodziny pomocowe

Z uwagi na możliwość wystąpienia nieprzewidzianych zdarzeń losowych bądź potrzebę udzielania urlopu rodzinie zastępczej zawodowej lub osobom prowadzącym rodzinny dom dziecka, konieczne stało się zapewnienie miejsca dzieciom na czas trwania przerwy w sprawowaniu opieki. W tym celu w systemie rodzicielstwa zastępczego przewidziano funkcjonowanie rodziny pomocowej. W praktyce jest to rodzaj usługi świadczonej najczęściej przez profesjonalne formy pieczy zastępczej, nie jest ona jednak bardzo często świadczona w województwie łódzkim.

Rysunek 55. Liczba wypłaconych świadczeń oraz wysokość wydatków w zł przeznaczonych na świadczenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka z tytułu pełnienia funkcji rodziny pomocowej w latach 2012-2021 w województwie łódzkim



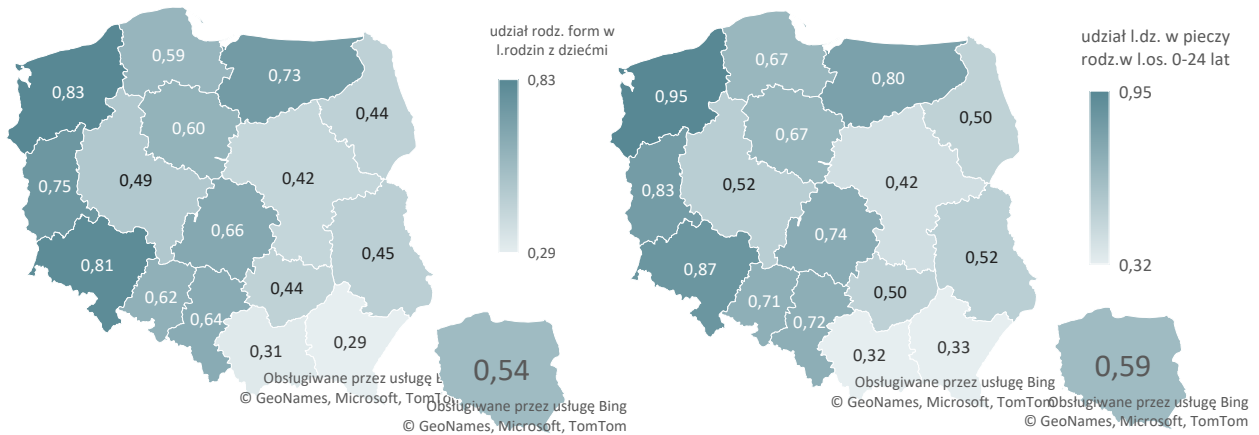
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Dostępne dane pozwalają jedynie na obliczenie liczby świadczeń udzielonych z tytułu pełnienia funkcji rodziny pomocowej oraz podsumowanie wydatków jakie z tego tytułu poniosły powiaty. Łącznie w latach 2012-2021 udzielono z tego tytułu 483 świadczeń, których średnia wysokość w analizowanym okresie wyniosła 582,51 zł. Na ich podstawie można wywnioskować, że rodzinne domy dziecka znacznie rzadziej niż rodziny zastępcze zawodowe podejmowały się w latach 2012-2021 pełnienia funkcji rodziny pomocowej. Łącznie robiły to przez maksymalnie od 1 do 16 miesięcy, co przy ustawowym limicie 2 miesięcy na pełnienie funkcji rodziny pomocowej oznacza, że mogło to być w szczytowym okresie 8 rodzinnych domów dziecka (w 2017 i 2018 roku). W przypadku rodzin zastępczych takich rodzin mogło być co najmniej 36 w 2019 roku.

2.3.1.6 Podsumowanie rodzinnej pieczy zastępczej

W analizowanym okresie 10 lat (2012-2021) zmniejszyła się w Polsce zarówno liczba podmiotów rodzinnej pieczy (o -8,4%), jak i liczba umieszczonych w nich dzieci (o -9,0%). Jednocześnie zapotrzebowanie na miejsca w rodzinnej pieczy zastępczej rosło z uwagi m.in. na zmieniające się przepisy uniemożliwiające umieszczanie dzieci poniżej 10 roku życia w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej. W 2012 roku udział wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej w populacji osób w wieku od 0 do 24 lat wynosił 0,54%, podczas gdy w 2021 zwiększył się do 0,59%. Przyczyną tego wzrostu mogą być zarówno pozytywne zjawiska (m.in. wzrost stopnia ochrony i bezpieczeństwa dzieci) jak i negatywne (np. wzrost liczby rodzin niewydolnych wychowawczo, obniżenie się ilości lub jakości usług wsparcia rodziny), jednak kluczową odpowiedzią na tę sytuację powinny być, obok rozwoju usług profilaktycznych, działania nastawione na rozwój profesjonalnych form rodzicielstwa zastępczego. Niestety, w latach 2012-2021 ich przyrost osiągnął poziom średniorocznego wzrostu wynoszący zaledwie 3,7%. Oznacza to, iż choć rośnie liczba pożądanых form pieczy zastępczej typu profesjonalnego, to następuje to zbyt wolno. Brak znaczących zmian w sposobie prowadzenia polityki ukierunkowanej na rozwój zawodowych rodzinnych form pieczy wysokiej jakości, za kilka lat doprowadzić może do spektakularnej zapaści, kiedy to znaczna część rodziców zastępczych zacznie przechodzić na emeryturę - blisko 54% pełniących funkcję rodziny zastępczej to osoby w wieku 51–70 lat (GUS 2022).

Rysunek 56. Udział rodzinnych form pieczy w liczbie rodzin z dziećmi oraz udział liczby dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w Polsce w 2021 roku



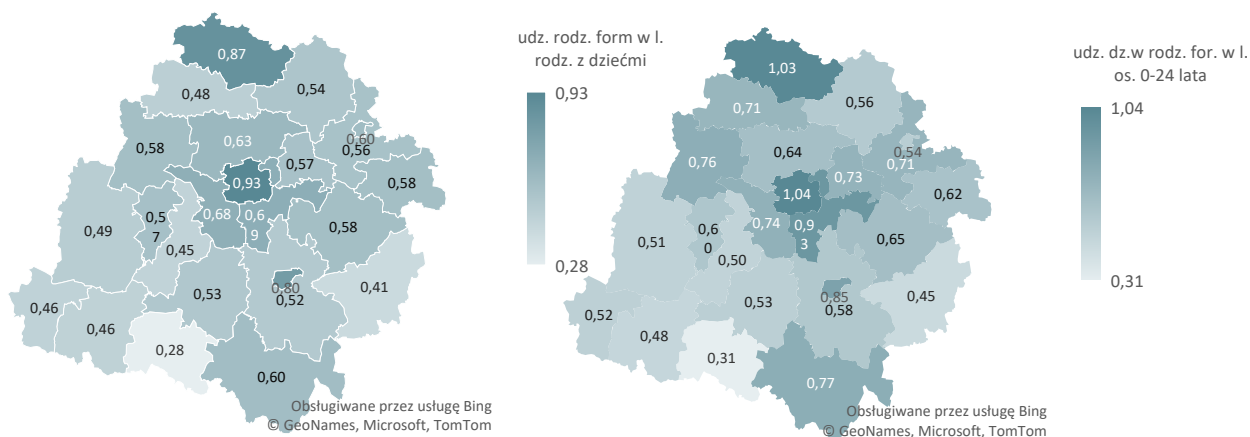
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby rodzin NSP 2021.

Największy udział podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej w ogóle rodzin z dziećmi odnotowują województwa zachodnie oraz województwo warmińsko-mazurskie. Są to jedyne województwa, w których udział ten przekracza 0,7% (zachodniopomorskie- 0,83%, dolnośląskie - 0,81%, lubuskie - 0,75% oraz warmińsko-mazurskie - 0,73%). Województwa pasa środkowego (z wyłączeniem wielkopolskiego) odnotowują nieco wyższy niż średnia dla kraju odsetek rodzinnych form pieczy w liczbie rodzin z dziećmi (powyżej 0,65%), natomiast województwa wschodnie osiągają najniższe odsetki mieszczące się w przedziale od 0,29% do 0,44%. Analogiczną tendencję obserwuje się w przypadku udziału liczby dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy w liczbie osób w wieku 0-24 lata w Polsce w 2021 roku. W tym przypadku również najwyższe wyniki osiągają województwa zachodnie i warmińsko-mazurskie, z których województwo zachodniopomorskie zbliża się do 1% dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat. Najmniejszy udział dzieci umieszczonych w rodzinnej pieczy zastępczej w ogóle osób w wieku od 0 do 24 lat odnotowują województwa wschodnie, a zdecydowanie najmniejszy województwa południowo-wschodnie, tj. małopolskie (0,32%) i podkarpackie (0,33%). Trudno wyjaśnić to zjawisko bez dalszych pogłębionych badań, jednak przyczyn szukać należy w ogólnie mniejszej liczbie dzieci umieszczanych w pieczy zastępczej, co może być podyktowane większą wydolnością systemu wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze, bądź mieć związek z czynnikami kulturowymi – większą w tych

rejonach skłonnością do nieinterweniowania w wewnętrzne sprawy rodziny. Łącząc te dane z wynikami analizy wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo wychowawcze nie można ostatecznie wyeliminować powodu związanego z lepszym rozwojem instrumentów wsparcia rodziny na wschodnich terenach, z uwagi na znaczne zróżnicowania w dostępności do poszczególnych usług. W województwach wschodnich dość dobrze rozwinęły się placówki wsparcia dziennego (z wyjątkiem województwa lubelskiego), ale jednocześnie jednostki terytorialne z tego obszaru zajęły pierwsze trzy miejsca z najgorszymi wynikami w kraju pod względem liczby rodzin z dziećmi przypadającymi na 1 asystenta (małopolskie - 2,3 tys., mazowieckie - 2,1 tys., podkarpackie - 2,0 tys.).

System rodzinnej pieczy zastępczej w województwie łódzkim, z uwagi na łączną liczebność podmiotów może zostać uznany za rozwinięty, jednak jego sytuacja opisana poprzez parametry związane z dynamiką rozwoju poszczególnych form, w tym zwłaszcza zawodowych, nie przedstawia się już tak obiecująco. W ciągu analizowanych 10 lat (2012-2021) województwo wprawdzie poczyniło postępy w rozwoju rodzicielstwa zastępczego, ale nadal nie są one adekwatne do rosnących potrzeb. Należy jednak zauważyć, że liczba podmiotów zawodowych form wzrosła ze 130 w 2012 roku do 160 w 2021 (23,8% wzrost), choć niestety nadal jest ona zbyt mała, aby przyjąć wszystkie dzieci pozbawione opieki i wychowania rodziny pochodzenia.

Rysunek 57. Udział rodzinnych form pieczy zastępczej w liczbie rodzin z dziećmi oraz udział liczby dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku

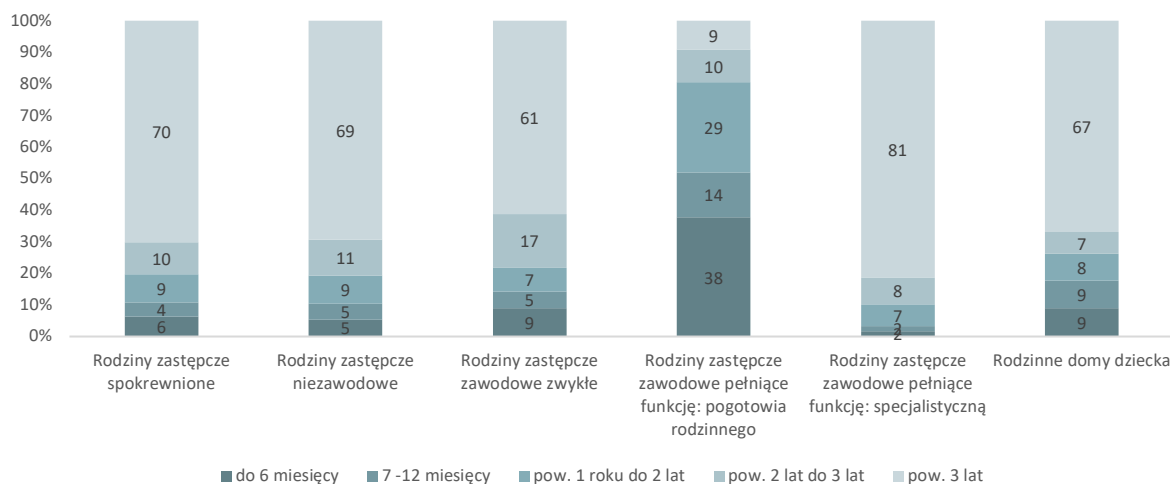


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby rodzin NSP 2021.

Po zsumowaniu wszystkich form pieczy zastępczej typu rodzinnego funkcjonujących w 2021 roku w poszczególnych powiatach na terenie województwa łódzkiego oraz podliczeniu ogółu umieszczonych w nich dzieci, wyraźna staje się dominacja Łodzi, zarówno pod względem liczebności nominalnej jak i względnej. Łącznie na terenie Łodzi w 2021 roku funkcjonowało 958 rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, w których umieszczonych było 1 401 dzieci i młodzieży. Udział podmiotów rodzinnej pieczy w liczbie rodzin z dziećmi wyniósł w tym samym roku 0,93%, a odsetek dzieci znajdujących się pod opieką rodzinnych form w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat osiągnął poziom 1,04% (dla porównania średnia dla Polski wyniosła 0,59%). Jeszcze tylko powiat kutnowski osiągnął niemal tak wysokie wskazania, gdyż liczba podmiotów rodzinnej pieczy w liczbie rodzin z dziećmi osiągnęła na jego terenie w 2021 roku 0,87%, a liczba dzieci umieszczonych w tego typu formach rodzinnej opieki wyniosła 1,03%. Na drugim biegunie znalazł się powiat pajęczański z blisko czterokrotnie niższymi wynikami (0,28% udziału rodzinnych form pieczy w liczbie rodzin z dziećmi oraz 0,31% dzieci umieszczonych w rodzinnych formach w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat). Wyniki przedstawionych wcześniej szczegółowych analiz wskazują na upowszechnienie się nieprofesjonalnych form rodzinnej pieczy zastępczej na terenie wszystkich powiatów, natomiast rozwój form zawodowych jest bardzo niejednorodny. Tylko na terenie trzech powiatów funkcjonują wszystkie wyodrębnione przez ustawodawcę zawodowe formy rodzinnej pieczy zastępczej. Jest to oczywiście Łódź oraz dwa powiaty ziemskie – kutnowski i radomszczański. Na terenie pozostałych powiatów (poza pajęczańskim) funkcjonuje co najmniej jeden z typów rodzin zastępczych zawodowych lub rodzinny dom dziecka. Ocena konieczności prowadzenia większej niż obecna, liczby podmiotów pieczy zastępczej wymaga pogłębionych analiz, dlatego w rozdziale dotyczącym szacowania zapotrzebowania na usługi w zakresie opieki nad dziećmi i młodzieżą prezentuję podsumowanie wyliczeń dotyczących wielkości luki istniejącej pomiędzy podażą, a zapotrzebowaniem bieżącym oraz prognozowanym.

Dodatkowym wymagającym rozstrzygnięcia problemem jest średnia długość pobytu dzieci w pieczy, gdyż w przypadku wzrostu efektywności rozwiązywania sytuacji prawnej dziecka możliwe stałoby się bardziej optymalne i precyzyjne dostosowanie liczby podmiotów do rzeczywistych potrzeb.

Rysunek 58. Struktura (w%) poszczególnych form rodzinnej pieczy zastępczej ze względu na długość okresu przebywania w nich dzieci i młodzieży w 2021 roku w województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Rodzinna piecza zastępcza z założenia miała mieć charakter tymczasowy, jednak w praktyce należy ją określić jako długoterminową. Odsetek dzieci przebywających w rodzinach zastępczych i rodzinnych domach dziecka powyżej 3 lat w większości typów rodzinnych form pieczy zastępczej w województwie łódzkim w 2021 roku przekraczał 60% (Rysunek 58). Wyjątek stanowiły rodziny zastępcze zawodowe pełniące funkcję pogotowia rodzinnego, jednak wynika to przede wszystkim z przepisów wyznaczających maksymalną długość pobytu dziecka na poziomie 4 miesięcy z możliwością wydłużenia ich do 8 miesięcy¹⁰⁷. Co czwarte dziecko przebywa w pogotowiu do 3 miesięcy, a 14,3% od 3 do 6 miesięcy. Konstrukcja sprawozdania WRiSPZ nie pozwala na dokładne określenie liczby dzieci przebywających w pogotowiu rodzinnym do 8 miesięcy (a więc do granicy wydłużonego limitu), jednak nawet na podstawie tak nieprecyzyjnych danych można stwierdzić, iż w co najmniej 50% przypadków limity czasowe pobytu dzieci nie są respektowane. We wszystkich pozostałych formach dzieci przebywające w pieczy zastępczej do 1 roku stanowią maksymalnie 17% (rodzinne domy dziecka). Największy odsetek dzieci przebywających w rodzinnych formach pieczy zastępczej długoterminowo (powyżej 3 lat) odnotowano w przypadku rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję specjalistyczną (81%). W rodzinach tych przebywają najczęściej dzieci z niepełnosprawnościami, dla których trudniej jest, niż dla ich zdrowych rówieśników, znaleźć rodzinę adopcyjną. Badacze wspominają o tzw. „trudnych

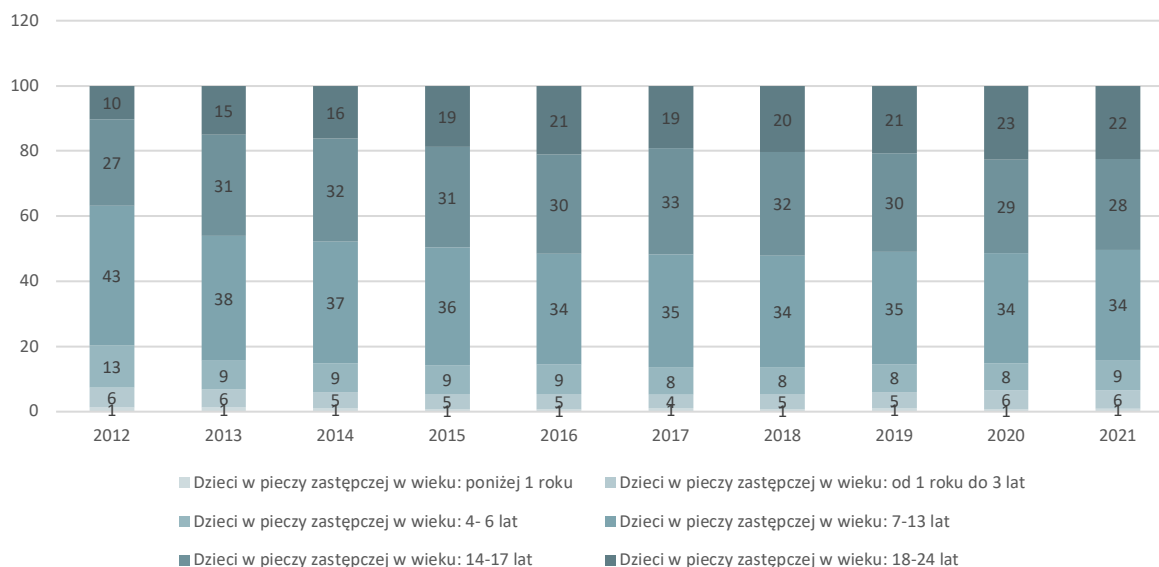
¹⁰⁷ lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienia bądź umieszczenia w pieczy zastępczej.

adopcyjach”, które obejmują: liczne rodzeństwa, starsze dzieci, dzieci z niepełnosprawnościami fizycznymi lub intelektualnymi (Herman 2008,). Ponadto do niedawna w Polsce na podstawie obowiązującej procedury kilkumiesięcznej obserwacji medycznej dziecka w celu dokonania pełnej diagnozy stanu zdrowia, dzieci z poważnymi chorobami, niepełnosprawnością bądź zaburzeniami nie były rejestrowane na listach adopcyjnych. (Kościelska 2011, s. 75).

W rodzinach zastępczych zawodowych zwykłych nieco więcej dzieci (niż w pozostałych typach pieczy), przebywa przez okres od 2 do 3 lat. Nie odnotowano znaczących różnic pomiędzy strukturą długości przebywania dzieci w podmiotach niezawodowych rodzinnej pieczy zastępczej i jej profesjonalnych formach (z wyjątkiem rodzin zastępczych zawodowych pełniących funkcję pogotowia rodzinnego). Jest to niepokojące zjawisko bezpośrednio powiązane z przedłużającymi się procedurami ustalania sytuacji prawnej dziecka. Ustawowy termin w jakim powinno dojść do ostatecznego unormowania tej sytuacji wynosi 18 miesięcy, a odpowiednie zapisy ustawy nakładające obowiązek wystąpienia do sądu z wnioskiem o wszczęcie postępowania o uregulowanie sytuacji prawnej dziecka na organizatora rodzinnej pieczy i dyrektora placówki opiekuńczo-wychowawczej (art. 47 ust. 6 i 7 i art. 100 ust. 4a), miały przyspieszać podejmowanie decyzji dotyczącej władzy rodzicielskiej. Mechanizmy te jednak nie działają, a średni okres w jakim dochodzi w Polsce do ustalenia sytuacji prawnej dziecka wynosił w 2018 roku 45,24 miesiąca (Prusinowska-Marek 2019, s. 20). Z danych wynika również, że najdłużej w pieczy przebywają dzieci z niepełnosprawnością, co implikuje kluczowe pytanie o to co się z nimi dzieje po przekroczeniu górnej granicy wieku wyznaczającej możliwość pozostawania w pieczy zastępczej? Nie znalazłam dokładnych badań na ten temat, jednak można się spodziewać, iż częste są przypadki przenoszenia ich do instytucjonalnych form opieki całodobowej (np. DPS, ZOL, ZOP), w których spędzają resztę życia.

Ważną kwestią w przypadku rodzinnych form pieczy jest wiek przebywających w nich dzieci oraz jak jego struktura zmieniała się w czasie. Dostępne dane administracyjne w zasadzie nie pozwalają na rzetelną analizę struktury wieku z uwagi na nierównoliczne przedziały w jakich agregowane są dane, pozwala natomiast na porównanie zmian w obrębie poszczególnych grup wiekowych w ciągu analizowanych 10 lat (Rysunek 59).

Rysunek 59. Udział dzieci w wyróżnionych grupach wiekowych w ogóle dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

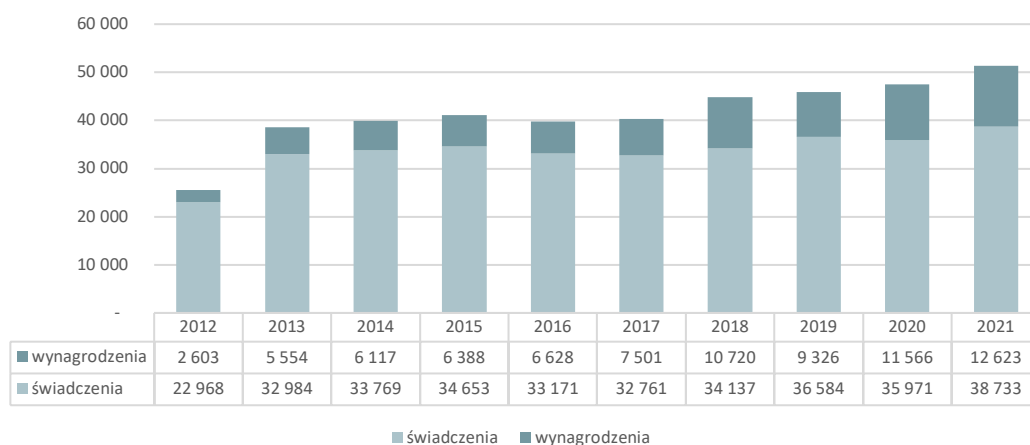
Z analizy udziału dzieci w wyróżnionych grupach wiekowych wynika, że poza rokiem 2012 na względnie stałym poziomie utrzymuje się udział procentowy najmłodszych wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej. Łącznie dzieci do 3 lat stanowiły od 5% do 7% ogółu podopiecznych analizowanych form opieki zastępczej, a odsetek tych w wieku od 4 do 6 lat (poza 2012 rokiem) wynosił 8% lub 9%. Nieco większe zmiany w czasie zaobserwować można w przypadku starszych grup wiekowych, z których najbardziej znaczące dotyczyły pełnoletnich wychowanków pieczy. Udział osób w wieku od 18 do 24 lat w liczbie dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej wzrósł z 10% w 2012 roku do aż 22% w roku 2021. Wyłączając ten pierwszy rok funkcjonowania nowej Ustawy WRSPZ odnotowany wzrost jest nieco niższy (o 7%), nadal jednak oznacza, iż od 2016 roku co piąte dziecko umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej to osoba pełnoletnia kontynuująca naukę.

W analizowanym okresie 2012-2021 malał odsetek umieszczonych w rodzinnych formach dzieci w wieku od 7 do 13 lat (łącznie o 9%), natomiast udział dzieci z przedziału 14-17 lat w analizowanym okresie 10 lat utrzymywał się na względnie stałym poziomie (wzrost o 1% w 2021 w stosunku do roku 2012). Struktura udziału wieku przedstawia tylko ogólny obraz sytuacji w obrębie rodzinnej pieczy zastępczej, nie pozwalając z uwagi na sposób agregacji danych, na bardziej szczegółowe analizy. Interesujące byłoby prześledzenie zmian w kręgu

dzieci poniżej 7 i 10 roku życia, wobec których najpierw w 2015 roku (dzieci poniżej 7 roku życia), a następnie od 2020 roku (dzieci poniżej 10 roku życia) wprowadzono zakaz umieszczania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Ten wcześniejszy zakaz w zasadzie nie wpłynął na udział liczby dzieci poniżej 7 roku życia w ogóle dzieci w tym wieku umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej – od 2013 roku utrzymywał się na względnie stałym poziomie między 13% (2017 rok) a 16% (2021 rok), natomiast zmiany w obrębie grupy w wieku poniżej 10 lat można jedynie szacować. Biorąc jednak pod uwagę ogólny spadek udziału dzieci rekrutujących się z grupy w wieku od 7 do 13 lat można przypuszczać, że zmiana ustawowa wyznaczająca limit wieku dla dzieci umieszczanych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na poziomie 10 lat nie wywołała spodziewanego wzrostu liczby młodszych dzieci umieszczanych w rodzinnych formach pieczy zastępczej.

Suma wydatków na rodzinną pieczę zastępczą poniesionych na świadczenia i wynagrodzenia w województwie łódzkim wyniosła w 2021 roku 51 356 tys. zł (Rysunek 60). Średnioroczne tempo wzrostu łącznych wydatków ponoszonych na świadczenia i wynagrodzenia w latach 2012-2021 osiągnęło poziom 8%.

Rysunek 60. Suma wydatków poniesionych na świadczenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych i rodzinnych domów dziecka oraz na wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka wraz z kosztami zleceniobiorców i osób zatrudnionych w podmiotach rodzinnej pieczy zastępczej w województwie łódzkim w latach 2012-2021 w tys. zł



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

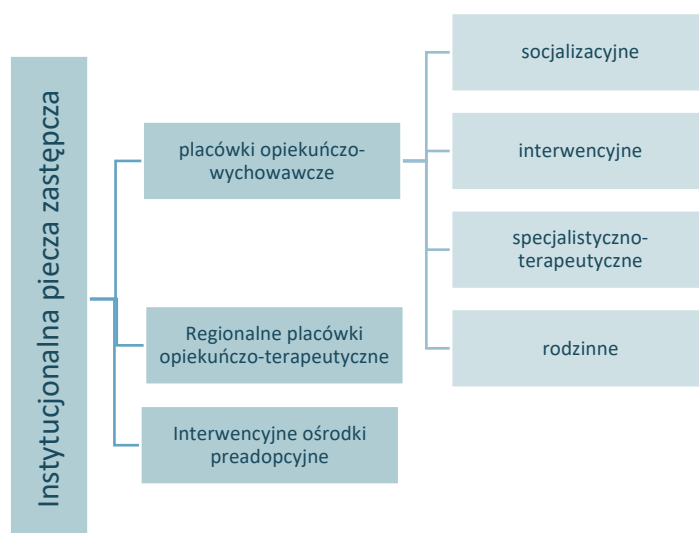
W ciągu analizowanych 10 lat (2012-2012) łączne wydatki ponoszone na świadczenia i wynagrodzenia dla rodzinnych form pieczy zastępczej w województwie łódzkim podwoiły się. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku średniego miesięcznego kosztu utrzymania jednego dziecka w rodzinnej formie pieczy - w 2012 wynosił on 491 zł, podczas gdy w 2021 roku wartość ta wzrosła do 1 021 zł miesięcznie. Nadal jednak koszty te są niewielkie szczególnie jeśli zestawimy je z kosztami umieszczenia dziecka w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej. Oczywistym jest też, że koszty te są znacznie zaniżone z uwagi na przewagę rodzin zastępczych spokrewnionych, które mogą „liczyć” na najniższe świadczenia i nie otrzymują wynagrodzenia, jednak podsumowanie takie pozwala na ocenę realnych wydatków ponoszonych na system opieki nad dziećmi opierający się na formach rodzinnych. Koszty te zapewne w kolejnych latach wzrosną nie tylko z uwagi na inflację i konieczną rewaloryzację świadczeń, ale też z powodu podniesienia minimalnej pensji wypłacanej profesjonalnym podmiotom rodzinnej pieczy zastępczej. Od 2023 roku będzie to musiała być kwota nie mniejsza niż 4 100 zł miesięcznie¹⁰⁸ (co ważne powiaty będą mogły tę kwotę zwiększyć). Nadal nie określono w ustawie czy jest to kwota netto czy brutto oraz nie powiązano jej z obiektywnym wskaźnikiem bądź miarą względną gwarantującą systematyczny jej wzrost, adekwatny do sytuacji ekonomiczno-gospodarczej. Przy utrzymującej się wysokiej inflacji przekraczającej już 18% (GUS 2023), dość szybko kwota ta osiągnie wartość realną sprzed podwyżki (od 2012 roku było to 2 000 zł). Poszukiwania argumentów przemawiających przeciwko zmianie nominalnej kwoty wynagrodzenia na wartość względną nie przyniosło rezultatów – nie są one podawane przez rząd. Trudno więc zatem określić, czy i kiedy metoda wyznaczania poziomu minimalnego wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zostanie zmieniona.

¹⁰⁸ Art. 85 ust. 1 zmieniony przez art. 1 pkt 30 lit. a ustawy z dnia 7 października 2022 r. (Dz.U.2022.2140) zmieniającej nin. ustawę z dniem 1 lutego 2023 r.

2.3.2 Instytucjonalna piecza zastępcza

W systemie pieczy zastępczej, obok rodzinnych form funkcjonują instytucje sprawujące długoterminową opiekę całkowitą nad dziećmi i młodzieżą. Do instytucji tych zalicza się placówki opiekuńczo-wychowawcze dzielące się na cztery rodzaje: socjalizacyjne, interwencyjne, specjalistyczno-terapeutyczne i rodzinne (te ostatnie w praktyce zaliczane są często do form rodzinnych) oraz regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjne ośrodki preadopcyjne. Placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone są przez powiaty (lub na ich zlecenie) natomiast placówki opiekuńczo-terapeutyczne i interwencyjne ośrodki preadopcyjne tworzą i prowadzą samorządy województwa (istnieje również możliwość zlecenia tego zadania).

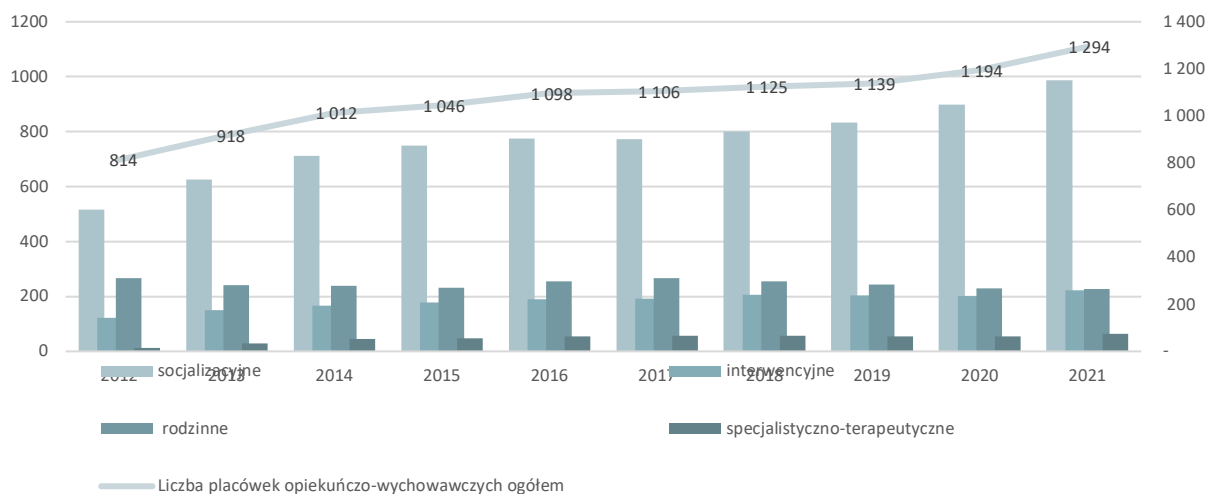
Schemat 4. Instytucjonalna piecza zastępcza



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140).

Struktury placówek nie można przedstawić jako prostych udziałów poszczególnych typów instytucji w ich sumie, gdyż rzeczywista liczba placówek jest niższa niż suma ich typów. Wynika to z możliwości łączenia zadań, tj. prowadzenia w placówce określonego typu, miejsc charakterystycznych dla innego typu placówki. Najczęściej taka sytuacja występuje w przypadku placówek socjalizacyjnych prowadzących miejsca interwencyjne. Łączna liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych (bez względu na typ) wyniosła w Polsce w 2021 roku 1 294.

Rysunek 61. Łączna liczba placówek opiekuńczo wychowawczych oraz ich liczba z podziałem na typ* w latach 2012-2021 w Polsce



* rzeczywista liczba placówek jest niższa niż suma poszczególnych jej typów ze względu na możliwość łączenia zadań w ramach poszczególnych typów placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W latach 2012 – 2021 zwiększała się liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych w Polsce (średniorocznie o 5,29%). Największe wzrosty liczby placówek odnotowano w pierwszych dwóch latach obowiązywania Ustawy WRSPZ (w okresie od 2012-2014 roku), kiedy liczba placówek wzrosła o 200 podmiotów oraz w 2021 roku, kiedy to liczba placówek w porównaniu do 2020 roku wzrosła o 100 podmiotów. Zmiany te związane były z wprowadzanymi stopniowo ograniczeniami, z których pierwsze dotyczyły liczby dzieci mogących jednocześnie przebywać w placówkach opiekuńczo wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego¹⁰⁹ (ograniczenie najpierw do 30, a następnie do 14 osób), a drugie zakazu wprowadzanego z dniem 1 lutego 2023 roku dotyczącego tworzenia nowych placówek opiekuńczo-wychowawczych¹¹⁰ (art. 106). Zmiany te nie obejmowały placówek typu rodzinnego, którym nie ograniczono możliwości powstawiania oraz nie zmieniono ustalonej wcześniej maksymalnej liczby 8 dzieci mogących w nich przebywać jednocześnie. Przyczyną wprowadzania ograniczeń dla placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego oraz specjalistyczno-terapeutycznego była zasada dotycząca konieczności

¹⁰⁹ Termin dostosowania placówek opiekuńczo wychowawczych do wymogu 14 dzieci przebywających jednocześnie w placówce ustalony został na dzień 31 grudnia 2020 r.

¹¹⁰ Zakaz ten nie dotyczy sytuacji, w której utworzenie nowej placówki opiekuńczo-wychowawczej lub przekształcenie istniejącej placówki opiekuńczo-wychowawczej nie spowoduje zwiększenia liczby miejsc w instytucjonalnej pieczy zastępczej na terenie danego powiatu albo gdy jest to umotywowane szczególnymi potrzebami lokalnymi (art. 106).

zapewnienia dzieciom umieszczonym w placówkach warunków zbliżonych do panujących w rodzinach biologicznych. Zasada ta realizowana jest najlepiej poprzez rodzinne formy pieczy zastępczej i to one w wyniku wprowadzanych zmian miały się rozwinąć. Tak się jednak nie stało, gdyż powiaty wybrały drogę przekształceń i reformy instytucji, najczęściej zaniedbując rozwój rodzicielstwa zastępczego. W konsekwencji rozpowszechniła się praktyka administracyjnego dzielenia dotychczasowych dużych instytucji na mniejsze, co sytuację dzieci zmieniało w zasadzie tylko „na papierze”. Polegało to na wydzielaniu poszczególnych pięter budynku jako odrębnych placówek opieki nad dziećmi i młodzieżą. Taka praktyka została potwierdzona przez kontrolę NIK dotyczącą realizacji zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka z 2022 roku. W jej ramach na 21 skontrolowanych placówek 12 zostało w ten sposób podzielonych na mniejsze, doprowadzając nawet do sytuacji, w której w jednej lokalizacji funkcjonowało aż 5 instytucji korzystających z tych samych pomieszczeń (NIK 2022, s. 9). Zaledwie trzy ze skontrolowanych placówek spełniały warunek art. 106 Ustawy WRSPZ odnoszący się do konieczności ulokowania placówki w odrębnym budynku. Efektem wprowadzonych reform był więc znaczący wzrost liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych socjalizacyjnych, interwencyjnych i specjalistyczno-terapeutycznych w Polsce w latach 2012-2021 wraz z towarzyszącym mu zjawiskiem zmniejszenia liczby dzieci przebywających jednocześnie w jednej instytucji (choć rzadko do wyznaczonego ustawą limitu 14 dzieci i młodzieży¹¹¹).

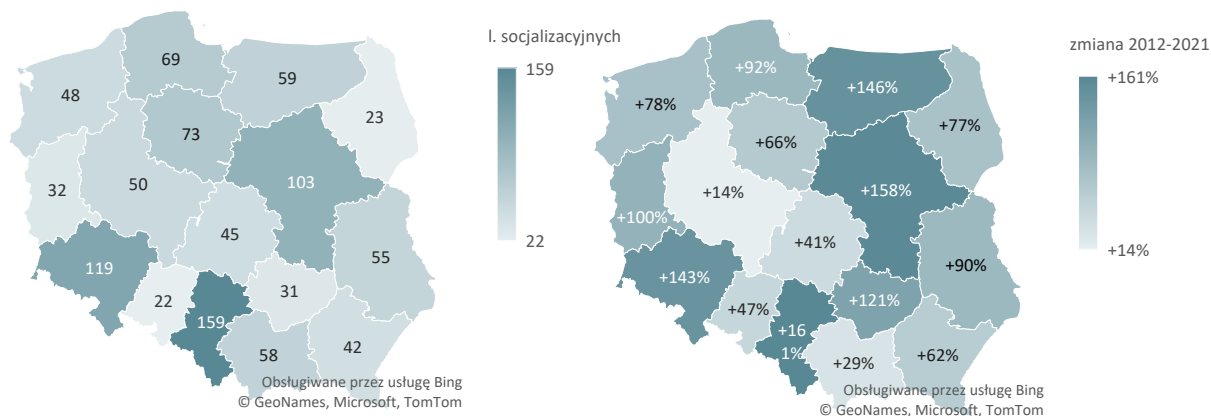
2.3.2.1 Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego stanowią najbardziej rozpowszechniony w Polsce rodzaj instytucji zajmujących się długoterminową całkowitą opieką nad dziećmi i młodzieżą. Ich podstawowym zadaniem jest zapewnienie dzieciom opieki i wychowania oraz zaspokajania potrzeb podopiecznych. W tego typu placówkach maksymalnie przebywać może 14 dzieci jednocześnie i co do zasady nie mogą to być osoby poniżej 10 roku życia. W wyjątkowych przypadkach mogą w niej zostać umieszczone młodsze

¹¹¹ Zgodnie z cytowanym raportem NIK na 21 skontrolowanych placówek tylko w 6 liczba dzieci nie przekraczała ustawowego limitu, w pozostałych liczba umieszczonych dzieci była większa od dopuszczalnej nawet o 16 (NIK 2022 s. 10).

dzieci np. z uwagi na stan zdrowia lub pobyt w placówce rodzenia dziecka, a także w sytuacji, gdy w placówce umieszczona jest ich matka lub ojciec.

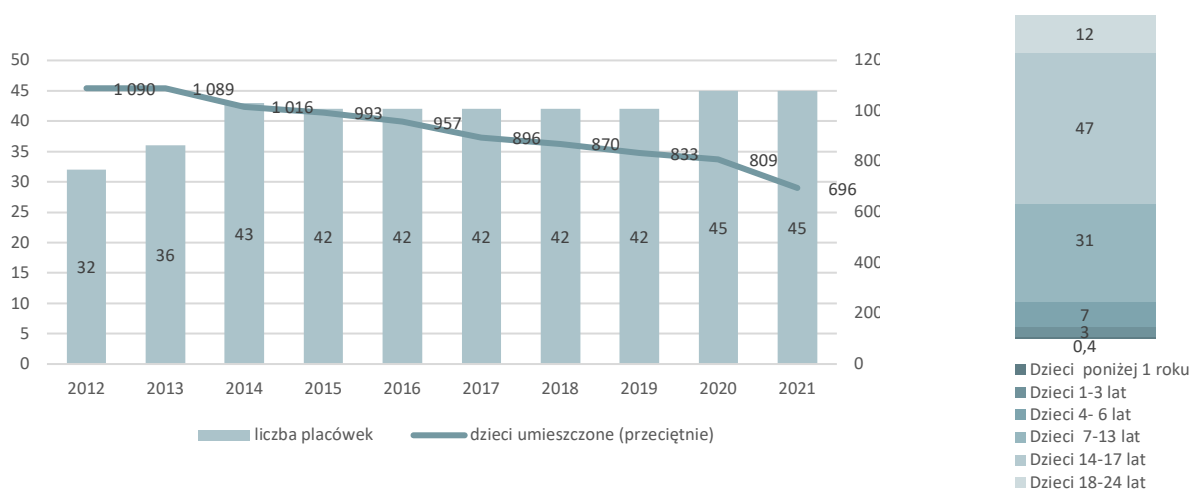
Rysunek 62. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (w%) w stosunku do 2012 roku w Polsce



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W 2021 roku prowadzone przez powiat lub na jego zlecenie placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego najliczniej występowały (Rysunek 62) w województwie śląskim (159 placówek) oraz w województwie dolnośląskim (119 placówek). Województwo śląskie odnotowało też największy wzrost liczby placówek typu socjalizacyjnego w Polsce w stosunku do 2012 roku (161%). Łącznie w latach 2012-2021 co najmniej dwukrotny wzrost liczby placówek typu socjalizacyjnego odnotowało 6 województw. Obok śląskiego były to województwa: mazowieckie (+158%), warmińsko-mazurskie (+146%), dolnośląskie (+143%), świętokrzyskie (+121%) oraz lubuskie (+100%). Najmniejszą liczbę placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego odnotowano w województwie opolskim (22 placówki), świętokrzyskim (31) oraz lubuskim (32), natomiast najniższy przyrost ich liczby w latach 2012-2021 miał miejsce na terenie województwa wielkopolskiego (+14%). W województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowało 45 placówek, a ich przyrost na tle kraju był stosunkowo niewielki (41% w stosunku do 2012 roku).

Rysunek 63. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) wieku umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim



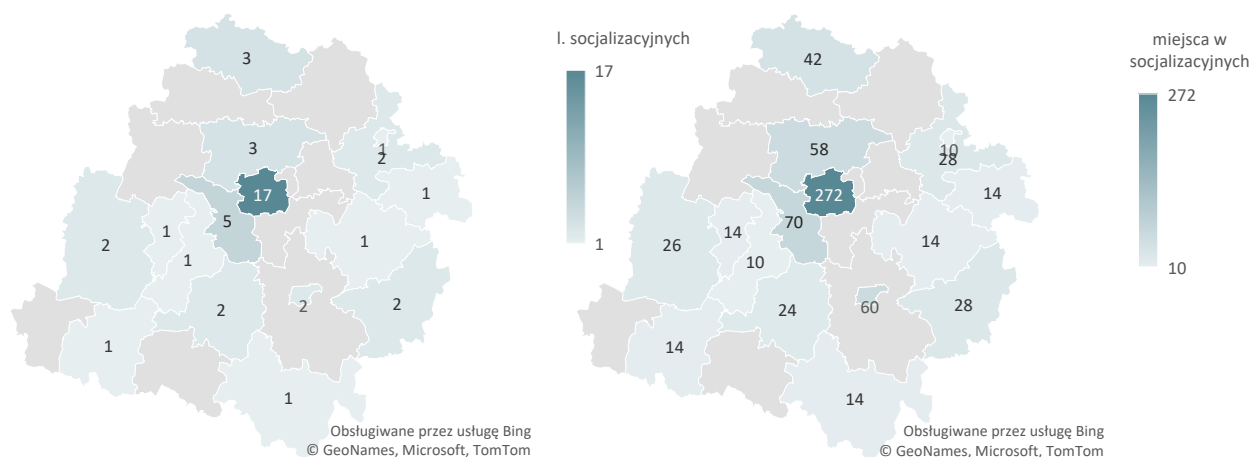
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Łączna liczba placówek w województwie łódzkim wzrosła najbardziej w pierwszych latach obowiązywania nowej Ustawy WRSPZ – z 32 placówek w 2012 roku do 43 w 2014 roku. W kolejnych latach ich liczba nieznacznie się wahała, aby osiągnąć na koniec 2021 roku poziom 45 placówek typu socjalizacyjnego ulokowanych na terenie województwa łódzkiego. Jednocześnie wzrostowi liczby placówek towarzyszył spadek przeciętnie umieszczonych w nich dzieci wynoszący średniorocznie -4,9%. W efekcie w analizowanym okresie od 2012 do 2021 roku bezwzględna liczba dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego zmniejszyła się o 394 wychowanków. W większości w tego rodzaju placówkach w 2021 roku przebywały starsze dzieci – 47% z nich miała między 14 a 17 lat, a 12% stanowili młodzi dorośli w wieku od 18 do 24 lat. Niestety na podstawie dostępnych danych nie można określić rzeczywistej liczby wychowanków umieszczonych w tego typu placówkach zgodnie z wyznaczonym ustawą limitem wieku, gdyż sprawozdania agregują dzieci w wieku od 7 do 13 lat¹¹². Ta grupa wiekowa stanowiła 31% wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, natomiast łącznie najmłodsze dzieci (w wieku 6 lat lub mniej) to nieco ponad 10% wszystkich wychowanków tych instytucji. Warto też zauważyć, że w omawianym okresie spadła średnia liczba dzieci przypadająca na jedną placówkę opiekuńczo-wychowawczą typu socjalizacyjnego. W 2012 roku

¹¹² Należałoby w kolejnych latach dostosować sprawozdawczość do linii demarkacyjnej wyznaczonej na poziomie 10 lat (poniżej tego wieku dzieci zgodnie z Ustawą WRSPZ nie powinny być umieszczane w instytucjach).

w województwie łódzkim w jednej tego typu instytucji przebywało średnio 34 dzieci podczas gdy w 2021 roku średnia ta wynosiła już tylko 15 dzieci. Oznacza to, że województwo łódzkie w coraz mniejszym zakresie przekracza ustawowy standard 14 dzieci przypadających na jedną placówkę opiekuńczo-wychowawczą typu socjalizacyjnego. Coraz liczniej funkcjonują też instytucje, w których próg maksymalnej liczby wychowanków nie tylko nie jest naruszany, ale i maksymalna liczba miejsc w placówkach wyznaczana jest na niższym niż ustawowy limit poziomie.

Rysunek 64. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego oraz liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku

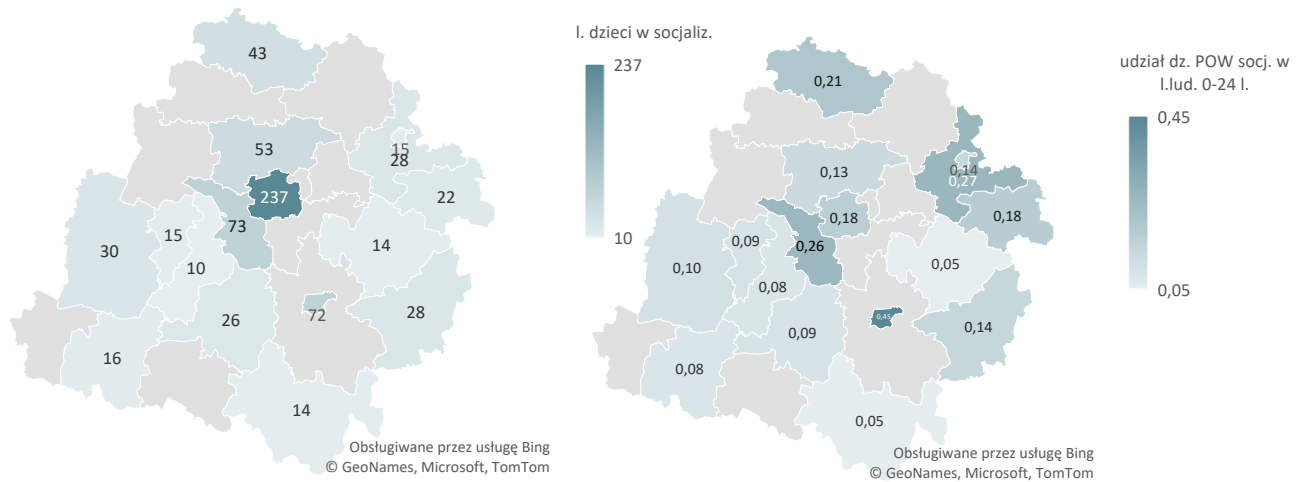


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W województwie łódzkim największa koncentracja placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego występuje w stolicy województwa – 17 z 45 tego rodzaju instytucji funkcjonuje na terenie Łodzi (Rysunek 64). Pozostałe powiaty utrzymują znacznie mniejszą liczbę tego typu instytucji – w Pabianicach ulokowanych jest 5 placówek, po 3 placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzą powiaty zgierski i kutnowski, 2 placówki utrzymuje łącznie 5 powiatów, natomiast po 1 posiada 7 powiatów województwa łódzkiego. Wśród jednostek terytorialnych nie posiadających na swoim terenie żadnej placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego było łącznie 9 powiatów: bełchatowski, brzeziński, pajęczański, piotrkowski, poddębicki, wieruszowski, łowicki, łódzki wschodni i łęczycki.

Nie zawsze jednak mniejsza liczba placówek, czy ich brak oznaczają, że dzieci z terenu danego powiatu w ogóle nie są umieszczane w instytucjach. Istnieją sytuacje, w których do poszczególnych placówek przyjmowane są dzieci z terenu innego powiatu lub nawet z innego województwa oraz takie przypadki, w których placówek jest mało, natomiast liczba miejsc nadal jest wysoka. Na terenie województwa łódzkiego w 2021 roku większa liczba niż 14 miejsc występowała tylko w Zgierzu, w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim. W Łodzi średnia liczba miejsc przypadająca na placówkę wyniosła 16, w Zgierzu 19, natomiast w Piotrkowie Trybunalskim było to 30 miejsc. W Łodzi z uwagi na dużą liczbę placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, zbyt duże instytucje nie są tak łatwo identyfikowalne, jak w Piotrkowie Trybunalskim, gdzie funkcjonują tylko dwa tego typu podmioty z 30 miejscami każdy. Z informacji uzyskanej w trakcie rozmowy telefonicznej z przedstawicielem powiatu piotrkowskiego wynika, że w 2021 roku władze rozpoczęły proces dostosowywania się do ustawowego limitu i w jego ramach zleciły wykonanie dokumentacji projektowej oraz pozyskały dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej (Regionalnego Programu Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020). Wynika z tego, że prace rozpoczęły się już po upływie ostatecznego terminu dostosowania instytucji do standardu wyznaczonego ustawą (31 grudnia 2020 roku), a konieczny remont prowadzący do podziału budynku placówki opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego na dwa odrębne lokale (z osobnymi wejściami) zakończy się w roku 2023. Do tego czasu dzieci przebywają wraz z opiekunami w klasztorze, który użyczył im potrzebnego miejsca. Ponadto na terenie tego powiatu funkcjonowały będą dwie placówki interwencyjne, z których jedna utworzona zostanie dla 14 dzieci, natomiast druga podzielona zostanie na mniejsze – 7 osobowe mieszkania. Nadal będą to jednak miejsca o charakterze instytucjonalnym. Pozostałe powiaty województwa łódzkiego prowadzą placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego zgodne z ustawowym standardem (do 14 dzieci), przy czym niektóre z nich wykazują liczbę miejsc mniejszą od 14. Wynika to z dwóch powodów, z których pierwszy dotyczy możliwości posiadania w ramach jednej placówki różnego typu miejsc, np. interwencyjnych i socjalizacyjnych, a drugi z rzeczywistego mniejszego rozmiaru placówki (taka sytuacja ma często miejsce m. in. w Łodzi, w której znajdują się domy dla 8 czy 10 dzieci).

Rysunek 65. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku

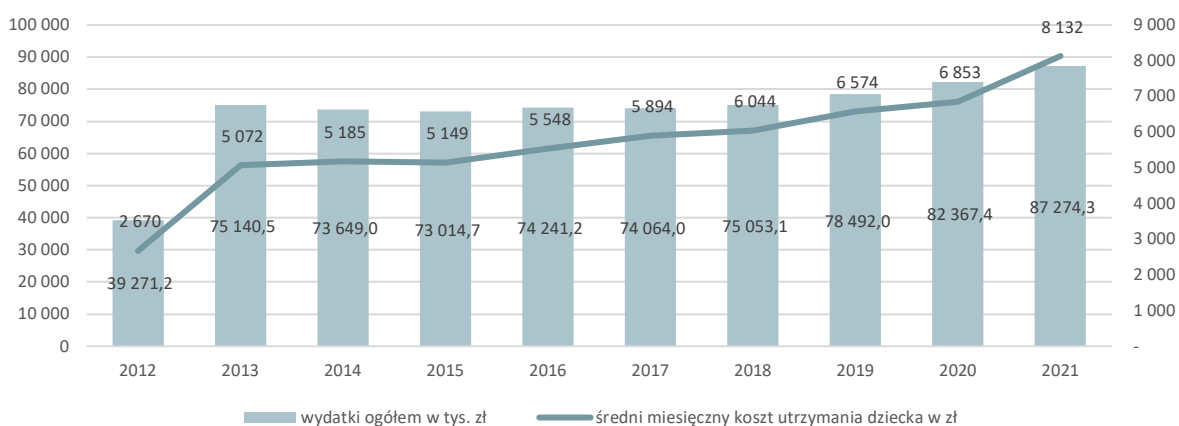


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Liczba dzieci przebywająca w placówkach opiekuńczo wychowawczych-typu socjalizacyjnego jest oczywiście uzależniona od liczby dostępnych miejsc, choć zdarzają się przypadki instytucji, w których umieszczane są dzieci ponad zadeklarowaną przez placówkę liczbę. Taka sytuacja w 2021 miała miejsce w 9 na 16 powiatów prowadzących tego rodzaju instytucję opieki długoterminowej. W tym samym roku największą nominalną liczbę dzieci przebywających w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego odnotowano w Łodzi – aż 237 dzieci wychowało się w tego typu instytucjach. W pozostałych powiatach liczba dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego nie przekraczała 73. Analiza udziału wychowanków omawianego typu instytucji w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat wykazała, że obszarem z najwyższą wartością tego wskaźnika było miasto Piotrków Trybunalski (0,45% populacji osób do 24 lat przebywało w tego typu instytucji). Na drugim miejscu znalazł się powiat skierniewicki, w którym 0,27% osób do 24 roku życia przebywało w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, a dopiero na trzecim Łódź (0,26%).

W województwie łódzkim w 2021 roku przeznaczono na utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego łącznie 87 274,3 tys. złotych (Rysunek 66).

Rysunek 66. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W ostatnich latach analizowanego okresu (lata 2012-2021) wydatki na placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego wyraźnie wzrosły, co powiązać można zarówno z inflacją wynoszącą w 2021 roku w stosunku do 2020 roku 5,1% (GUS, 2021), jak i wydatkami poniesionymi w związku z dostosowywaniem się instytucji do standardu maksymalnej liczby dzieci umieszczonych w placówkach na poziomie 14. Pomijając rok 2012¹¹³, w początkowym okresie funkcjonowania Ustawy WRSPZ wydatki kształtowały się na dość stabilnym poziomie, zaobserwować można było niewielki spadek ich nominalnej wysokości. Nie był on jednak znaczący i widoczny w przypadku średniego kosztu utrzymania jednego dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego, którego wartość w tych początkowych latach nie przekraczała 6 tys. zł. W 2018 roku próg ten jednak został ostatecznie przekroczony, a w roku 2021 średni koszt miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego mieszczącej się na terenie województwa łódzkiego wyniósł już 8 132 zł. Niestety nie mogłam przedstawić analizy udziału gmin w tych wydatkach, gdyż dane dla tej kategorii kosztów podawane są łącznie dla wszystkich typów placówek. W związku z powyższym zamieściłam zbiorczą analizę w podsumowaniu dotyczącym funkcjonowania wszystkich typów placówek opiekuńczo-wychowawczych.

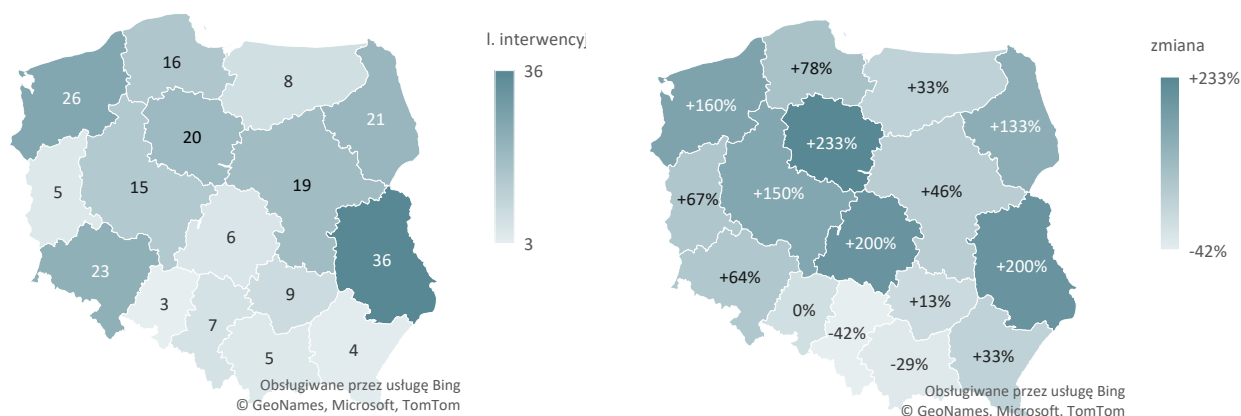
¹¹³ Dane dla 2012 roku są znacznie zaniżone ze względu na różne rozumienie okresu za jaki sprawozdawać powinny się jednostki w pierwszym roku funkcjonowania Ustawy WRSPZ.

2.3.2.2 Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego przeznaczone są co do zasady dla dzieci powyżej 10 roku życia. Standard maksymalnej liczby dzieci umieszczonych w jednej placówce jednocześnie określony został również na poziomie 14 osób. Tego typu instytucje zobowiązane są do zapewnienia opieki dzieciom w sytuacjach kryzysowych, w tym dzieciom wymagającym natychmiastowej opieki. W związku z tym pobyt dziecka w placówce interwencyjnej nie może trwać dłużej niż 3 miesiące, choć oczywiście istnieją od tej zasady wyjątki ustawowe.

Łącznie w Polsce w 2021 roku funkcjonowały 223 placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego (Rysunek 67) i oznacza to 81% wzrost ich liczby w latach 2012-2021.

Rysunek 67. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (w%) w stosunku do 2012 roku w Polsce



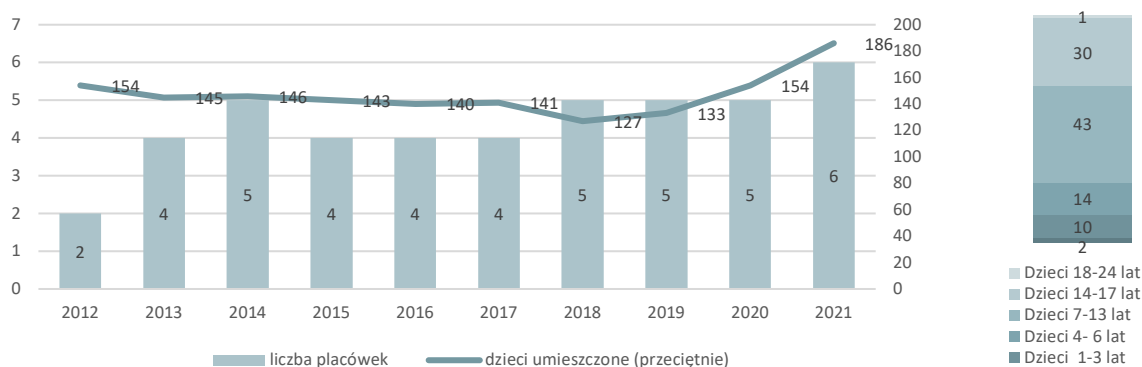
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Największa liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego funkcjonowała w 2021 roku w województwie lubelskim – 36 podmiotów. Na drugim miejscu znalazło się województwo zachodniopomorskie z 26 tego rodzaju instytucjami, a na trzecim dolnośląskie, gdzie zlokalizowane były 23 placówki typu interwencyjnego. Najmniejszą ich liczbę odnotowało w 2021 roku województwo opolskie (3 placówki), podkarpackie (4 placówki) oraz lubuskie (5 placówek). Największy wzrost liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego w 2021 roku w stosunku do 2012 roku zaobserwowano w województwie kujawsko-pomorskim (+233%), lubelskim (+200%) oraz łódzkim (+200%).

Spadek liczby tego rodzaju instytucji odnotowały tylko dwa województwa – śląskie (-42%) oraz małopolskie (-29%). Stabilną sytuację pod względem liczby analizowanych podmiotów odnotowano tylko w województwie opolskim, w którym nie przybyło ani jednej placówki w analizowanym dziesięcioleciu, ale też nie odnotowano żadnego spadku.

Analiza liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego w Polsce w 2021 roku wykazała, że województwo łódzkie nie ma zbyt wielu tego typu instytucji na swoim terenie, jednak ich wzrost w analizowanym okresie był znaczący. Od momentu wprowadzenia w 2012 roku Ustawy WRSPZ ich liczba wzrosła z 2 do 6 w 2021 roku. Dodatkowo, jak wspomniałam, pogłębiona analiza sytuacji w powiecie miasto Piotrków Trybunalski wykazała, że planowane jest tam przekształcanie jednej z placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego z 30 miejscami w dwie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego po 14 dzieci każda. W efekcie na koniec 2023 roku w województwie łódzkim funkcjonować będzie 8 tego typu podmiotów, co da łódzkiemu pierwszą pozycję na liście województw z największym przyrostem tego typu instytucji.

Rysunek 68. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) wieku umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim

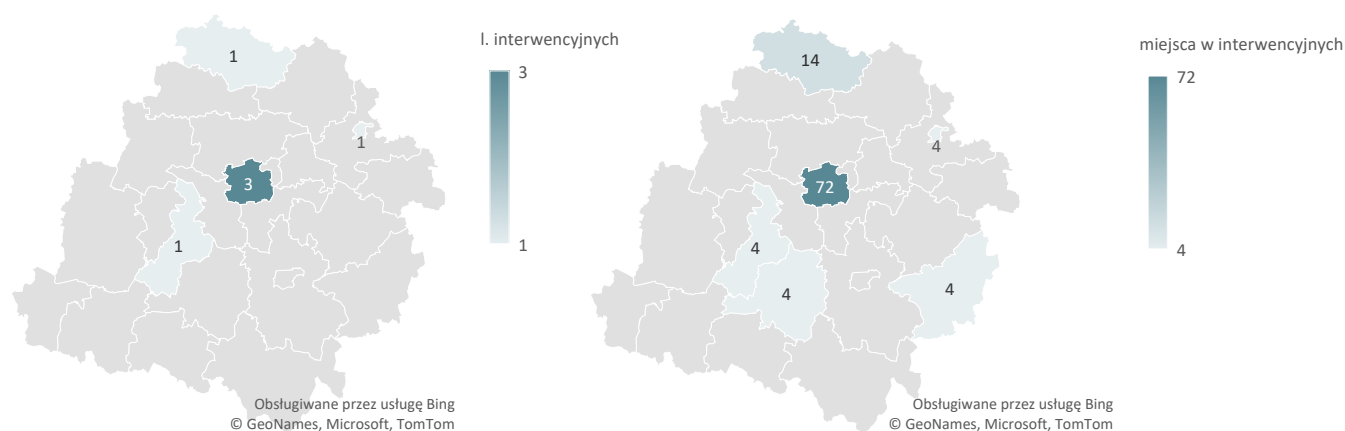


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Stosunkowo wysoka liczba dzieci przypadająca na jedną placówkę wynika ze specyfiki wsparcia świadczonego w tego typu instytucjach oraz długości okresu w jakim dzieci przebywać mogą w placówkach interwencyjnych. Co do zasady są to 3 miesiące w związku

z tym liczba umieszczeń oraz rotacja dzieci jest większa niż w innych tego typu instytucjach, – w konsekwencji ma to wpływ na przeciętną liczbę umieszczonych w nich dzieci. Niepokojące dane dotyczą struktury wiekowej wychowanków – co czwarte dziecko znajdujące się w 2021 roku w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego miało 6 lub mniej lat. Większość jednak osób przebywających w tego rodzaju instytucjach to dzieci z przedziału 7-13 lat stanowiące 43% oraz adolescenti w wieku od 14 do 17 lat – 30%.

Rysunek 69. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego oraz liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku

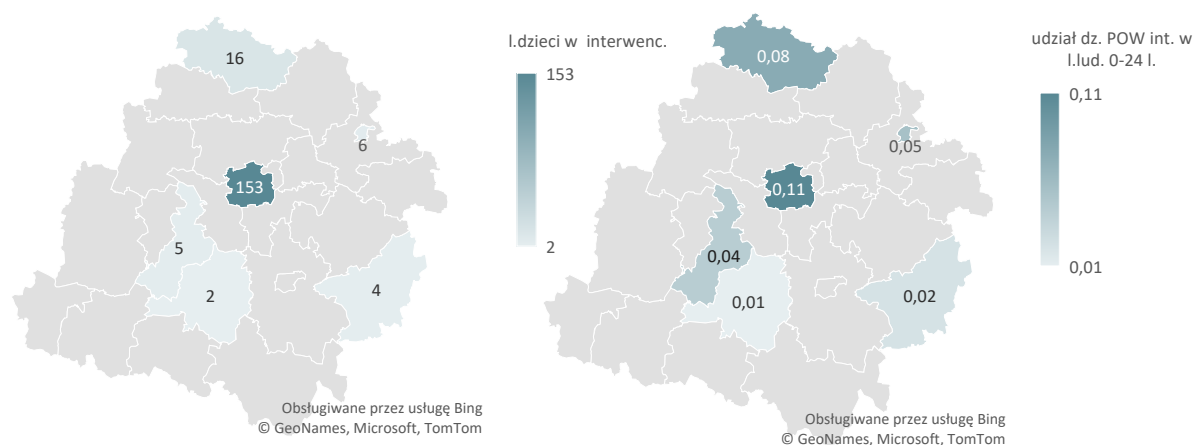


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Tylko na terenie czterech powiatów województwa łódzkiego funkcjonowały w 2021 roku placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego (Rysunek 69). Większość tego rodzaju instytucji ulokowanych jest na terenie Łodzi (3), a pozostałe powiaty – łaski, skierzwicki i kutnowskich posiadają po jednej placówce typu interwencyjnego na swoim obszarze. Z analizy liczby miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego wynika, że nie wszystkie powiaty posiadające miejsca typu interwencyjnego prowadzone w placówce innego (niż interwencyjny) typu, deklarują w sprawozdaniu WRSPZ posiadanie placówki o analizowanym charakterze na swoim terenie. W efekcie sprawozdania dotyczące liczby placówek nie przedstawiają pełnego obrazu instytucji ulokowanych na terenie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku powiatu opoczyńskiego i bełchatowskiego – na obszarze obu tych samorządów funkcjonowały po 4 miejsca interwencyjne (podobnie jak w powiecie skierzwickim i łaskim). Największą

liczbę miejsc typu interwencyjnego odnotowano w stolicy w województwa, dysponującej 72 miejscami. Choć liczba dzieci umieszczonych w placówkach typu interwencyjnego powinna być zbieżna z liczbą umieszczonych dzieci w tego typu instytucjach, to w rzeczywistości skala znajdujących się w nich wychowanków w wielu przypadkach znacznie przewyższa te zadeklarowane limity. Największą różnicę odnotowano w Łodzi, w której na jedno miejsce przypada co najmniej dwoje umieszczonych dzieci. Są to częste sytuacje w placówkach typu interwencyjnego, wynikające z charakteru tych instytucji i przypisanych im zadań, na które placówki przygotowują się m.in. poprzez utrzymywanie warunków lokalowych umożliwiających umieszczenie większej (niż zadeklarowany limit) liczby dzieci (NIK 2019, s. 5).

Rysunek 70. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku



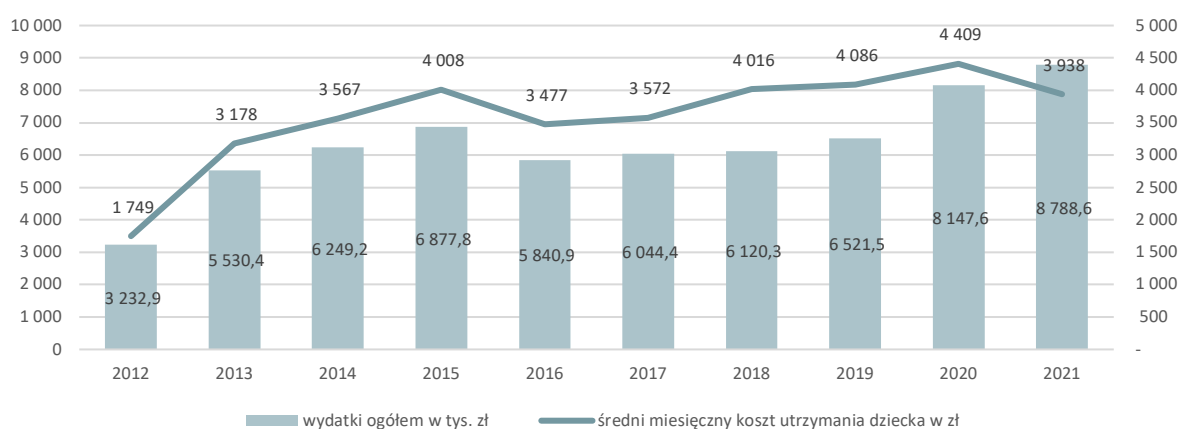
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W Łodzi odnotowuje się też największy spośród powiatów województwa łódzkiego odsetek dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo wychowawczych typu interwencyjnego w zbiorowości osób w wieku od 0 do 24 lat – w 2021 roku było to 0,11% (Rysunek 70). Należy zaznaczyć, iż wartości udziałów przy poszczególnych, mniej powszechnych typach placówek, nie są znaczące, jednak pozwalają na znormalizowane porównanie sytuacji w różnych powiatach. Łódź we wszelkich nominalnych ujęciach ze względu na znaczącą populacyjną przewagę zawsze dominuje, a po dokonaniu normalizacji, w przypadku zmiennych dotyczących pieczy zastępczej, niejednokrotnie traci pozycję lidera. Analiza sytuacji placówek

interwencyjnych wykazała, że na drugim miejscu pod względem udziału umieszczonych w nich dzieci w populacji osób w wieku od 0 do 24 lat znalazł się powiat kutnowski (0,08%), natomiast w pozostałych powiatach wartości wskaźnika były jeszcze niższe i porównywalne.

W województwie łódzkim w 2021 roku łączne wydatki na placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego osiągnęły poziom 8 788,6 tys. zł (Rysunek 73).

Rysunek 71. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021



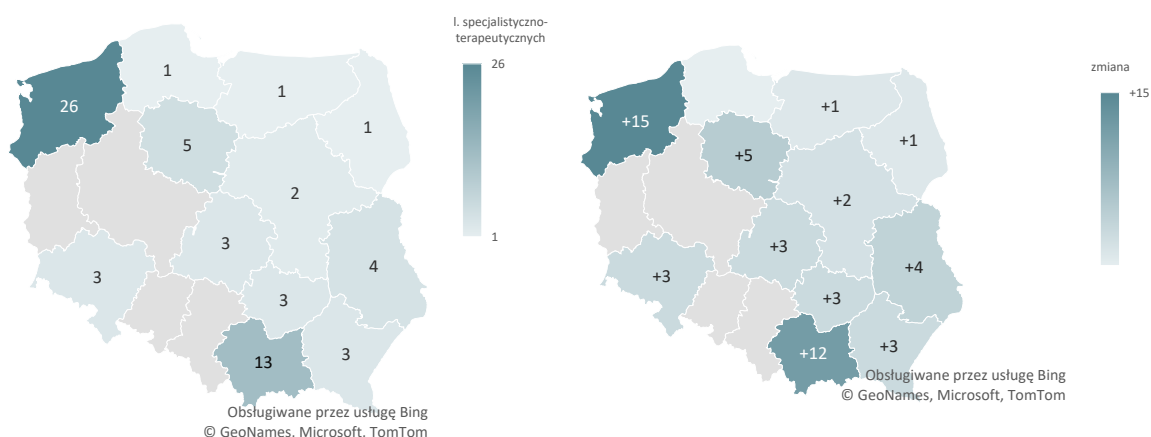
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Wydatki na tego rodzaju instytucje rosły w okresie od 2012 do 2021 roku w tempie 11,8% średniorocznie. Systematycznie rosły też koszty utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego. W 2021 roku wprowadzono odnotowano nieznaczny spadek tych kosztów, ale było to najprawdopodobniej związane ze znacznym wzrostem (ponad deklarowaną pulę miejsc) liczby przeciętnie umieszczonych dzieci. W efekcie koszty poniesione przez powiaty województwa łódzkiego na utrzymanie jednego dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego w 2021 roku wynosił średnio 3 937 zł miesięcznie. Dla porównania miesięczne koszty ponoszone na świadczenia i wynagrodzenia w rodzinnej pieczy zastępczej w tym alternatywnej dla omawianej instytucji rodziny zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego wyniosły w 2021 roku 3 305 zł miesięcznie w przeliczeniu na jedno umieszczone dziecko.

2.3.2.3 Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu specjalistyczno-terapeutycznego

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu specjalistyczno-terapeutycznego stanowią najmniej rozpowszechnionych rodzaj instytucji pieczy zastępczej. Tworzone są dla dzieci o indywidualnych potrzebach, w szczególności dla dzieci z niepełnosprawnością, wymagających stosowania specjalnych metod wychowawczych i specjalistycznej terapii oraz wymagających wyrównywania opóźnień rozwojowych i edukacyjnych. Placówki te, podobnie jak wcześniej omawiane typy, przeznaczone są dla dzieci powyżej 10 roku życia (z takimi samymi wyjątkami jak w przypadku placówek typu socjalizacyjnego i interwencyjnego), a w tym samym czasie może w nich przebywać nie więcej niż 14 dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność. Ten typ instytucji zobowiązany jest natomiast do prowadzenia dodatkowych zajęć dla dzieci w tym m.in. socjoterapeutycznych, korekcyjnych, kompensacyjnych, logopedycznych, terapeutycznych i rehabilitacyjnych dla dzieci z niepełnosprawnościami. W Polsce w 2021 roku funkcjonowało 65 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego, z których większość ulokowana była w województwach wschodniej i centralnej Polski (Rysunek 72).

Rysunek 72. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (nominalna) w stosunku do 2012 roku w Polsce



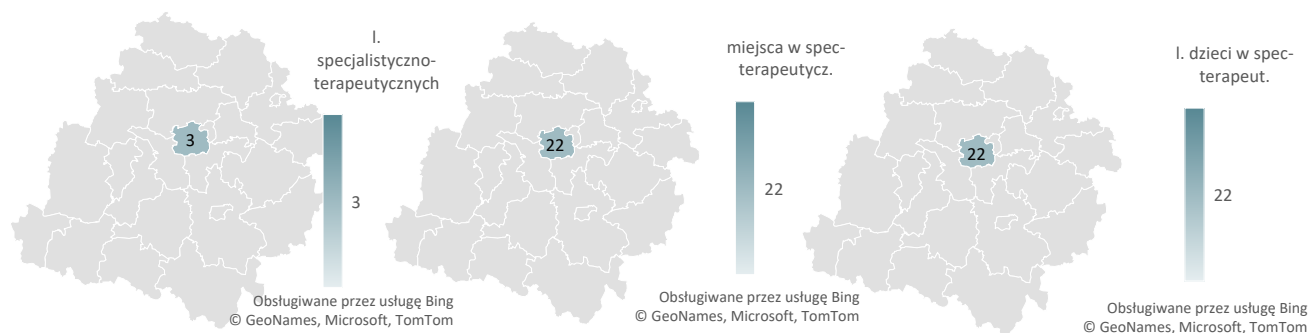
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W przypadku tej formy długoterminowej opieki nad dziećmi i młodzieżą, z uwagi na małe liczebności, niemożliwe było przeprowadzenie analizy zmiany procentowej ich liczby, dlatego zdecydowałam się na przedstawienie przyrostu w liczbach bezwzględnych. Wynika z niej, iż

zdecydowana większość placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego tworzona była po 2012 roku. Największą ich liczbę założyło województwo zachodniopomorskie (+15 placówek) i małopolskie (+12 placówek). Województwa te nie tylko charakteryzowały się najwyższym przyrostem liczby tego rodzaju instytucji, ale także największą ich bezwzględną sumą. Łącznie na terenie województwa małopolskiego w 2021 roku funkcjonowało 13 placówek, a na terenie zachodniopomorskiego ich liczba osiągnęła poziom 26 instytucji. Na drugim biegunie znalazły się województwa, na terenie których nie funkcjonowała żadna placówka opiekuńczo-wychowawcza typu specjalistyczno-terapeutycznego: śląskie, opolskie, wielkopolskie i lubuskie.

W województwie łódzkim utworzono tylko 3 tego rodzaju instytucje (Rysunek 73), wszystkie ulokowane są na terenie Łodzi i zostały utworzone po 2012 roku (po jednej w 2014, 2015 i w 2020 roku).

Rysunek 73. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego, liczba miejsc oraz liczba umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim



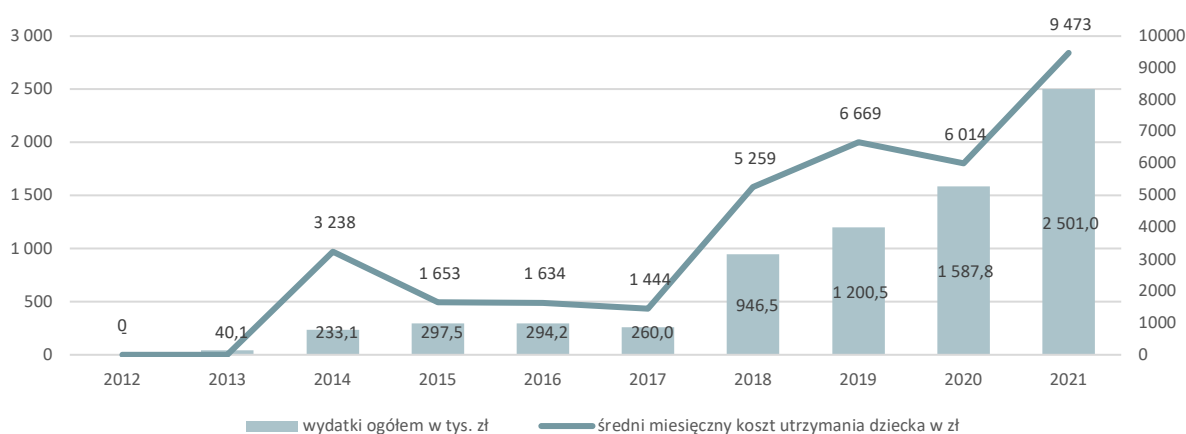
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Łącznie w placówkach opiekuńczo wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego w Łódzkiem utworzono 22 miejsca, w których przeciętnie umieszczonych było również 22 dzieci.

W tego typu instytucjach nie przekraczano więc w 2021 roku limitów dostępnych miejsc. Ich liczba (miejsc), z 6 w 2014 roku została zwiększona w wyniku utworzenia nowej placówki w 2015 roku do 15. W 2020 roku powstało dodatkowych 7 miejsc, ale zostały one utworzone

w strukturze pogotowia rodzinnego. Z uwagi na niewielką liczbę placówek nie przedstawiam graficznej analizy zmian w czasie, a także udziału dzieci umieszczonych w placówkach typu specjalistyczno-terapeutycznego. Warto jednak zwrócić uwagę na wydatki, które łącznie w 2021 roku osiągnęły poziom 2 501 tys. złotych.

Rysunek 74. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu specjalistyczno-terapeutycznego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

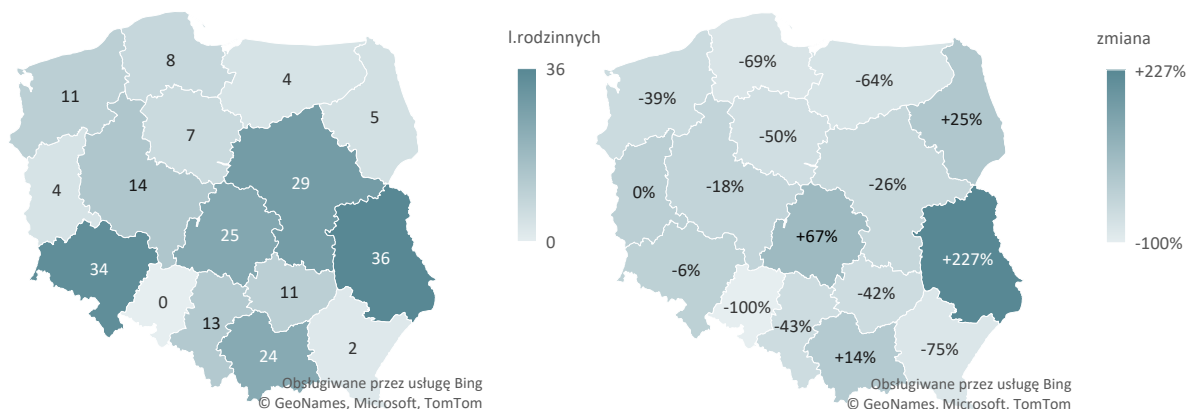
W początkowym okresie funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego na terenie województwa łódzkiego, łączne wydatki utrzymywały się na stabilnym poziomie i nie przekraczały 300 tys. złotych rocznie. Od 2018 roku wzrosły zarówno łączne wydatki ponoszone na utrzymanie dziecka w tego rodzaju placówce, jak i średni miesięczny koszt w przeliczeniu na jedno umieszczone dziecko. W 2018 roku, koszt ten wynosił 5 259 zł, a w 2021 roku wzrósł do 9 437 zł miesięcznie.

2.3.2.4 Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego

Jest to typ placówki kwalifikowany bardzo często do opieki zastępczej o charakterze rodzinnym. Biorąc jednak pod uwagę formę prawną, placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego należą do opieki zastępczej o charakterze instytucjonalnym i ostatecznych rozstrzygnięć należałoby dokonać w oparciu o szczegółową analizę panujących w nich zasad organizacyjnych (dałoby to szansę na obiektywne rozstrzygnięcie co do ich ostatecznego

charakteru). W placówkach typu rodzinnego przyjmuje się nie więcej niż 8 dzieci (w przypadku rodzeństwa zwiększa się limit do 10). Łącznie w 2021 roku w Polsce funkcjonowało 227 tego rodzaju instytucji (Rysunek 75).

Rysunek 75. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (w%) w stosunku do 2012 roku w Polsce

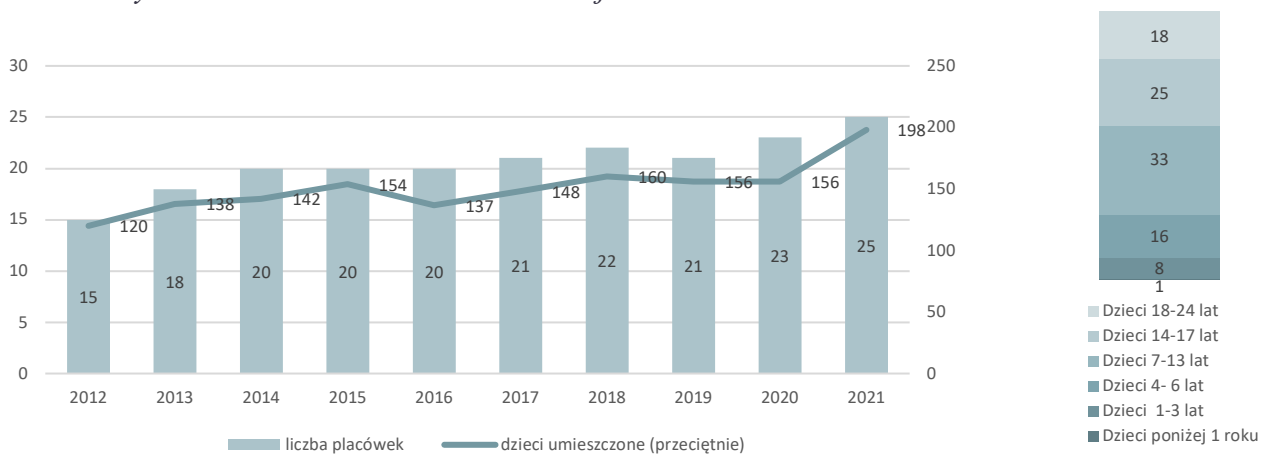


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W 2021 roku największa liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego ulokowana była na terenie województwa lubelskiego (36), dolnośląskiego (34) oraz mazowieckiego (29), z których tylko w województwie lubelskim odnotowano wzrost ich liczby w stosunku do 2012 roku wynoszący 227% (z 11 placówek w 2012 roku do 36 w 2021 roku). Żadnego podmiotu o tym charakterze nie posiadało na swoim terenie województwo opolskie, natomiast niewielką ich liczbę prowadziły województwa podkarpackie (2 placówki), lubuskie (4 placówki), warmińsko-mazurskie (4 placówki) oraz podlaskie (5 placówek). Łącznie liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego spadła w 2021 roku w stosunku do 2012 roku o 40 podmiotów, a tylko 4 województwa notowały ich przyrost (łódzkie, małopolskie, lubelskie i podlaskie). Średnio w 2021 roku w jednej placówce typu rodzinnego w Polsce przebywało 7 dzieci.

W województwie łódzkim na przestrzeni analizowanego okresu przybyło łącznie 10 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, w których w 2021 roku umieszczonych było 198 dzieci (Rysunek 76). Oznacza to, że średnio na jedną tego typu instytucję w województwie łódzkim przypadało 8 dzieci.

Rysunek 76. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) wieku umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim

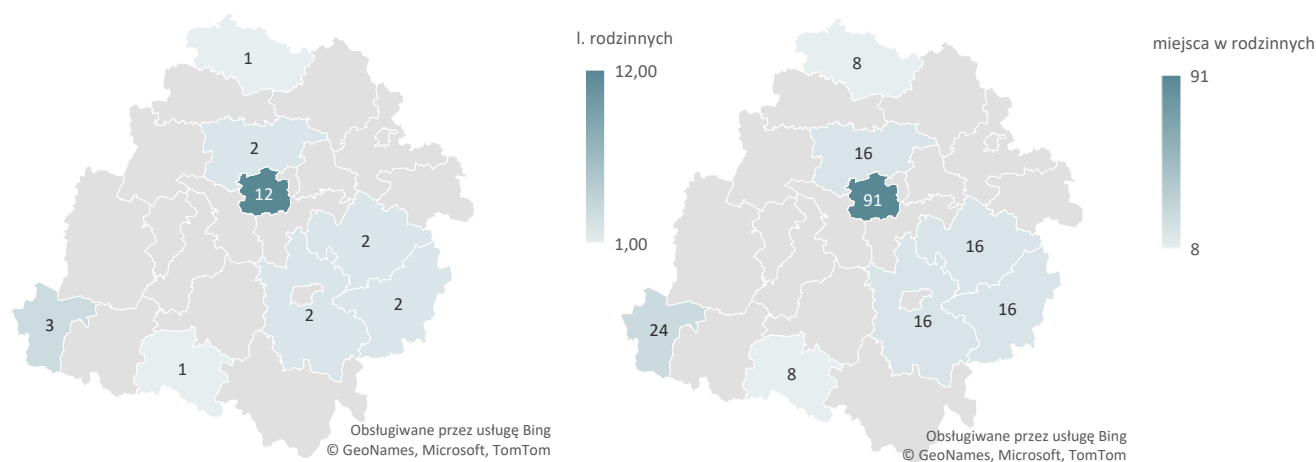


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Wraz ze wzrostem liczby placówek typu rodzinnego systematycznie rosła też liczba umieszczanych w nich dzieci, przy utrzymującej się jednocześnie stałej liczbie przeciętnie przebywających w nich osób na poziomie 7-8 wychowanków w każdej instytucji. Przyrost liczby dzieci umieszczanych w tego rodzaju placówce wyniósł w latach 2012-2021 5,7% średniorocznie, jednak zdecydowanie najwyższy skok liczby umieszczonych wychowanków odnotowano w 2021 roku, kiedy to przyrost rok do roku wyniósł rekordowe 27%. Wiek umieszczanych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego dzieci jest dość zróżnicowany (Rysunek 76). Wprawdzie grupa młodzieży i adolescentów jest dość duża (łącznie 43%), jednak przeważają młodsze dzieci, z których najliczniej reprezentowana jest grupa wychowanków w wieku 7-13 lat (33%). Co czwarte dziecko umieszone w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego na terenie województwa łódzkiego w 2021 roku miało 6 bądź mniej lat.

Łącznie w województwie łódzkim w 2021 roku funkcjonowało 25 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego (Rysunek 77).

Rysunek 77. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku

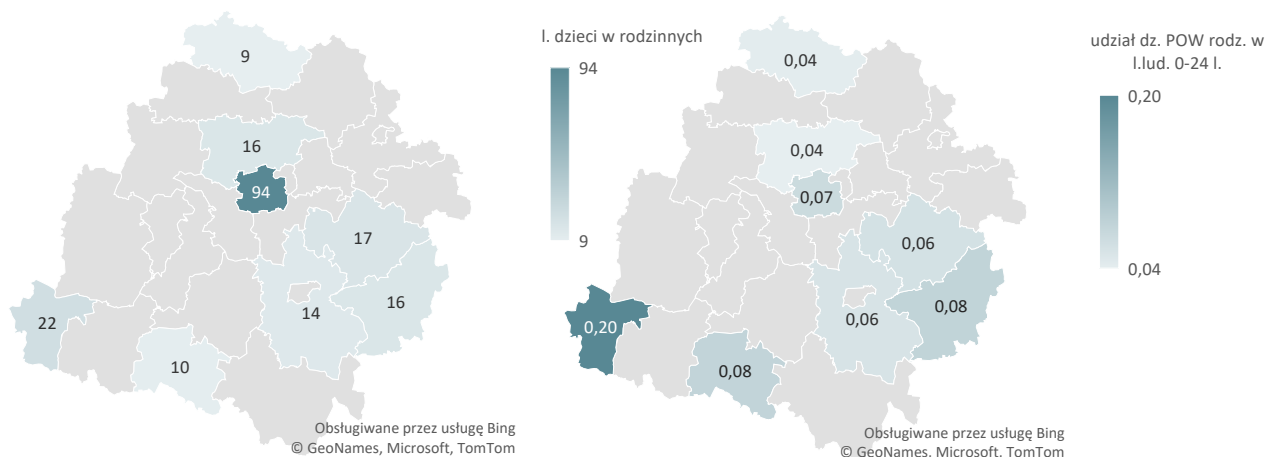


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego funkcjonowały w 2021 roku w 8 powiatach województwa łódzkiego, z których największą ich liczbę utrzymywała Łódź – co 2 tego typu instytucja ulokowana jest w stolicy województwa. Pozostałe placówki typu rodzinnego funkcjonują na terenie powiatów: wieruszowskiego (3), piotrkowskiego (2), opoczyńskiego (2), tomaszowskiego (2), zgierskiego (2), kutnowskiego (1) i pajęczańskiego (1). Placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego nie posiadało 2/3 powiatów z terenu województwa łódzkiego. Z analizy dostępnych miejsc w omawianych instytucjach wynika, iż większość z nich dysponuje maksymalną dopuszczalną ich liczbą przypadającą na jedną placówkę typu rodzinnego. W przypadku Łodzi istnieje co najmniej jedna instytucja, która zadeklarowała mniejszą od 8 liczbę dostępnych miejsc. Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego znacznie częściej niż placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego prowadzone są na zlecenie powiatu przez podmioty zewnętrzne. W 2021 roku 20 z 25 tego typu instytucji prowadzonych było na zlecenie powiatu, podczas gdy w tym samym roku prowadzenie tylko 3 z 42 placówek typu socjalizacyjnego powierzono jednostkom spoza struktury samorządowej. Jak wynika z informacji zawartych na Portalu DomyDziecka.org w 2021 roku 16 z tych 20 placówek typu rodzinnego prowadzonych było przez Fundację Happy Kids.

Łącznie w 2021 roku w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego ulokowanych na terenie województwa łódzkiego wychowywało się 198 dzieci (Rysunek 78).

Rysunek 78. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku

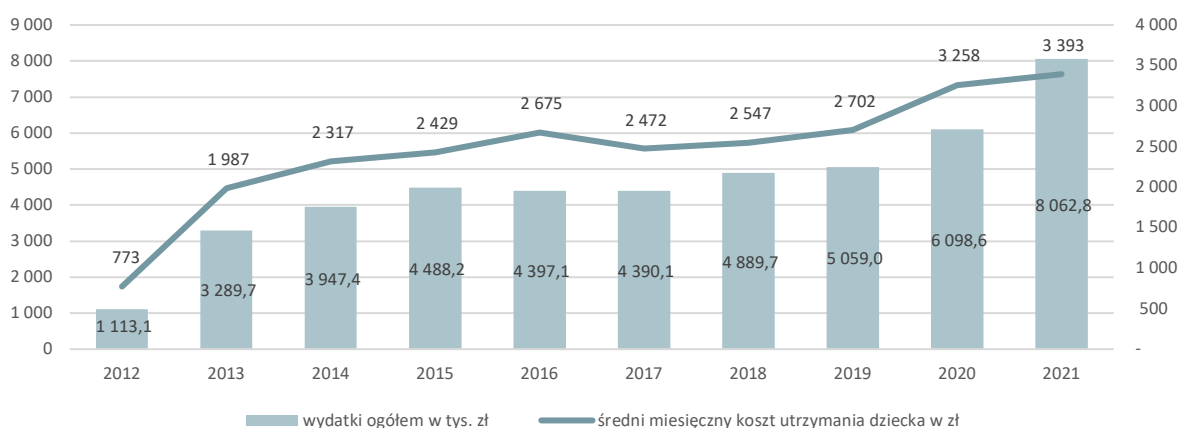


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Łączna liczba dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego nieznacznie przewyższała w 2021 roku liczbę zadeklarowanych przez te podmioty miejsc. Nie ma możliwości na podstawie analizowanych przeze mnie danych określenia z jakiego powodu limity zostały przekroczone, jednakże prawo dopuszcza taką możliwość w sytuacji, kiedy do placówki przyjmowane jest rodzeństwo. Przekroczenie miało miejsce tylko w 3 placówkach i tylko w przypadku 3 dzieci, nie jest to więc powszechna sytuacja w województwie łódzkim. Udział dzieci wychowujących się w tego typu instytucjach wyniósł zaledwie 0,03% w całym województwie, natomiast analiza sytuacji w poszczególnych powiatach wykazała, iż najwyższą wartość tego wskaźnika zanotowano na terenie powiatu wieruszowskiego (0,2%). W pozostałych powiatach udziały te wahały się od 0,04% do 0,08%.

Województwo łódzkie w 2021 roku przeznaczyło na utrzymanie placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego łącznie 8 062,8 tys. złotych (Rysunek 79)

Rysunek 79. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej

Analiza wydatków ponoszonych na placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego wykazała, iż generują one jedne z najniższych kosztów. Wysokość wydatków ponoszonych na utrzymanie jednego dziecka w tego rodzaju placówce wynosi 3 393 zł średnio miesięcznie. Łącznie suma wydatków rosła w latach 2012-2021 o 24,6% średniorocznie, ale odpowiedzialny za ten wynik jest początkowy okres funkcjonowania Ustawy WRSPZ i ostatni rok analizowanego przedziału czasowego, kiedy to wydatki z 6 mln wzrosły do 8 mln. Za ten wzrost w ostatnim z analizowanych lat odpowiedzialna jest nie tylko inflacja, wynosząca w 2021 roku w stosunku do 2020 roku 5,1% (GUS, 2021), ale i znaczący wzrost liczby umieszczonych w analizowanych instytucjach dzieci przy jednoczesnym wzroście samej liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego. W przypadku tej formy instytucjonalnej pieczy zastępczej również nie mam możliwości przeprowadzenia analizy udziału gmin w wydatkach ponoszonych na funkcjonowanie placówek typu rodzinnego, z uwagi na sposób agregacji danych – podawane są one łącznie dla wszystkich typów placówek. Opisuję ten problem w podsumowaniu dotyczącym funkcjonowania instytucjonalnej pieczy zastępczej.

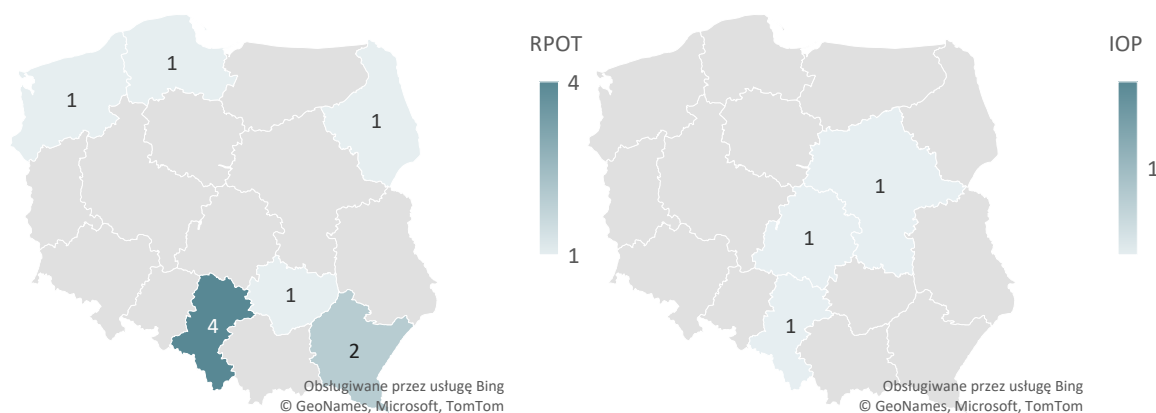
2.3.2.5 Interwencyjny ośrodek preadopcyjny i regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna

Interwencyjne ośrodki pradopcyjne i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne stanowią część instytucjonalnej pieczy zastępczej, jednakże w odróżnieniu od placówek opiekuńczo-

wychowawczych ich prowadzenie powierzono samorządom województw, a nie powiatom. Regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna tworzona jest dla dzieci wymagających (ze względu na stan zdrowia) specjalistycznej opieki i rehabilitacji, a które nie mogą być umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Choć maksymalna liczba umieszczonych dzieci wynosi 30, to po uzyskaniu odpowiedniej zgody (wojewody), może w niej przebywać do 45 dzieci. Interwencyjny ośrodek preadopcyjny to również instytucja ustanawiana dla dzieci wymagających specjalistycznej opieki, jednak tworzona jest dla tych najmłodszych podopiecznych (do ukończenia pierwszego roku życia), którzy wymagają specjalistycznej opieki i w okresie oczekiwania na adopcję nie mogą być umieszczeni w rodzinnej pieczy zastępczej. W tego typu instytucjach dopuszcza się tworzenie maksymalnie 20 miejsc.

Rysunek 80 obrazuje sytuację w Polsce – zarówno interwencyjne ośrodki pradopcyjne jak i regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne nie są rozpowszechnionym typem instytucji w naszym kraju.

Rysunek 80. Liczba regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych w 2021 roku w Polsce*



*W 2021 roku ustanowiono w województwie mazowieckim regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną, jednak w praktyce nie rozpoczęła ona jeszcze działalności (nie przyjęła dzieci) i nie ustalono dla niej średniego koszt utrzymania dziecka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych w Polsce przygotowywanego przez Wydział ds. Rodziny i Pieczy Zastępczej RCPS w Łodzi na podstawie informacji zamieszczonych w Wojewódzkich Dziennikach Urzędowych.

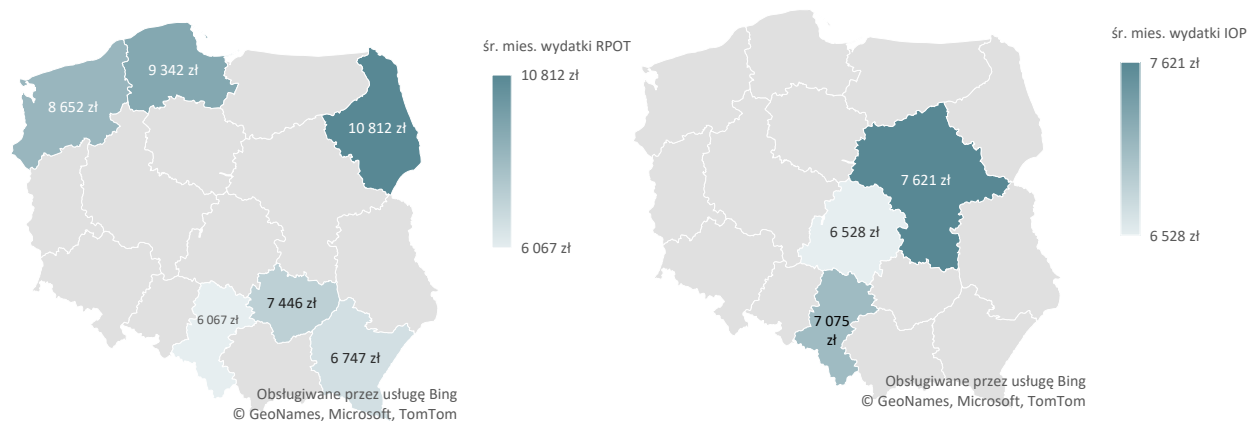
Łącznie w 2021 roku w Polsce regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne funkcjonowały tylko na terenie 6 województw, z których większość prowadziła tylko jedną tego typu instytucję (zachodniopomorskie, pomorskie, podlaskie i świętokrzyskie). Województwo podkarpackie

prowadziło 2 regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne, a największą ich liczbę zdecydowało się ustanowić województwo śląskie - na jego terenie w 2021 roku funkcjonowały aż 4 instytucje tego rodzaju.

Bardzo rzadko samorzady decydują się na utworzenie interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego. Utrzymują go zaledwie trzy województwa – po jednym tego typu ośrodku posiada województwo śląskie, łódzkie i mazowieckie. Większość omawianych typów instytucji prowadzonych jest na zlecenie samorządów województw przez organizację pozarządową, tylko 2 samorzady zdecydowały się na samodzielne prowadzenie placówki opiekuńczo-terapeutycznej.

Średni miesięczny koszt pobytu dziecka w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej oraz w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym ustalają w drodze zarządzenia marszałkowie województw.

Rysunek 81. Średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych* oraz interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych w 2021 roku w Polsce



* Średni koszt utrzymania dziecka w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych dla województw posiadających więcej niż jedną tego rodzaju instytucję, tj. dla woj. śląskiego i podkarpackiego został obliczony jako średnia z ustalonych zarządzeniami marszałków województw średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka.

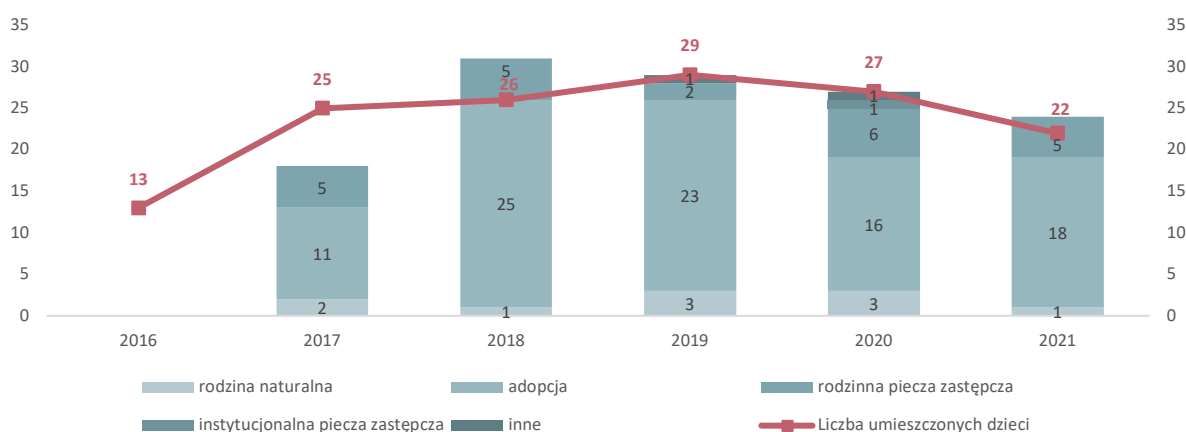
Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych i interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych w Polsce przygotowanego przez Wydział ds. Rodziny i Pieczy Zastępczej RCPS w Łodzi na podstawie informacji zamieszczonych w Wojewódzkich Dziennikach Urzędowych.

Najwyższy średniomiesięczny koszt utrzymania dziecka w regionalnej placówce opiekuńczo-terapeutycznej odnotowano w województwie podlaskim (10 812 zł miesięcznie) i pomorskim (9 342 zł miesięcznie). Najniższy poziom wydatków na utrzymanie jednego dziecka w tego

rodzaju instytucji ustanowiony został na terenie województwa śląskiego (6 067 zł miesięcznie) oraz województwa podkarpackiego (6 764 zł miesięcznie). Są to jednocześnie województwa utrzymujące więcej niż jedną regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną dla której koszt obliczony został jako średnia z ustalonych zarządzeniami marszałków województw średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie jednego dziecka. Wydatki związane z utrzymaniem jednego dziecka w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym są nieco bardziej zbliżone do siebie (niż ma to miejsce w przypadku regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych) i wahają się od 6 528 zł w województwie łódzkim do 7 621 zł w województwie mazowieckim.

Łódzki interwencyjny ośrodek preadopcyjny funkcjonuje pod nazwą Tuli-Luli. Został on utworzony w czerwcu 2016 roku i Województwo Łódzkie powierzyło jego prowadzenie Fundacji Gajusz. Ośrodek ten posiada 20 miejsc rotacyjnych dla dzieci, które wymagają specjalistycznej opieki i w okresie oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. Głównym celem pracy ośrodka jak najszybsze umieszczenie dzieci w rodzinie – albo poprzez umożliwienie powrotu do rodziny naturalnej lub też poprzez powierzenie dziecka rodzinie adopcyjnej lub zastępczej. Na koniec 2021 roku w regionalnym interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym przebywało 15 dzieci, natomiast łącznie w ciągu całego roku (rotacyjnie) umieszczono 22 dzieci.

Rysunek 82. Liczba dzieci umieszczonych w regionalnym ośrodku preadopcyjnym Tuli-Luli oraz liczba dzieci, które opuściły ośrodek z podziałem na przyczynę w latach 2016-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie wykazu przygotowanego przez Wydział ds. Rodziny i Pieczy Zastępczej RCPS w Łodzi na podstawie informacji przekazywanych przez Fundację Gajusz realizującą zadanie polegające na prowadzeniu IOP Tuli-Luli w Łodzi.

Z uwagi na powołanie ośrodka Tuli-Luli w połowie roku 2016 dane na temat szczegółów jego funkcjonowania przekazywane były od października 2016 roku. W tym pierwszym niepełnym roku funkcjonowania ośrodka preadopcyjnego dzieci zostały w nim umieszczone, jednakże żadne nie opuściło ośrodka. W kolejnych latach zdecydowana większość podopiecznych Tuli-Luli trafiało do adopcji, natomiast na drugim miejscu z uwagi na częstotliwość umieszczania znalazły się rodziny zastępcze. Tylko jedno dziecko w analizowanym okresie (lata 2016-2021), trafiło do instytucjonalnej pieczy zastępczej, natomiast do rodziny naturalnej powróciło łącznie 10 wychowanków interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego.

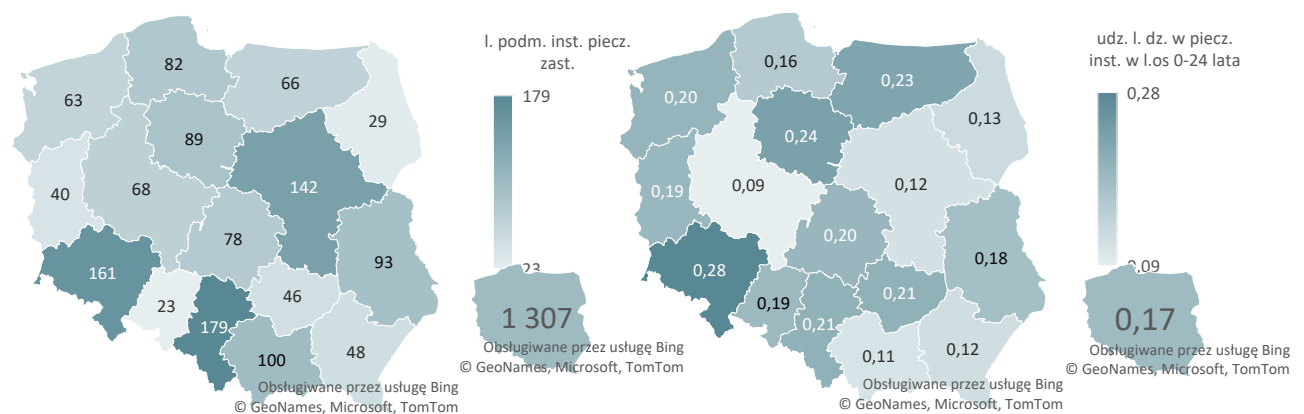
Podsumowując sytuację interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych i regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych należy zauważyć, że choć z pewnością wykonują one rzetelnie powierzone im zadania, to ich istnienie oraz dalszą działalność w obecnym charakterze należy poddać dogłębnej analizie. Bez względu bowiem na starania personelu i osób zarządzających tymi placówkami, stanowią one podmioty instytucjonalne, w których małe dzieci nie powinny przebywać.

2.3.2.6 Podsumowanie instytucjonalnej pieczy zastępczej

W przeciwieństwie do spadku liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2012 do 2021 zaobserwować można było wzrost liczby placówek o charakterze instytucjonalnym. Odnotowanemu przyrostowi liczby placówek (+60,3%) towarzyszył spadek liczby umieszczanych w nich dzieci (-9,4%). Wynikało to przede wszystkim z nowych standardów, jakie placówkom narzucono poprzez zmianę przepisów stopniowo ograniczających liczbę jednocześnie umieszczanych w nich dzieci (najpierw do 30, a następnie do 14) oraz zapisów podwyższających pułap minimalnego wieku umieszczanych dzieci (nie może on być obecnie niższy niż 10 lat). Nowe standardy spowodowały wzrost liczby placówek (często przez sztuczne podziały budynków tych instytucji na odrębne lokale) oraz rzeczywiste ograniczenie liczby dzieci przebywających jednocześnie w jednej instytucji. Zaznaczyć jednak należy, że zmiany te nie dotyczyły placówek prowadzonych przez samorządy województw, dla których maksymalna liczba umieszczonych jednocześnie dzieci wynosi 20 w przypadku interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych oraz 30 w przypadku regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych (wojewoda może wyrazić zgodę na zwiększenie liczby miejsc w tych placówkach do 45).

Rozwój instytucjonalnych form pieczy zastępczej w latach 2012-2021 utrzymywał się na poziomie 5,4% średniorocznie, ale tak jak zaznaczyłam, przyrostowi liczby placówek nie odpowiadał przyrost liczby umieszczanych w nich dzieci. W rzeczywistości liczba wychowanków zmniejszała się średniorocznie o 1,1%. Zwraca jednak uwagę fakt, iż nominalnemu spadkowi liczby dzieci umieszczanych w placówkach nie towarzyszył spadek względny, tj. spadek udziału liczby dzieci umieszczonych w instytucjach w stosunku do liczby osób w wieku od 0 do 24 lat. Pozostał on na niezmiennym poziomie i zarówno w 2012 roku jak i 2021 wynosił dla Polski 0,17%.

Rysunek 83. Liczba podmiotów instytucjonalnej pieczy zastępczej* oraz udział liczby dzieci umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w Polsce w 2021 roku



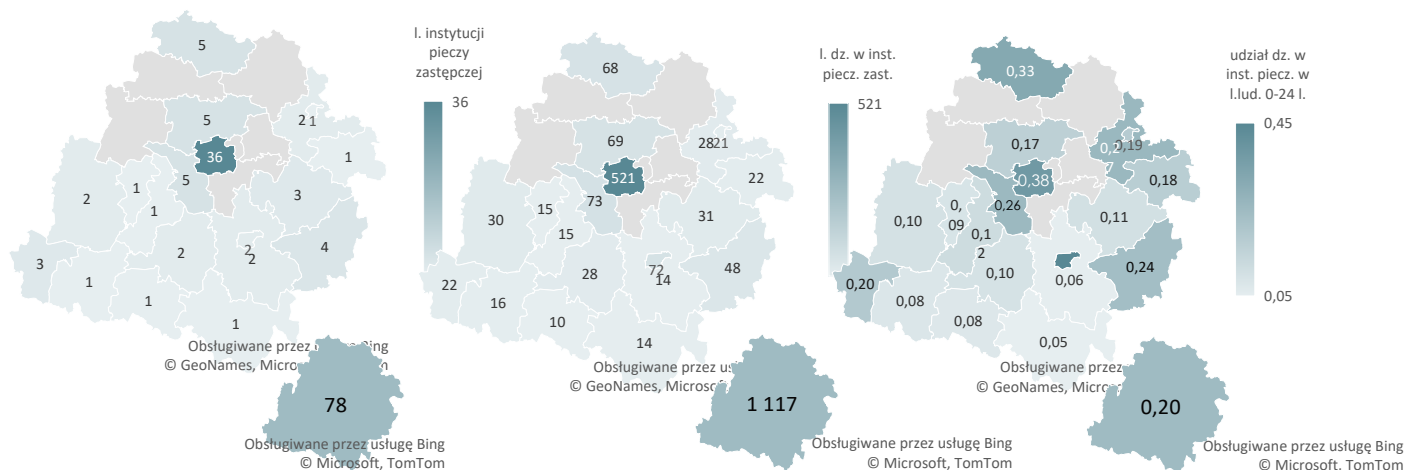
*Podmiotami instytucjonalnej pieczy zastępczej są: placówki opiekuńczo-wychowawcze (wszystkie typy), regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne oraz interwencyjne ośrodki preadopcyjne.
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS.

Największą liczbę placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej (Rysunek 83) posiadają na swoim terenie województwa śląskie (179), dolnośląskie (161) i mazowieckie (142), natomiast najmniejszą ich liczbę odnotowano w województwie opolskim (23) i podlaskim (29). Liczebność podmiotów instytucjonalnej pieczy zastępczej nie znajduje dokładnego odzwierciedlenia w udziale liczby dzieci w nich umieszczonych w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat. Wprawdzie udział ten najwyższy był w województwie dolnośląskim, które znalazło się na drugim miejscu w Polsce pod względem liczby instytucji pieczy zastępczej, jednak województwo śląskie, zajmujące pierwsze miejsce na tej liście, zanotowało wartość na poziomie 0,21%, co plasuje je bliżej wartości środkowych tego wskaźnika. Województwo mazowieckie znajdujące się na trzeciej pozycji pod względem liczby omawianych instytucji odnotowało jedną z najniższych wartości udziału liczby dzieci wychowujących się

w placówkach pieczy zastępczej w stosunku do liczby dzieci w wieku od 0 do 24 lat – 0,12%, jedynie województwo małopolskie odnotowało niższą wartość (0,11%), a województwo podkarpackie osiągnęło dokładnie tę samą wartość (0,12) udziału dzieci umieszczonych w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat.

Łączna liczba instytucjonalnych form pieczy zastępczej w województwie łódzkim wyniosła w 2021 roku 78 podmiotów (suma liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego specjalistyczno-terapeutycznego i rodzinnego oraz interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego), w których umieszczono 1 117 dzieci i młodzieży.

Rysunek 84. Liczba instytucji pieczy zastępczej, liczba umieszczonych w nich dzieci oraz ich udział w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w powiatach województwa łódzkiego* w 2021 roku



*Do liczby instytucji znajdujących się na terenie Łodzi doliczono interwencyjny ośrodek preadopcyjny w rzeczywistości prowadzony przez samorząd województwa, a nie powiat miasto Łódź.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz danych GUS dotyczących liczby rodzin NSP 2021.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzinnej pieczy zastępczej, dominująca rola Łodzi jest widoczna i oczywista (Rysunek 84). To co mniej oczywiste, to fakt, że o stolicy województwa łódzkiego mówi się jako o mieście z jedną z najtrudniejszych sytuacji dotyczącej pieczy zastępczej na tle kraju. Ocena ta wynika z analizy wskaźnika liczby dzieci w pieczy zastępczej ogółem (instytucjonalnej i rodzinnej) na 1 tys. ludności w wieku od 0 do 24 lat, który dla Łodzi w 2021 roku wg danych GUS wynosił 12 podczas gdy w pozostałych 5 największych miastach Polski (Poznaniu, Krakowie, Wrocławiu i Warszawie) wahał się od 5 do 6 osób umieszczonych w pieczy na 1 tys. mieszkańców w wieku od 0 do 24 lat. W tym kontekście wskaźnik liczby dzieci umieszczonych w Łodzi w instytucjach pieczy zastępczej choć wysoki,

bo wynoszący 3 dzieci na 1 tys. mieszkańców w wieku od 0 do 24 lat, świadczyć może o znacznym postępie jaki wykonało miasto na drodze rozwoju rodzinnych form pieczy (Łódź osiąga najwyższe wskaźniki, spośród wskazanych miast, liczby dzieci mieszczonej w rodzinnych formach pieczy zastępczej).

Sytuacja w instytucjonalnej pieczy w województwie łódzkim generalnie zmieniła się w ciągu analizowanych 10 lat w kierunku wzrostu liczby instytucji do 78 placówek w 2021 roku i niewielkiego nominalnego spadku liczby dzieci w nich przebywających (do 1 117 dzieci i młodzieży). Najwyższy udział wychowanków umieszczonych w placówkach instytucjonalnej pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat odnotowano w Piotrkowie Trybunalskim (0,45%), Łodzi (0,38%) i powiecie kutnowskim (0,33%). Były to wskazania znacznie powyżej średniej dla województwa łódzkiego wynoszącej 20%. Z 24 powiatów województwa łódzkiego tylko 5 nie prowadziło w 2021 roku żadnej instytucjonalnej formy pieczy zastępczej, były to powiaty: łęczycki, łódzki wschodni, łowicki, brzeziński i poddębicki.

Tylko na terenie jednego powiatu funkcjonują wszystkie wyodrębnione przez ustawodawcę instytucjonalne formy pieczy zastępczej – Łodzi. W stolicy województwa poza placówkami opiekuńczo-wychowawczymi reprezentującymi poszczególne dopuszczalne prawem typy, funkcjonuje również interwencyjny ośrodek preadopcyjny. Jest on wprawdzie prowadzony przez samorząd województwa, jednak to na terenie Łodzi znajduje się jego siedziba. Łącznie w placówkach opiekuńczo-wychowawczych zatrudnionych było w 2021 roku 1 016 osób spośród których 756 zajmowało się opieką i wychowaniem powierzonych im dzieci. W interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym pracowało 27 osób w tym 20 osób zajmujących się opieką i wychowaniem dzieci.

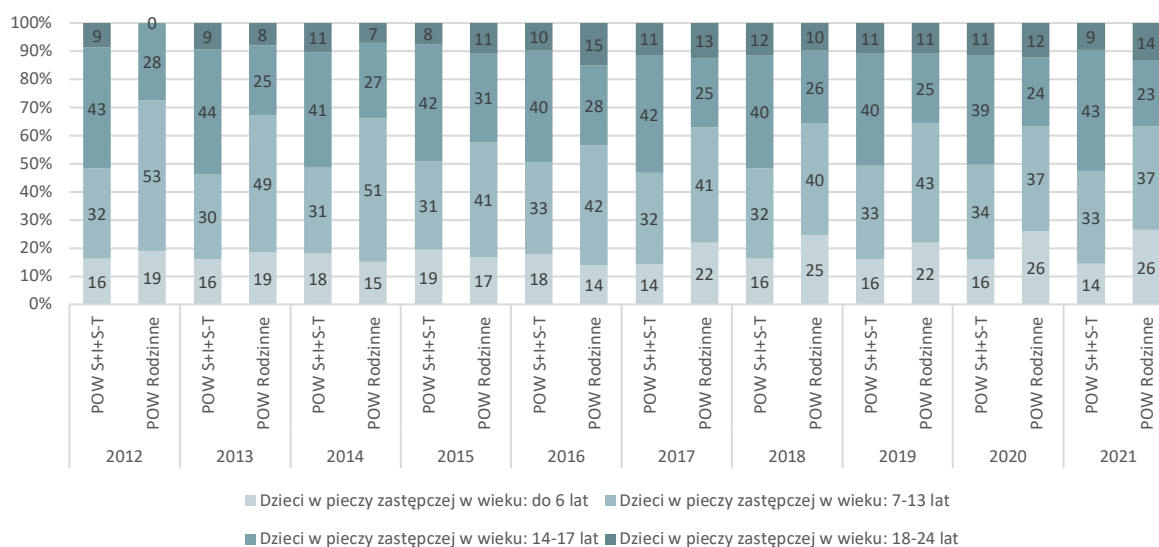
Niestety w przypadku instytucjonalnej pieczy zastępczej nie mogłam przeprowadzić analizy długości pobytu dzieci w poszczególnych jej formach z uwagi na brak koniecznych danych. Nie jest też możliwe sprawdzenie, czy zgodnie z przepisami w placówkach dla których wyznaczono maksymalną długość pobytu podopiecznych – placówkach typu interwencyjnego - dzieci przebywają do 3 miesięcy. Należy jednak przypuszczać, że wielokrotnie ich pobyt w tych instytucjach jest przedłużany. Wskazują na to m.in. dane kontroli NIK, dotyczącej opieki nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych. Zgodnie z informacjami zawartymi w raporcie, dzieci umieszczone w placówkach interwencyjnych przebywają w nich nawet po kilkanaście miesięcy, a czasem i kilka lat (rekord to 6 lat do osiągnięcia

pełnoletności). (NIK 2020, s.10) Przyczyną tej i wielu podobnych sytuacji najczęściej są przewlekłe postępowania sądowe, co ostatecznie ma negatywny wpływ na dobrostan podopiecznych. Sytuacja prawna dziecka umieszczanego w pieczy (bez względu na jej formę) powinna zostać jak najszybciej unormowana, jednak przepisy, które miały wspierać tę zasadę w rzeczywistości przyczyniają się do długoterminowości pieczy zastępczej. Jak już pisałam w części dotyczącej rodzinnej pieczy zastępczej, średni okres w jakim w Polsce ustalana jest sytuacja prawna dziecka wynosi 3,5 roku (Prusinowska-Marek 2019, s. 20), co należy uznać za dowód na łamanie praw dzieci do stabilnego środowiska wychowawczego i bezpiecznego rozwoju.

Struktura wieku dzieci umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych poprawiła się w analizowanym okresie pod względem udziału liczby najmłodszych wychowanków w liczbie umieszczonych w poszczególnych typach placówek dzieci i młodzieży. Wprawdzie dostępne dane administracyjne nie pozwalają na analizę zgodności wieku wychowanków z unormowaniami prawnymi (sprawozdania agregują dzieci pomiędzy 7 a 13 rokiem życia uniemożliwiając wyodrębnienie grupy wychowanków poniżej 10 roku życia, która nie powinna przebywać w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej), ale pozwalają na analizę zmian w czasie oraz na wyodrębnienie placówek o charakterze rodzinnym nie posiadających ograniczeń ustawowych, co do dolnej granicy wieku umieszczanych w nich dzieci.

Rysunek 85 stanowiący graficzną prezentację dokonanej analizy zmian w czasie, przedstawia w pierwszej kolumnie zagregowane dane dla placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego, natomiast dane dla placówek o charakterze rodzinnym wyodrębniam i prezentuję w osobnej (drugiej) kolumnie.

Rysunek 85. Udział dzieci w poszczególnych grupach wiekowych w ogóle dzieci umieszczonych w wyróżnionych instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Prezentowane powyżej dane wskazują na malejący, choć nadal znaczny, udział najmłodszych podopiecznych w placówkach typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego. W początkowych latach obowiązywania ustawy udział dzieci do 6 roku życia w placówkach opiekuńczo-wychowawczych wzrastał. W 2015 roku już blisko co 5 dziecko umieszczone w omawianych typach instytucji miało 6 lub mniej lat, ale tendencja wzrostowa w kolejnym okresie została zahamowana. W 2021 roku udział najmłodszych dzieci w ogóle podopiecznych analizowanych instytucji spadł do 14%, i choć należy to uznać za pozytywne zjawisko, to o zbyt wolnym w stosunku do potrzeb charakterze. Podkreślić bowiem należy, że w przypadku najmłodszych dzieci nawet stosunkowo krótki pobyt w instytucji opieki całkowitej może negatywnie wpłynąć na rozwój mózgu i mieć nieodwracalne konsekwencje dla dobrobytu emocjonalnego i zachowania dziecka (Ogólnoeuropejskie wytyczne... 2012, za: Nelson, Koga 2004).

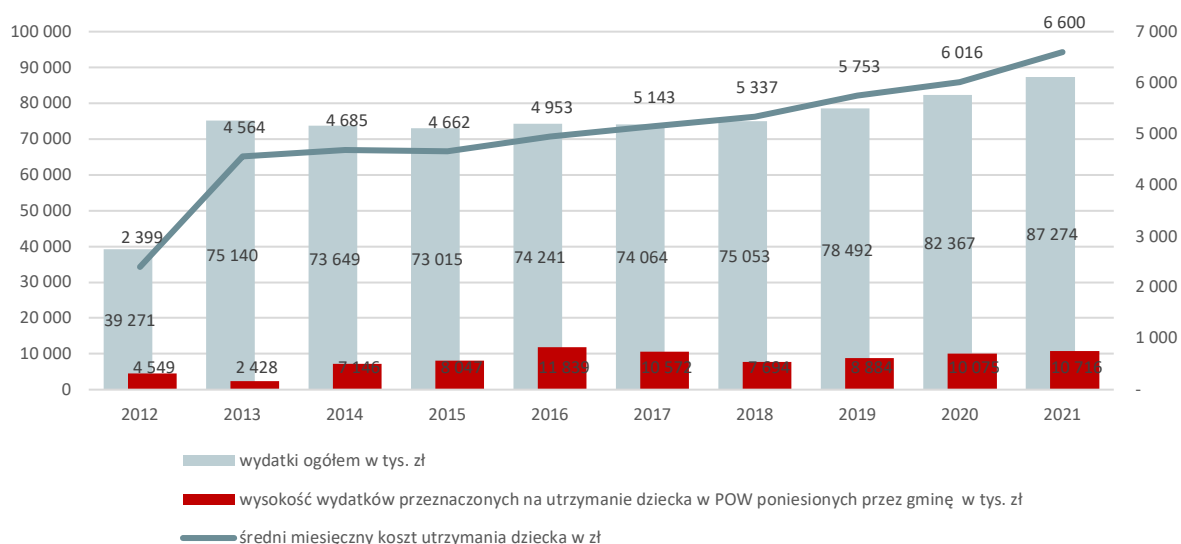
W placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego udział najmłodszych dzieci w ogóle podopiecznych wykazywał w latach 2012-2021 tendencję wzrostową. W przypadku tego rodzaju placówek jest to pożądany kierunek zmian, gdyż w przeciwieństwie do uprzednio omawianych instytucji, placówki o charakterze rodzinnym nie mają ograniczeń związanych z dolną granicą wieku podopiecznych, a ich rodzinny charakter predestynuje je do

przejmowania opieki nad najmłodszymi dziećmi. Co trzecia osoba wychowująca się w placówkach typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego miała w 2021 roku między 7 a 13 lat, a poziom udziału tej grupy wiekowej w ogóle wychowanków nie zmieniał się znacząco w ciągu analizowanych 10 lat. Zupełnie inaczej w latach 2012-2021 prezentowała się sytuacja wychowanków z tej grupy wiekowej przebywających w placówkach typu rodzinnego. Początkowo (w latach 2012-2014) co drugie dziecko umieszczone w tego typu instytucji miało między 7 a 13 lat, jednak udział tej grupy wiekowej w liczbie wychowanków ogółem stopniowo spadał, aby uzyskać w 2021 roku poziom 37%. W tym samym roku udział młodzieży między 18 a 24 rokiem życia osiągnął niemal rekordowy 14% poziom (tylko w 2016 roku odsetek tej młodzieży był wyższy i wynosił 15%). Udział młodzieży w wieku między 18 a 24 lata w liczbie wychowanków placówek typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego wahał się w latach 2012-2021 między 9 a 12%. Fakt, że odsetek ten nie osiągał tak wysokich wskazań jak w przypadku placówek typu rodzinnego, łączyć można z proporcją dzieci kontynuujących naukę w poszczególnych rodzajach instytucji, jednak próba odpowiedzi na pytanie, czy liczba dzieci decydujących się na studia wyższe zależy od rodzaju placówki w jakiej się wychowywały, wymaga dalszych dokładnych badań. Na potencjalny kierunek korelacji wskazywać jednak mogą analizy wykonywane w ramach kontroli NIK, wniosujące o wzroście szans na lepsze osiągnięcia edukacyjne dzieci umieszczanych w rodzinnych formach pieczy. Autorzy raportu Najwyższej Izby Kontroli dotyczącego funkcjonowania placówek opiekuńczo-wychowawczych (NIK 2012) zauważają, że tylko nieliczni wychowankowie polskich instytucji opiekuńczo-wychowawczych kontynuowali naukę na studiach wyższych (10%), podczas gdy w niektórych przypadkach (powiatach) aż 50% podopiecznych rodzinnych form pieczy zastępczej podejmowało studia. Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzinnych form pieczy zastępczej sposób agregacji danych, nie pozwala na bardziej szczegółowe analizy. Szczególnie istotne byłoby prześledzenie zmian w obrębie grupy dzieci poniżej 7 i 10 roku życia wobec których najpierw w 2015 roku (dzieci poniżej 7 roku życia), a następnie od 2020 roku (dzieci poniżej 10 roku życia) wprowadzono zakaz umieszczania w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Można jedynie stwierdzić, że rok 2015 w którym wyznaczono limit wieku dla najmłodszych dzieci, był jednocześnie rokiem z najwyższym udziałem dzieci w wieku 6 lub mniej lat w strukturze wieku dzieci umieszczonych w placówkach typu socjalizacyjnego, interwencyjnego i specjalistyczno-terapeutycznego. W żadnym z kolejnych lat analizowanego przedziału czasowego odsetek ten nie był już tak wysoki.

Zmiany w obrębie grupy w wieku poniżej 10 lat można jedynie szacować, jednakże utrzymujący się na względnie stałym poziomie odsetek dzieci w wieku między 7 a 13 lat sugeruje, że ustawowy limit nie wpłynął znacząco na udział dzieci umieszczonych w placówkach w wieku między 7 a 10 lat.

Suma wydatków na placówki opiekuńczo-wychowawcze (bez względu na typ) w województwie łódzkim wyniosła w 2021 roku 87 274 tys. zł i była wyższa od tych poniesionych na rodzinne formy pieczy zastępczej o 41%. Średnioroczne tempo wzrostu łącznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych w latach 2012-2021 osiągnęło poziom 9,3% co oznacza, że było szybsze od wzrostu odnotowanego w przypadku średniorocznych wydatków ponoszonych na rodzinną pieczę o 1,3%.

Rysunek 86. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (łącznie, bez względu na typ) w tys. zł, w tym wysokość średnich wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w POW, poniesionych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tych placówkach w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W analizowanym okresie 10 lat (2012-2021) suma łącznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczej, wzrosła o 122% (

Rysunek 86). Jednocześnie blisko trzykrotnie wzrósł średni miesięczny koszt utrzymania jednego dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez powiaty z terenu województwa łódzkiego. Zakładając jednak, że w pierwszym roku obowiązywania nowej Ustawy WRSPZ sprawozdawczość nie obejmowała całego roku (wskazują na to znacznie odstające wartości) i należy dane za 2012 rok odrzucić jako mało wiarygodne, wzrost liczony od 2013 roku był znacznie mniej spektakularny i wynosił 16%. Analogiczne postępowanie w przypadku średnich miesięcznych kosztów utrzymania dziecka pozwala uzyskać wynik na poziomie 45% wzrostu w okresie od 2013 do 2021 roku. Średni koszt utrzymania dziecka liczony dla wszystkich typów placówek opiekuńczo-wychowawczych łącznie, wyniósł w 2021 roku 6 600 zł. Należy wziąć jednak pod uwagę, że wartość tę znacznie zaniżają stosunkowo niskie średnie miesięczne wydatki jakie przeznaczano na utrzymanie dzieci w placówkach typu rodzinnego (3 393 zł) oraz interwencyjnych (3 938 zł). Średnio w 2021 roku na miesięczne utrzymanie jednego dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego z terenu województwa łódzkiego przeznaczano 8 132 zł, a na placówki typu specjalistyczno-terapeutycznego 9 473 zł. W placówkach typu socjalizacyjnego przebywało jednocześnie stosunkowo najwięcej dzieci i młodzieży – 696 osób, które stanowiły 63% wszystkich podopiecznych placówek opiekuńczo-wychowawczych z terenu województwa łódzkiego.

Zgodnie z Ustawą WRSPZ część średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej ponoszona jest przez gminę właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej. Ich poziom w analizowanym okresie podlegał wahaniom, jednak ostatecznie wzrósł ponad dwukrotnie, a średnioroczne tempo wzrostu utrzymywało się na poziomie 10%. Koszty gmin w efekcie rosły i w 2021 roku ponad czterokrotnie przewyższyły środki wydatkowane na dzieci umieszczone w rodzinnych formach pieczy zastępczej.

Prezentowane koszty poniesione na utrzymanie placówek opiekuńczo wychowawczych należy powiększyć o środki wydatkowane na utrzymanie regionalnego interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego. Ten założony w 2016 roku ośrodek prowadzony jest na zlecenie województwa łódzkiego, a łączne wydatki poniesione w 2021 roku przez samorząd na jego utrzymanie wyniosły 713 tys. zł.

Podsumowując dane dotyczące instytucjonalnej pieczy zastępczej należy zauważyć, że nadal ma ona znaczący udział w zapewnianiu opieki nad dziećmi i młodzieżą w Polsce, a umieszczanie w instytucjach małych dzieci (poniżej 10 roku życia) jest powszechnie praktykowane. Zgodnie z przedstawionymi w powyższym rozdziale informacjami, w województwie łódzkim udział liczby dzieci i młodzieży w wieku od 0 do 24 lat umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy wynosił w 2021 roku 21% w ogóle osób umieszczonych w pieczy zastępczej. Opracowanie GUS dotyczące dzieci w wieku od 0 do 17 lat wskazują na niższy poziom udział umieszczeń w instytucjach. Zgodnie z nimi (danymi GUS) w 2021 roku w województwie łódzkim wychowankowie instytucji stanowili 19% ogółu dzieci w wieku od 0 do 17 lat umieszczonych w pieczy zastępczej. (GUS, 2022) Należy jednak zaznaczyć, że autorzy wspomnianego raportu kwalifikują placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego do pieczy zastępczej o charakterze rodzinnym i pomijają w obliczeniach młodych dorosłych (18-24 lata) przebywających w pieczy. Szczegółowe zestawienie różnych sposobów agregowania danych i wynikających stąd różnic w podsumowywaniu skali długoterminowej opieki całkowitej nad dziećmi i młodzieżą prezentuję w rozdziale IX, dotyczącym oceny zaawansowania procesu deinstytucjonalizacji w Polsce i w województwie łódzkim. W tym miejscu natomiast chciałbym zwrócić uwagę na wyniki prowadzonych w ostatnich dekadach badań wskazujących na szkodliwość instytucjonalizacji dzieci oraz liczne negatywne konsekwencje opieki instytucjonalnej polegające m.in. na zmianach w obszarze powstawania więzi emocjonalnych, w rozwoju intelektualnym i językowym, rozwoju mózgu (Zeanah i in., 2003; Ogólnoeuropejskie wytyczne... 2012, s. 53–55), a także w zakresie rozwoju fizycznego i psychologicznego (Schmid i in. 2008; Jackson i in. 2010; Bos i in. 2011; Szmajda, Gmitrowicz 2018). Konsekwencją pobytu w instytucjach są też, wspomniane przeze mnie wcześniej, gorsze (w stosunku do dzieci umieszczonych w rodzinnych formach opieki zastępczej) wyniki edukacyjne. Jednocześnie badania nad dziećmi adoptowanymi przeprowadzone przez Ruttera i O’Connora (2004) w Rumunii i Wielkiej Brytanii wykazały, że podopieczni instytucji przeniesieni w środowisko rodzinne dość szybko nadrabiali opóźnienia rozwojowe i tworzyli prawidłowe związki uczuciowe z członkami rodziny. Nie oznacza to jednak, że wszelkie konsekwencje instytucjonalizacji zostają zniwelowane po umieszczeniu w rodzinie. Należy mieć bowiem świadomość, że w przypadku najmłodszych dzieci nawet stosunkowo krótki pobyt w instytucji opieki całkowitej skutkować może negatywnym wpływem na rozwój mózgu i powodować nieodwracalne konsekwencje dla dobrobytu emocjonalnego i zachowania dziecka (Ogólnoeuropejskie wytyczne... 2012, za: Nelson, Koga 2004).

Rozdział III

Oszacowanie zapotrzebowania na usługi społeczne dla dzieci i młodzieży – opis narzędzia oraz uzyskane wyniki

Moja rozprawa opracowana została w ramach programu *Doktorat wdrożeniowy*, którego głównym celem jest wspieranie doktorantów w przygotowywaniu prac ukierunkowanych na opracowywanie rozwiązań usprawniających działanie przedsiębiorstw. W moim przypadku owym podmiotem zatrudniającym jest Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi – jednostka samorządowa zajmująca się kształtowaniem polityki społecznej na terenie województwa łódzkiego. Zdiagnozowanym przeze mnie problemem pracodawcy była niewystarczająca wiedza o kształtowaniu się procesów demograficznych i społecznych do prowadzenia polityki opartej na dowodach (*evidence base policy*). Jednocześnie mój pracodawca dysponował dostępem do administracyjnych baz danych na temat usług społecznych świadczonych na terenie województwa łódzkiego i kraju zgromadzonych w systemie CeSAR (opartym o Oracle BI) oraz innymi rozproszonymi źródłami danych na temat polityki społecznej regionu. Ponadto na jednostki samorządów województwa zajmujące się kształtowaniem polityk społecznej w regionie - regionalne ośrodki polityki społecznej¹¹⁴ nałożono obowiązek przygotowywania planów rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji¹¹⁵, których opracowanie wymagało wiedzy na temat zapotrzebowania regionu na usługi społeczne. Okazało się, że brakuje odpowiednich badań i pilnie potrzebne jest rozwiązanie umożliwiające skuteczne planowanie rozwoju poszczególnych typów usług i wsparcia. Opierając się na tych przesłankach opracowałam koncepcję stanowiącą podstawę projektu odpowiadającego na zdiagnozowane przeze mnie potrzeby, w ramach którego postawiłam sobie następujące zadanie do wykonania:

stworzenie narzędzia wrażliwego na parametry charakteryzujące/różnicujące daną jednostkę terytorialną uwzględniającego wskaźniki potrzeb w poszczególnych obszarach wsparcia.

¹¹⁴ Regionalne ośrodki polityki społecznej – jednostki organizacyjne pomocy społecznej pełniące zadania z zakresu pomocy społecznej na szczeblu samorządu wojewódzkiego funkcjonują w oparciu o przepisy art. 21 w zw. z art. 113 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 901 z późn. zm.). W województwie łódzkim regionalny ośrodek polityki społecznej przyjął nazwę Regionalnego Centrum Polityki Społecznej w Łodzi.

¹¹⁵ Stanowią one podstawę planowania wydatkowania środków funduszy europejskich m.in. w programie Fundusze Europejskie dla Łódzkiego 2021-2027 w obszarze włączenia społecznego.

W praktyce, budowa narzędzia polegała na przygotowaniu krótkookresowych prognoz dla wybranych usług społecznych świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin na terenie województwa łódzkiego i jego 24 powiatów. Istniejące rozwiązania analityczne skupiały się na dostarczaniu wybranych, często tylko jednostkowych informacji wymagających od władz lokalnych zlecenia dalszych analiz w celu właściwego szacowania i prognozowania zapotrzebowania na usługi. Było to szczególnie problematyczne w kontekście wspomnianych nowych wyzwań jakie politycy szczebla unijnego i krajowego postawili przed samorządami wojewódzkim – mają one za zadanie stymulować i koordynować proces deinstytucjonalizacji usług społecznych (przejście od opieki instytucjonalnej do usług świadczonych w środowisku lokalnym). Wzmacnianie tego procesu wynika z najnowszych badań naukowych, praktyk opartych na dowodach oraz polityki Unii Europejskiej. W procesie tym niezwykle ważne są bieżące analizy i diagnozy pozwalające oszacować zapotrzebowanie na usługi społeczne. Na tę potrzebę odpowiada więc opracowane przeze mnie w ramach pracy doktorskiej narzędzie, które służyło będzie również określaniu skali w jakiej sfinansowane zostaną poszczególne działania z zakresu wsparcia rodziny i systemu pieczy zastępczej.

3.1 Cele i metodologia badania

Cechą specyficzną przygotowanej przeze mnie pracy doktorskiej jest jej wielodyscyplinarność. Z uwagi na jej cel konieczne było wykorzystanie co najmniej dorobku socjologii, ekonometrii oraz polityki społecznej. Opracowanie dynamicznego miernika syntetycznego wymagało stworzenia ilościowej, dynamicznej i całościowej (w miarę dostępności danych) diagnozy (z wykorzystaniem wskaźników społecznych), aby następnie opracować trafną i użyteczną prognozę dezagregowalną na poziom powiatu.

W pracy koncentruję się na usługach społecznych skierowanych do rodziny oraz dzieci i młodzieży. Punktem wyjścia była aktualna sytuacja prawna (analiza zadań podmiotów realizujących regionalną i lokalną politykę społeczną poprzez systematyczny przegląd aktów prawa unijnego, krajowego, lokalnego oraz dokumentów strategicznych) analizowana z uwzględnieniem zarówno podejścia przedmiotowego – kategorii usług, jak i podejścia podmiotowego – beneficjenta usług.

Dobór jednostek analizy podyktowany został praktyką polityki społecznej. Analiza uzupełniona została o teoretyczną diagnozę funkcjonalną, tak aby wszędzie tam, gdzie było to możliwe scharakteryzować i oszacować wewnętrzne zróżnicowanie poszczególnych odbiorców wsparcia. Jednocześnie praca nie ograniczyła się tylko do analizy i szacowania usług powszechnych, stanowiących wsparcie bądź zastępstwo w wypełnianiu tradycyjnie rozumianych funkcji rodziny (np. opiekuńczej czy socjalizacyjnej), ale objęła swym zakresem także usługi specjalistyczne świadczone w sytuacjach wystąpienia trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej oraz kryzysu.

Pierwszą grupę (**usługi powszechne**) zdefiniowałam jako usługi o szerokim potencjale wykorzystania, do których dostęp powinno mieć każde dziecko i rodzina, natomiast za usługi **specjalistyczne** uznaję te, do których dostęp powinno mieć każde dziecko i rodzina w kryzysie.

Do pierwszej grupy tj. do grupy usług powszechnych zakwalifikowałam:

1. usługi związane z opieką nad dziećmi do lat 3, tj.
 - a. żłobki, kluby dziecięce, opiekunowie dzienni, nianie,
2. usługi związane z edukacją, opieką i wychowaniem, tj.
 - a. przedszkola, oddziały przedszkolne oraz inne formy wychowania przedszkolnego,
 - b. szkoły podstawowe.

Do drugiej grupy – usług specjalistycznych (związanych z problemami w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej) zakwalifikowałam:

3. usługi związane ze wsparciem rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze, tj.
 - a. asystentura rodzinna,
 - b. placówki wsparcia dziennego,
 - c. rodziny wspierające;
4. usługi związane z opieką zastępczą, tj.
 - a. rodziny zastępcze,
 - b. placówki opiekuńczo wychowawcze,
 - c. regionalne ośrodki opiekuńczo-terapeutyczne,

- d. interwencyjne ośrodki preadopcyjne,
- e. rodziny pomocowe.

Usługi stanowiące przedmiot mojego zainteresowania nie tworzą zamkniętego katalogu form wsparcia oferowanych dzieciom i młodzieży oraz ich rodzinom. W praktyce ich liczba jest większa, lecz dokonana selekcja dotyczyła wyboru tych z powszechnych usług, które w największym stopniu przejmują od rodzin zadania związane z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczej. W przypadku usług specjalistycznych wybrałam te, które w założeniu ustawodawcy mają ją wspierać lub zastępować w przypadku, gdy rodzina doświadcza kryzysu związanego z wypełnianiem omawianej funkcji, tj. usług wsparcia rodziny oraz pieczy zastępczej przewidzianych ustawą z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Kluczowa zatem dla metodologicznych podstaw mojej pracy była definicja problemu w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, którą rozumiem jako zmianę oczekiwań, potrzeb i wzorów oraz występowanie problemów w jej wypełnianiu i wynikającą stąd potrzebę instytucjonalnego wsparcia rodziny z uwagi zarówno na czynniki zewnętrzne (wymogi i przemiany życia społeczno-ekonomicznego), jak i wewnętrzne związane występowaniem kryzysów w funkcjonowaniu rodziny o różnym pochodzeniu, natężeniu, skali i skutkach (w tym w wyniku doświadczania różnorodnych problemów społecznych).

Trudnością związaną z metodologicznymi podstawami budowanego przeze mnie narzędzia jest zmieniający się społeczny obraz rodziny i jej członków oraz podlegająca ciągłym negocjacom definicja wydolności opiekuńczo-wychowawczej. Brak szczegółowych uregulowań prawnych w tym zakresie jest zasadny, ale przekłada się na pewną dowolność w interpretowaniu badanego przeze mnie zjawiska. Ta dowolność wpływa jednocześnie na trudność w oszacowaniu skali zapotrzebowania na usługi, gdyż nie można jej oprzeć na przyjętych przez prawo wytycznych. Jedyną metodą wspierającą ten proces jest analiza w oparciu o zaobserwowane trendy w szeregach czasowych i dokonywanie na tej podstawie ekstrapolacji skali zapotrzebowania na usługi. Metoda ta wiąże się jednak z wieloma zagrożeniami z których do najpoważniejszych należą – ciągłość przyjętej strategii prowadzenia polityki społecznej i świadczonych w jej ramach usług oraz występowanie „losowych” czynników zewnętrznych wpływających na sposób interpretowania wydolności opiekuńczo-wychowawczej rodziny. Pierwsze z tych zagrożeń skutkować może brakiem możliwości porównywania danych z uwagi na zmieniającą się ofertę usług (np. wycofanie/likwidacja usługi) lub zmianę charakterystyki grupy docelowej (np. obniżenie limitów wieku uprawniającego do korzystania z oferty usług społecznych).

Drugie z zagrożeń (dotyczące występowaniem losowych zdarzeń mających wpływ na sposób interpretacji wydolności opiekuńczo-wychowawczej rodziny) wiąże się z występowaniem zjawisk do pewnego stopnia przewidywalnych (dających się logicznie uzasadnić), ale skutkujących nieprzewidywalną skalą wpływu na system świadczenia usług społecznych. Tego typu zagrożenia najlepiej obrazuje sprawa Kamilka z Częstochowy¹¹⁶ i zwiększona w wyniku jej upublicznienia skala umieszczeń dzieci w pieczy zastępczej (w samej Łodzi w maju 2023 roku do pieczy skierowano 26. dzieci). Choć środowisko zajmujące się pieczą zastępczą od lat wskazywało na konieczność zwiększenia bezpieczeństwa dzieci proponując wprowadzenie szeregu rozwiązań w tym obszarze, to nie przełożyły się one na konkretne zmiany prawne i praktyczne (pomimo, iż m.in. przypadki nieadekwatnych decyzji sędziów rodzinnych o pozostawieniu dzieci w niebezpiecznym środowisku rodzinnym zdarzały się już wcześniej). Sprawa Kamilka była więc do pewnego stopnia przewidywalna, jednak skala jej wpływu na decyzje sędziów i zmiany prawa już nie.¹¹⁷ Efekty tego rodzaju zjawisk są więc trudne do określenia, natomiast rodzą konieczność weryfikowania założeń stanowiących podstawy szacowania. Mając świadomość istnienia omówionych zagrożeń, prognozy w obszarze usług specjalistycznych oparłam o dane dotyczące liczby dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej i ich dość statyczny udział w populacji dzieci w wieku od 0 do 24 lat, skorygowany jednak o analizę ekspercką, w ramach której przewiduję nieznaczny okresowy wzrost odsetka umieszczeń dzieci w pieczy. W przypadku usług powszechnych omówiony problem nie występował, gdyż w większości zapotrzebowanie na nie warunkuje demografia.

1. Jak już pisałam we wstępie **celem głównym** pracy jest stworzenie narzędzia inkluzywnej polityki społecznej szacującego zapotrzebowanie na usługi dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w województwie łódzkim i jego powiatach. Proces przygotowania narzędzia wymagał dokonania przeglądu prawa z poziomu unijnego i krajowego uzupełnionego analizą prawa lokalnego (rozdział 1, cel szczegółowy1).

¹¹⁶ Sprawa dotyczyła śmierci 8-letniego dziecka – Kamila B. i spowodowała z jednej strony wzrost świadomości odnośnie zagrożeń związanych z niewydolnym środowiskiem opiekuńczo-wychowawczym, z drugiej wzrostem obaw przedstawicieli służb społecznych, policji i sądownictwa związanych z popełnieniem błędu w ocenie rzeczywistej sytuacji rodziny.

¹¹⁷ Anna Krawczak znana w mediach społecznościowych badaczka i autorka artykułów prasowych poświęconych pieczy zastępczej i adopcji opublikowała na swoim Facebooku 8 maja 2023 roku wpis, w którym stwierdza, że jest to „Kolejna śmierć dziecka, z której nic nie wynika”. Analizuje ona historię licznych przypadków znęcania nad dziećmi (w tym ze skutkiem śmiertelnym) po których nie wprowadzono żadnych z postulowanych przez nią i wielu innych ekspertów i ekspertek zmian. Przewidywała, że z podobnym brakiem reakcji ze strony rządzących spotka się sprawa Kamilka z Częstochowy, jednak stało się inaczej. Zmiany jakie w wyniku tej sprawy zaczęły zachodzić, określane są przez specjalistów i pracowników systemu pieczy zastępczej „efektem Kamilka”.

Podstawą i wsparciem w trakcie tak nakreślonych prac było dokonanie oceny uwarunkowań demograficznych oraz skali i kosztów świadczenia usług społecznych dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin na trzech poziomach dezagregacji terytorialnej (rozdział 2, cel szczegółowy 2). Poniżej zajmuję się metodami służącymi realizacji dwóch ostatnich celów szczegółowych pracy: estymacją wybranych kosztów i oszacowaniem zapotrzebowania na usługi społeczne dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w latach 2022/2023-2025 (rozdział 3, cel szczegółowy 3 i 4).

2. Efektem przeprowadzenia powyższych prac jest narzędzie informatyczne, automatycznie raportujące wyniki w podziale na jednostki terytorialne województwa łódzkiego.

Praca powstała w oparciu o badania niereaktywne – analizę istniejących danych statystycznych, stanowiących podstawę przygotowania modeli ekonometrycznych.

3.2 Koncepcja oraz logika narzędzia i wykorzystane dane statyczne

Plan badawczy oparty został o analizę przypadku jakim jest województwo łódzkie. Praca w całości przygotowana została w oparciu o dane zastane, stanowiące zasadnicze źródło informacji potrzebnych do przeprowadzenia analiz, które można uporządkować według następujących kategorii:

- dokumenty (akty prawa unijnego, krajowego i lokalnego, ocena zasobów pomocy społecznej);
- dane ze statyki publicznej (Bank danych lokalnych, Publikacja GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań);
- dane administracyjne (dane zawarte w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej);
- dane empiryczne pozyskane z dotychczas przeprowadzonych naukowych badań i analiz dotyczących polityki społecznej (w szczególności należących i udostępnionych mi przez podmiot zatrudniający).

Jednostkami analizy były grupy użytkowników poszczególnych opisywanych przeze mnie usług społecznych uporządkowane terytorialnie zgodnie z wyodrębnionymi jednostkami

administracyjnymi. Jednym z kluczowych dla wyników mojej pracy aktów prawnych była ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447), którą w trakcie opracowywania przeze mnie analiz wielokrotnie nowelizowano. Wprowadzono dość istotne zmiany w tym, dotyczące wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka, jednak z uwagi na analizowany przez mnie okres (lata 2012-2021) nie brałam ich pod uwagę. W tekście, w szczególności we wnioskach, odnoszę się do tych zmian, jednakże same analizy ich nie obejmują. Wszystkich obliczeń dotyczących dzieci umieszczonych poza rodziną pochodzenia dokonałam w oparciu o liczbę osób w wieku od 0 do 24 lat. Decyzję taką podjęłam z uwagi na zasady ustanowione w systemie pieczy zastępczej. Zgodnie z nim dzieci kontynuujące naukę pozostawać mogą pod opieką rodzin zastępczych bądź instytucjonalnych form pieczy zastępczej nawet do 25 roku życia.

Dane dotyczące liczby rodzin z dziećmi otrzymałam dzięki udostępnionym na stronie GUS wstępnym wynikom Narodowego Spisu Powszechnego 2021. Były to dane w ujęciu ogólnopolskim i wojewódzkim. O dane szczegółowe dotyczące powiatów województwa łódzkiego poprosiłam GUS przesyłając indywidualną prośbę i w odpowiedzi otrzymałam potrzebne mi informacje. Chciałabym w tym miejscu podziękować pracownikom GUS za tak szybkie i bezproblemowe reagowanie na potrzeby i prośby użytkowników, w tym szczególnie za te będące mojego autorstwa. Bardzo szczęśliwym zbiegiem okoliczności był również fakt, że w momencie kończenia obliczeń, GUS opublikował nową prognozę liczby ludności, w przekrojach, które znakomicie się wpisywały w potrzeby pracy (województwa, powiaty i poszczególne roczniki ludności). Fakt ten sprawia, że otrzymane wyniki zyskują na aktualności.

Mechanizm narzędzia oparty jest o wyliczenia dokonane na podstawie następujących danych:

1. prognozy ludności przygotowane przez GUS na lata 2023-2060,
2. dane historyczne dotyczące ludności (GUS),
3. dane historyczne dotyczące użytkowników usług powszechnych (GUS),
4. dane historyczne dotyczące użytkowników usług specjalistycznych (dane administracyjne – Sprawozdania WRiSPZ).

Szczegółowe zestawienie źródeł danych na temat poszczególnych usług, których użytkownicy stanowili podstawę obliczeń prezentuje Tabela 5.

Tabela 5. Informacja na temat źródła pochodzenia danych o analizowanych usługach społecznych

SYS-TEM	Typ usługi	Źródła danych	Okres raportowania	Zmiany układu bazy (adresowania)	Symbol i nazwa sprawozdania	Dostępność danych
Pomocy społecznej	Żłobki	Bank danych lokalnych	roczne	b.d.	MRiPS CAS 03 (RKZ-4G) Nianie-na podstawie Centralnego Rejestru Ubezpieczonych ZUS	Tak - GUS
	Oddziały żłobkowe					
	Kluby dziecięce					
	Nianie					
System edukacji	Przedszkola,	Bank danych lokalnych / SIO	roczne na dzień 30 września / w SIO na bieżąco	b.d.	BDL - MEiN SIO 04 SIO - system działa w oparciu o ustawę i rozporządzenie, brak formularzy	Tak - GUS
	Oddziały przedszkolne					
	Punkty przedszkolne					
	Zespoły wychowania przedszkolnego					
	Szkoły podstawowe					
System pieczy zastępczej - wsparcie rodziny	Asystent rodziny	BI Inteligence (CeSar)	półroczny kumulatywny	Tak, co najmniej raz w roku	Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	Tak - RCPS
	Placówki wsparcia dziennego					
	Rodziny wspierające					
System pieczy zastępczej - formy instytucjonalne	Placówki opiekuńczo-wychowawcze	BI Inteligence (CeSar)	półroczny kumulatywny	Tak, co najmniej raz w roku	Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	Tak - RCPS
	Regionalne ośrodki opiekuńczo-terapeutyczne					
	Interwencyjne ośrodki preadopcyjne					
System pieczy zastępczej - formy rodzinne	Rodziny spokrewnione	BI Inteligence (CeSar)	półroczny kumulatywny	Tak, co najmniej raz w roku	Sprawozdanie rzeczowo-finansowe z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej	Tak - RCPS
	Niezawodowe rodziny zastępcze					
	Zawodowe rodziny zastępcze					
	Rodzinne domy dziecka					

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie wykonanych analiz przestrzenno-czasowych (rozdział II) musiałam podjąć decyzję odnośnie do metody szacowania i okresu na jaki prognozy zostaną wykonane. Początkowo zakładałam wykonanie analiz do 2035 roku stanowiącego horyzont czasowy dla kluczowej z punktu widzenia prowadzenia polityki społecznej *Strategii rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 roku)*. Niestety dostępność danych historycznych (opisana w rozdziale II) ograniczona do 10 lat (a w momencie kończenia pracy maksymalnie do 11 lat) nie stanowiła wystarczającej metodologicznie podstawy do przyjęcia tak odległego okresu predykcji. Drugim ważnym z punktu widzenia prowadzenia polityki społecznej dokumentem jest *Regionalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji* opracowywany na poziomie regionalnym w oparciu o wspomnianą strategię. Okres na jaki musi być on przygotowywany jest znacznie krótszy i wynosi 3 lata. Konieczność opracowania i wdrażania lokalnych i regionalnych planów deinstytucjonalizacji usług wynika z *Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027 w Polsce z dnia 30 czerwca 2022 roku*, co w praktyce oznacza, iż środki europejskie przeznaczone na włączenie społeczne nie mogą być wydatkowane z pominięciem założeń w nim zawartych. Plany te sporządzane są przez regionalne ośrodki polityki społecznej dla całego województwa, na terenie którego funkcjonują. W przypadku województwa łódzkiego obowiązek przygotowania takiego planu spoczywa na Regionalnym Centrum Polityki Społecznej, czyli na moim pracodawcy. Plan szczegółowo opisuje rodzaje działań jakie mogą być podejmowane w ramach regionalnych programów operacyjnych (FEŁ 2027), koncertujące się wokół rozwoju środowiskowych usług społecznych. Działania nie przewidziane planem nie mogą zostać ze środków unijnych sfinansowane. Na regionalnych ośrodkach polityki społecznej spoczywa więc odpowiedzialność za koordynację wydatków w obszarze włączenia społecznego. Jest to jednocześnie wielka szansa dla kreatorów polityki społecznej na zaprogramowanie realnej zmiany i jej wdrożenie dzięki możliwości czasowego utrzymywania dwóch systemów – nowego opartego w większości na usługach środowiskowych i starego, instytucjonalnego, którego stopniowe wygaszenie wymagać będzie czasu i środków.

Zbudowane przeze mnie narzędzie składa się z segmentów odpowiadających następującym blokom usług:

1. usługi związane z opieką nad dziećmi do lat 3,
2. usługi związane opieką i wychowaniem dla dzieci między 3 a 6 rokiem życia,
3. usługi związane z edukacją na poziomie szkoły podstawowej,

5. usługi związane ze wsparciem rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze,
6. usługi związane z opieką zastępczą.

Prognoza w wyróżnionych blokach usług została przygotowana w oparciu o odrębne modele predykcyjne. Nie dzielę bloków na poszczególne usługi, uznając, że ich użytkownicy stanowią jednorodną kategorię i to oni muszą być podstawą szacowania. To jakiego dokładnie typu usługa zostanie im dostarczona (np. przedszkole lub klub dziecięcy) powinno być przedmiotem analiz lokalnych opartych o wiedzę na temat preferencji odbiorców oraz istniejącej już sieci podmiotów świadczących usługi. Wątpliwości budzić może ta decyzja w przypadku usług opieki zastępczej jednak nie mogła być ona inna biorąc pod uwagę wyzwania procesu deinstytucjonalizacji. Jasno wskazują one na konieczność rozwoju form rodzinnych pieczy i przekształcanie instytucji w podmioty świadczące usługi w formie środowiskowej. W efekcie kluczowa jest skala zapotrzebowania mierzona liczbą dzieci, dla których przygotować należy miejsca opieki zastępczej. To jakiego typu będą to miejsca zależeć będzie od władz powiatów, które jednocześnie otrzymają wskazówkę co do spodziewanej skali potrzeb. Jednocześnie uruchomione zostaną środki unijne na tworzenie nowych miejsc w rodzinnych formach pieczy, ale to czy samorządy je wykorzystają, zależeć będzie już tylko od ich decyzji.

3.3. Metody wyznaczania prognoz

„Prognozowanie społeczno-gospodarcze to proces racjonalnego, naukowego przewidywania przyszłych zjawisk społeczno-gospodarczych” (Cieślak 2005). Jest to więc przewidywanie rozumiane jako wnioskowanie o zdarzeniach nieznanych na podstawie znanych zdarzeń (Cieślak 2005 s. 19-20). Racjonalne naukowe prognozowanie stanowi więc osąd dotyczący zajścia pewnego zjawiska w przyszłości (w określonym momencie lub okresie) charakteryzujący się tym, że:

- jego wartość logiczna (prawda, fałsz) nie jest znana w momencie formułowania,
- jest weryfikowalny empirycznie,
- jest formułowany z wykorzystaniem dorobku nauki,
- jest akceptowany, ale nie stanowczy (Melich, Iwanek, s. 12).

Zanim przystąpiłam do wyboru metod prognozowania dokonałam wnikliwej analizy danych (por. rozdział 2). Wynikało z niej, że w przypadku usług powszechnych, udział dzieci

w żłobkach i przedszkolach charakteryzuje się stabilnym trendem rosnącym. Z kolei wartości powiatowe były silnie skorelowane z ogólnowojewódzkimi. W przypadku tych usług wykorzystałam zatem modele trendu, prognozowanie analogowe oraz prognozy ludnościowe GUS. W pozostałych przypadkach wyznaczenie prognoz w oparciu o metody statystyczne okazało się niemożliwe, dlatego oparłam je na prognozach ludnościowych GUS i założeniach eksperckich odrębnych dla poszczególnych typów usług. Z wymienionych powyżej metod szerszego wyjaśnienia wymagają metody prognozowania na podstawie trendu oraz metody analogowe.

3.3.1. Modele tendencji rozwojowej

Modele tendencji rozwojowej, lub inaczej mówiąc modele trendu, są bardzo wygodnym narzędziem prognozowania¹¹⁸ dla danych wykazujących rosnący lub malejący trend. Podstawową kwestią jest tutaj dopasowanie właściwego kształtu linii trendu, czyli właściwej postaci analitycznej. Im lepiej dopasowana linia trendu tym trafniejsze prognozy¹¹⁹. To, jaką postać linii trendu należy wybrać dla analizowanego szeregu, można ustalić za pomocą kilku metod:

1. obserwacji wykresu szeregu danych,
2. oszacowania kilku alternatywnych linii trendu i wybranie tej, która jest najlepiej dopasowana do analizowanych danych,
3. badanie szeregu za pomocą reguł podanych w Tabeli 6.

Metoda pierwsza polega na narysowaniu wykresu szeregu i wybraniu tej postaci analitycznej, która najbardziej przypomina wykres danej funkcji (liniowy, potęgowy, wykładniczy, logarytmiczny itp.).

W metodzie drugiej szacuje się kilka wybranych postaci funkcji trendu i wybiera tę, która jest najlepiej dopasowana. Stopień dopasowania linii trendu do danych można ocenić poprzez obserwację wykresów: im mniejsze różnice pomiędzy wykresem funkcji trendu i szeregu danych, tym lepiej. Obiektywną statystyką jest natomiast współczynnik determinacji – R^2 .

¹¹⁸ Mówiąc o wygodzie prognozowania, mam tu na myśli przede wszystkim fakt, że nie trzeba mieć szerokiej wiedzy ekonomicznej i matematycznej, aby tę metodę stosować.

¹¹⁹ W rozdziale tym pojawiają się określenia zmiennych objaśnianych i objaśniających. Zmienna objaśniana to zmienna występująca po lewej stronie równania, oznaczana najczęściej jako y (choć symbole zmiennych są kwestią umowną). Zmienne objaśniające występują po prawej stronie równania i oznaczane są najczęściej jako x (wyjątek stanowi zmienna czasowa, oznaczana najczęściej jako t). W każdym równaniu występuje tylko jedna zmienna objaśniana i jedna lub więcej zmiennych objaśniających (oznaczane są wtedy jako x_1, x_2 itd.)

Współczynnik ten mówi nam o tym, ile procent zmienności badanego zjawiska zostało wyjaśnione przez daną funkcję trendu. Im wyższy R^2 tym funkcja jest lepiej dopasowana.

Trzecim sposobem dobrania funkcji trendu jest zbadanie pierwszych, drugich i trzecich pierwszych różnic (przyrostów) – por. Tabela 6.

Tabela 6. Zasady stosowania różnych postaci analitycznych funkcji trendu

Nazwa trendu	Postać analityczna ¹²⁰	Kiedy stosować	Interpretacja
Liniowy	$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 t$	$\Delta y_t = y_t - y_{t-1} \approx \text{constans}$	zmiana y o α_1 jednostek z okresu na okres
Wielomian st. 2 (paraboliczny)	$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 t + \alpha_2 t^2$	$\Delta \Delta y_t = \Delta y_t - \Delta y_{t-1} = 2\alpha_2 \approx \text{constans}$	zmiana przyrostów y o $2\alpha_2$ jednostek z okresu na okres
Wielomian st. 3	$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 t + \alpha_2 t^2 + \alpha_3 t^3$	$\Delta \Delta \Delta y_t = \Delta \Delta y_t - \Delta \Delta y_{t-1} = 6\alpha_3 \approx \text{constans}$	
Wykładniczy	$y_t = \alpha_0 e^{\beta t} \Rightarrow \ln y_t = \ln \alpha_0 + \beta t$	$\Delta y_t / y_{t-1} \approx \text{constans}$ lub gdy $\ln y$ jest liniowo zależny od t	% zmiana y o wartość $(e^{\beta} - 1) * 100\%$ ¹²¹
Potęgowy	$y_t = \alpha_0 t^{\alpha_1} \Rightarrow \ln y_t = \ln \alpha_0 + \alpha_1 \ln t$	Coraz wolniejsze zmiany oraz gdy $\ln y$ jest liniowo zależny od $\ln t$. Popyt na dobra nowe	α_1 : elastyczność
Logarytmiczny	$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 \ln t$	Gdy y jest liniowo zależny od $\ln t$	
Hiperboliczny	$y_t = \alpha_0 + \alpha_1 (1/t)$	Coraz wolniejsze zmiany przy dążeniu do pewnego poziomu	asymptota pozioma α_0
Logistyczny	$y_t = \alpha / (1 + \beta^{-\gamma t}), \alpha > 0, \beta > 1, \gamma > 0$	$\Delta y_t / y_{t-1} \approx$ malejąca liniowo funkcja y_t . Popyt na dobra trwałego użytkowania lub cykl rozwojowy produktu	asymptota pozioma α (poziom nasycenia procesu wzrostu)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Klóska, Czyżycki (2009).

¹²⁰ Dla uproszczenia opuszczamy składnik losowy modeli.

¹²¹ Dla małych wartości β_1 rzędu do 0,1 można przyjąć, że y zmienia się o $\beta_1 * 100\%$.

Modele trendu, oprócz tego, że służą do prognozowania badanego zjawiska, pokazują również kierunek i siłę zmian zjawiska w historycznym okresie. Dotyczy to szczególnie modelu liniowego i wykładniczego. W modelu liniowym współczynnik przy t oznacza, o ile średnio, z okresu na okres (z roku na rok, kwartału na kwartał, miesiąca na miesiąc – w zależności od częstotliwości danych) zmienia się (rośnie dla współczynnika przy t większego od zera, spada dla współczynnika przy t mniejszego od zera) wartość zmiennej y . W przypadku trendu wykładniczego, oszacowanie przy zmiennej t oznacza średnie, procentowe, zmiany (por. powyższa tabela).

W niniejszym opracowaniu analiza danych wskazała na liniową postać modeli trendu:

$$(1) \quad y = \alpha_0 + \alpha_1 t + \xi$$

gdzie:

α_0 – wyraz wolny równania,

α_1 – parametr strukturalny,

y – zmienna objaśniana (udział danego rodzaju użytkowników usług powszechnych w województwie),

t – zmienna czasowa przyjmująca wartości od 1 (2012 r.) do 10/11 (2021 lub 2022 r.),

ξ - składnik losowy.

Ponieważ prognozy pochodzące z modeli trendu dla województw były wykorzystywane w prognozach wojewódzkich, szczególnie uważnie sprawdzono je pod kątem braku autokorelacji, homoskedastyczności i normalności składnika losowego – wyniki testów pokazuje Aneks nr 1 pn. Wyniki estymacji testowania modeli użytych do budowy narzędzia.

3.3.2. Prognozowanie analogowe

Prognozowanie analogowe zwane jest również w literaturze metodą zmiennych wiodących i naśladowczych (Acedański, Hadaś-Dyduch i Szkutnik, s. 158) Istotą tej metody jest wykorzystanie podobieństwa kształtowania się zmiennych w czasie. Zakłada się w niej znajomość jednej grupy zmiennych, nazywanych zmiennymi wiodącymi, które wykorzystuje się do prognozowania drugiej grupy zmiennych, nazywanych naśladowczymi. W opracowywanym narzędziu zmienną wiodącą był odsetek użytkowników poszczególnych omawianych usług (żłobków, przedszkoli i szkół podstawowych) w województwie łódzkim, zmiennymi naśladowczymi zaś odsetek użytkowników tych usług na poziomie poszczególnych

powiatów (zmienne te charakteryzowała silna, dodatnia korelacja). Prognozowanie zmiennych naśladowanych odbywa się na podstawie zmiennych wiodących. Pomiędzy zmienną wiodącą i naśladowaną nie musi występować związek przyczynowo skutkowy, wykorzystywana zależność ma raczej znaczenie „techniczne”, za pomocą której opisywane jest syntetyczne oddziaływanie niezidentyfikowanych zależności.

Jest to metoda polecana i stosowana do wyznaczania krótkookresowych prognoz w warunkach słabej identyfikowalności związków przyczynowo skutkowych.

Do wykorzystania metody zmiennych wiodących i naśladowanych potrzebne jest zdefiniowanie modelu ekonometrycznego postaci:

$$(2) \quad y = \alpha_0 + \alpha_1 x_1 + \xi$$

gdzie:

α_0 – wyraz wolny równania,

α_1 – parametr strukturalny,

y – zmienna objaśniana – naśladowana (wartość dla powiatu),

x – zmienna objaśniająca – wiodąca (wartość dla województwa),

ξ - składnik losowy.

3.4. Wyznaczenie prognozy zapotrzebowania na usługi społeczne dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin do 2025 roku

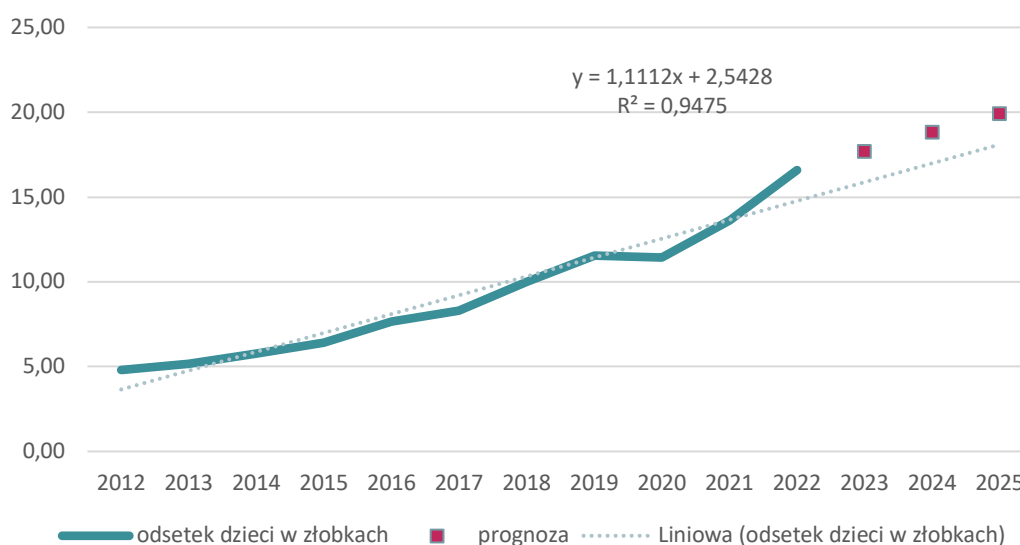
3.4.1 Usługi powszechne

Jak już wspomniałam, do powszechnych usług społecznych przyporządkowane zostały wszystkie te usługi, do których dostęp powinno mieć każde dziecko i rodzina. W części metodologicznej zawęziłam moje zainteresowanie do usług dostarczanych i koordynowanych przez gminę o charakterze systemowym w ramach, których oferowane wsparcie przynosi w znacznej mierze zadania rodziny związane z wypełnianiem funkcji opiekuńczo-wychowawczej na podmioty zewnętrzne. Wpływ dostarczania tych usług na spójność społeczną oraz cel i przyczyny rozwoju poszczególnych usług omawiałam odrębnie dla każdej grupy w rozdziale II, natomiast skalę zapotrzebowania opracowaną na podstawie wykonanych szacunków przedstawiam poniżej.

3.4.1.1 Opieka żłobkowa

Opieka żłobkowa stanowi najmniej rozpowszechniony typ analizowanych powszechnych usług społecznych, co wpływa na jej wysoki potencjał rozwojowy. Jak wykazała przekrojowa analiza z podrozdziału 2.1.1, poziom upowszechnienia opieki nad dziećmi do lat 3 w województwie łódzkim w 2021 roku wyniósł 13,6% co stanowiło wynik niższy od średniej dla Polski o 1,9 p. proc. W 2022 roku poziom wspomnianego upowszechnienia wzrósł o 3 p. proc. w województwie łódzkim (do 16,6%). Wyniki prognozy, przy założeniach o których piszę poniżej, wskazują natomiast, że liczba dzieci objętych opieką żłobkową w liczbie dzieci do niej uprawnionych będzie systematycznie rosła i osiągnie w 2025 roku¹²² 19,9% w województwie łódzkim.

Rysunek 87. Prognoza odsetka dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych do 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz rzeczywisty ich udział w latach 2012-2022



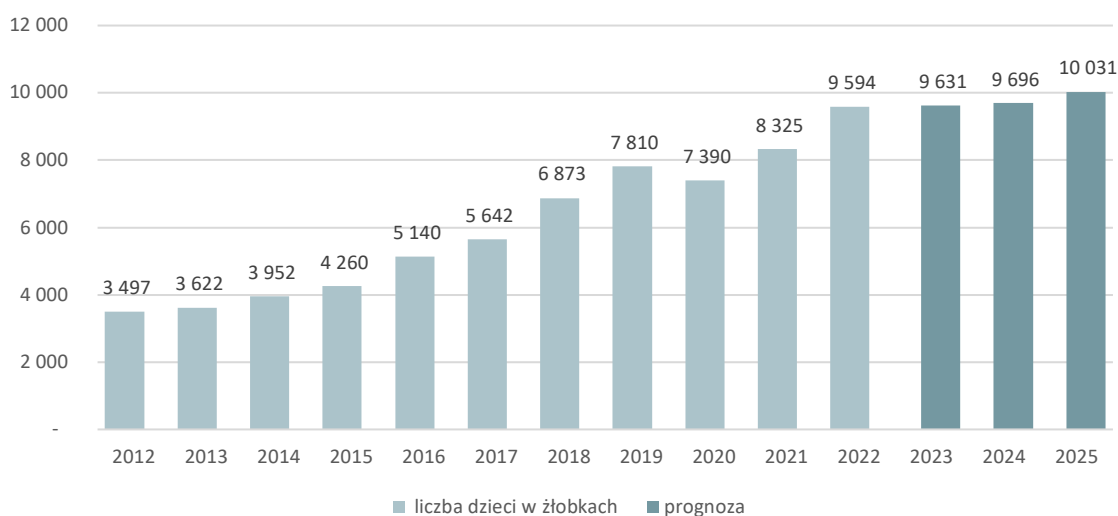
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Wyznaczona funkcja trendu liniowego opisuje w 94,75% ($R^2=0,9475$) zmienność badanego przeze mnie zjawiska (odsetka dzieci uczęszczających do żłobków), co świadczy o bardzo dobrym dopasowaniu i daje podstawy do ekstrapolacji tego stabilnego trendu na lata (z korektą wyrazu wolnego z uwagi na lepsze dopasowanie do ostatniej historycznej wartości).

¹²² W dalszej perspektywie również należy spodziewać się przyrostów odsetka dzieci uczęszczających do żłobków, który, przy zachowaniu obecnej dynamiki, wynieść może w 2035 roku 26,78% dzieci w wieku od 0 do 2 lat objętych opieką żłobkową w województwie łódzkim.

Oczywiście na faktyczną wartość prognozowanego zjawiska będzie w dużym stopniu oddziaływać ewentualnie zmieniająca się polityka rodzinna i demograficzna, gdyż modyfikacje w tym obszarze mogą znacząco zakłócać uzyskane wyniki. W moich analizach abstrahuję od tego rodzaju wpływów, jestem jednak jednocześnie świadoma, iż zmiana zasad dotyczących wsparcia rodziców dzieci do lat 3, na przykład poprzez wydłużenie okresu na jaki udzielany jest zasiłek rodzicielski, znacząco może wpływać na uzyskane przeze mnie wyniki. Jednocześnie obecne cele zarówno polityki unijnej jak i krajowej jasno określają pożądany kierunek rozwoju, jakim jest systematyczne zwiększanie dostępności miejsc w żłobkach. Zakładając więc utrzymanie trendów obecnej polityki ucieleśnionych w liniowej funkcji trendu widocznej na Rysunek 87 oraz wykorzystując prognozę GUS dotyczącą liczby dzieci w danej grupie wiekowej, można wyliczyć, że w 2025 roku liczba korzystających z miejsc opieki dla dzieci do lat 3 zwiększy się w stosunku do 2022 roku w województwie łódzkim o około 437 osób.

Rysunek 88. Prognozowana i historyczna liczba dzieci uczęszczających do żłobków w latach 2012-2025 w województwie łódzkim



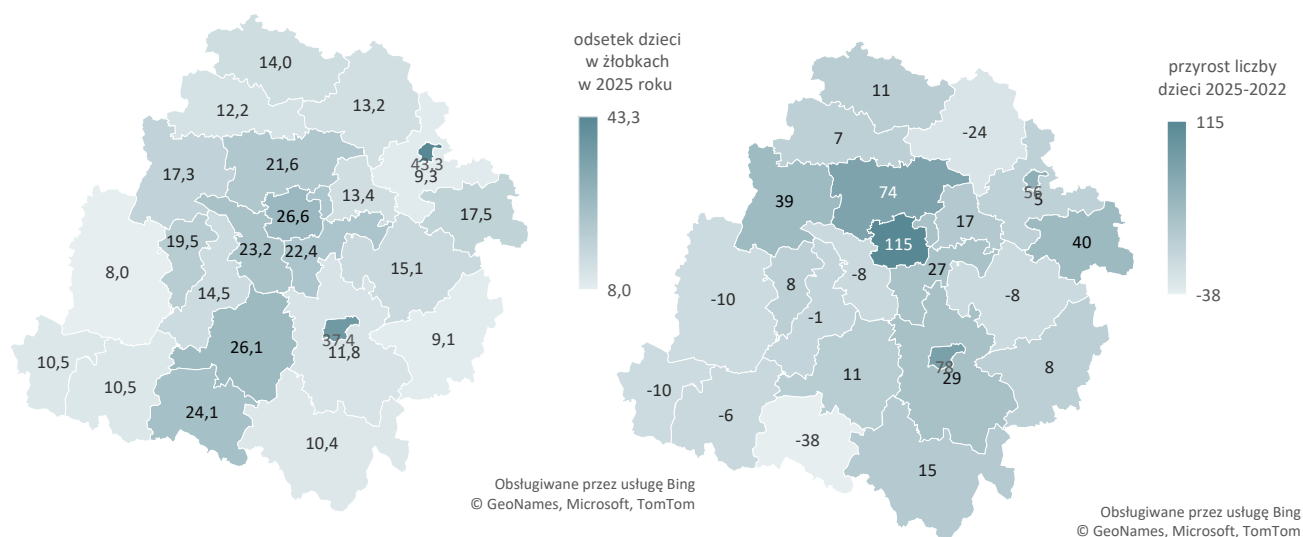
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Zmiany w perspektywie prognozowanych 3 lat, choć nie wydają się znaczące, to wymagać będą intensywnego wysiłku ze strony władz gminnych. Przyrost liczby dzieci objętych opieką żłobkową charakteryzował się będzie rosnącą dynamiką. Z prognozy wynika, że pierwsza nadwyżka w stosunku do 2022 roku liczby dzieci w żłobkach w województwie łódzkim nie będzie wysoka i wyniesie łącznie 37 dzieci, natomiast w kolejnym niemal się podwoi, aby w 2025 roku wynieść już o 335 więcej dzieci niż w 2024 roku. Należy się spodziewać

utrzymania w kolejnej dekadzie wzrostu dynamiki przyrostów nowych użytkowników usług opiekuńczych dla analizowanej najmłodszej grupy mieszkańców województwa, szczególnie wobec wpływu, jaki pandemia COVID-19 mogła mieć na model.

Jak już wspomniałam do 2025 roku przybędzie łącznie około 437 użytkowników usług opieki żłobkowej. Dla takiej populacji konieczne będzie utworzenie odpowiedniej liczby miejsc w instytucjach sprawujących opiekę nad dziećmi do lat 3 (żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych). Przyjmując minimalne zatrudnienie, tj. 1 opiekuna na 8 dzieci (limit wyznaczony prawem), można stwierdzić, że do 2025 roku powinno przybyć co najmniej 55 opiekunów dzieci do lat 3 w województwie łódzkim. Jest to znacznie zaniżony szacunek, gdyż zakładając konieczność utrzymania ciągłości pracy oraz zapewnienie 10 godzin opieki (maksymalny wymiar czasu opieki nad dzieckiem w żłobku oddziale żłobkowym i klubie dziecięcym) konieczne będzie zwiększenie tego minimalnego zatrudnienia. Ponadto liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna zmniejsza się do 5 w przypadku, gdy mają oni pod opieką dziecko wymagające szczególnej opieki, dziecko z niepełnosprawnością lub dziecko poniżej 1 roku życia. W podjęciu decyzji przez władze gminne dotyczące zwiększania zatrudnienia i rozbudowy istniejącej infrastruktury żłobkowej lub też tworzeniu nowej, pomocą mogą prognozy w układzie gminnym (które mogą zostać włączone do elektronicznej wersji narzędzia, przy założeniu jednak, że przy tak dużym stopniu dezagregacji należy brać pod uwagę znaczący błąd takich prognoz) oraz powiatowym, które prezentuję na poniższym rysunku (Rysunek 89).

Rysunek 89. Prognozowany* odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci objętych tą opieką w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)



* modele stanowiące podstawę oszacowań dla poszczególnych powiatów stanowią załącznik nr 1 do pracy.
 Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Prognozy wyznaczone dla powiatów charakteryzują się znacznym zróżnicowaniem, prowadzącym do wniosku o spodziewanym nierównomiernym rozkładzie w 2025 roku udziału osób objętych opieką nad dziećmi do lat 3 na terenie województwa łódzkiego (podobnie jak to ma miejsce teraz). Miasta na prawach powiatu (Łódź, Skierniewice i Piotrków Trybunalski) notować będą wzrosty udziałów oznaczające, że co najmniej jedno na czworo dzieci do lat trzech zamieszkujące ich teren uczęszczać będzie do żłobka. Powiaty okalające większe ośrodki miejskie odczuwać będą mniejsze zapotrzebowanie na miejsca opieki, co szczególnie widoczne będzie w przypadku powiatu sieradzkiego ($R^2=96\%$ dla regresji, w której wartość dla województwa była zmienną wiodącą, dla powiatu - naśladującą). Na ich terenie w 2025 roku maksymalnie 1 na 10 mieszkańców do lat 3 wymagać będzie takiej usługi, podczas gdy w mieście Piotrków Trybunalski ($R^2=91\%$) co trzecie dziecko objęte zostanie opieką żłobkową, natomiast w Skierniewicach ($R^2=95\%$) niemal co drugie. Stolica województwa ($R^2=98\%$) nie odnotuje tak znaczącej dynamiki przyrostu udziałów liczby dzieci objętych opieką żłobkową, jednak w przeciwieństwie do pozostałych miast na prawach powiatu z terenu województwa łódzkiego powiaty ją okalające (tworzące wspólnie z Łodzią Miejski Obszar Funkcjonalny

Ośrodka Wojewódzkiego - Łodzi¹²³) osiągać będą niemal równie wysokie udziały jak Łódź. Wyjątkiem będzie powiat brzeziński, w którym udział dzieci uczęszczających do żłobka wzrośnie w 2025 roku zaledwie do 13,4% populacji osób do lat 3.

To, co kluczowe z punktu widzenia prowadzenia polityki społecznej i podejmowanych w jej ramach decyzji inwestycyjnych, to rzeczywista liczba miejsc opieki żłobkowej jakie powinny powstać w ciągu najbliższych 3 lat (Rysunek 89). Pozwala ona na ocenę w oparciu o zmiany demograficzne rzeczywistego zapotrzebowania na nowe miejsca opieki żłobkowej. W tym przypadku zdecydowanym liderem jest Łódź, dla której prognozuje się wzrost liczby użytkowników opieki żłobkowej o około 115. Na drugim miejscu znalazł się Piotrków Trybunalski z prognozowaną liczbą nowych użytkowników omawianej usługi w 2025 roku na poziomie 78, na trzecim zaś miejscu uplasował się Zgierz, w którym liczba osób objętych opieką nad dziećmi do lat 3 wzrośnie o około 74 osoby. W zupełnie innej sytuacji znajdą się w 2025 roku powiaty granicy południowo-zachodniej województwa łódzkiego, dla których prognozuje się spadki zapotrzebowania na nowe miejsca opieki. Największy odnotuje powiat pajęczański ($R^2=92\%$), którego liczba mieszkańców w wieku od 0 do 2 lat korzystająca ze żłobków obniży się o około 38 osób. Liczbę dzieci odnoszę bezpośrednio do liczby miejsc uznając wzrost liczby użytkowników za równoznaczny z koniecznością zabezpieczenia dla nich liczby miejsc w tej samej wielkości. Nie mogę natomiast na podstawie dostępnych danych określić jak wiele z nich (miejsc) musi dopiero powstać, gdyż brak jest danych na temat podaży miejsc opieki nad dziećmi do lat 3. Biorąc jednak pod uwagę gestora tych usług oraz znacznie lepszą wiedzę samorządów lokalnych na temat zasobów jakim dysponują na swoim terenie, sama liczba o jaką wzrośnie grupa użytkowników usług opieki nad dziećmi do lat 3 wydaje się być wystarczająca do podjęcia adekwatnych i efektywnych z punktu widzenia polityki regionu decyzji.

Tabela 7. Obraz narzędzia dla usług żłobkowych (widok Excela)

¹²³ MOF ośrodka wojewódzkiego obejmuje Łódź oraz miasta i gminy z powiatów: pabianickiego, zgierskiego, łódzkiego wschodniego i brzezińskiego (Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030, s.95)

3.4.1.2 Wychowanie przedszkolne

Zgodnie z analizą przedstawianą w rozdziale II wychowanie przedszkolne uległo znacznemu upowszechnieniu w ciągu ostatnich 10 lat (2011-2021) obejmując coraz to młodsze grupy wiekowe. W 2021 roku w województwie łódzkim do przedszkola uczęszczało 91,4% dzieci w wieku od 3 do 6 lat, natomiast w 2022 roku odsetek ten wzrósł do 97,8%. Jak już wcześniej wskazałam, co najmniej dwie zmienne znacząco różnicują omawianą populację korzystających z wychowania przedszkolnego – wiek oraz miejsce zamieszkania. Starsze grupy wiekowe, a szczególnie sześciolatki z uwagi na obowiązek odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego częściej stanowią odbiorców omawianych usług niż ich młodszy koledzy - np. 101,2% sześciolatków zamieszkujących na terenie Polski objętych było w 2022 roku wychowaniem przedszkolnym, podczas gdy w grupie dzieci w wieku 3-4 lata udział ten wynosił zaledwie 89,4%. W województwie łódzkim w 2021 roku 97,2% sześciolatków uczęszczało do przedszkoli, natomiast w 2022 było to już 101,2%. Ta nadreprezentacja wynikać może co najmniej z dwóch łączących się ze sobą powodów – populacja dzieci sześciolatków jest większa niż odnotowują to krajowe statystyki ze względu na wojnę w Ukrainie, w wyniku której do Polski i województwa łódzkiego przybyła znaczna liczba uchodźców z dziećmi w wieku przedszkolnym¹²⁴ oraz z możliwości korzystania z placówek ulokowanych na terenie województwa łódzkiego dzieci zamieszkujących tereny innych, przede wszystkim ościennych województw. Obydwie więc przyczyny łączą się z niedoszacowaniem populacji generalnej uprawnionej do korzystania z wychowania przedszkolnego.

Z uwagi na wspomniane powyżej zróżnicowanie oraz wyniki testów przeprowadzonych dla poszczególnych grup wiekowych szacowanie zapotrzebowania na usługi wychowania przedszkolnego przebiegało w dwóch etapach z zastosowaniem odrębnych metod:

1. dla dzieci 3-5 lat prognozy wojewódzkie wyznaczono za pomocą funkcji trendu liniowego i prognozowania analogowego w przypadku powiatów;
2. dla dzieci 6-latków bazowałam na prognozach ludnościowych GUS dla poszczególnych roczników wieku i średniej ważonej opartej o wartości odsetka użytkowników

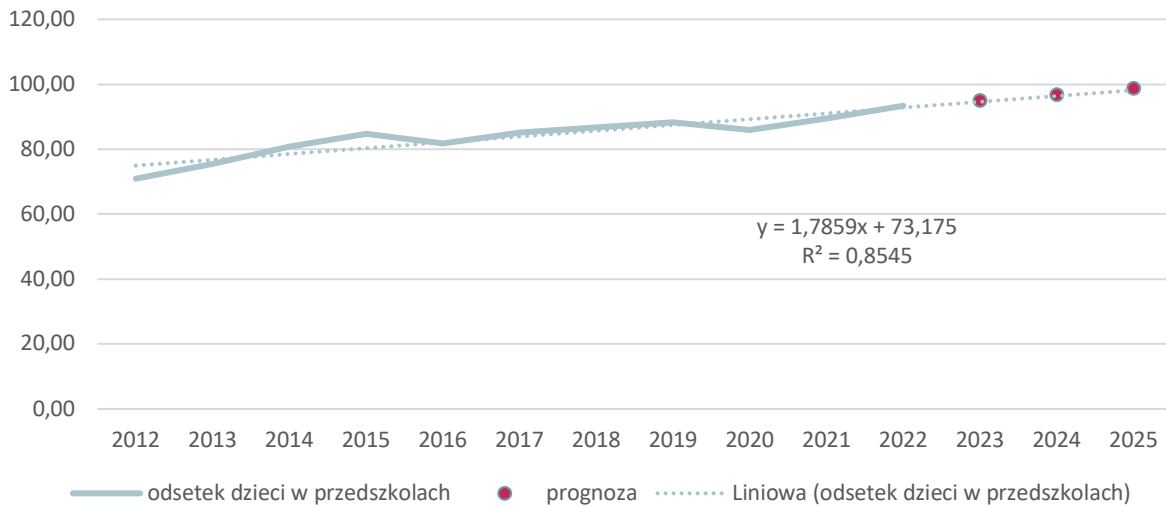
¹²⁴ Zgodnie z przepisami dzieci z Ukrainy przyjmowane są do przedszkoli na tych samych zasadach co polscy obywatele (system oświaty zrównuje uchodźców z obywatelami polskimi). W praktyce gmina ma obowiązek zapewnienia im miejsca oraz warunków do korzystania z wychowania przedszkolnego oraz do spełniania obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 31 ust. 8 ustawy Prawo Oświatowe). Jednocześnie do ludności gminy nie są zaliczani imigranci przebywający w Polsce czasowo, zatem dzieci uchodźców nie były ujmowane w liczbie ludności podawanej przez GUS. Te dwie przesłanki wyjaśniają nadwyżkę odnotowaną w 2022 roku w populacji użytkowników usług wychowania przedszkolnego w wieku 6 lat.

placówek wychowania przedszkolnego z 2021 i 2022 roku. W związku z obowiązkiem odbycia rocznego przygotowania przedszkolnego należałoby przyjąć 100% poziom upowszechnienia, jednakże dane wskazują na istnienie znacznych różnicowań zarówno w przekroju terytorialnym jak i czasowym. W 2022 roku z uwagi na napływ uchodźców z Ukrainy wzrosła liczba dzieci uczęszczających do przedszkoli i zakładam, że część tej napływowej populacji pozostanie na terenie Polski również w nadchodzących latach. Rok 2021 stanowił natomiast punkt odniesienia znamionujący względną stabilizację w zakresie korzystania z usług społecznych po okresie pandemii COVID-19. W efekcie przyjął, iż w kolejnych 3 latach utrzymywał się będzie średni poziom uczestnictwa w wychowaniu przedszkolnym z dwóch wskazanych lat, tj. 2021 i 2022 roku. Dla 2021 przyjął wagę 40%, a dla 2022 wagę 60%. W kolejnych latach założył utrzymanie się proporcji na tym samym poziomie.

Uzyskane w ramach wymienionych dwóch etapów wyniki zsumowałam i w efekcie narzędzie prezentuje dane dotyczące wychowania przedszkolnego dla trzech grup wiekowych: 1) 3-5 lat, 6 lat oraz 3-6 lat.

Dla młodszych dzieci (3-5 lat) od roku 2017/2018 samorzady muszą zapewnić miejsca w przedszkolach, ale tylko jeśli rodzice o to zawnioskują (a ci nie mają obowiązku umieszczenia dzieci w przedszkolach). W praktyce więc gmina nie ma podstaw do przyjęcia zapotrzebowania na poziomie 100% i stoi zazwyczaj przed dylematem dotyczącą faktycznej liczby dzieci w wieku 3-5 lat dla jakiej przygotować musi miejsca w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i publicznych innych form wychowania przedszkolnego. Wyniki prognozy dla dzieci w wieku 3-5 lat wskazują, na dalszy przyrost odsetka dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, którego spodziewany poziom osiągnie w 2025 roku 98,7%.

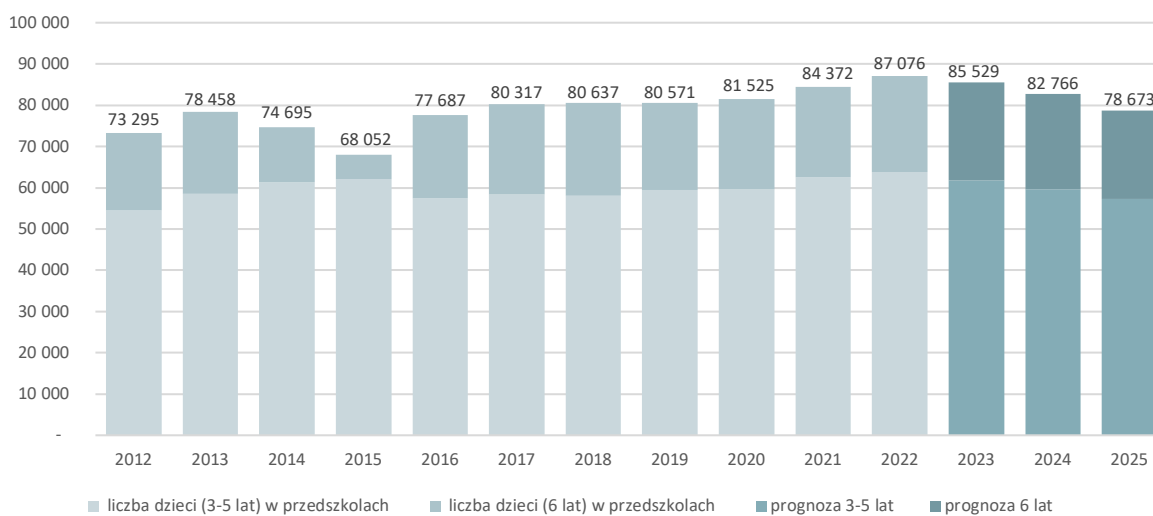
Rysunek 90. Prognoza odsetka dzieci objętych opieką w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i publicznych innych form wychowania przedszkolnego do 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz rzeczywisty ich udział w latach 2012-2022



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Wyznaczona funkcja trendu liniowego opisuje w 85,45% ($R^2=0,8545$) zmienność badanego przeze mnie zjawiska (odsetka dzieci uczęszczających do przedszkoli w wieku 3-5 lat), co podobnie jak miało to miejsce w przypadku żłobków świadczy o bardzo dobrym dopasowaniu i daje podstawy do ekstrapolacji tego stabilnego trendu na lata objęte analizą (2023-2025). Zakładając utrzymanie się polityki zarówno unijnej jak i krajowej należy spodziewać się utrzymania stymulacji rozwoju tej formy usług, co umożliwi gminom jej świadczenie zarówno w odpowiedniej skali jak i na odpowiednim poziomie. W efekcie w 2025 roku należy się spodziewać wysokiego upowszechnienia wychowania przedszkolnego w analizowanej grupie wiekowej (blisko 98,7% dzieci od 3 do 5 lat korzystać będzie z przedszkoli) przy jednoczesnym realnym spadku bezwzględnej liczby korzystających o blisko 6,5 tys. w skali całego województwa łódzkiego. Odsetek dzieci 6 letnich w ciągu prognozowanych 3 lat podlegał będzie nieznacznym wahaniom, aby w 2025 roku osiągnąć poziom 100% upowszechnienia przedszkolnego.

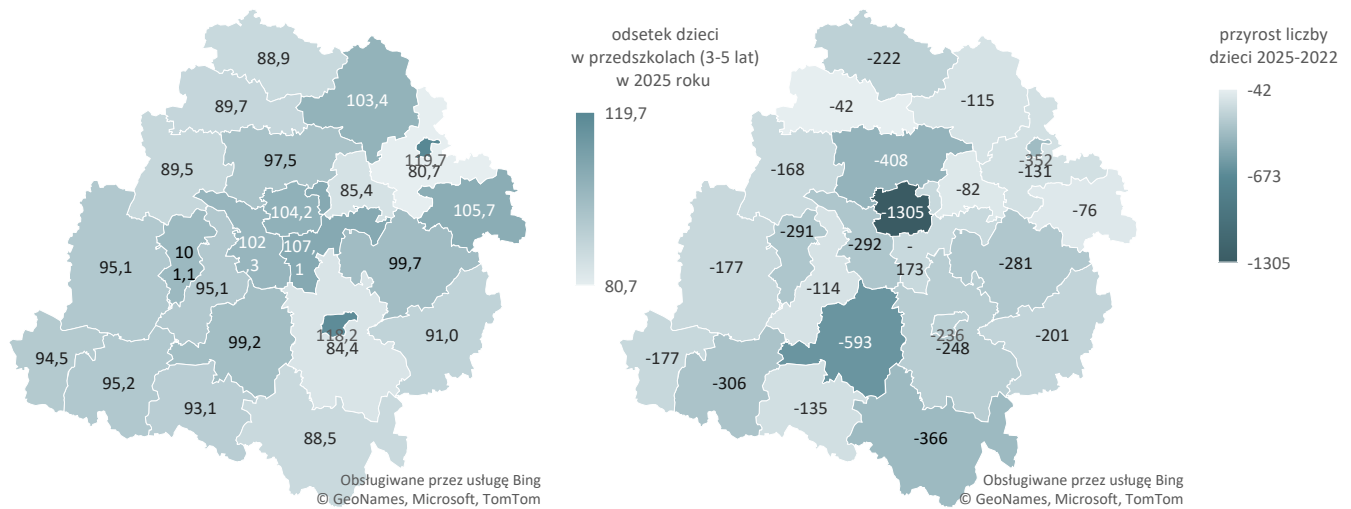
Rysunek 91. Prognozowana i historyczna łączna (i w podziale na wyróżnione grupy wiekowe – 3-5 i 6 lat) liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2012-2025 województwie łódzkim



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS, publikacji GUS pn. Oświata i Wychowanie w roku szkolnym 2012/2013 do 2019/2020 oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Z uwagi na malejącą populację dzieci w wieku od 3 do 5 lat w województwie łódzkim od 2023 roku obserwować będziemy systematyczny spadek liczby użytkowników usług wychowania przedszkolnego o utrwalonym trendzie. Co rok ubywać będzie około 2 tys. dzieci z przedszkoli w analizowanej grupie wiekowej czego nie zrównoważy populacja sześciolatków. Ich również będzie ubywać choć w nieco wolniejszym tempie – w przypadku tej grupy wiekowej liczba użytkowników placówek wychowania przedszkolnego w 2025 roku zmniejszy się o około 1,9 tys. w stosunku do 2022 roku. W województwie łódzkim w 2025 roku łączna liczba dzieci uczęszczająca do przedszkoli zmniejszy się więc o ponad 8,7 tys. co oznacza jednoczesny spadek zapotrzebowania m.in. na pracę opiekunów. Zakładając średnią liczbę 13 użytkowników placówek wychowania przedszkolnego przypadających na jednego nauczyciela (w przeliczeniu na pełne etaty) notowaną na tym poziomie zarówno w 2020 jaki i 2021 roku zatrudnienie może zostać zredukowane o około 625 osób. Dane te sugerują konieczność przemyślenia polityki rozwoju omawianej formy usług w poszczególnych gminach z uwzględnieniem ich specyficznej sytuacji i położenia.

Rysunek 92. Prognozowany* odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci objętych tą opieką w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)



* modele stanowiące podstawę oszacowań dla poszczególnych powiatów stanowią załącznik nr 1 do pracy.

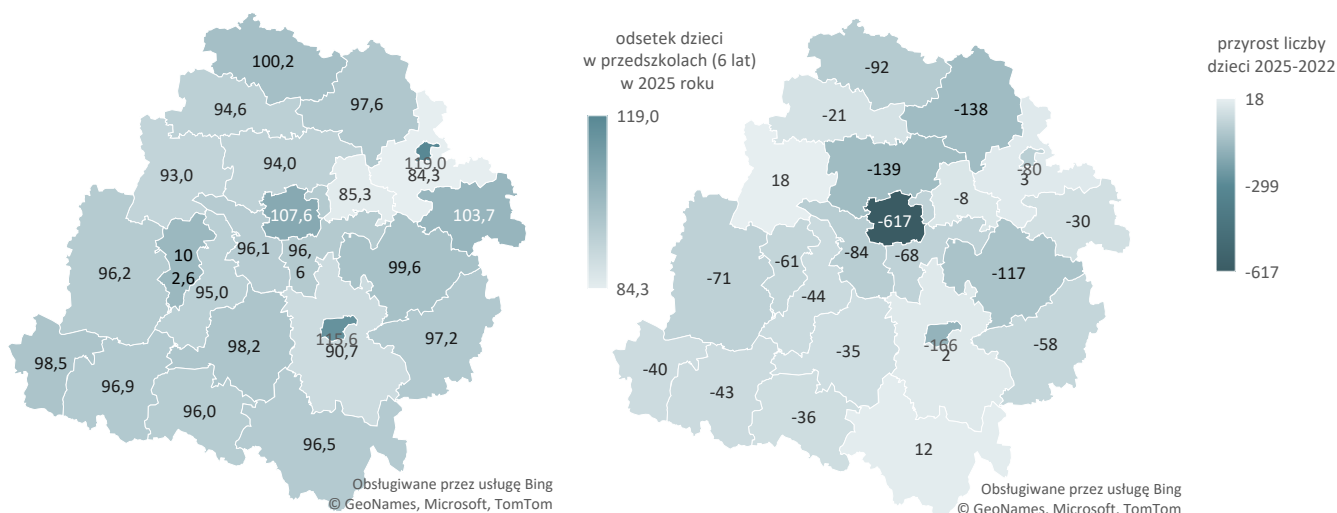
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Różnice w prognozowanych na 2025 rok odsetkach upowszechnienia wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3-5 lat sięgają w przypadku niektórych powiatów niemal 40%. Większość z nich wyjaśnić można omawianą tendencją do umieszczania dzieci w przedszkolach usytuowanych w okolicy miejsca pracy rodziców, a nie w miejscu zamieszkania (w sytuacji podejmowania zatrudnienia poza miejscem zamieszkania) oraz przekonaniem o wyższej jakości opieki świadczonej przez przedszkola z terenów miejskich (szerzej piszę o tych zjawiskach w podrozdziale 2.1.2 Wychowanie przedszkolne). Potwierdza to sytuacja miast na prawach powiatu, z których w większości nadwyżka odsetka dzieci w przedszkolach równoważona jest niskim poziomem upowszechnienia wychowania przedszkolnego w powiatach okalających. W mieście Skierniewice ($R^2=87\%$) prognozowany na 2025 rok odsetek dzieci w placówkach wychowania przedszkolnego w grupie dzieci od 3 do 5 lat wyniesie 119,7%, podczas gdy w okalającym je powiecie skierniewickim ($R^2=37\%$) upowszechnienie wychowania przedszkolnego prognozowane jest na poziomie 80,7% (niski R^2 każe z ostrożnością podejść do tej wartości, choć obserwacja wartości historycznych nie wyklucza tego scenariusza). Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku Piotrkowa Trybunalskiego ($R^2=81\%$), w którym miasto spodziewać się może w 2025 roku 118,2% odsetka dzieci w wieku od 3 do 5 lat uczęszczających do przedszkola, podczas gdy sąsiadujący z nim

powiat piotrkowski ($R^2=95\%$) odnotuje analogiczny odsetek na poziomie 84,4%. W Łodzi ($R^2=93\%$) ta tendencja, podobnie jak miało to miejsce w przypadku żłobków, nie jest tak widoczna, gdyż okalające ją powiaty również osiągają ponad 100% odsetki użytkowników usług wychowania przedszkolnego. Wyjątek stanowi powiat brzeziński ($R^2=97\%$) z udziałem na poziomie 85,4% równoważący w większości nadwyżki całego obszaru metropolitalnego Łodzi. Wzrastającym poziomom upowszechniania przedszkolnego w grupie dzieci od 3 do 5 lat towarzyszyć będą nominalne spadki liczby dzieci w przedszkolach. Zjawisko to dotyczyć będzie wszystkich powiatów województwa łódzkiego, ale w sposób szczególny wpłynie na Łódź, dla której w 2025 roku prognozuje się spadek liczby dzieci w przedszkolach o około 1,3 tys. osób w wieku od 3 do 5 lat w stosunku do 2022 roku. Znaczące spadki odczuje też powiat bełchatowski (o około 593 osoby), zgierski (o około 408 osób), radomszczański (o około 366 osób) i wieluński (o około 306 osób). Najmniejsze spadki liczby dzieci uczęszczających do przedszkola odnotuje powiat łęczycki (o około 42 dzieci) i rawski (o około 76 osób).

Podobne tendencje widoczne będą w przypadku dzieci sześciolletnich, choć z uwagi na obowiązek odbycia przez nie rocznego przygotowania przedszkolnego odsetki upowszechnienia dla większości powiatów będą w 2025 roku nieco wyższe.

Rysunek 93. Prognozowany odsetek dzieci w wieku 6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci objętych tą opieką w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Najwyższe odsetki upowszechnienia przedszkolnego wśród sześciolatków odnotowywane będą w miastach na prawach powiatu – Skierniewicach (119%), Piotrkowie Trybunalskim (116,6%) i Łodzi (107,6%). Miasta te stanowią niezmiennie zaplecze dla ościennych powiatów, dla których odsetki te są odpowiednio niższe – np. 84,3% upowszechnienie sześciolatków z powiatu skierniewickiego okalającego równoważy nadwyżkę odnotowywaną w sąsiadującym mieście na prawach powiatu Skierniewicach. Stolica województwa odnotuje najwyższy spadek nominalnej liczby sześciolatków uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego – w 2025 roku populacja ta zmniejszy się o około 617 dzieci. Łącznie do przedszkoli w Łodzi 2025 roku uczęszczać będzie o prawie 2 tys. mniej wszystkich dzieci (w wieku od 3 do 6 lat). Pomimo powszechnej tendencji spadkowej nie wszystkie powiaty województwa łódzkiego odnotują je w 2025 roku. Powiat poddębicki, radomszczański, piotrkowski i skierniewicki odczuwać będą nieznaczne wzrosty liczby sześciolatków uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego.

Wykorzystywane przeze mnie dane dotyczące ludności oraz prognozy demograficzne jednoznacznie wskazują na postępujący proces depopulacji regionu. Choć mierzony odsetkiem udział dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym rośnie i jest wysoki w wielu powiatach, to bezwzględna łączna liczba dzieci (3-6 lat) korzystających z tych usług będzie z każdym kolejnym rokiem malała. Omawiana sytuacja wskazuje na konieczność planowania rozwoju usług w oparciu o analizy wykraczające poza obszar poszczególnych gmin i konieczność podejmowania badań zapotrzebowania na usługi uwzględniających zarówno prognozy demograficzne, jak i położenie geograficzne wraz z wiążącymi się z nimi sytuacją społeczną i gospodarczą. Ponadto prognozowane dla przedszkoli zmiany przy jednoczesnej niewystarczającej liczbie miejsc opieki żłobkowej wskazują na potencjalny model rozwiązania polegający na przekształcaniu dotychczasowych przedszkoli w żłobki lub inne formy opieki nad dziećmi do lat 3. Umożliwiłoby to efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury i co najważniejsze, doprowadziłoby do zachowania potencjału ludzkiego, jaki stanowią osoby od lat świadczące na wysokim poziomie usługi opieki przedszkolnej.

Tabela 8. Obraz narzędzia dla usług wychowania przedszkolnego (widok Excela)

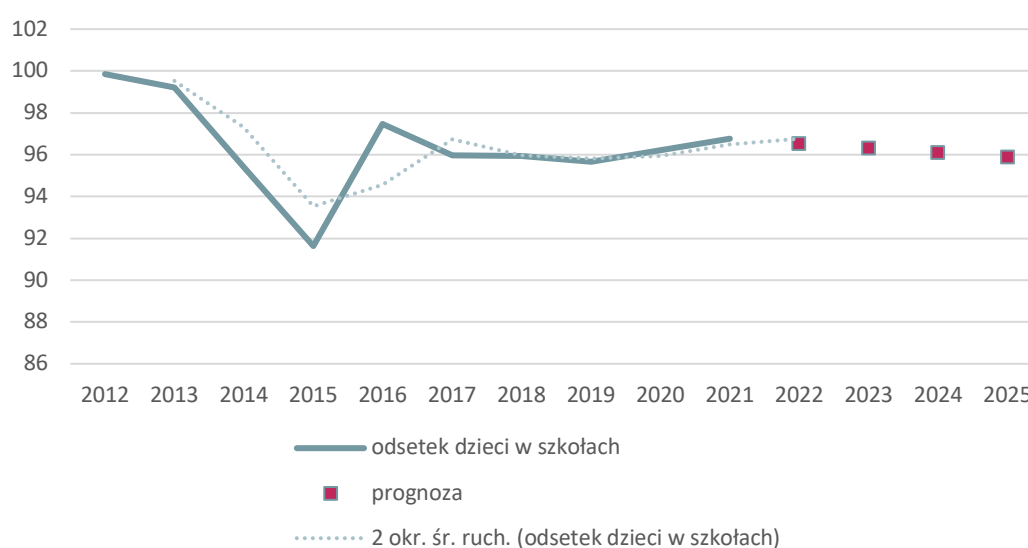
6 lat																									
Prognozy ostateczne (po korekcie wojewódzkiej) i wartości historyczne																									
Lodzkie	Powiat bełchowski	Powiat kutno	Powiat łaski	Powiat łęczycki	Powiat łowicki	Powiat łódzki	Powiat opoczynski	Powiat pabianowski	Powiat pajęczański	Powiat piotrkowski	Powiat poddębny	Powiat radomski	Powiat rawski	Powiat sieradzki	Powiat skierniewicki	Powiat tomaszowski	Powiat wieluński	Powiat wierszowski	Powiat zduńskieludzki	Powiat zgierski	Powiat brzeziński	Powiat m. Łódź	Powiat m. Pioletki	Powiat m. Skierniewice	
2012	18805																								
2013	19906																								
2014	13426																								
2015	6031																								
2016	20211																								
2017	21972																								
2018	22581																								
2019	21050																								
2020	21981	1130	836	478	413	691	747	655	1106	456	845	341	891	489	1061	348	1087	693	394	630	1430	272	5697	747	546
2021	21781	1141	812	395	420	699	786	706	1120	466	816	325	881	456	1062	352	1084	691	421	601	1613	227	5505	682	521
2022	23338	1148	843	469	408	767	808	769	1170	485	876	390	959	511	1105	349	1142	704	455	656	1584	274	6120	762	584
2023	23777	1214	867	517	456	750	795	766	1148	484	938	391	992	523	1150	372	1134	747	470	699	1643	272	6212	693	544
2024	23101	1203	852	452	398	725	806	769	1178	434	916	357	1029	523	1106	362	1111	666	434	698	1571	268	6052	655	536
2025	21426	1113	752	424	387	629	740	711	1086	449	878	408	971	481	1034	352	1026	661	415	595	1445	266	5503	595	504
-1912	-35	-92	-44	-21	-138	-68	-58	-84	-36	2	18	12	-30	-71	3	-117	-43	-40	-61	-139	-8	-617	-166	-80	
Liczba bez korekty wojewódzkiej																									
2012	18805																								
2013	19906																								
2014	13426																								
2015	6031																								
2016	20211																								
2017	21972																								
2018	22581																								
2019	21050																								
2020	21981	1130	836	478	413	691	747	655	1107	456	845	341	891	489	1062	348	1087	693	394	630	1431	272	5698	747	546
2021	21781	1141	812	395	420	699	786	706	1120	466	816	325	881	456	1062	352	1084	691	421	601	1613	227	5506	682	521
2022	23338	1148	844	469	408	767	808	769	1171	485	877	390	959	511	1106	349	1143	704	455	656	1585	274	6122	762	584
2023	23777	1214	867	516	456	750	794	765	1147	483	938	391	991	523	1149	372	1134	747	469	699	1642	272	6210	693	544
2024	23101	1202	852	452	398	724	805	769	1177	434	915	356	1029	523	1106	362	1111	666	434	698	1570	268	6050	655	536
2025	21426	1111	751	424	387	628	739	710	1084	448	877	407	969	480	1032	352	1024	660	415	594	1443	265	5494	594	503
Liczba ludności 6 lat																									
2012	23485	1140	887	459	514	791	762	803	1128	564	1015	392	1140	521	1160	404	1197	768	434	707	1618	295	5502	766	518
2013	24296	1252	905	519	514	763	767	848	1165	538	1075	385	1197	512	1220	431	1256	798	452	706	1612	304	5777	791	509
2014	25967	1290	965	529	520	845	819	1015	1211	550	1082	448	1244	552	1287	460	1391	822	483	739	1718	330	6295	813	559
2015	26361	1328	942	477	518	858	872	919	1211	482	1030	409	1234	557	1317	446	1358	892	520	755	1904	345	6554	867	566
2016	25142	1334	874	497	467	843	780	892	1144	490	1013	429	1070	514	1224	433	1299	817	487	742	1820	358	6272	768	575
2017	24279	1266	911	476	519	777	767	806	1158	507	990	439	1064	556	1202	419	1175	748	446	682	1644	322	6143	713	549
2018	23720	1228	857	490	463	785	773	840	1181	501	974	413	1072	540	1132	437	1213	780	368	702	1649	330	5716	743	533
2019	22249	1189	789	459	449	785	687	760	1079	451	950	391	972	517	1116	402	1062	737	414	630	1559	266	5438	660	487
2020	22897	1183	861	521	438	726	785	699	1176	475	984	371	981	485	1114	411	1137	722	419	646	1586	326	5636	709	506
2021	22408	1180	833	417	432	728	847	744	1188	510	924	352	936	466	1106	415	1135	721	443	609	1790	274	5294	620	444
2022	23061	1162	832	493	437	780	823	783	1208	495	956	418	984	481	1148	415	1127	723	455	629	1656	317	5606	645	488
2023	23872	1239	868	544	480	770	827	790	1197	507	1038	421	1031	508	1195	441	1145	772	479	685	1757	320	5797	603	458
2024	23046	1223	848	476	422	741	831	789	1223	450	1007	383	1064	502	1149	429	1111	686	439	678	1664	313	5604	564	450
2025	21429	1132	749	446	409	643	765	730	1128	467	967	438	1005	463	1073	417	1028	681	421	579	1535	311	5105	514	423
-1 632																									
Odsetek użytkowników usług																									
2012	80,1																								
2013	81,9																								
2014	51,7																								
2015	22,9																								
2016	80,4																								
2017	90,5																								
2018	95,2																								
2019	94,6																								
2020	96,0	95,5	97,1	91,7	94,3	95,2	95,2	93,7	94,1	96,0	85,9	91,9	90,8	100,8	95,3	84,7	95,6	96,0	94,0	97,5	90,2	83,4	101,1	105,4	107,9
2021	97,2	96,7	97,5	94,7	97,2	96,0	92,8	94,9	94,3	91,4	88,3	92,3	94,1	97,9	96,0	84,8	95,5	95,8	95,0	98,7	90,1	82,8	104,0	110,0	117,3
2022	101,2	98,8	101,4	95,1	93,4	98,3	98,2	96,9	98,0	91,7	93,3	97,5	106,2	96,3	84,1	101,4	97,4	100,0	104,3	95,7	86,4	109,2	118,1	119,7	
2023	99,6	98,0	99,8	94,9	94,9	97,4	96,0	96,9	95,9	95,4	90,3	92,9	96,1	102,9	96,2	84,4	99,0	96,8	98,0	102,1	93,5	85,0	107,1	114,9	118,7
2024	100,2	98,3	100,5	95,0	94,3	97,7	96,9	97,4	96,3	96,4	90,9	93,1	96,7	104,2	96,2	84,3	100,0	97,0	98,8	103,0	94,4	85,5	108,0	116,2	119,1
2025	100,0	98,2	100,2	95,0	94,6	97,6	96,6	97,2	96,1	96,0	90,7	93,0	96,5	103,7	96,2	84,3	99,6	96,9	98,5	102,6	94,0	85,3	107,6	115,6	119,0

3-6 lat (suma)																									
Prognozy ostateczne (po korekcie wojewódzkiej) i wartości historyczne																									
Lodzkie	Powiat bełcki	Powiat kutno	Powiat łaski	Powiat łączyc	Powiat łowicki	Powiat łódzki	Powiat opocz	Powiat pabiar	Powiat pajęcz	Powiat piotrk	Powiat poddę	Powiat radom	Powiat rawski	Powiat sierad	Powiat skiern	Powiat tomas	Powiat wielur	Powiat wieru	Powiat zduńsk	Powiat zgierski	Powiat brzezi	Powiat m. Łódź	Powiat m. Plo	Powiat m. Ski	
2 012	73 295																								
2 013	78 458																								
2 014	74 695																								
2 015	68 052																								
2 016	77 687																								
2 017	80 317																								
2 018	80 637																								
2 019	80 571																								
2 020	81 525	4 241	2 722	1 647	1 451	2 689	2 847	2 395	4 187	1 622	2 937	1 200	3 150	1 794	3 861	1 234	3 992	2 550	1 492	2 328	5 606	937	21 915	2 648	2 082
2 021	84 372	4 387	2 872	1 684	1 504	2 794	2 988	2 616	4 332	1 690	3 031	1 309	3 326	1 853	3 991	1 315	4 062	2 616	1 606	2 389	5 864	953	22 460	2 647	2 084
2 022	87 076	4 504	2 952	1 746	1 515	2 831	3 051	2 707	4 398	1 742	3 142	1 420	3 531	1 953	4 080	1 374	4 112	2 667	1 681	2 461	5 922	1 025	23 330	2 783	2 149
2 023	85 529	4 440	2 849	1 765	1 530	2 794	3 065	2 689	4 390	1 726	3 241	1 387	3 499	2 002	4 128	1 345	4 142	2 598	1 614	2 458	5 891	1 000	22 493	2 512	1 970
2 024	82 766	4 225	2 810	1 671	1 487	2 710	2 975	2 603	4 302	1 642	3 091	1 326	3 403	1 929	4 004	1 304	3 964	2 480	1 528	2 308	5 663	981	22 061	2 458	1 841
2 025	78 673	3 876	2 638	1 587	1 453	2 577	2 810	2 448	4 022	1 571	2 897	1 270	3 177	1 847	3 832	1 246	3 715	2 318	1 464	2 109	5 375	935	21 408	2 380	1 717

3.4.1.3 Szkolnictwo podstawowe

Analiza danych historycznych przedstawiona w rozdziale II obrazowała tendencję do obniżania się liczby dzieci uczęszczających do szkół podstawowych związaną z postępującym procesem depopulacji. Wprawdzie w wyniku przeprowadzonej reformy w 2017 roku liczba dzieci w szkołach podstawowych znacznie wzrosła, jednak był to okresowy przyrost wynikający ze zwiększenia liczby lat nauki na podstawowym poziomie edukacji. W 2021 roku w województwie łódzkim wskaźnik skolaryzacji wyniósł 96,6% co świadczy o wysokiej powszechności nauczania, jednak nie osiągnęła ona 100% pomimo, że istnieje w Polsce zarówno obowiązek szkolny jak i obowiązek nauki. Ta rozbieżność wynika najprawdopodobniej z migracji wewnątrz krajowych jak i zagranicznych oraz z coraz większego rozpowszechnienia edukacji domowej. Prognoza wyznaczona za pomocą funkcji trendu liniowego nie opisywała zmienności stopnia skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych w wystarczającym stopniu przede wszystkim z uwagi na zmiany jakie nastąpiły w prawie w wyniku reformy likwidującej gimnazja (widoczne na Rysunek 94 załamanie w 2015 roku). W konsekwencji zasadnym byłoby wykorzystanie danych dopiero za te lata, dla których wpływ reformy nie był już widoczny jednak taki szereg czasowy był zbyt krótki do wyznaczenia predykcji.

Rysunek 94. Prognoza poziomu skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych do 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz rzeczywisty ich udział w latach 2012-2022



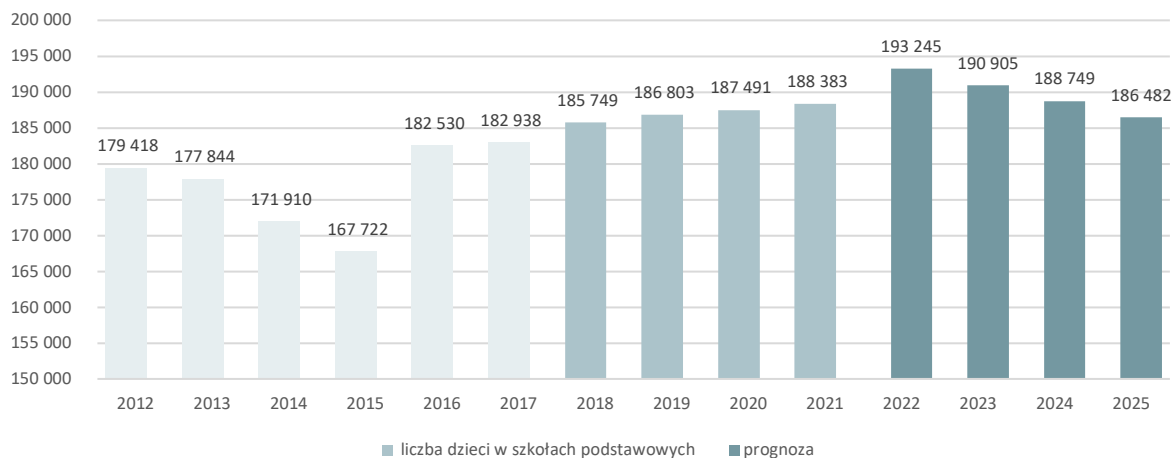
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Brak podstaw do wyznaczania prognoz w oparciu o model ekonometryczny skłonił mnie do poszukiwania innych rozwiązań możliwych do zastosowania w przypadku danych dotyczących szkolnictwa podstawowego. Z uwagi na specyfikę skolaryzacji wiążącą się z prawem nakazującym wszystkim osobom z populacji 7-15 lat odbywanie obowiązku szkolnego zjawisko to daje się dość dobrze ekstrapolować na podstawie średniej (powiązanie prognozy z demografią jest najsilniejsze spośród analizowanych przeze mnie usług). Problemem mogą być jednak zdarzenia wpływające na znaczne zmiany populacji, których przykładem jest wojna w Ukrainie. W przypadku wychowania przedszkolnego zjawisko to zostało uchwycone w danych za 2022 roku, natomiast w przypadku szkół z uwagi na brak informacji za 2022 rok dotyczącej skolaryzacji (zostaną one opublikowane przez GUS dopiero 1 grudnia 2023 roku) konieczne stało się opracowanie metody pozwalającej na uwzględnienie nadwyżki uczniów ukraińskich. W efekcie prognozę oparłam o średnią arytmetyczną liczby dzieci uczęszczających do szkół obliczoną na podstawie czterech ostatnich najmniej obciążonych wpływem reformy edukacji obserwacji (lata 2018-2021), do której dodałam liczbę dzieci uchodźców z Ukrainy jaka uczęszczała do szkół podstawowych na koniec roku szkolnego 2022/23¹²⁵.

Wyniki prognozy upowszechnienia edukacji podstawowej przeprowadzone w oparciu o powyższą procedurę wskazują, na spodziewany wzrost liczby dzieci uczęszczających do szkół na terenie województwa łódzkiego w kolejnych czterech prognozowanych latach (od 2022 do 2025 roku). Dzieci uchodźcy z Ukrainy w znacznym stopniu równoważyć będą spadki populacji osób zobowiązanych do nauki w szkole podstawowej wynikające z trendów demograficznych warunkowanych odnotowywaną w Polsce malejącą liczbą urodzeń. W efekcie w 2024 roku w województwie łódzkim spodziewać się można liczby uczniów szkół podstawowych na poziomie odnotowywanym w 2021 rok.

¹²⁵ Informacja na temat liczby uczniów uchodźców z Ukrainy publikowana jest na portalu *Otwarte dane* przez Ministerstwo Edukacji i Nauki. Pobrane dane prezentowały stan na 26 czerwca 2023 roku.

Rysunek 95. Prognozowana i historyczna liczba dzieci uczęszczających do szkół podstawowych w latach 2012-2025 w województwie łódzkim

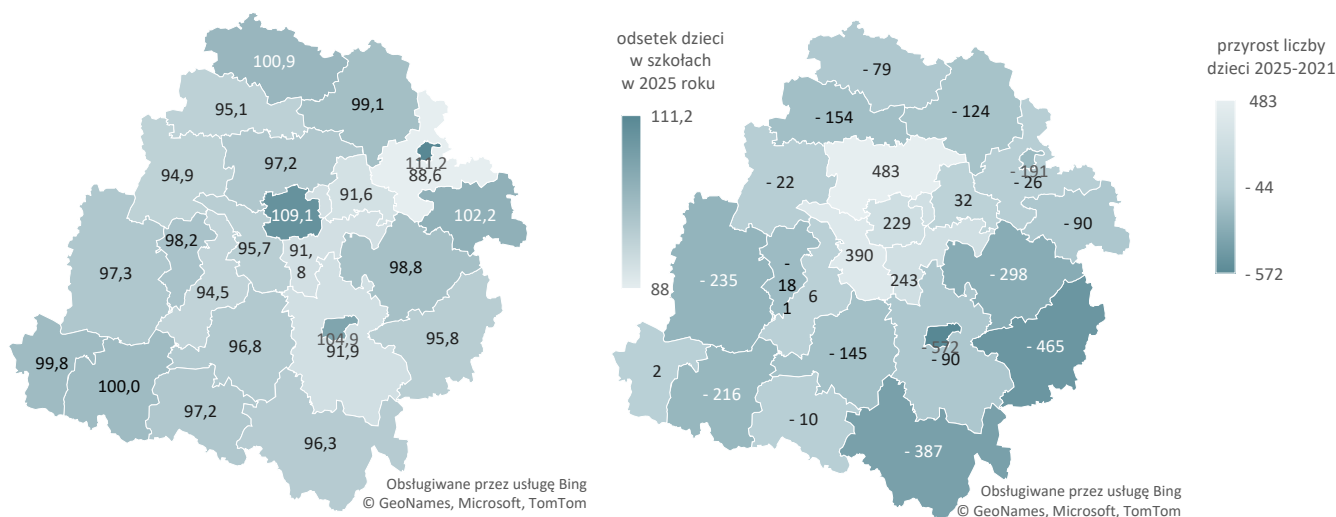


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Zakładając utrzymanie się stabilnej polityki w zakresie szkolnictwa oraz brak znaczącego odpływu dzieci uchodźców z Ukrainy, odnotowywać będziemy zmienność współczynnika skolaryzacji i okresowy wzrost nominalnej liczby uczniów. Po nim (znaczącym wzroście liczby dzieci w 2022 roku) roku następować będzie systematyczny spadek osób uczęszczających do szkół podstawowych adekwatny do utrwalonych trendów demograficznych. Średnioroczne tempo tego spadku wyniesie 1% dla prognozowanych 4 lat – 2022-2025. Oznacza to średni nominalny ubytek uczniów szkół podstawowych na poziomie ponad 2 tys. osób rocznie. Przyczyną będzie oczywiście malejąca populacja osób w wieku szkolnym. W województwie łódzkim w 2025 roku łączna liczba dzieci uczęszczająca do szkół wyniesie 186,5 tys. uczniów, co jednak oznacza spadek w stosunku do 2021 roku na poziomie 1,9 tys. uczniów. Naturalnym efektem spadku liczby uczniów będzie spadek zapotrzebowania na nauczycieli, choć biorąc pod uwagę m.in. rozwój edukacji włączającej oraz zapotrzebowanie systemu na nauczycieli wspomagających pożądanym kierunkiem polityki edukacyjnej byłoby podnoszenie poziomu zatrudnienia. Wzrost liczby nauczycieli miałby szanse przełożyć się na wzrost jakości kształcenia, jednak wymagałoby to znaczącego zwiększenia nakładów finansowych przeznaczanych na edukację w przeliczeniu na jednego ucznia. Przyjmując, że poziom zatrudnienia w szkołach podstawowych utrzyma się na dotychczasowym poziomie (wg danych

GUS za rok szkolny 2021/22 był to 1 nauczyciel na około 11 dzieci) spodziewać się można spadku o 173 etaty¹²⁶.

Rysunek 96. Prognozowany współczynnik skolaryzacji brutto w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci uczęszczających do szkół podstawowych w 2025 roku w stosunku do 2021 roku (w liczbach bezwzględnych)*



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku użytkowników żłobków i przedszkoli, odsetek dzieci uczęszczających do szkół podstawowych wykazuje istotną dyspersję. Zaobserwowaną prawidłowością w przypadku wszystkich analizowanych usług powszechnych jest wysoki współczynnik ich upowszechnienia w miastach przy jednoczesnych obserwowanych niższych wartościach na wsiach. Największy – 111,2% poziom skolaryzacji brutto odnotuje w 2025 roku miasto Skierniewice, co wytłumaczyć można tendencją mieszkańców powiatu skierniewickiego do posyłania dzieci do szkół zlokalizowanych na terenie miasta. Łódź osiągnie 109,1% poziom skolaryzacji brutto w 2025 roku, jednak odbędzie się to częściowo kosztem powiatów z nią sąsiadujących, dla których poziom tego wskaźnika osiągnie wartości poniżej średniej dla województwa łódzkiego (łódzki wschodni – 91,8%, brzeziński 91,6%, pabianicki 95,7% i zgierski 97,2%). Poza miastami na prawach powiatu wysoki współczynnik

¹²⁶ Obliczeń dokonałam na podstawie danych zawartych w publikacji GUS pn. *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022*, zgodnie z którymi na jednego nauczyciela w przeliczeniu na pełne etaty w Polsce przypadało 11 uczniów. Wskaźnik ten jest nieco zaniżony z uwagi m.in. na szkolnictwo specjalne w którym na jednego nauczyciela przypadało 3 uczniów. W grupie dzieci i młodzieży w roku szkolnym 2021/22 na jednego nauczyciela przypadało 12 uczniów szkół podstawowych.

skolaryzacji na poziomie wyższym niż średnia województwa w 2025 roku odnotuje powiat wysunięty najbardziej na wschód (w kierunku Warszawy), tj. powiat rawski – 102,2%. W 2025 roku powiaty województwa łódzkiego będą już odczuwały nominalne spadki liczby uczniów w szkołach podstawowych w stosunku do 2021 roku. Znaczącym wyjątkiem będzie Miejski Obszar Funkcjonalny Ośrodka Wojewódzkiego – Łodzi (MOF Łódź), dla którego łączny wzrost liczby uczniów szkół podstawowych wyniesie blisko 1,4 tys. osób. Będzie to efekt związany z najwyższym napływem uchodźców z Ukrainy do szkół w MOF Łodzi – 61% tej napływowej populacji uczniów szkół podstawowych w województwie łódzkim wybrało szkoły położone na terenie powiatu zgierskiego, pabianickiego, łódzkiego wschodniego, brzezińskiego lub Łodzi. Najwyższe spadki liczby osób uczęszczających do szkół podstawowych w 2025 roku w stosunku do roku 2021 odczuje miasto na prawach powiatu Piotrków Trybunalski (-572 osoby) oraz powiat opoczyński (-465 uczniów) i radomszczański (-387 uczniów).

Z przeprowadzonej analizy wynika, że napływ dzieci uchodźców z Ukrainy przyczyni się do odroczenia spadku populacji uczniów szkół podstawowych. Procesy demograficzne charakterystyczne dla Polski wskazują, iż byłby on znacznie szybszy i znaczący, niż ma to obecnie miejsce. Warto też zauważyć, że gminy oddalone znacznie od większych ośrodków miejskich, są mniej narażone na wahania wynikające z nagłych zdarzeń i „migracji edukacyjnej”. W efekcie w swojej polityce edukacyjnej opierać się mogą o demografię i naturalny w związku z obserwowanymi na tym polu zmianami spadek liczby uczniów. W dłuższej perspektywie jednak wszystkie powiaty odczuwać będą spadki liczby uczniów (o różnym natężeniu) co postawi samorządy lokalne w sytuacji wymagającej decyzji dotyczącej kierunku w jakim podążać powinna ich polityka edukacyjna. Gminy dysponują bowiem infrastrukturą szkolną dopasowaną do znacznie większej liczby użytkowników i zatrudniają kadre, której przyszłość zawodowa może stać się niepewna. Wprawdzie już w 2022 roku szkoły mierzyły się z nadmiarowym względem zapotrzebowania odpływem nauczycieli (w skali kraju z zawodu odeszło w przeliczeniu na pełne etaty prawie 6,5 tys. osób¹²⁷) (GUS 2023) jednak doprowadziło to do niepożądanego wzrostu wskaźnika do niemal 12 uczniów przypadających na jednego nauczyciela w szkole podstawowej. Nie jest to korzystny kierunek z uwagi na konieczność podnoszenia jakości kształcenia podstawowego, na który wpływ ma między

¹²⁷ Zgodnie z danymi zamieszczonymi przez GUS w tablicach XLS pn. Edukacja w roku szkolnym 2022/2023 (wyniki wstępne, Tablica 7. Nauczyciele a (w przeliczeniu na etaty) według typu szkoły) w roku szkolnym 2021/22 w Polsce w szkołach podstawowych pracowało 271 257 nauczycieli, natomiast w roku szkolnym 2022/23 było to 264 780 osób. Tym samym wskaźnik liczby uczniów przypadających na jednego nauczyciela obliczony na podstawie danych GUS zbliżył się do 12 osób na jednego nauczyciela w szkole podstawowej.

innymi liczbą nauczycieli. Samorządy staną przed ważną decyzją dotyczącą zachowania kadry o wieloletnim doświadczeniu i wysokich kompetencjach, gdyż wyzwaniem dla współczesnej szkoły jakim jest dbałość o podmiotowość uczniów i uczennic oraz podnoszenie ich kondycji psychofizycznej wymagała będzie znacznego wsparcia ze strony wykwalifikowanej kadry. Szczególnie istotne będzie zachowanie zasobów wspierających podnoszenie jakości kształcenia w poszczególnych gminach i całym województwie z uwagi na istnienie znaczących dysproporcji w tym obszarze pomiędzy regionami. W badaniach konwergencji (Kusideł 2013) współczynnik sigma-dywergencji, w obszarze edukacji dla województw był ujemny, co oznacza nierówności wojewódzkie pod względem edukacji mierzonej dla osób w wieku od 7 do 24 lat (Kusideł 2013), a brak beta-konwergencji wskazuje na spodziewane dalsze pogłębianie się nierówności pomiędzy regionami. W efekcie tam, gdzie notuje się niskie wartości współczynnika skolaryzacji czy innych miar mających wpływ na edukację, spodziewać się można utrzymania bądź nawet pogłębiania niekorzystnych zjawisk mających wpływ na jakość kształcenia. Wartość edukacji w procesie tworzenia kapitału ludzkiego jest fundamentalna, a jej wpływ na potencjał rozwojowy poszczególnych jednostek terytorialnych i ich spójność społeczną będzie tym większy im bardziej będzie ona zdolna do podmiotowego traktowania ucznia i tworzenia spersonalizowanych, indywidualnych metod pracy z uczniem (IBE 2013). Realizacja takiego modelu edukacji powiedzie się tylko w przypadku świadomego prowadzenia polityki społecznej i edukacyjnej ukierunkowanej m.in. na wzmocnienie zasobów kadry nauczycielskiej i zachowania jej wysokiego potencjału rozwojowego.

Tabela 9. Obraz narzędzia dla usług szkolnictwa podstawowego (widok Excela)

3.4.2 Usługi specjalistyczne

Zgodnie z opisanymi założeniami pracy do specjalistycznych usług społecznych przyporządkowałam usługi wsparcia rodziny (asystenturę rodzinną, placówki wsparcia dziennego i rodziny wspierające) oraz systemu pieczy zastępczej (rodziny zastępcze, placówki opiekuńczo-wychowawcze, regionalne ośrodki opiekuńczo-terapeutyczne, interwencyjne ośrodki preadopcyjne, rodziny pomocowe) przewidziane Ustawą WRSPZ. Nie wszystkie z nich oferowane są na terenie województwa łódzkiego, a szczegółowe zróżnicowania przestrzenne ich występowania zawarłam w rozdziale drugim. To, co istotne dla dalszych prac i opracowywanego narzędzia, to brak na terenie województwa łódzkiego regionalnego ośrodka opiekuńczo-terapeutycznego i obecność tylko jednego interwencyjnego ośrodka preadopcyjnego. W związku z wdrażaniem idei deinstytucjonalizacji i łączącymi się nią nowymi przepisami prawa, tworzenie nowych instytucji jest w zasadzie niemożliwe, a więc tego rodzaju nowe ośrodki nie powstaną już na terenie województwa łódzkiego.

3.4.2.1 Wsparcie rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze

Praca z rodziną przeżywającą trudności opiekuńczo-wychowawcze to zadanie powierzone przede wszystkim samorządom gminnym. Sposób w jaki gminy radzą sobie z tym zadaniem oraz skala wsparcia jaką świadczą została przeze mnie opisana w rozdziale drugim, z którego m.in. wynika brak szerszego wykorzystywania instrumentu w postaci rodzin wspierających. Przyczyny braku rozpowszechnienia tej formy usługi nie zostały szerzej zbadane, jednak pewną wskazówką może być brak możliwości ich wynagradzania (rodzinom wspierającym przysługuje tylko zwrot kosztów pomocy) oraz ich umiejscowienie w systemie. Z uwagi na znikomy udział tej formy pomocy w systemie nie wykonałam dla tej usługi prognoz zapotrzebowania. Generalnie najważniejszymi problemami jakie pojawiają się w obszarze prognozowania usług wsparcia rodziny są małe liczebności podmiotów je świadczących oraz liczne uwarunkowania o charakterze lokalnym i prawnym oddziaływujące na skalę ich wdrażania. W efekcie wykonanie szacunków w oparciu o metody statystyczne okazało się w ich przypadku niezasadne, a jedynym rozwiązaniem było oparcie analiz o wytyczne eksperckie. Poza rodzinami wspierającymi znaczącą trudność w przygotowaniu prognoz zidentyfikowałam też w przypadku placówek wsparcia dziennego stanowiących ważny mechanizm pomocy rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze w zakresie opieki i wychowania dzieci. Ich rozpowszechnienie jest dość znaczne jednak brakuje odpowiednich

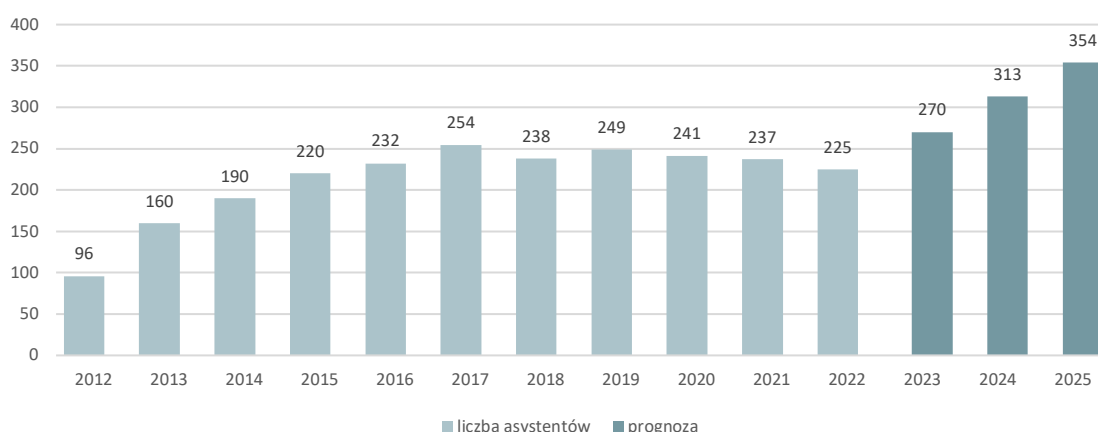
badan lub analiz, które umożliwiłyby określenie docelowej skali świadczenia usług w tej formie. W efekcie w obszarze usług wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze prognozami objęłam jedynie asystenturę rodzinną. Stanowi ona główne narzędzie pracy z rodziną, dla którego określenie zapotrzebowania wydaje się kluczowe, choć również trudne do przeprowadzenia.

Punktem wyjścia do wyznaczenia skali zapotrzebowania na usługi asystentury rodzinnej stanowiły dane dotyczące liczby rodzin oraz dane demograficzne. Jak wykazałam w rozdziale drugim województwo łódzkie w 2021 roku odnotowało wyższy niż w kraju spadek liczby rodzin wynoszący 11,3% w wyniku, którego na analizowanym obszarze mieszkało 655,6 tys. rodzin, z czego 434,4 tys. z dziećmi. Jednocześnie w województwie w 2021 roku zatrudnionych było 237 asystentów co oznacza, że na jednego asystenta rodziny w województwie łódzkim w 2021 roku przypadało 1,8 tys. rodzin z dziećmi (GUS 2023) i 33 rodziny otrzymujące wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Pierwszą próbę jaką podjęłam było wyznaczanie prognoz w oparciu o te dane – niestety brak opracowań dotyczących przewidywanej liczby rodzin z dziećmi lub też liczby rodzin bezradnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych znacząco utrudniał takie postępowanie. W kolejnym kroku analizie poddałam rozpowszechnienie usługi asystentury rodzinnej w poszczególnych gminach województwa łódzkiego – większość z nich zatrudnia maksymalnie 1 asystenta rodziny (67,8% gmin). Pozostałe gminy zatrudniają albo większą ich liczbę (28 gmin stanowiących 15,8%), albo nie zatrudniają ich wcale (29 gmin stanowiących 16,4%). Tak duża liczba gmin pozbawionych pracy asystenta sprawia, że województwo łódzkie charakteryzuje się najniższą w kraju dostępnością do asystentury rodzinnej wyrażoną wskaźnikiem liczby gmin zatrudniających asystenta rodziny. Pierwszym więc wnioskiem dotyczącym prognozowanego zapotrzebowania na usługi asystenckie jest konieczność analizy sytuacji w tych 29 gminach i rozważenie możliwości zatrudnienia w nich asystenta. Trudno jest jednak ocenić na podstawie istniejących, niekompletnych, danych skalę rzeczywistego zapotrzebowania na te usługi. Ponadto oszacowanie pożądaney liczby asystentów w stosunku do liczby rodzin w Polsce i liczby rodzin otrzymujących wsparcie z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, choć merytorycznie uzasadnione, to statystycznie nie możliwe do wykonania – GUS nie oferuje opracowań dotyczących szacowania liczby tych rodzin. W efekcie prognozy dotyczące asystentury rodzinnej oparłam o informacje pochodzące z grupy eksperckiej zaangażowanej w proces opracowywania złożeń *Strategii rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do*

roku 2030 (z perspektywą do 2035 roku). Grupa ta złożona z naukowców i ekspertów zajmujących się problematyką rodziny i pieczy zastępczej przygotowała listę wskaźników odzwierciedlających pożądane zmiany w omawianym obszarze. W przypadku asystentów rodziny ustalono, iż ich liczba odnosić powinna się do liczby dzieci w wieku od 0 do 17 lat i do 2025 powinna osiągnąć poziom 0,09%, a docelowo w 2035 roku powinna wynosić 0,22%, odsetka asystentów rodziny w liczbie dzieci w wieku 0-17 lata w Polsce. Na potrzeby wspomnianej Strategii obliczono, że w 2019 roku odsetek ten dla całego kraju wynosił 0,05%, podczas gdy w tym samym okresie w województwie łódzkim był on o 0,01 p. proc wyższy. Niestety w kolejnych latach liczba asystentów malała, przez co wskaźnik ten obniżył się do poziomu charakterystycznego do Polski. Wyznaczając prognozy dla województwa łódzkiego za punkt odniesienia przyjęłam wartość wskaźnika z 2022 roku i jego odległość od pożądanego do osiągnięcia w 2025 roku poziomu (0,09%), a następnie przyjęłam równomierny przyrost liczby asystentów w kolejnych trzech latach (2023-2025) w odniesieniu do sytuacji bazowej.

Wykorzystując te założenia można stwierdzić, że w skali województwa łódzkiego realizacja postulatu określającego liczbę asystentów na poziomie 0,09% odsetka asystentów rodziny w liczbie dzieci w wieku od 0 do 17 lat oznacza wzrost ich liczby o 129 osób (a więc o nieco ponad połowę obecnie zatrudnionych na tym stanowisku osób).

Rysunek 97. Prognozowana i historyczna liczba asystentów rodziny w latach 2012-2025 w województwie łódzkim



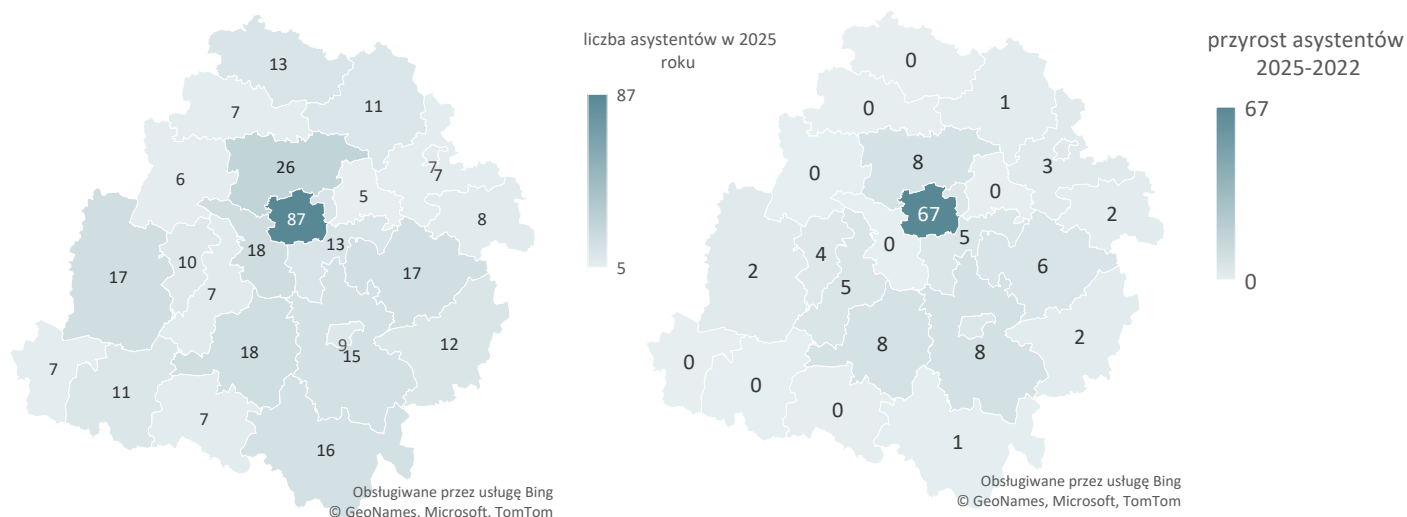
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Tak nakreślony cel wydaje się trudny do realizacji, jednak biorąc pod uwagę przytaczane w rozdziale drugim argumenty dotyczące efektywności tego instrumentu wsparcia samorządy powinny wykorzystać pojawiającą się szansę na finansowanie ze środków unii europejskiej wsparcia zatrudnienia asystentów rodziny. Zgodnie bowiem z założeniami procesu deinstytucjonalizacji, wsparcie rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze poprzez usługi środowiskowe powinno być rozwijane, dzięki czemu zmniejszeniu ulegać będzie liczba osób kierowanych do pieczy zastępczej. W efekcie taka inwestycja uchroni dzieci przed niebezpieczeństwem i traumą związaną z wychowywaniem się poza rodziną pochodzenia, a ponadto przyczyni się do zmniejszenia wydatków na pieczę zastępczą. Gmina bowiem partycypować musi w kosztach utrzymania w niej dzieci, które znacznie przewyższają wydatki związane z usługami wsparcia rodziny pochodzenia. Koszt zatrudnienia jednego asystenta wynosił średnio w 2021 roku 3 638 zł. Kwota ta nie będzie mogła być utrzymana m.in. z uwagi na znaczącą inflację oraz wzrost płacy minimalnej – w lipcu 2023 wzrosła ona do 3 600 zł¹²⁸, a w 2024 planowane jest podniesienie jej poziomu do 4 242 zł w styczniu, a następnie do 4 300 zł w lipcu¹²⁹. Ponadto z przytaczanych już w rozdziale drugim wyników badań nad asystenturą rodzinną w Polsce i województwie łódzkim wynika, że wynagrodzenia stanowią jeden z podstawowych warunków sprzyjających procesowi profesjonalizacji zawodu asystenta rodziny (Krasiejko 2013, s. 265) i jego pensja nie może być ustalana na poziomie minimalnego wynagrodzenia za pracę. Ważnym jest więc utrzymanie pensji asystentów rodziny co najmniej na notowanym w 2021 30% poziomie powyżej tego pułapu, co oznacza, zabezpieczenie środków od lipca 2024 roku w wysokości co najmniej 5 590 na jeden etat. Stanowiło to będzie znaczące wyzwanie szczególnie dla małych gmin województwa łódzkiego, a dodatkowo niektóre z nich zaplanować będą musiały wzrost zatrudnienia na omawianym stanowisku.

¹²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 września 2022 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2023 r. (Dz. U. poz. 1952).

¹²⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2023 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2024 r. (Dz. U. poz. 1893).

Rysunek 98. Prognozowany* liczba asystentów rodziny w 2025 roku w województwie łódzkim oraz zmiana liczby asystentów w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Zgodnie z przewidywaniami największa liczba asystentów funkcjonowała będzie w stolicy województwa – w 2025 w Łodzi pracowało będzie 87 asystentów co oznacza wzrost zatrudnienia na tym stanowisku w stosunku do 2022 roku o 67 osób. Skala tego wzrostu jest znaczna, jednak dająca się wytłumaczyć potrzebami jakie Łódź – jedno z miast o najwyższym odsetku dzieci w pieczy – deklaruje w tym zakresie. W konsekwencji Łódź potrzebowała będzie znaczących środków przekraczających docelowo 400 tys. zł rocznie na dodatkowe etaty (kwota ta będzie wymagała korekty uwzględniającej bieżące wskaźniki inflacji). W pozostałych powiatach prognozowane przyrosty asystentów rodziny nie będą już tak spektakularne i wyniosą od 0 do maksymalnie ośmiu nowo zatrudnionych osób (powiat zgierski i bełchatowski). Dla wszystkich jednak gmin rozwój tej usługi powinien mieć priorytetowe znaczenie, gdyż chcąc obniżyć liczbę dzieci kierowanych do pieczy zastępczej i podnosić bezpieczeństwo i wydolność rodzin pochodzenia, trzeba podejmować pracę z nim w środowisku lokalnym.

Jak już wspomniałam rozwój asystentury rodzinnej w znacznej mierze warunkowany będzie dostępnymi środkami finansowymi. Ponieważ z funduszy krajowych dotacje na omawianą usługę są już marginalne, to jednym źródłem mający realny wpływ na możliwość finansowania

nowych miejsc pracy asystentów są środki unijne. Te gminy, które posiadają zasoby i doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy unijnych na swą działalność zapewne wykorzystają tę szansę, natomiast te z nich, którym takiego doświadczenia brakuje powinny poszukać wsparcia (w tym m.in. w RCPS w Łodzi), aby rzeczywista zmiana w tym zakresie mogła dokonać się na ich terenie. Jak pisałam, w literaturze efektywność omawianej formy wsparcia rozumiana jest szeroko, tj. nie tylko jako efekt w postaci rozwiązania wszystkich problemów rodziny, ale także jako poprawa w jej funkcjonowaniu, poprawa dobrostanu dzieci wychowujących się w rodzinie, wzrost umiejętności i samodzielności rodziny, w tym w rozwiązywaniu trudnych sytuacji. Jest to więc kluczowa usługa dająca dzieciom szansę na bezpieczeństwo i wychowywanie się w środowisku rodzinnym.

Tabela 10. Obraz narzędzia dla usług asystentury rodzinnej (widok Excela)

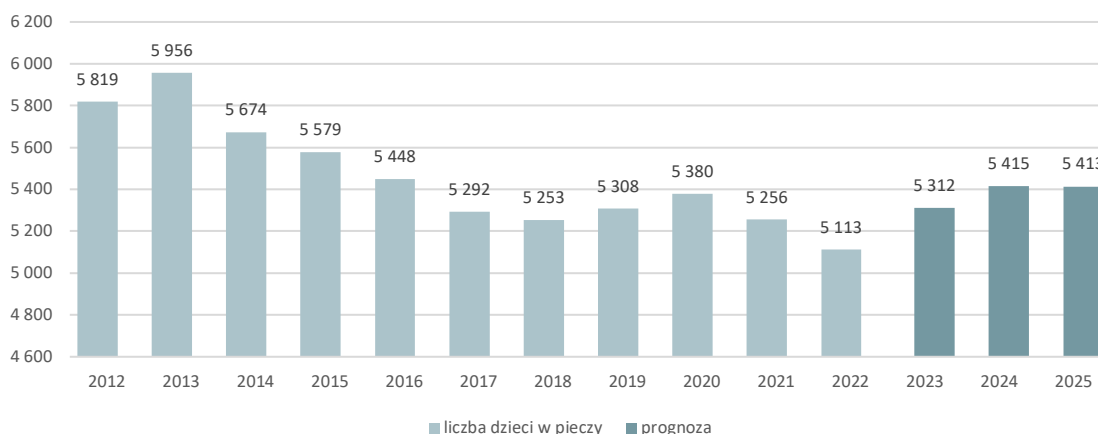
3.4.2.2 *Pieczna zastępcza*

Prognozowanie zapotrzebowania w obszarze usług pieczy zastępczej zostały również oparte na analizie eksperckiej, gdyż zastosowanie metod statystycznych okazało się w ich przypadku niemożliwe (brak wyraźnego trendu, niewielkie liczebności, duże uzależnienie zjawiska od uwarunkowań prawnych i finansowych). W ramach systemu pieczy zastępczej wyróżnia się dwa typy opieki nad dziećmi i młodzieżą – o charakterze instytucjonalnym i rodzinnym, jednak jak wspomniałam w części dotyczącej założeń metodologicznych, do wykonania prognoz posłużyłam się łączną liczbą dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej. Wynikało to z konieczności oszacowania globalnej skali zapotrzebowania i pozostawienia decyzji władzom powiatów odnośnie szybkości i charakterystyki wprowadzanych zmian. Najważniejszą bowiem dla samorządu informacją jest łączna liczba miejsc jaką powinny dysponować. Na tej podstawie powiaty planować mogą konieczne zmiany i podejmować decyzje dotyczące przekształcania form instytucjonalnych (np. w miejsca świadczenia usług środowiskowych) oraz tempa i zakresu rozwoju rodzicielstwa zastępczego. Ponadto opierając się na omówionych w części metodologicznej zagrożeniach związanych z szacowaniem zapotrzebowania przyjąłm, że choć ma ono charakter względnie statyczny to należy je jednak skorygować o przewidywany przez mnie nieznaczny okresowy wzrost odsetka umieszczeń dzieci w pieczy. Istnieją co najmniej dwa argumenty przemawiające za tego rodzaju postępowaniem. Pierwszym jest tzw. „efekt Kamilka” i spodziewany w związku z nim wzrost w 2023 roku decyzji sądów o umieszczenie dzieci poza rodziną. Drugim argumentem jest uruchomienie środków pochodzących z Unii Europejskiej przeznaczonych na rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej. Spodziewam się, że okresowo powiaty tworzyć będą nowe miejsca w pieczy rodzinnej, zachowując jednocześnie dotychczasowy poziom oferty w placówkach o charakterze instytucjonalnym. Tworząc założenia wdrożeniowe procesu deinstytucjonalizacji zakładano konieczność jednoczesnego okresowego utrzymania dwóch systemów pieczy zastępczej, po to by wesprzeć powiaty w jego transformacji. Bez tych dodatkowych pieniędzy samorzady nie byłyby w stanie wyasygnować wystarczających środków koniecznych do rozwoju form rodzinnych. Potrzebne do tego zasoby finansowe konsumowałby bowiem system instytucjonalny. Mam jednocześnie świadomość, iż zmiany w obszarze pieczy zastępczej narażone są na liczne zagrożenia o bardzo zróżnicowanym charakterze. Od uwarunkowań lokalnych (np. związanych z brakiem zasobów czy strategii) przez czynniki ludzkie (np. związane z oporem, porządkiem aksjologicznym) po krajowe uwarunkowania prawne. W moich analizach pomijam je jednak uznając, że ich wpływ z jednej strony jest niemożliwy do przewidzenia, ale z drugiej niwelowany będzie przez silną

presję na tworzenie systemu opartego o formy rodzinne charakteryzujące się wyższą efektywnością od ich instytucjonalnych odpowiedników (Boss i in. 2011; Rutter, O'Connor 2004).

W efekcie, w obliczeniach zakładam wzrost odsetka dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej (przekładającą się na konieczny wzrost liczby miejsc) o 5% w 2023, 3% w 2024 i 1% w roku 2025. W kolejnych latach liczba dzieci i miejsc w pieczy powinna się powoli stabilizować, jednak w określeniu rzeczywistej skali tego procesu pomocna byłaby wszechstronna analiza dotycząca liczby dzieci, których bezpieczeństwo w rodzinie jest zagrożone, a które z różnych powodów nie trafiają do systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej. Ważnym czynnikiem warunkującym zmianę zapotrzebowania na miejsca w pieczy zastępczej będzie też skala rozwoju usług wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze (w tym przede wszystkim asystentury rodzinnej). Zakładając bowiem ich znaczący rozwój docelowo spodziewać się należy spadku liczby dzieci umieszczanych poza rodziną pochodzenia.

Rysunek 99. Prognozowana i historyczna liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w latach 2012-2025 w województwie łódzkim

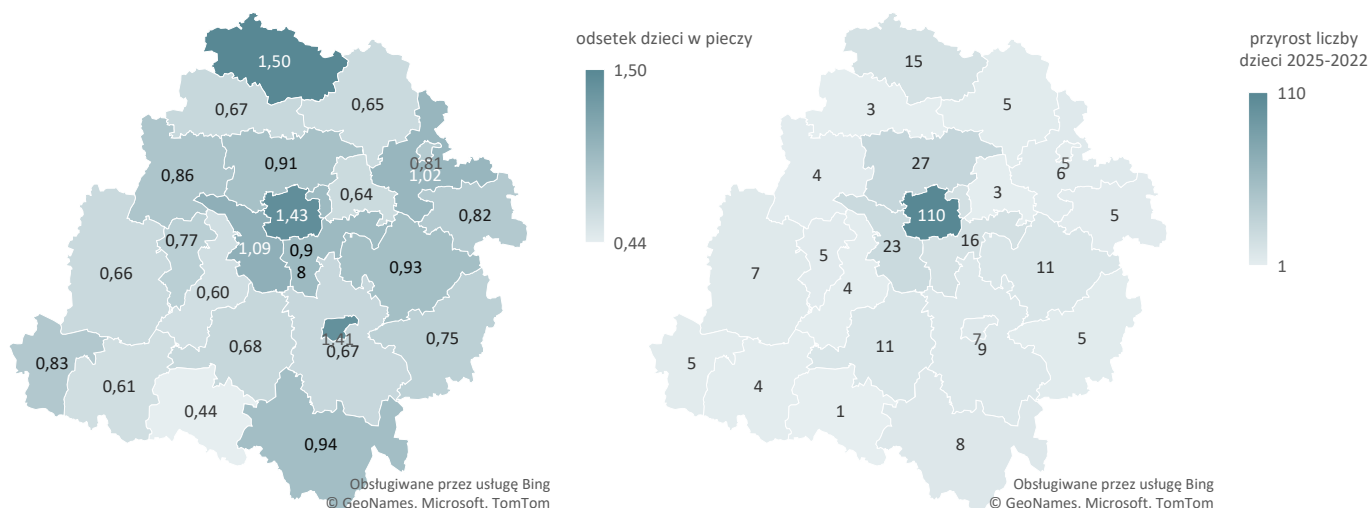


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Przyjęte przeze mnie założenia wskazują na konieczność utworzenia 300 nowych miejsc w systemie pieczy zastępczej, tak aby na koniec 2025 roku było ich co najmniej 5,4 tys. na terenie województwa łódzkiego. Największy w stosunku do 2022 roku wzrost zapotrzebowania na omawianą usługę odnotowany zostanie w 2023 roku, kiedy to liczba dzieci skierowanych do pieczy zastępczej wzrośnie o blisko 200 osób. W kolejnym roku wzrost ten będzie niemal

o połowę mniejszy (o około 103 osoby), aby w ostatnim 2025 zmniejszyć się nieznacznie, bo o około 2 osoby. Planując ofertę w oparciu o te dane należy wziąć pod uwagę sytuację w poszczególnych powiatach dotyczącą struktury pieczy zastępczej oraz możliwości jej rozwoju. Jest to szczególnie istotne w powiatach charakteryzujących się skrajnymi odsetkami dzieci umieszczonych w pieczy – przyjęta przez mnie metoda szacowania „promuje” powiaty dysponujące dużą liczbą miejsc w pieczy zastępczej, czego skutkiem jest prognozowany intensywny ich dalszy rozwój. Może być jednak tak, że powiaty te osiągną maksymalny poziom rozwoju tych usług i nie będą zainteresowane, szczególnie w przypadku rozwoju form o charakterze rodzinnym, przyjmowaniem dzieci spoza swojego terenu. Obecnie jest bowiem tak, że do pałcówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych trafiają osoby zamieszkujące teren innych samorządów, co oczywiście jest przez powiaty kierujące dziećmi finansowane. Jeśli jednak powiaty o mało rozwiniętej strukturze usług pieczy zastępczej podejmą decyzję o rozwoju rodzinnych form tych usług, to może to znacząco wpłynąć na terytorialny rozkład miejsc w pieczy zastępczej.

Rysunek 100. Prognozowany odsetek dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w liczbie dzieci w wieku od 0 do 24 lat w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci uczęszczających w pieczy w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)*



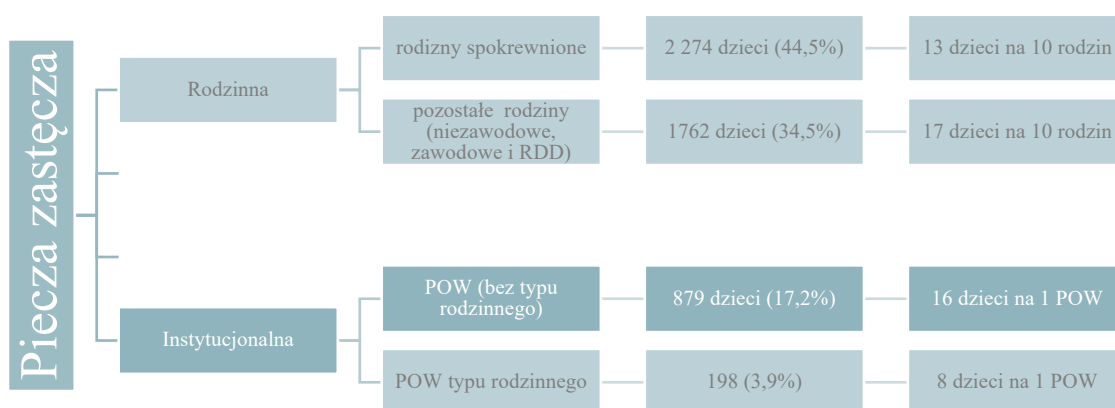
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz publikacji GUS pn. Prognozy ludności na lata 2023-2060.

Opierając się na dotychczasowych trendach i strukturze spodziewać się można, iż najwyższe odsetki dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w stosunku do liczby dzieci w wieku od 0 do 24 lat w 2025 roku odnotuje powiat kutnowski (1,50), miasto łódź (1,43) i miasto Piotrków

Trybunalski (1,41). Przewyższają one znacząco średni poziom tych udziałów odnotowywany dla całego województwa łódzkiego i wynikają z większej liczby podmiotów pieczy zastępczej ulokowanych na ich terenie. Należy bowiem pamiętać, że w praktyce pomocowej dziecko najczęściej umieszczane jest tam, gdzie znajduje się wolne miejsce, i nie zawsze jest to powiat jego zamieszkania. Nominalny przyrost liczby dzieci w pieczy zastępczej obserwowany będzie w 2025 roku na terenie każdego z powiatów województwa łódzkiego. Największy odnotuje stolica województwa, w której do 2025 roku przybędzie około 110 dzieci. Znaczną liczbę dodatkowych miejsc przygotować będzie również powiat zgierski (prognozowany wzrost o około 27 dzieci), pabianicki (prognozowany wzrost o około 23 dzieci) i łódzki wschodni (prognozowany wzrost o około 16 dzieci). Najmniejsze nominale wzrosty liczby dzieci skierowanych do pieczy zastępczej odnotują powiaty pączęcański (wzrost zaledwie o około 1 dziecko) i łęczycki (wzrost wyniesie około 3. dzieci).

Analizując prognozowane zmiany w oparciu o wyzwania procesu deinstytucjonalizacji i jego założenia można oszacować liczbę rodzin zastępczych jaka będzie musiała powstać do 2025 roku, aby zabezpieczyć potrzeby dzieci kierowanych do pieczy zastępczej. W 2022 roku w województwie łódzkim większość dzieci przebywała w rodzinnych formach pieczy zastępczej i uznawanych za typ rodzinny placówkach opiekuńczo-wychowawczych – łącznie 82,8% (Schemat 5).

Schemat 5. Liczba, udział oraz średnia liczba dzieci przebywająca w wyróżnionych formach pieczy zastępczej w 2022 roku w województwie łódzkim



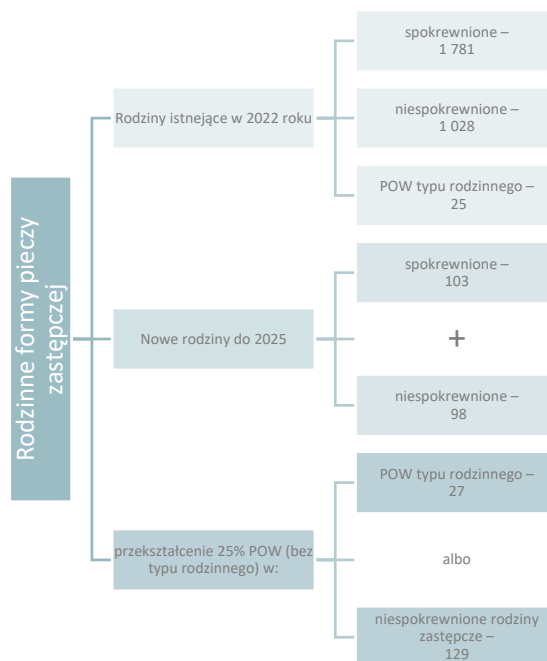
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

W placówkach opiekuńczo-wychowawczych (bez placówek typu rodzinnego) przebywało w 2022 roku w województwie łódzkim 17,2% dzieci umieszczonych poza rodziną pochodzenia. Gdyby chcieć wszystkie te placówki przekształcić w rodziny zastępcze do 2030 roku¹³⁰ to przyjmując średnią dla rodzin zastępczych z wyłączeniem spokrewnionych (w niezawodowych, zawodowych i rodzinnych domach dziecka przeciętnie przebywało 17 dzieci na 10 rodzin w 2022 roku) należałoby utworzyć 517 nowych rodzin i to opierając się na danych za 2022 rok. Oczywiście nie jest to ani możliwe, ani pożądane w tak krótkim czasie i skali. Zakładając jednak, że przekształconych zostanie tylko część placówek w wyniku czego 25% dzieci w nich przebywających w 2022 roku zostałyby umieszczona do 2030 roku w formach rodzinnych pieczy, utworzyć należałoby albo 27 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego albo 129 niespokrewnionych rodzin zastępczych (niezawodowych, zawodowych lub RDD). Zakładając rozwój przede wszystkim rodzinnych form, w latach 2023-2030 w skali całego województwa co roku musiałyby powstawać dodatkowych 16 rodzin niespokrewnionych.

Biorąc natomiast pod uwagę prognozowany wzrost liczby dzieci umieszczonych w systemie pieczy zastępczej (łącznie do 2025 roku prognozuje się wzrost na poziomie 300 dzieci dla całego województwa łódzkiego) powstać musiałyby do 2025 roku dodatkowo 98 rodzin zastępczych niespokrewnionych (zawodowych lub niezawodowych lub rodzinnych domów dziecka) oraz 103 spokrewnione rodziny zastępcze.

¹³⁰ Wartości docelowe wskaźników (w tym określonego na 25% odsetka placówek opiekuńczo-wychowawczych i innych instytucji opieki całodobowej dla dzieci i młodzieży przekształconych w dzienne ośrodki wsparcia rodzin) wyznaczone są na 2027/2030 rok w *Regionalnym planie rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji*.

Schemat 6. Funkcjonujące w 2022 roku rodzinne formy pieczy zastępczej i placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego oraz oszacowanie potrzeb w zakresie tworzenia nowych rodzin zastępczych dla prognozowanego wzrostu w 2025 roku w stosunku do 2022 roku liczby dzieci kierowanych do pieczy zastępczej oraz przekształcenia w wyniku procesu deinstytucjonalizacji 25% placówek opiekuńczo-wychowawczych w formy rodzinne



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze Sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

Sumując te dane należy przewidywać, że aby sprostać wyzwaniom deinstytucjonalizacji oraz prognozowanemu zwiększonemu napływowi dzieci do systemu pieczy w ciągu najbliższych trzech lat (2023-2025) rocznie przybywać powinno średnio 50 niespokrewnionych rodzin zastępczych. Warto zauważyć, że ponad połowa z nich powstać musi w Łodzi, gdyż prognozowany przyrost liczby dzieci do 2025 roku w 1/3 dotyczy stolicy województwa. Ponadto 43% placówek opiekuńczo-wychowawczych (bez typu rodzinnego) w których w 2022 roku przebywało 382 dzieci ulokowana jest na terenie tego miasta. Przyjmując równoliczny przyrost niespokrewnionych rodzin zastępczych dla prognozowanych 3 lat (do 2025) oraz szacowaną 25% skalę przekształceń do 2030 roku placówek opiekuńczo-wychowawczych i tworzenie w ich miejsce rodzin zastępczych, w Łodzi w latach 2023-2025 przybywać powinno średnio rocznie około 29 niespokrewnionych rodzin zastępczych. Wszystkie te szacunki oparłam o średnią liczbę dzieci przebywających w niespokrewnionych rodzinach zastępczych wynoszącą w 2022 roku 17 dzieci na 10 rodzin niezawodowych, zawodowych lub rodzinnych domów dziecka. W sytuacji, gdy powstawać będą przede wszystkim zawodowe rodziny zastępcze lub rodzinne domy dziecka przyrost ich liczby z uwagi na wyższą średnią liczbę

przebywających w nich dzieci będzie mógł być odpowiednio niższy. Co istotne, choć nie najważniejsze, koszty utrzymania dzieci w tych rodzinach również będą odpowiednio niższe niż miałyby to miejsce, gdyby umieścić je w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Opierając się na przedstawionych w rozdziale drugim danych dotyczących kosztów utrzymania dzieci w poszczególnych formach pieczy zastępczej w 2021 roku można zauważyć, że tylko dla 25% dzieci, które zostałyby przeniesione z placówek opiekuńczo-wychowawczych do rodzin zastępczych oszczędność w skali roku wyniosłaby ponad 12,5 mln zł w skali województwa. Średnio utrzymanie dziecka w niespokrewnionej rodzinie zastępczej (niezawodowej, zawodowej lub rodzinnym domu dziecka) wynosiło w 2021 roku 2 383 zł miesięcznie podczas gdy w placówce opiekuńczo-wychowawczej (bez typu rodzinnego) ten średni miesięczny koszt osiągał poziom 7 181 zł. Oczywiście z powodu uśrednienia tych kosztów ostateczne wartości będą się różniły w zależności od rodzaju utworzonych rodzin zastępczych, jednakże nawet w sytuacji, gdy powstałyby wyłącznie zawodowe rodziny zastępcze (najdroższe z rodzinnych form) oszczędności nadal byłyby znaczące i wynosiły ponad 10,2 mln zł. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że kalkulacja kosztów została przeze mnie wykonana w oparciu o dane nie uwzględniające całej skali inflacji i związanych z nią znacznych podwyżek. Co więcej w 2023 roku wzrósł minimalny poziom wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej do 4 100 zł, co w przyszłości przełoży się na adekwatny wzrost kosztów utrzymania tego typu rodzin zastępczych. Jednocześnie należy się spodziewać, że choć wzrosty wydatków odnotowane zostaną w przypadku wszystkich form pieczy zastępczej to proporcje pomiędzy formami rodzinnymi, a instytucjonalnymi nie ulegną znaczącym zmianom. Obecnie średni koszt utrzymania dziecka w rodzinnych formach pieczy stanowi zaledwie 1/3 średniego kosztu utrzymania dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (bez typu rodzinnego) i choć nie powinien to być kluczowy argument przemawiający za rozwojem pieczy o charakterze rodzinnym, to stanowić może wartość dodaną do korzyści płynących ze wspierania najlepszych z punktu widzenia dziecka i jego rozwoju rodzinnych form opieki.

Tabela 11. Obraz narzędzia dla usług pieczy zastępczej (widok Excela)

Prognozy ostateczne (po korekcie wojewódzkiej) i wartości historyczne																									
	Lódzkie	Powiat belchatowski	Powiat kutnowski	Powiat łaski	Powiat łączycycki	Powiat łowicki	Powiat łódzki wschodni	Powiat opoczyński	Powiat pabianicki	Powiat pajęczański	Powiat piotrkowski	Powiat poddębicki	Powiat radomszczański	Powiat rawski	Powiat sieradzki	Powiat skierniewicki	Powiat tomaszowski	Powiat wieluński	Powiat wieruszowski	Powiat zduńskowolski	Powiat zgierski	Powiat brzeziński	Powiat m. Łódź	Powiat m. Piotrków Trybunalski	Powiat m. Skierniewice
2012	5 819	246	342	95	91	128	127	90	309	57	214	97	261	79	267	86	254	139	56	183	358	70	1901	231	138
2013	5 956	253	305	97	101	131	137	104	335	64	207	104	259	79	270	90	253	131	52	164	371	64	2015	230	140
2014	5 674	229	286	102	96	121	137	104	289	44	151	72	243	98	268	87	261	131	64	181	359	48	1946	241	116
2015	5 579	237	289	82	92	117	152	115	288	50	154	65	225	87	249	101	239	126	68	153	348	49	1950	233	110
2016	5 448	218	280	73	79	114	152	95	294	53	147	65	230	84	241	96	281	122	73	133	330	59	1906	224	99
2017	5 292	205	278	70	86	108	156	99	266	63	157	65	229	94	212	97	241	116	63	127	320	58	1863	216	103
2018	5 253	192	274	71	72	94	167	107	278	56	155	63	217	97	190	102	227	116	72	124	304	52	1913	215	95
2019	5 308	194	284	74	70	108	166	118	276	57	164	66	216	107	191	114	225	119	74	124	320	50	1884	219	88
2020	5 380	188	292	76	72	98	189	136	269	47	168	71	215	112	184	96	232	116	76	119	337	55	1925	214	93
2021	5 256	183	283	74	82	107	181	143	280	49	160	76	217	98	177	103	216	104	80	108	331	56	1859	209	80
2022	5 113	174	284	66	70	111	176	135	277	50	154	77	224	91	172	98	239	103	84	111	337	45	1752	202	81
2023	5 312	181	295	69	72	115	185	140	291	51	160	80	231	95	178	102	247	107	87	115	352	47	1819	209	84
2024	5 415	185	300	70	73	117	191	141	299	52	163	81	234	96	180	104	251	108	89	117	362	48	1858	212	86
2025	5 413	185	299	70	73	116	192	140	300	51	163	81	232	96	179	104	250	107	89	116	364	48	1862	209	86
Liczba bez korekty wojewódzkiej																									
	Lódzkie	Powiat belchatowski	Powiat kutnowski	Powiat łaski	Powiat łączycycki	Powiat łowicki	Powiat łódzki wschodni	Powiat opoczyński	Powiat pabianicki	Powiat pajęczański	Powiat piotrkowski	Powiat poddębicki	Powiat radomszczański	Powiat rawski	Powiat sieradzki	Powiat skierniewicki	Powiat tomaszowski	Powiat wieluński	Powiat wieruszowski	Powiat zduńskowolski	Powiat zgierski	Powiat brzeziński	Powiat m. Łódź	Powiat m. Piotrków Trybunalski	Powiat m. Skierniewice
2012	5 819	246	342	95	91	128	127	90	309	57	214	97	261	79	267	86	254	139	56	183	358	70	1901	231	138
2013	5 956	253	305	97	101	131	137	104	335	64	207	104	259	79	270	90	253	131	52	164	371	64	2015	230	140
2014	5 674	229	286	102	96	121	137	104	289	44	151	72	243	98	268	87	261	131	64	181	359	48	1946	241	116
2015	5 579	237	289	82	92	117	152	115	288	50	154	65	225	87	249	101	239	126	68	153	348	49	1950	233	110
2016	5 448	218	280	73	79	114	152	95	294	53	147	65	230	84	241	96	281	122	73	133	330	59	1906	224	99
2017	5 292	205	278	70	86	108	156	99	266	63	157	65	229	94	212	97	241	116	63	127	320	58	1863	216	103
2018	5 253	192	274	71	72	94	167	107	278	56	155	63	217	97	190	102	227	116	72	124	304	52	1913	215	95
2019	5 308	194	284	74	70	108	166	118	276	57	164	66	216	107	191	114	225	119	74	124	320	50	1884	219	88
2020	5 380	188	292	76	72	98	189	136	269	47	168	71	215	112	184	96	232	116	76	119	337	55	1925	214	93
2021	5 256	183	283	74	82	107	181	143	280	49	160	76	217	98	177	103	216	104	80	108	331	56	1859	209	80
2022	5 113	174	284	66	70	111	176	135	277	50	154	77	224	91	172	98	239	103	84	111	337	45	1752	202	81
2023	5 312	182	295	69	72	115	185	140	291	51	160	80	231	95	178	102	247	107	87	115	352	47	1819	209	84
2024	5 415	185	300	70	73	117	191	141	299	52	163	81	235	97	180	104	251	108	89	117	362	48	1860	212	86
2025	5 413	186	300	70	73	116	193	140	300	51	163	81	233	97	179	104	250	107	89	116	364	48	1865	210	86
Liczba ludności 0-24 lata																									
	Lódzkie	Powiat belchatowski	Powiat kutnowski	Powiat łaski	Powiat łączycycki	Powiat łowicki	Powiat łódzki wschodni	Powiat opoczyński	Powiat pabianicki	Powiat pajęczański	Powiat piotrkowski	Powiat poddębicki	Powiat radomszczański	Powiat rawski	Powiat sieradzki	Powiat skierniewicki	Powiat tomaszowski	Powiat wieluński	Powiat wieruszowski	Powiat zduńskowolski	Powiat zgierski	Powiat brzeziński	Powiat m. Łódź	Powiat m. Piotrków Trybunalski	Powiat m. Skierniewice
2012	655 763	32 298	25 760	13 790	14 271	22 363	19 279	23 977	29 468	15 198	27 786	11 407	32 532	14 346	34 976	11 569	32 926	22 260	12 587	19 098	42 585	8 520	155 990	19 887	12 890
2013	643 026	31 668	25 053	13 587	13 962	22 099	19 181	23 641	29 116	14 833	27 495	11 308	31 894	14 156	34 369	11 429	32 309	21 803	12 447	18 753	42 063	8 370	151 330	19 459	12 701
2014	632 019	31 110	24 569	13 346	13 634	21 571	19 018	23 031	28 722	14 532	27 112	11 059	31 242	13 920	33 611	11 213	31 850	21 458	12 204	18 312	41 614	8 252	148 925	19 093	12 621
2015	620 836	30 517	23 980	13 004	13 318	21 147	18 883	22 524	28 440	14 126	26 627	10 890	30 428	13 637	32 898	11 014	31 195	21 055	12 040	17 855	41 311	8 104	146 710	18 752	12 381
2016	610 626	30 128	23 389	12 834	13 021	20 764	18 717	22 022	28 063	13 892	26 151	10 706	29 637	13 307	32 061	10 858	30 640	20 728	11 894	17 462	40 933	7 982	144 723	18 422	12 292
2017	602 657	29 737	22 901	12 616	12 810	20 449	18 635	21 608	27 892	13 542	25 774	10 531	28 949	13 177	31 460	10 733	30 256	20 332	11 763	17 242	40 751	7 902	143 209	18 168	12 220
2018	595 151	29 366	22 491	12 398	12 476	20 164	18 701	21 235	27 806	13 220	25 460	10 291	28 273	12 941	30 819	10 549	29 842	19 957	11 510	16 961	40 604	7 803	142 183	17 918	12 183
2019	587 306	29 043	22 069	12 135	12 116	19 791	18 746	20 808	27 615	12 884	25 262	10 127	27 671	12 763	30 196	10 393	29 333	19 607	11 275	16 758	40 506	7 721	140 732	17 622	12 133
2020	575 691	28 251	21 148	12 052	11 692	19 116	19 344	20 174	27 799	12 828	25 259	9 923	26 805	12 409	29 266	10 588	28 628	19 008	11 256	16 150	40 832	7 692	137 888	16 200	11 383
2021	569 603	28 122	20 923	12 033	11 547	18 959	19 433	19 986	27 886	12 611	25 105	9 839	26 427	12 255	28 851	10 518	28 360	18 831	11 141	15 957	40 752	7 708	135 337	15 916	11 106
2022	563 401	27 851	20 663	11 974	11 395	18 760	19 568	19 639	27 740	12 427	24 961	9 756	26 015	12 076	28 480	10 472	28 004	18 534	11 029	15 808	40 487	7 653	133 469	15 664	10 976
2023	557 494	27 669	20 446	11 868	11 195	18 529	19 606	19 341	27 715	12 186	24 746	9 641	25 563	11 975	28 030	10 396	27 608	18 277	10 906	15 631	40 308	7 580	131 967	15 418	10 893
2024	551 754	27 416	20 207	11 725	10 996	18 245	19 610	19 015	27 652	11 912	24 472	9 525	25 188	11 841	27 592	10 300	27 217	17 918	10 793	15 434	40 236	7 512	131 010	15 182	10 756
2025	546 080	27 186	19 960	11 635	10 851	17 948	19 605	18 675	27 549	11 695	24 219	9 433	24 740	11 724	27 176	10 222	26 853	17 589	10 660	15 177	40 069	7 462	130 100	14 896	10 652
Odsetek użytkowników usług																									
	Lódzkie	Powiat belchatowski	Powiat kutnowski	Powiat łaski	Powiat łączycycki	Powiat łowicki	Powiat łódzki wschodni	Powiat opoczyński	Powiat pabianicki	Powiat pajęczański	Powiat piotrkowski	Powiat poddębicki	Powiat radomszczański	Powiat rawski	Powiat sieradzki	Powiat skierniewicki	Powiat tomaszowski	Powiat wieluński	Powiat wieruszowski	Powiat zduńskowolski	Powiat zgierski	Powiat brzeziński	Powiat m. Łódź	Powiat m. Piotrków Trybunalski	Powiat m. Skierniewice
2012	0,89	0,76	1,33	0,69	0,64	0,57	0,66	0,38	1,05	0,38	0,77	0,85	0,80	0,55	0,76	0,74	0,77	0,62	0,44	0,96	0,84	0,82	1,22	1,16	1,07
2013	0,93	0,80	1,22	0,71	0,72	0,59	0,71	0,44	1,15	0,43	0,75	0,92	0,81	0,56	0,79	0,79	0,78	0,60	0,42	0,87	0,88	0,76	1,33	1,18	1,10
2014	0,90	0,74	1,16	0,76	0,70	0,56	0,72	0,45	1,01	0,30	0,56	0,65	0,78	0,70	0,80	0,78	0,82	0,61	0,52	0,99	0,86	0,58	1,31	1,26	0,92
2015	0,90	0,78	1,21	0,63	0,69	0,55	0,80	0,51	1,01	0,35	0,58	0,60	0,74	0,64	0,76	0,92	0,77	0,60	0,56	0,86	0,84	0,60	1,33	1,24	0,89
2016	0,89	0,72	1,20	0,57	0,61	0,55	0,81	0,43</																	

Zakończenie

Przedstawione w pracy wyniki są efektem badań opartych o analizę istniejących danych statystycznych na temat usług świadczonych na rzecz dzieci i młodzieży oraz ich rodzin świadczonych na terenie województwa łódzkiego. Zasadniczym źródłem wykorzystywanych informacji były dokumenty (akty prawa unijnego, krajowego i lokalnego, ocena zasobów pomocy społecznej), dane ze statyki publicznej (Bank danych lokalnych, prognozy ludności GUS, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań), dane administracyjne (dane zawarte w sprawozdaniach rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej) oraz dane empiryczne pozyskane z dotychczas przeprowadzonych naukowych badań i analiz dotyczących polityki społecznej (w szczególności należących i udostępnionych mi przez podmiot zatrudniający). Jednostkami analizy były grupy użytkowników poszczególnych opisywanych przeze mnie usług społecznych uporządkowane terytorialnie zgodnie z wyodrębnionymi jednostkami administracyjnymi. Za podstawowy dla wyników mojej pracy należy uznać akt prawny w postaci Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 447), który wielokrotnie nowelizowano. Wprowadzono w nim dość istotne zmiany, w tym dotyczące wynagrodzeń dla rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka, z których nie wszystkie mogły być uwzględnione z uwagi na analizowanym przez mnie okresie historycznym (lata 2012-2021), choć do wszystkich starałam się odnieść we wnioskach.

Celem głównym mojej pracy było stworzenie narzędzia inkluzywnej polityki społecznej szacującego zapotrzebowanie na usługi dla dzieci i młodzieży oraz ich rodzin w województwie łódzkim i jego powiatach. W praktyce oznaczało to przygotowanie prognoz dla wybranych usług i opracowanie narzędzia informatycznego, automatycznie raportującego wyniki w podziale na jednostki terytorialne województwa łódzkiego (24 powiaty). Osiągnięcie tego celu w postaci wyników prognoz zaprezentowanych w rozdziale 3 poprzedzone było szczegółową analizą uwarunkowań prawnych funkcjonowania poszczególnych usług (rozdział 1) oraz analizą zmian użytkowników badanych usług w okresie obowiązywania Ustawy (rozdział 2).

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują, że przyrost liczby dzieci objętych opieką żłobkową charakteryzował się będzie rosnącą dynamiką. Liczba korzystających z nich dzieci wzrośnie w 2025 roku o niemal 0,5 tysiąca. W kolejnych latach należy spodziewać się wzrostu

upowszechnia wychowania przedszkolnego przy jednoczesnym realnym spadku bezwzględnej liczby korzystających o blisko 8,7 tys. osób w skali całego województwa łódzkiego. Szkoły podstawowe nie odnotują tak znaczących spadków jakie będą miały miejsce w przypadku placówek wychowania przedszkolnego. Dzieci uchodźcy z Ukrainy w znacznym stopniu równoważyć będą spadki populacji osób zobowiązanych do nauki w szkole podstawowej wynikające z trendów demograficznych. W konsekwencji w 2024 roku w województwie łódzkim spodziewać się można liczby uczniów szkół podstawowych na poziomie odnotowywanym w 2021 roku. Odwrotne tendencje spodziewane są w obszarze usług specjalistycznych, dla których przewiduje znaczące wzrosty. Skala wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze w postaci asystentury rodzinnej będzie się zwiększała, m.in. pod wpływem polityki unijnej oraz łączącego się z nią wzrostu środków przeznaczonych na wdrażanie idei deinstytucjonalizacji. Jak obliczyłam (na podstawie założeń opisanych w rozdziale trzecim) w skali województwa łódzkiego realizacja postulatu określającego liczbę asystentów na poziomie 0,09% odsetka asystentów rodziny w liczbie dzieci w wieku od 0 do 17 lat oznacza wzrost ich liczby o 129 osób (a więc o nieco ponad połowę obecnie zatrudnionych na tym stanowisku osób). W pieczy zastępczej szczególnie istotna w najbliższych latach okaże się zdolność powiatów do pozyskiwania i wspierania rodzin zastępczych zdolnych do przyjęcia i wychowywania około 300 dzieci o jakie może wzrosnąć populacja osób wymagających opieki poza rodziną pochodzenia. Oznacza to, że powstać musi do 2025 roku dodatkowo 98 rodzin zastępczych niespokrewnionych (zawodowych lub niezawodowych lub rodzinnych domów dziecka) oraz 103 spokrewnione rodziny zastępcze. Łącznie w pieczy zastępczej funkcjonować powinno w 2025 roku 5,4 tys. miejsc dla dzieci pozbawionych opieki rodziny pochodzenia. Ponadto wyzwania procesu deinstytucjonalizacji wskazują na konieczność systematycznego zwiększania liczby miejsc w rodzinnych formach pieczy zastępczej przy jednoczesnym zmniejszaniu ich liczby w jej instytucjonalnych formach. Realizacja celu zawartego w dokumencie pn. *Regionalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji dla województwa łódzkiego* wyznaczającego 25% spadek liczby placówek opiekuńczo-wychowawczych do 2030 roku, wymagała będzie tworzenie co roku dodatkowych 16 rodzin niespokrewnionych. Stanowią one znacznie lepsze środowisko dla wychowania dzieci, a wartością dodaną może być fakt, że koszt utrzymania dziecka w niespokrewnionej rodzinie zastępczej jest o 1/3 niższy niż koszt utrzymania dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Bibliografia

- Acedański, J., Hadaś-Dyduch, M., & Szkutnik, W. (2016). *Prognozowanie zjawisk ekonomicznych i finansowych. Cz. 1: Prognozowanie z Excelem*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Adamski, F. (1982). *Socjologia małżeństwa i rodziny*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Adamski, F. (2002). *Rodzina: Wymiar społeczno-kulturowy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Afifi, T. O., Mota, N., Sareen, J., & MacMillan, H. L. (2017). The relationships between harsh physical punishment and child maltreatment in childhood and intimate partner violence in adulthood. *BMC Public Health*, 17(1), 493. <https://doi.org/10.1186/s12889-017-4359-8>.
- Arczewska, M. (2017). *Dobro dziecka jako przedmiot troski społecznej*. NOMOS.
- Babis, H., & Flejterski, S. (Red.). (2005). *Współczesna ekonomia usług*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Balcerowicz-Szkutnik, M., & Wąsiowicz, J. (2017). *Pokolenie NEETs na rynku pracy – aktualne problemy*. <https://www.sbc.org.pl/dlibra/publication/292925/edition/276796>
- Bal-Domańska, B. (2022). Inclusiveness of European Union labour markets in relation to young people. *Wiadomości Statystyczne*, 67(3). <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.8064>
- Białobrzewska, K. (b.d.). Wpływ ubóstwa na funkcjonowanie dziecka w środowisku szkolnym, [w:]. W M. Orłowska & L. Malinowski (Red.), *Praca socjalna w poszukiwaniu metod i narzędzi*. Żak.
- Bitner, M., Luberadзка-Gruca, J., Wojtasińska, E., Skalec, A., Kulig, B., Kwaśniewska-Sadkowska, A., & Iwanowski, D. (2018). *Postępy deinstytucjonalizacji pieczy zastępczej*. WiseEuropa.
- Black, D. A., Heyman, R. E., & Smith Slep, A. M. (2001). Risk factors for child physical abuse. *Aggression and Violent Behavior*, 6(2), 121–188. [https://doi.org/10.1016/S1359-1789\(00\)00021-5](https://doi.org/10.1016/S1359-1789(00)00021-5).
- Blumer, H. (1971). Social Problems as Collective Behavior. *Social Problems*, 18(3), 298–306. <https://doi.org/10.2307/799797>.

- Bos, K., Zeanah, C., Fox, N., Drury, S., & Nelson, C. (2011). Psychiatric Outcomes in Young Children with a History of Institutionalization. *Harvard review of psychiatry*, 19, 15–24. <https://doi.org/10.3109/10673229.2011.549773>.
- BPPWŁ. (2021). *Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030*. <https://strategia.lodzkie.pl/strategia-rozwoju-wl-2030/>.
- BPPWŁ. (2023). *Analiza przyczyn występowania białych plam w zakresie miejsc wychowania przedszkolnego w województwie łódzkim*. Raport niepublikowany.
- Brandstaetter, A., Herrmann, P., Jaroszevska, E., O’Connell, C., & Witkowska, M. (Red.). (2010). *Definiowanie usług socjalnych w kontekście europejskim—Od ogółu do szczegółu*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP: Dom Wydawniczy Elipsa.
- CBOS. (2019). *Przemoc domowa wobec dzieci. Komunikat z badań (49/2019)*. https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2019/K_049_19.PDF
- Celińska, J. (2017). Placówki wsparcia dziennego – element systemu pomocy dziecku i rodzinie. *Kontrola Państwa*, 62(6 (377)), 52–67.
- Chomczyński, P., Pyżalski, J., Kacprzak, A. & Basiaga, J. (b.d.). *Zawodowe rodziny zastępcze i rodzinne domy dziecka w województwie łódzkim*. RCPS w Łodzi.
- Cieślak, M. (Red.). (2005). *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*. PWN.
- Czekaj, K. (1998). *Dezorganizacja rodziny w zmieniającym się społeczeństwie [w:] Labirynty współczesnego społeczeństwa. Kluczowe problemy społeczne w kształceniu pracowników socjalnych (I)*. Wydawnictwo Śląsk.
- Dajemy Dzieciom Siłę. (2022). *Postawy wobec kar fizycznych i ich stosowanie*. <https://fdds.pl/co-robimy/raporty-z-badan/2022/postawy-wobec-kar-fizycznych-i-ich-stosowanie.html>.
- Dajemy Dzieciom Siłę. (2023). *Diagnoza przemocy wobec dzieci w Polsce*. <https://fdds.pl/co-robimy/raporty-z-badan/2023/diagnoza-przemocy-wobec-dzieci-w-polsce.html>.
- Danecka, M. (2018). Nierówności, wykluczenia, patologie. Socjologia zaangażowana wobec kryzysu społecznego. *Civitas. Studia z Filozofii Polityki*, 22, 249–264. <https://doi.org/10.35757/CIV.2018.22.10>.
- Danecka, M., Matejek, J., & Mirosław, J. (2021). Family Foster Care Dilemmas During The Covid-19 Pandemic – a Qualitative Analysis. *Polityka Społeczna*, 565, 1–7. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.2309>.
- Domy Dziecka—Ogólnopolski Portal Domów Dziecka—Znajdź Dom Dziecka—Kontakt*. (b.d.). Pobrano 7 maj 2023, z <https://www.domydziecka.org/kontakt.html>.

- EMCDDE. (2022). *Europejski raport narkotykowy: Tendencje i osiągnięcia. 2022.* https://www.emcdda.europa.eu/publications/edr/trends-developments/2022_en.
- European Commission. (2022). *Employment and Social Developments in Europe 2022 report shows young people most affected by job losses to economic impact of COVID-19.* <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=10330>.
- Felitti, V. J. (2002). The Relation Between Adverse Childhood Experiences and Adult Health: Turning Gold into Lead. *The Permanente Journal*, 6(1), 44–47.
- Firlit-Fesnak, G. & Szytko-Skoczny, M. (Red.). (2007). *Polityka społeczna: Podręcznik akademicki.* Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Firlit-Fesnak G. Leszczyńska, B. Pol, G. Sondej, K. & Szałaj, M. (2016). *System wsparcia rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w województwie łódzkim. Skuteczność i efektywność funkcjonowania rodzin wspierających i asystentów rodziny.* RCPS w Łodzi.
- Frysztański, K. (2009). *Socjologia problemów społecznych.* Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Frysztański, K. (2012). Socjologia problemów społecznych — Raz jeszcze. *Studia Humanistyczne AGH*, 11/4.
- Fuller, R. C., & Myers, R. R. (1941). The Natural History of a Social Problem. *American Sociological Review*, 6, 320.
- Gershoff, E. T., & Grogan-Kaylor, A. (2016). Spanking and child outcomes: Old controversies and new meta-analyses. *Journal of Family Psychology: JFP: Journal of the Division of Family Psychology of the American Psychological Association (Division 43)*, 30(4), 453–469. <https://doi.org/10.1037/fam0000191>.
- Giddens, A. (2012). *Socjologia* (A. Szulżycka, Tłum.; Wyd. 2 uzup., 6 dodr.). Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Golczyńska-Grondas, A. (2004). *Mężczyźni z enklaw biedy: Rekonstrukcja pełnionych ról społecznych.* Przedsiębiorstwo Specjalistyczne Absolwent. <https://books.google.pl/books?id=ic11AAAACAAJ>.
- Golczyńska-Grondas, A., & Błaszczuk, M. (2020). *Deinstytucjonalizacja placówek opieki całkowitej nad dziećmi i młodzieżą w województwie łódzkim* (Wydanie I). Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi: Regionalne Obserwatorium Integracji Społecznej: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Goode, W. J. (1971). *The Contemporary American Family.* Quadrangle Books.
- Grewiński, M. (2021). *Usługi społeczne we współczesnej polityce społecznej: Przegląd problemów i wizja przyszłości* (Wyd. 1). Dom Wydawniczy Elipsa.

- Grotowska-Leder, J. (2013). Współczesne ubóstwo w perspektywie strukturalnej. W J. Grotowska-Leder & E. Rokicka (Red.), *Nowy ład? Dynamika struktur społecznych we współczesnych społeczeństwach. Księga pamiątkowa poświęcona Profesor Wielisławie Warzywodzie-Kruszyńskiej z okazji 45-lecia pracy naukowej i dydaktycznej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-967-4.09>.
- GUS. (2023). *Edukacja w roku szkolnym 2022/2023 (wyniki wstępne)*. stat.gov.pl. Pobrano 17 wrzesień 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/edukacja-w-roku-szkolnym-20222023-wyniki-wstepne,21,1.html>.
- GUS. (2013). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2012/2013*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20122013,1,7.html>.
- GUS. (2014). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2013/2014*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20132014,1,8.html>.
- GUS. (2015). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20142015,1,9.html>.
- GUS. (2016). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2015/2016*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20152016,1,11.html>.
- GUS. (2017). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2016/2017*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20162017,1,12.html>.
- GUS. (2018). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2017/2018*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20172018,1,13.html>.
- GUS. (2019). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2018/2019*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20182019,1,14.html>.
- GUS. (2020). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2019/2020*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20192020,1,15.html>.
- GUS. (2021a). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2020/2021*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20202021,1,16.html>.

- GUS. (2022). *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2021/2022*. stat.gov.pl. Pobrano 28 lipiec 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/edukacja/edukacja/oswiata-i-wychowanie-w-roku-szkolnym-20212022,1,17.html>.
- GUS. (2022). *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2021 roku*. stat.gov.pl. Pobrano 18 maj 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/pomoc-spoeczna-i-opieka-nad-dzieckiem-i-rodzina-w-2021-roku,10,13.html>.
- GUS. (b.d.). *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w grudniu 2021 roku*. stat.gov.pl. Pobrano 24 kwiecień 2023, z <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-grudniu-2021-roku,2,122.html>.
- GUS. (2021b). *Gospodarka Finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*. https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5483/5/18/1/gospodarka_finansowa_jednostek_samorzadu_terytorialnego_2021.pdf.
- GUS. (2021c). *Rodziny – wyniki wstępne NSP 2021*. stat.gov.pl. <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/rodziny-wyniki-wstepne-nsp-2021,9,1.html>.
- GUS. (2023). *Wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych w lutym 2023 roku*. stat.gov.pl. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-lutym-2023-roku,2,136.html>.
- Harewska, N., & Gajewska, G. (Red.). (2022). *Profesjonalizacja rodzinnej pieczy zastępczej: Teoria a praktyka* (Wydanie I). Impuls.
- Heckman, J. J. (2011). The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35(1), 31.
- Herczyński, J. (2011). *Wskaźniki Oświatowe*. ORE. <https://www.ore.edu.pl/2015/04/wskazniki-oswiatowe/>.
- Holzer, J. Z., & Abramowska, A. (2003). *Demografia* (Wyd. 6 zm). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Jackson, L. J., White, C. R., O'Brien, K., DiLorenzo, P., Cathcart, E., Wolf, M., Bruskas, D., Pecora, P. J., Nix-Early, V., & Cabrera, J. (2010). Exploring spirituality among youth in foster care: Findings from the Casey Field Office Mental Health Study: **Spirituality among youth in foster care**. *Child & Family Social Work*, 15(1), 107–117. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2206.2009.00649.x>.

- Jak wygląda system szkolnictwa w Polsce?* (2021, czerwiec 1). Szkoła Policealna GoWork.pl - Blog. <https://policealna.gowork.pl/blog/jak-wyglada-system-szkolnictwa-w-polsce-etapy-charakterystyka/>.
- Jamrozik, A., & Nocella, L. (1998). *The Sociology of Social Problems: Theoretical Perspectives and Methods of Intervention*. Cambridge University Press. https://books.google.pl/books?id=wIr7YD1VC_cC.
- Jankowski, B., & Warzywoda-Kruszyńska, W. (2013). *Ciągłość i zmiana w łódzkich enklawach biedy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-959-9>.
- Jarosz, E. (2019). „Zakazuje się stosowania kar cielesnych”. I co dalej? Nowoczesne strategie eliminacji przemocy w wychowaniu. *Problemy Wczesnej Edukacji*, 47(4), Article 4. <https://doi.org/10.26881/pwe.2019.47.01>.
- Jarosz, E. & Kurkowski, Cezrary. (2016). Kary cielesne – kontestacja a rzeczywistość. *Problemy Wczesnej Edukacji*, 35(4), 94–105. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0009.7634>.
- Jenkins, S., & Schluter, C. (2002). *The Effect of Family Income During Childhood on Later-Life Attainment: Evidence from Germany* (IZA Discussion Paper 604). Institute of Labor Economics (IZA). <https://econpapers.repec.org/paper/izaizadps/dp604.htm>.
- Kawula S., Brągiel J., Janke A. W. (1998). *Pedagogika rodziny*. Adam Marszałek.
- Kłóska, R. & Czyżycki, R. (2009). *Klasyczne modele trendu w prognozowaniu liczby odprawionych pasażerów w porcie lotniczym Szczecin-Goleniów* [w:] *Koniunktura w gospodarce światowej a rynki żeglugowe i portów*. Salmonowicz, H. (red.). Kreos.
- Komisja Europejska. (2019). *Postępy UE w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju*. https://commission.europa.eu/publications/sustainable-europe-2030_pl.
- Komisja Europejska EURYDICE Education,. (b.d.). *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: Zmniejszanie nierówności społecznych i kulturowych - PDF Darmowe pobieranie*. Pobrano 23 styczeń 2023, z <https://docplayer.pl/3763471-Wczesna-edukacja-i-opieka-nad-dzieckiem-w-europie-zmniejszanie-nerownosci-spoecznych-i-kulturowych.html>.
- Komisja Wspólnot Europejskich. (2007). *KOM (2007) 725 Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*.
- Kotowska, I. (2020). Uwagi o urodzeniach i niskiej dzietności w Polsce oraz polityce rodzinnej wspierającej prokreację. *Studia Demograficzne*, 11–29. <https://doi.org/10.33119/SD.2019.2.1>.

- Krajowe Centrum Przeciwdziałania Uzależnieniom. (2022, lipiec 28). *Statystyki*. KCPU. <https://kcpu.gov.pl/statystyki-i-raporty/statystyki/>.
- Krasiejko, I. (2016). *Asystentura rodziny: Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*. Wydawnictwo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
- Krasiejko, I. (2013). *Zawód asystenta rodziny w procesie profesjonalizacji. Wstęp do teorii i praktyki nowej profesji społecznej*. Wydawnictwo Edukacyjne Akapit.
- Krasiejko, I. & Imielińska, A. (2021). [PDF] *Izabela Krasiejko, Anna Imielińska Efektywność asystentury rodziny na podstawie badań przeprowadzonych w MOPS w Częstochowie—Free Download PDF*. <https://silo.tips/download/izabela-krasiejko-anna-imieliska-efektywno-asystentury-rodziny-na-podstawie-bada>.
- Krawczyk, Z., & Morawski, W. (Red.). (1991). *Socjologia: Problemy podstawowe: praca zbiorowa*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Książkowski, M. (2007). *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*. [w:] *Polityka społeczna: Podręcznik akademicki*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Kudlińska, I. (2014). *Socjologia a praktyka rozwiązywania problemów społecznych między naukowymi a nieformalnymi teoriami problemów społecznych*. <https://docplayer.pl/23743689-Socjologia-a-praktyka-rozwiazywania-problemow-spoecznych-miedzy-naukowymi-a-nieformalnymi-teoriami-problemow-spoecznych.html>.
- Kurowska, A. (2010). *Bariery i uwarunkowania aktywności zawodowej młodych matek w Polsce. 2010 | nr 11-12*. <https://docplayer.pl/3763561-Bariery-i-uwarunkowania-aktywnosci-zawodowej-mlodych-matek-w-polsce.html>.
- Kurzyna-Chmiel, D. (2018). *Niepelnosprawność jako źródło specyfiki regulacji oświatowej*. Samorząd Terytorialny nr 5, 32-42.
- Kurzyna-Chmiel, D. (2019). Świadczenia oświatowe samorządowej administracji świadczącej. *Studia Prawnoustrojowe*, 45, 137–152. <https://doi.org/10.31648/sp.5196>.
- Kusideł, E. (2013). *Konwergencja gospodarcza w Polsce i jej znaczenie w osiąganiu celów polityki spójności*. <https://doi.org/10.18778/7525-877-6>.
- Lant Pritchett. (2013). *The rebirth of education: Schooling ain't learning*. CGD Books.
- Malczewski, A. (2020). *Substancje psychoaktywne – postawy i zachowania. Wyniki ostatnich badań*. <https://kcpu.gov.pl/wp-content/uploads/2023/03/siu90-7.pdf>.
- Melich-Iwanek, K., Jadamus-Hacura, M., & Warzecha, K. (2018). *Metody prognozowania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

- Merton, R. K. (1982). *Teoria socjologiczna i struktura społeczna* (E. T. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski, & J. J. Wiatr, Tłum.). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Mielecka-Kubień, Z., Warzecha, K., Wójciak, M., Szkutnik, T., Biolik, J., Wójcik, A., Jadamus-Hacura, M., & Melich-Iwanek, K. (Red.). (2018). *Podstawy ekonometrii z Excelem i Gretlem: Zbiór zadań* (Wydanie 2., poprawione). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Miś, L. (2007). *Problemy społeczne: Teoria, problemy, badania*. Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Murdock, G. P. (1949). *Social structure*. The Free Press, ISlew York, Collier-Macmillan Limited, London.
- Muszyński, W., & Sikora, E. (Red.). (2008). *Małżeństwo i rodzina w ponowoczesności: Szanse, zagrożenia, patologie*. Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Necel, R., & Nosal, P. (2016). *Samorząd województwa a lokalne podmioty polityki społecznej. Wzajemne relacje i ich uwarunkowania*. Acta Universitatis Lodzianis. Folia Sociologica, 57. <https://doi.org/10.18778/0208-600X.57.09>.
- Niewiadomski, Z. (2020). O znaczeniu tradycyjnej konstrukcji prawnej samorządu terytorialnego w warunkach współczesności. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 82(4), Article 4. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.4.4>.
- NIK. (2014). *Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,7849,vp,9839.pdf>.
- NIK. (2017a). *Działania powiatów w zakresie tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych*. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-dzialaniach-powiatow-na-rzecz-tworzenia-i-nbsp-wsparcia-rodzin-zastepczych.html>.
- NIK. (2017b). *Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego dla dzieci*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,14293,vp,16744.pdf>.
- NIK. (2017c). *NIK o działaniach powiatów na rzecz tworzenia i wsparcia rodzin zastępczych—Najwyższa Izba Kontroli*. <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-dzialaniach-powiatow-na-rzecz-tworzenia-i-nbsp-wsparcia-rodzin-zastepczych.html>.
- NIK. (2019). *Zapewnienie przez gminy opieki przedszkolnej*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,20566,vp,23193.pdf>.
- NIK. (2020). *Opieka nad dziećmi w pogotowiach opiekuńczych i rodzinnych*. <file:///Users/magda/Downloads/P-19-043-LLO-03-01.pdf>

- NIK. (2022a). *Finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,27115,vp,29915.pdf>.
- NIK. (2022b). *Realizacja zadań opiekuńczo-wychowawczych w domach dziecka*. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/21/089/LKA/>.
- OECD. (b.d.). *Family Database*. Pobrano 30 maj 2023, z <https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=FAMILY&lang=en>.
- OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*. OECD. <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>.
- Ogińska-Bulik, N. (2010). *Uzależnienie od czynności: Mit czy rzeczywistość?* Difin.
- Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności—PDF Darmowe pobieranie*. (2012). <https://docplayer.pl/3240315-Ogolnoeuropejskie-wytyczne-dotyczace-przejscia-od-opieki-instytucjonalnej-do-opieki-swiadczonej-na-pozymie-lokalnych-spolecznosci.html>.
- Panek, T. (2011). *Ubóstwo, wykluczenie społeczne i nierówności: Teoria i praktyka pomiaru*. Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.
- Patrinos, H.A. Djankov, S. Goldberg, P. & Angrist, N. (2021, kwiecień 9). *Measuring human capital: Learning matters more than schooling*. CEPR. <https://cepr.org/voxeu/columns/measuring-human-capital-learning-matters-more-schooling>.
- Penni, F., & Bal-Domańska, B. (2022). NEETs and Youth Unemployment: A Longitudinal Comparison Across European Countries. *Social Indicators Research*, 162, 1–23. <https://doi.org/10.1007/s11205-021-02813-5>.
- Perlstadt, H. (b.d.). *Applied Sociology. 21st Century Sociology, II-342-II-352*. <https://doi.org/10.4135/9781412939645.N96>.
- Perlstadt, H. (2007). *Applied Sociology*. W C. Bryant & D. Peck, *21st Century Sociology* (s. II-342-II-352). SAGE Publications, Inc. <https://doi.org/10.4135/9781412939645.n96>.
- Petelewicz, M., & Warzywoda-Kruszyńska, W. (2010). *Bieda w dzieciństwie jako zagrożenie utrwaleniem biedy i wykluczenia społecznego w przyszłości*. Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego. <https://books.google.pl/books?id=lQEqtWAAcAAJ>.
- Popenoe, D. (1993). American Family Decline, 1960-1990: A Review and Appraisal. *Journal of Marriage and the Family*, 55(3), 527. <https://doi.org/10.2307/353333>.

- Potoczna, M. (2009). *Kobiety z łódzkich enklaw biedy: Bieda w cyklu życia i międzypokoleniowym przekazie* / Małgorzata Potoczna, Wielisława Warzywoda-Kruszyńska. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Prusinowska-Marek, A. (2019). Praktyka sądowa w zakresie realizacji zasady tymczasowości pieczy zastępczej. *Prawo w Działaniu*, 40, 43–78. <https://doi.org/10.32041/PWD.4002>.
- Pstrąg, D. (2000). *Wybrane zagadnienia z problematyki uzależnień* (Wyd. 1). Wydawn. Wyższej Szkoły Pedagogicznej.
- Putman Tong, R. (2002). *Mysł feministyczna: Wprowadzenie* (M. Środa & B. Umińska, Tłum.). Wydaw. Naukowe PWN.
- Pyżalski, J. Korzeniowska, E. Plichta, P. Puchalski, K. Knol-Michałowska, K. & Petrykowska, A. (2016). *Funkcjonowanie placówek wsparcia dziennego z regionu łódzkiego. Bariery i potrzeby*. RCPS w Łodzi.
- Raław, M. (2022). *Deinstytucjonalizacja pieczy zastępczej – niebezpieczeństwo uproszczeń*. Uniwersytet Warszawski.
- RCPS w Łodzi. (2022). *Strategia w zakresie polityki społecznej województwa łódzkiego do 2030 roku*. <https://rcpslodz.pl/o-rcps-lodz-t20/strategie-t29>.
- RCPS w Łodzi. (2023). *Regionalny plan rozwoju usług społecznych i deinstytucjonalizacji dla województwa łódzkiego na lata 2023-2025*.
- Rembowski, J. (1972). *Więzi uczuciowe w rodzinie*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Rozporządzenie w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.* (b.d.). Pobrano 30 stycznia 2023, z <https://www.prawo.vulcan.edu.pl/przegdok.asp?qdatprz=akt&qplikid=4410>.
- Rutter, M., & O'Connor, T. (2004). Are There Biological Programming Effects for Psychological Development? Findings From a Study of Romanian Adoptees. *Developmental psychology*, 40, 81–94. <https://doi.org/10.1037/0012-1649.40.1.81>.
- Schmid, M., Goldbeck, L., Nuetzel, J., & Fegert, J. (2008). Prevalence of mental disorders among adolescents in German youth welfare institutions. *Child and adolescent psychiatry and mental health*, 2, 2. <https://doi.org/10.1186/1753-2000-2-2>.
- Schumacher, J. A., Feldbau-Kohn, S., Smith Slep, A. M., & Heyman, R. E. (2001). Risk factors for male-to-female partner physical abuse. *Aggression and Violent Behavior*, 6(2), 281–352. [https://doi.org/10.1016/S1359-1789\(00\)00027-6](https://doi.org/10.1016/S1359-1789(00)00027-6).
- Skalec-Ruczyńska, A. (2023). *Proces profesjonalizacji opiekunów zastępczych w Polsce: Główni aktorzy i zasoby* (Wydanie pierwsze). Difin.

- Skolnick, A. S., & Skolnick, J. H. (Red.). (2007). *Family in transition* (14th ed). Pearson/Allyn and Bacon.
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (1977). *Constructing Social Problems*. Cummings Publishing Company. <https://books.google.pl/books?id=6XwtAQAAIAAJ>.
- Statistics | Eurostat*. (b.d.). Pobrano 9 czerwiec 2023, z https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDUC_UOE_ENRA22/default/bar?lang=en.
- Statistics on young people neither in employment nor in education or training*. (b.d.). Pobrano 20 sierpień 2023, z https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training.
- Sullivan, T. (2004). *Work related social problem w: Handbook of Social Problems: A Comparative International Perspective, George Ritzer (red)*. SAGE.
- Szacka, B. (2003). *Wprowadzenie do socjologii*. Oficyna Naukowa.
- Szarfenberg, R. (b.d.). *Standaryzacja usług społecznych*. WRZOS.
- Szarfenberg, R. (2003). Definicje polityki społecznej. W *Wokół teorii polityki społecznej*. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Szarfenberg, R. (2008). *Krytyka i afirmacja polityki społecznej* (Wyd. 2 rozsz., uzup.popr). Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Szarfenberg, R. (2010). *Polityka społeczna i usługi społeczne*. Uniwersytet Warszawski.
- Szczap, A. (2006). *Koncepcje społeczeństwa obywatelskiego w filozofii społecznej liberalizmu i komunitaryzmu*. Praca doktorska.
- Szczepański, J. (1970). *Elementarne pojęcia socjologii*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Szczupak, K., & Kurowska, A. (2016). Niedobór czy nadmiar miejsc? Analiza statystyk dostępności opieki żłobkowej w polskich gminach. *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*. <https://doi.org/10.15611/pn.2016.456.06>.
- Szlendak, T. (2010). *Socjologia rodziny: Ewolucja, historia, zróżnicowanie*. Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Szmajda, R., & Gmitrowicz, A. (2018). Selected mental health problems in institutionally reared children. *Psychiatria i Psychologia Kliniczna*, 18, 354–363. <https://doi.org/10.15557/PiPK.2018.0043>.

- Sztaba, M. (2015). Zadania nauczyciela w szkole XXI wieku. *Rozprawy Społeczne*, 9(nr 3), 12–20.
- Świątkiewicz, G. (2011). *Socjologia uzależnień – krótki przegląd najważniejszych teorii socjologii problemów społecznych. Psychiatria po Dyplomie*, t. 8, 4.
- Tarkowska, E. (2004). Dziecko w biednej rodzinie. *Polityka Społeczna*, 9, 9–13.
- Trimberger, E. K., & Grzybek, A. (2008). *Nowa singielka*. Wydawnictwo W.A.B.
- Tyszka, Z. (1979). *Socjologia rodziny* (Wyd. 3 fotooffsetowe). Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Tyszka, Z. (1990). *Socjologia rodziny w Polsce*. Wydział Prawa i Administracji UAM.
- Uczniowie—Uchodźcy z Ukrainy—Otwarte Dane*. (b.d.). Pobrano 29 wrzesień 2023, z <https://dane.gov.pl/pl/dataset/2711,uczniowie-uchodzcy-z-ukrainy>.
- Ulman, P. (2011). *Społeczne i rodzinne uwarunkowania uzależnień u dzieci i młodzieży*. 4(8)2011.
- Warzywoda-Kruszyńska, W. (1999). *(Życ) na marginesie wielkiego miasta*. Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego. <https://books.google.pl/books?id=18x-tgAACAAJ>.
- Warzywoda-Kruszyńska, W. (2011). *Badania nad ekologią i dziedziczeniem biedy w wielkim mieście*. Wydawnictwo IFiS PAN. <https://books.google.pl/books?id=293JMwEACAAJ>.
- Warzywoda-Kruszyńska, W., & Szukalski, P. (2004). *Rodzina w zmieniającym się społeczeństwie polskim*. Wydawn. Uniwersytetu Łódzkiego. <https://books.google.pl/books?id=uRnaAAAAMAAJ>.
- Zeanah, C., Nelson, C., Fox, N., Smyke, A., Marshall, P., Parker, S., & Koga, S. (2003). Designing research to study the effects of institutionalization on brain and behavioral development: The Bucharest Early Intervention Project. *Development and psychopathology*, 15, 885–907. <https://doi.org/10.1017/S0954579403000452>.
- Ziemska M. (1980). *Rodzina a osobowość*. Wiedza Powszechna.
- Żmurkow-Poteralska, E. (2017). Aktywność ekonomiczna grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy w województwie łódzkim. *Olsztyn Economic Journal*, 12(2), Article 2. <https://doi.org/10.31648/oiej.2804>.

Spis rysunków

Rysunek 1. Wybór jednego najważniejszego problemu na poziomie kraju w 2019 roku (w %)	21
Rysunek 2. Łączna liczba żłobków, oddziałów żłobkowych i klubów dziecięcych w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku	75
Rysunek 3. Zmiana liczby dzieci w wieku do 3 lat w 2021 roku w porównaniu do roku 2012 (w %)....	76
Rysunek 4. Odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych w 2021 roku w Polsce (w%) oraz zmiana ich udziału w 2021 roku w stosunku do 2012 roku w p. proc.	77
Rysunek 5. Łączna liczba żłobków, oddziałów żłobkowych i klubów dziecięcych oraz dostępnych w nich miejsc w województwie łódzkim w 2021 roku.....	78
Rysunek 6. Liczba oraz odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 r. (w %)	79
Rysunek 7. Łączna liczba przedszkoli, oddziałów przedszkolnych i punktów przedszkolnych w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku	83
Rysunek 8. Zmiana liczby dzieci w wieku od 3 do 6 lat w 2021 roku w porównaniu do roku 2012 (w %)	84
Rysunek 9. Odsetek dzieci objętych opieką w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych (w szkołach podstawowych) oraz w innych formach wychowania przedszkolnego w 2021 roku w Polsce (w%) oraz zmiana ich udziału w 2021 roku w stosunku do 2012 roku w p. proc.	85
Rysunek 10. Łączna liczba w przedszkoli, oddziałów przedszkolnych (w szkołach podstawowych) oraz w innych form wychowania przedszkolnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021	86
Rysunek 11. Liczba oraz odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w powiatach województwa łódzkiego w 2021 r. (w %).....	87
Rysunek 12. Łączna liczba szkół podstawowych w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku.....	91
Rysunek 13. Zmiana liczby dzieci w wieku od 7 do 14 lat w 2021 roku w porównaniu do roku 2012 (w %).....	92
Rysunek 14. Współczynnik skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych w 2021 roku w Polsce (w%) oraz jego zmiana w 2021 roku w stosunku do 2012 roku w p. proc.....	94
Rysunek 15. Łączna liczba szkół podstawowych w 2021 roku oraz zmiana ich liczby w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021	95
Rysunek 16. Liczba uczniów oraz współczynnik skolaryzacji brutto (w %) w szkołach podstawowych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 r.....	96
Rysunek 17. Liczba asystentów rodziny w Polsce i województwach w 2021 roku oraz w latach 2012-2021	102
Rysunek 18. Udział rodzin, którym przyznano pomoc z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego w liczbie rodzin z dziećmi (w%) oraz liczba tych rodzin przypadając na jednego asystenta rodziny w Polsce w 2021 roku	104
Rysunek 19. Gminy świadczące wsparcie rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze w postaci asystenta rodziny w województwie łódzkim w 2021 roku	105
Rysunek 20. Udział (w %) wydatków ponoszonych z budżetu gmin oraz z innych źródeł w ogóle wydatków ponoszonych na wynagrodzenia asystentów rodziny w województwie łódzkim w latach 2012-2021.....	107

Rysunek 21. Średnie miesięczne wydatki na pensję dla 1 asystenta rodziny w PLN w województwie łódzkim oraz wysokość płacy minimalnej i przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w Polsce w latach 2012-2021	108
Rysunek 22. Udział (w %) rodzin kończących pracę z asystentem z wyróżnionych powodów w ogóle rodzin kończących pracę z asystentem w latach 2012-2021 w województwie łódzkim*	110
Rysunek 23. Liczba placówek wsparcia dziennego w Polsce w latach 2012-2021 i w województwach Polski w 2021 roku	114
Rysunek 24. Liczba dzieci w wieku od 3 do 17 lat przypadająca na jedno miejsce w PWD w Polsce w 2021 roku oraz liczba dzieci wychowujących się w rodzinach otrzymujących wsparcie z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych* przypadająca na jedno miejsce w PWD	116
Rysunek 25. Liczba dzieci uczęszczających do placówek wsparcia dziennego w przeliczeniu na 1000 dzieci w wieku 3–17 lat według województw oraz według powiatów województwa łódzkiego	118
Rysunek 26. Liczba placówek wsparcia dziennego funkcjonujących na terenie województwa łódzkiego w latach 2012-2021 z podziałem na formę*	119
Rysunek 27. Gminy województwa łódzkiego, na terenie których w 2021 roku prowadzono co najmniej jedną placówkę wsparcia dziennego	120
Rysunek 28. Suma wydatków poniesionych przez gminy na placówki wsparcia dziennego z terenu województwa łódzkiego w latach 2012-2021 oraz przeciętna liczba umieszczonych w nich dzieci ...	121
Rysunek 29. Liczba rodzin wspierających w Polsce w 2021 roku oraz ich liczba w liczbie rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezradności opiekuńczo-wychowawczej	122
Rysunek 30. Liczba rodzin korzystających z pomocy rodzin wspierających w 2021 roku w województwach Polski oraz zmiana liczby rodzin wspierających oraz korzystających z ich pomocy w latach 2012-2021 w Polsce	123
Rysunek 31. Struktura rodzinnych form pieczy wg typu rodziny (w %) w województwie łódzkim i w Polsce w latach 2012 i 2021	128
Rysunek 32. Liczba rodzin zastępczych spokrewnionych oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w poszczególnych województwach Polski w 2021 roku	129
Rysunek 33. Liczba spokrewnionych rodzin zastępczych i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012 – 2021 oraz struktura (w %) tych rodzin według liczby przyjętych dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim	130
Rysunek 34. Liczba rodzin zastępczych spokrewnionych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku	131
Rysunek 35. Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach spokrewnionych oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku	132
Rysunek 36. Wysokość świadczeń dla rodzin zastępczych spokrewnionych, w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) oraz liczba dzieci umieszczonych na koniec roku w rodzinach zastępczych spokrewnionych w województwie łódzkim w latach 2012-2021	133
Rysunek 37. Liczba rodzin zastępczych niezawodowych oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w poszczególnych województwach Polski w 2021 roku	135
Rysunek 38. Liczba rodzin zastępczych niezawodowych i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) tych rodzin ze względu na liczbę umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim	136
Rysunek 39. Liczba rodzin zastępczych niezawodowych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku	136

Rysunek 40. Liczba dzieci w rodzinach zastępczych niezawodowych oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku.....	137
Rysunek 41. Wysokość świadczeń dla rodzin zastępczych niezawodowych w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej niezawodowej w województwie łódzkim w latach 2012-2021	139
Rysunek 42. Liczba rodzin zastępczych zawodowych ogółem oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w województwach Polski w 2021 roku	141
Rysunek 43. Liczba rodzin zastępczych zawodowych i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) tych rodzin ze względu na liczbę umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim	142
Rysunek 44. Struktura (w%) rodzin zawodowych według liczby przyjętych dzieci w 2012 i 2021 roku w województwie łódzkim	143
Rysunek 45. Liczba rodzin zastępczych zawodowych zwykłych, pełniących funkcję pogotowia rodzinnego oraz specjalistycznych w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku.....	144
Rysunek 46. Liczba dzieci w rodzinach zawodowych ogółem oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku	146
Rysunek 47. Wysokość wydatków na świadczenia oraz wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych w tys. zł, w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej zawodowej w województwie łódzkim w latach 2012-2021.....	148
Rysunek 48. Napływ i odpływ dzieci w wieku od 0 do 17 lat do i z rodzin zastępczych zawodowych (ogółem) w latach 2012-2021 w województwie łódzkim	149
Rysunek 49. Wysokość średniego miesięcznego wynagrodzenia za pełnienie funkcji zawodowej rodziny zastępczej w tym specjalistycznej oraz za pełnienie funkcji pogotowia rodzinnego brutto (z kosztami pracodawcy) w 2021 roku w powiatach województwa łódzkiego*	151
Rysunek 50. Liczba rodzinnych domów dziecka ogółem oraz ich udział w liczbie rodzin z dziećmi w poszczególnych województwach w 2021 roku w Polsce	153
Rysunek 51. Liczba rodzinnych domów dziecka i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012-2021 roku oraz struktura (w %) tych rodzin ze względu na liczbę umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim	154
Rysunek 52. Liczba rodzinnych domów dziecka w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku	155
Rysunek 53. Wysokość wydatków na świadczenia oraz wynagrodzenia brutto (wraz z kosztami pracodawcy) dla rodzinnych domów dziecka, w tym wysokość wydatków na opiekę i wychowanie dziecka pokrytych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w rodzinnym domu dziecka w województwie łódzkim w latach 2012-2021	157
Rysunek 54. Wysokość średniego miesięcznego wynagrodzenia brutto (wraz z kosztami pracodawcy) za pełnienie funkcji rodzinnego domu dziecka bez dodatku za pełnienie funkcji rodziny pomocowej w 2021 roku w powiatach województwa łódzkiego*.....	158
Rysunek 55. Liczba wypłaconych świadczeń oraz wysokość wydatków w zł przeznaczonych na świadczenia dla rodzin zastępczych zawodowych oraz rodzinnych domów dziecka z tytułu pełnienia funkcji rodziny pomocowej w latach 2012-2021 w województwie łódzkim.....	159
Rysunek 56. Udział rodzinnych form pieczy w liczbie rodzin z dziećmi oraz udział liczby dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w Polsce w 2021 roku.....	161

Rysunek 57. Udział rodzinnych form pieczy zastępczej w liczbie rodzin z dziećmi oraz udział liczby dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku.....	162
Rysunek 58. Struktura (w%) poszczególnych form rodzinnej pieczy zastępczej ze względu na długość okresu przebywania w nich dzieci i młodzieży w 2021 roku w województwie łódzkim	164
Rysunek 59. Udział dzieci w wyróżnionych grupach wiekowych w ogóle dzieci umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021.....	166
Rysunek 60. Suma wydatków poniesionych na świadczenia dla rodzin zastępczych spokrewnionych, niezawodowych, zawodowych i rodzinnych domów dziecka oraz na wynagrodzenia dla rodzin zastępczych zawodowych i rodzinnych domów dziecka wraz z kosztami zleceniobiorców i osób zatrudnionych w podmiotach rodzinnej pieczy zastępczej w województwie łódzkim w latach 2012-2021 w tys. zł	167
Rysunek 61. Łączna liczba placówek opiekuńczo wychowawczych oraz ich liczba z podziałem na typ* w latach 2012-2021 w Polsce	170
Rysunek 62. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (w%) w stosunku do 2012 roku w Polsce	172
Rysunek 63. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) wieku umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim.....	173
Rysunek 64. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego oraz liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku	174
Rysunek 65. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu socjalizacyjnego oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku.....	176
Rysunek 66. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021	177
Rysunek 67. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (w%) w stosunku do 2012 roku w Polsce.....	178
Rysunek 68. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) wieku umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim.....	179
Rysunek 69. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego oraz liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku	180
Rysunek 70. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu interwencyjnego oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku.....	181
Rysunek 71. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021	182
Rysunek 72. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (nominalna) w stosunku do 2012 roku w Polsce	183
Rysunek 73. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu specjalistyczno-terapeutycznego, liczba miejsc oraz liczba umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim	184
Rysunek 74. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu specjalistyczno-terapeutycznego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021.....	185

Rysunek 75. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego w 2021 roku oraz zmiana ich liczby (w%) w stosunku do 2012 roku w Polsce	186
Rysunek 76. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego i liczba umieszczonych w nich dzieci w latach 2012- 2021 roku oraz struktura (w %) wieku umieszczonych w nich dzieci w 2021 roku w województwie łódzkim	187
Rysunek 77. Liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz liczba miejsc w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego w powiatach województwa łódzkiego w 2021 roku.....	188
Rysunek 78. Liczba dzieci w placówkach opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego oraz ich udział (w %) w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w województwie łódzkim w 2021 roku	189
Rysunek 79. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tej placówce w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021	190
Rysunek 80. Liczba regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych* oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych w 2021 roku w Polsce.....	191
Rysunek 81. Średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka w regionalnych placówkach opiekuńczo-terapeutycznych* oraz interwencyjnych ośrodkach preadopcyjnych w 2021 roku w Polsce.....	192
Rysunek 82. Liczba dzieci umieszczonych w regionalnym ośrodku preadopcyjnym Tuli-Luli oraz liczba dzieci, które opuściły ośrodek z podziałem na przyczynę w latach 2016-2021	193
Rysunek 83. Liczba podmiotów instytucjonalnej pieczy zastępczej* oraz udział liczby dzieci umieszczonych w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w Polsce w 2021 roku	195
Rysunek 84. Liczba instytucji pieczy zastępczej, liczba umieszczonych w nich dzieci oraz ich udział w liczbie osób w wieku od 0 do 24 lat w powiatach województwa łódzkiego* w 2021 roku	196
Rysunek 85. Udział dzieci w poszczególnych grupach wiekowych w ogóle dzieci umieszczonych w wyróżnionych instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w województwie łódzkim w latach 2012 – 2021	199
Rysunek 86. Wysokość wydatków na utrzymanie dziecka w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (łącznie, bez względu na typ) w tys. zł, w tym wysokość średnich wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w POW, poniesionych przez gminę (właściwą ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) w tys. zł oraz średni miesięczny koszt utrzymania dziecka w tych placówkach w zł w województwie łódzkim w latach 2012-2021 ...	201
Rysunek 87. Prognoza odsetka dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych i klubach dziecięcych do 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz rzeczywisty ich udział w latach 2012-2022	218
Rysunek 88. Prognozowana i historyczna liczba dzieci uczęszczających do żłobków w latach 2012-2025 w województwie łódzkim	219
Rysunek 89. Prognozowany* odsetek dzieci objętych opieką w żłobkach, oddziałach żłobkowych oraz klubach dziecięcych w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci objętych tą opieką w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych).....	221
Rysunek 90. Prognoza odsetka dzieci objętych opieką w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i publicznych innych form wychowania przedszkolnego do 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz rzeczywisty ich udział w latach 2012-2022.....	226
Rysunek 91. Prognozowana i historyczna łączna (i w podziale na wyróżnione grupy wiekowe – 3-5 i 6 lat) liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w latach 2012-2025 województwie łódzkim	227

Rysunek 92. Prognozowany* odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci objętych tą opieką w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)	228
Rysunek 93. Prognozowany* odsetek dzieci w wieku 6 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci objętych tą opieką w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)	229
Rysunek 94. Prognoza poziomu skolaryzacji brutto dla szkół podstawowych do 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz rzeczywisty ich udział w latach 2012-2022	234
Rysunek 95. Prognozowana i historyczna liczba dzieci uczęszczających do szkół podstawowych w latach 2012-2025 w województwie łódzkim	236
Rysunek 96. Prognozowany* współczynnik skolaryzacji brutto w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci uczęszczających do szkół podstawowych w 2025 roku w stosunku do 2021 roku (w liczbach bezwzględnych).....	237
Rysunek 97. Prognozowana i historyczna liczba asystentów rodziny w latach 2012-2025 w województwie łódzkim	243
Rysunek 98. Prognozowany* liczba asystentów rodziny w 2025 roku w województwie łódzkim oraz zmiana liczby asystentów w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych).....	245
Rysunek 99. Prognozowana i historyczna liczba dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w latach 2012-2025 w województwie łódzkim	249
Rysunek 100. Prognozowany* odsetek dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w liczbie dzieci w wieku od 0 do 24 lat w 2025 roku w województwie łódzkim (w%) oraz zmiana liczby dzieci uczęszczających w pieczy w 2025 roku w stosunku do 2022 roku (w liczbach bezwzględnych)	250

Spis tabel

<i>Tabela 1. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3.....</i>	49
<i>Tabela 2 Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania wychowania przedszkolnego i edukacji na poziomie szkoły podstawowej</i>	56
Tabela 3. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej	64
Tabela 4. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej	68
Tabela 5. Informacja na temat źródła pochodzenia danych o analizowanych usługach społecznych	211
Tabela 6. Zasady stosowania różnych postaci analitycznych funkcji trendu	215
Tabela 7. Obraz narzędzia dla usług żłobkowych (widok Excela).....	222
Tabela 8. Obraz narzędzia dla usług wychowania przedszkolnego (widok Excela).....	230
Tabela 9. Obraz narzędzia dla usług szkolnictwa podstawowego (widok Excela)	239
Tabela 10. Obraz narzędzia dla usług asystentury rodzinnej (widok Excela).....	246
Tabela 11. Obraz narzędzia dla usług pieczy zastępczej (widok Excela)	254

Spis schematów

Schemat 1. Systemy oferujące usługi z zakresu długoterminowej opieki nad dziećmi i młodzieżą	44
Schemat 2. Formy pieczy zastępczej.....	60
Schemat 3. Rodzinna piecza zastępcza	127
Schemat 4. Instytucjonalna piecza zastępcza	169

Schemat 5. Liczba, udział oraz średnia liczba dzieci przebywająca w wyróżnionych formach pieczy zastępczej w 2022 roku w województwie łódzkim	251
Schemat 6. Funkcjonujące w 2022 roku rodzinne formy pieczy zastępczej i placówki opiekuńczo-wychowawcze typu rodzinnego oraz oszacowanie potrzeb w zakresie tworzenia nowych rodzin zastępczych dla prognozowanego wzrostu w 2025 roku w stosunku do 2022 roku liczby dzieci kierowanych do pieczy zastępczej oraz przekształcenia w wyniku procesu deinstytucjonalizacji 25% placówek opiekuńczo-wychowawczych w formy rodzinne	253

Aneks 1: Wyniki estymacji testowania modeli użytych do budowy narzędzia

Źłobki

Tabulogram

Model 1: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2012-2021 (N = 10)
Zmienna zależna (Y): vl

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
const	3.02847	0.393454	7.697	<0.0001	***
time	0.989783	0.0634108	15.61	<0.0001	***
Średn.aryt.zm.zależnej	8.472272	Odch.stand.zm.zależnej	3.045517		
Suma kwadratów reszt	2.653817	Błąd standardowy reszt	0.575958		
Wsp. determ. R-kwadrat	0.968209	Skorygowany R-kwadrat	0.964235		
F(1, 8)	243.6423	Wartość p dla testu F	2.83e-07		
Logarytm wiarygodności	-7.556455	Kryt. inform. Akaike'a	19.11291		
Kryt. bayes. Schwarz	19.71808	Kryt. Hannana-Quinna	18.44904		
Autokorel.reszt - rho1	-0.015448	Stat. Durbina-Watsona	1.616670		

Weryfikacja:

1. Normalność rozkładu

Test na normalność rozkładu u1:

Test Doornika-Hansena = 2.054, z wartością p 0.358079

Test Shapiro-Wilka = 0.913304, z wartością p 0.304465

Test Lillieforsa = 0.166711, z wartością p \approx 0.59

Test Jarque'a-Bera = 0.940471, z wartością p 0.624855 - nie ma podstaw do odrzucenia H_0

2. Autokorelacja składnika losowego

Stat. Durbina-Watsona = 1.61667

H1: dodatnia autokorelacja składnika losowego
wartość p = 0.138828

H1: ujemna autokorelacja składnika losowego
wartość p = 0.861172

3. Heteroskedastyczność składnika losowego

Test White'a na heteroskedastyczność reszt (zmiennosc wariacji resztowej)
Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2012-2021 (N = 10)
Zmienna zależna (Y): uhat^2

	współczynnik	błąd standardowy	t-Studenta	wartość p
const	0.512296	0.254029	2.017	0.0835 *
time	-0.135851	0.106093	-1.280	0.2412
sq_time	0.0129939	0.00939946	1.382	0.2093

Wsp. determ. R-kwadrat = 0.222202

Statystyka testu: $TR^2 = 2.222020$,
z wartością $p = P(\text{Chi-kwadrat}(2) > 2.222020) = 0.329226$ - nie ma podstaw do odrzucenia H_0

Przedszkola 3-5 lat

Model 1: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2012-2021 (N = 10)
Zmienna zależna (Y): vl

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p	
const	73.3255	1.85954	39.43	<0.0001	***
time	1.74826	0.299693	5.834	0.0004	***

Średn.aryt.zm.zależnej	82.94093	Odch.stand.zm.zależnej	5.882486
Suma kwadratów reszt	59.27833	Błąd standardowy reszt	2.722093
Wsp. determ. R-kwadrat	0.809659	Skorygowany R-kwadrat	0.785867
F(1, 8)	34.02990	Wartość p dla testu F	0.000390
Logarytm wiarygodności	-23.08768	Kryt. inform. Akaike'a	50.17536
Kryt. bayes. Schwarz	50.78053	Kryt. Hannana-Quinna	49.51149
Autokorel.reszt - rho1	0.252369	Stat. Durbina-Watsona	1.190696

Weryfikacja:

1. Normalność rozkładu

Test na normalność rozkładu u1:

Test Doornika-Hansena = 0.380959, z wartością p 0.826563

Test Shapiro-Wilka = 0.974821, z wartością p 0.931593

Test Lillieforsa = 0.162096, z wartością p \approx 0.64

Test Jarque'a-Bera = 0.20571, z wartością p 0.902258 - nie ma podstaw do odrzucenia H_0

2. Autokorelacja składnika losowego

Stat. Durbina-Watsona = 1.1907 - czy nie powinno być 2?

H1: dodatnia autokorelacja składnika losowego
wartość p = 0.0287293
H1: ujemna autokorelacja składnika losowego
wartość p = 0.971271

3. Heteroskedastyczność składnika losowego

Test White'a na heteroskedastyczność reszt (zmiennność wariancji resztowej)
Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2012-2021 (N = 10)
Zmienna zależna (Y): uhat^2

	współczynnik	błąd standardowy	t-Studenta	wartość p
const	16.2357	8.36379	1.941	0.0934 *
time	-3.48682	3.49307	-0.9982	0.3514
sq_time	0.230381	0.309473	0.7444	0.4809

Wsp. determ. R-kwadrat = 0.225212

Statystyka testu: $TR^2 = 2.252118$,
z wartością p = $P(\text{Chi-kwadrat}(2) > 2.252118) = 0.324309$ - nie ma podstaw do odrzucenia H_0

Szkoły

Model 1: Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2012-2021 (N = 10)
Zmienna zależna (Y): vl

	Współczynnik	Błąd stand.	t-Studenta	wartość p
const	97.6167	1.56080	62.54	<0.0001 ***
time	-0.218667	0.251546	-0.8693	0.4100
Średn.aryt.zm.zależnej	96.41400	Odch.stand.zm.zależnej	2.253551	
Suma kwadratów reszt	41.76169	Błąd standardowy reszt	2.284778	
Wsp. determ. R-kwadrat	0.086306	Skorygowany R-kwadrat	-0.027906	
F(1, 8)	0.755668	Wartość p dla testu F	0.410009	
Logarytm wiarygodności	-21.33636	Kryt. inform. Akaike'a	46.67271	
Kryt. bayes. Schwarz	47.27788	Kryt. Hannana-Quinna	46.00884	
Autokorel.reszt - rho1	0.129592	Stat. Durbina-Watsona	1.565470	

1. Normalność rozkładu

Test na normalność rozkładu u1:

Test Doornika-Hansena = 5.18967, z wartością p 0.0746581

Test Shapiro-Wilka = 0.873019, z wartością p 0.108386

Test Lillieforsa = 0.236439, z wartością p ~ 0.11

Test Jarque'a-Bera = 3.48604, z wartością p 0.174992

2. Autokorelacja składnika losowego

Stat. Durбина-Watsona = 1.56547

H1: dodatnia autokorelacja składnika losowego

wartość p = 0.11942

H1: ujemna autokorelacja składnika losowego

wartość p = 0.88058

3. Heteroskedastyczność składnika losowego

Test White'a na heteroskedastyczność reszt (zmiennność wariancji resztowej)

Estymacja KMNK, wykorzystane obserwacje 2012-2021 (N = 10)

Zmienna zależna (Y): $uhat^2$

	współczynnik	błąd standardowy	t-Studenta	wartość p
const	6.89129	9.85448	0.6993	0.5069
time	0.287712	4.11565	0.06991	0.9462
sq_time	-0.111624	0.364631	-0.3061	0.7684

Wsp. determ. R-kwadrat = 0.139253

Statystyka testu: $TR^2 = 1.392528$,

z wartością p = $P(\text{Chi-kwadrat}(2) > 1.392528) = 0.498444$

Aneks 2 Uwarunkowania prawne

Usługi związane z opieką nad dziećmi do lat 3

Usługi zapewniające opiekę nad dziećmi do lat 3 mogą być prowadzone, zgodnie z ustawą z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (t.j. Dz.U.2022 poz. 1324, 1383, 2140) - art. 2 pkt. 1, w czterech formach: w żłobku, w klubie dziecięcym, sprawowane poprzez opiekuna dziennego oraz nianię. Tymi formami opieki obejmowane są dzieci do końca roku szkolnego w którym ukończą 3 rok życia. W wyjątkowych przypadkach, gdy objęcie dziecka opieką przedszkolną jest niemożliwe lub utrudnione wówczas dziecko może korzystać z omawianych form opieki do ukończenia 4 roku życia. Usługi zapewniające opiekę nad dziećmi do lat 3 mogą zostać objęte na mocy art. 6c wskazanej Ustawy¹³¹, standardami opieki określonymi w drodze rozporządzenia przez Ministra właściwego do spraw rodziny.

ŻŁOBKI

W żłobkach opieka sprawowana jest nad dziećmi powyżej 20 tygodnia życia. Ustawa dla tego typu placówek nie określa limitu miejsc, jednakże uzależnia go od liczby zatrudnionych opiekunów i ewentualnie, obecności dodatkowego personelu. Jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku obecności w grupie dziecka z niepełnosprawnością, dziecka wymagającego szczególnej opieki lub dziecka poniżej 1 roku życia limit ten zostaje ograniczony do 5. W przypadku, gdy w żłobku opieką objętych jest więcej niż dwadzieścioro dzieci, placówka zatrudnić musi co najmniej jedną pielęgniarkę lub położną. Żłobek może korzystać też z pomocy wolontariuszy. Opiekę nad dziećmi w żłobku zapewnia się do 10 godzin dziennie, jednakże czas ten w uzasadnionych przypadkach może zostać wydłużony. Konieczne jest wówczas złożenie wniosku przez rodzica oraz poniesienie dodatkowej opłaty. Za pobyt dziecka oraz wyżywienie rodzice zobowiązani są ponieść koszty. Ich wysokość stanowi często barierę dla rodziców i, jak wykażę w rozdziale dotyczącym podaży usług, stanowić może przyczynę niskiego poziomu upowszechnienia opieki żłobowej w Polsce. Usługa świadczona przez żłobki polega przede wszystkim na zapewnieniu opieki (w warunkach bytowych zbliżonych do domowych), zapewnieniu opieki pielęgnacyjnej oraz

¹³¹ Art. 6c wprowadzono do ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat w 2022 roku, z mocą obowiązywania od 1.02.2023 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 2140).

edukacyjnej uwzględniającej indywidualne potrzeby dziecka, a także prowadzeniu zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych dostosowanych do wieku dziecka i jego rozwoju psychomotorycznego. Każdy podmiot wypełniający powyższe zadania (wymienione w art. 10 Ustawy¹³²) uznawany jest, bez względu na nazwę, za żłobek bądź klub dziecięcy. Podmiotem prowadzącym żłobek mogą być jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wymagania odnośnie do warunków lokalowych i sanitarnych w jakich świadczone są usługi opiekuńcze w żłobku określone są w drodze rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw rodziny w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Żłobek musi zostać wpisany do rejestru żłobków i klubów dziecięcych prowadzonego przez właściwego ze względu na miejsce prowadzenia żłobka wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, którzy jednocześnie sprawują nadzór nad warunkami i jakością świadczonej w nim opieki.

KLUBY DZIECIĘCE

Kluby dziecięce funkcjonują na podobnych do żłobków zasadach. Znaczące różnice polegają na wieku w jakim dziecko może zostać przyjęte do tego rodzaju placówki oraz na wyznaczeniu limitu miejsc. Opiekę nad dziećmi w klubach dziecięcych sprawuje się nad dziećmi, które ukończyły 1 rok życia. W tego typu placówkach opieką może zostać objętych maksymalnie 30 dzieci. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku żłobków jeden opiekun może sprawować opiekę nad maksymalnie ośmiorgiem dzieci, a w przypadku obecności w grupie dziecka z niepełnosprawnością, dziecka wymagającego szczególnej opieki lub dziecka poniżej 1 roku życia limit ten zostaje ograniczony do 5. Klub dziecięcy również może korzystać z pomocy wolontariuszy. Opiekę nad dziećmi w klubie dziecięcym zapewnia się do 10 godzin dziennie i podobnie jak ma to miejsce w przypadku żłobków, w uzasadnionych przypadkach czas ten może zostać wydłużony na wniosek rodzica. Zobowiązany jest on wówczas do poniesienia dodatkowej opłaty. Do zadań klubów dziecięcych należy zapewnienie opieki (w warunkach bytowych zbliżonych do domowych), opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej uwzględniającej

¹³² Zgodnie z art. 10. Ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat w 2022 roku (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324, 1383, 2140) do zadań żłobka i klubu dziecięcego należy w szczególności: 1) zapewnienie dziecku opieki w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych; 2) zagwarantowanie dziecku właściwej opieki pielęgnacyjnej oraz edukacyjnej, przez prowadzenie zajęć zabawowych z elementami edukacji, z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka; 3) prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych, uwzględniających rozwój psychomotoryczny dziecka, właściwych do wieku dziecka.

indywidualne potrzeby dziecka, a także prowadzenie zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych dostosowanych do wieku dziecka i jego rozwoju psychomotorycznego. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku żłobków, to nie nazwa decyduje o kwalifikacji danej placówki do podmiotów o charakterze żłobkowym, tylko wypełnianie przytoczonych powyżej, a wymienionych w art. 10¹³³ Ustawy zadań. Za pobyt dziecka w klubie dziecięcym oraz jego wyżywienie rodzice zobowiązani są ponosić opłaty. Kluby dziecięce mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Wymagania odnośnie do warunków lokalowych i sanitarnych w jakich świadczone są usługi opiekuńcze w klubie dziecięcym określone są w drodze rozporządzenia wydawanego przez ministra właściwego do spraw rodziny w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Klub dziecięcy, podobnie jak żłobek, wpisywany jest do rejestru żłobków i klubów dziecięcych. Rejestr ten prowadzi wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia klubu dziecięcego. Nadzór nad warunkami i jakością świadczonej opieki również sprawuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce prowadzenia żłobka lub klubu dziecięcego.

DZIENNY OPIEKUN

Dzienni opiekunowie, podobnie jak ma to miejsce w przypadku żłobków, podejmują się opieki nad dziećmi od ukończenia 20 tygodnia życia. Mogą oni sprawować opiekę nad maksymalnie pięciorgiem dzieci, chyba że w grupie jest dziecko poniżej 1 roku życia, z niepełnosprawnością lub wymagające szczególnej opieki, wówczas jeden opiekun może zajmować się maksymalnie trojgiem dzieci. W przypadku gdy opiekę dodatkowo sprawował będzie rodzic jednego z dzieci (jednocześnie z opiekunem dziennym) wówczas limit ten, za zgodą wszystkich rodziców, może zostać zwiększony do ośmiu, a w przypadku, gdy w grupie znajduje się dziecko poniżej 1 roku życia, z niepełnosprawnością lub wymagające szczególnej opieki do 5. Dzienny opiekun może również korzystać ze wsparcia wolontariuszy. Pełnienie funkcji dziennego opiekuna wymaga zgłoszenia do prowadzonego przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wykazu osób oraz podmiotów zatrudniających dziennych opiekunów. Nadzór nad warunkami i jakością opieki sprawuje wójt, burmistrz bądź prezydent miast właściwy ze względu na miejsce jej sprawowania. Pracę w charakterze dziennego opiekuna podejmują osoby fizyczne prowadzące

¹³³ op. cit.

działalność gospodarczą bądź zatrudnione na podstawie umowy o pracę lub umowy o świadczenie usług przez podmioty wymienione w art. 8 ust.1 Ustawy, tj. jednostki samorządu terytorialnego, instytucje publiczne, osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Zadania dziennego opiekuna koncentrują się wokół zapewnienia dziecku właściwej opieki w warunkach zbliżonych do domowych, świadczeniu właściwej opieki pielęgnacyjnej i edukacyjnej uwzględniającej indywidualne potrzeby dziecka, oraz prowadzeniu zajęć opiekuńczo-wychowawczych i edukacyjnych dostosowanych do wieku dziecka i jego rozwoju psychomotorycznego. Za wyżywienie oraz pobyt dzieci u dziennego opiekuna rodzice zobowiązani są ponosić opłatę.

NIANIA

Nianie sprawują opiekę nad dziećmi powyżej 20 tygodnia życia. Niania to osoba fizyczna zatrudniana przez rodziców na podstawie umowy o świadczenie usług (nazywanej umową uaktywniającą), do której zgodnie z przepisami Kodeksu cywilnego stosuje się przepisy dotyczące zlecenia¹³⁴. To umowa, a nie przepisy ustawy określają liczbę dzieci powierzonych opiece niani. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku czasu w jakim sprawowana jest opieka oraz zadań i obowiązków niani. Niania stanowi jedną z najmniej uregulowanych form opieki nad dziećmi do lat 3 przewidzianych ustawą. Ma charakter indywidualny dzięki czemu pozwala na dużą elastyczność i zapewnienie opieki w warunkach domowych.

Tabela 12 Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania opieki nad dziećmi do lat 3

	Żłobek	Klub dziecięcy	Opiekun dzienny	Niania
wiek dziecka	> 20 tygodni do 3 lat	> 1 roku życia do 3 lat	> 20 tygodni do 3 lat	> 20 tygodni do 3 lat
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług	0-2 lata	0-2 lata	0-2 lata	0-2 lata
maksymalna liczba dzieci przypadająca na 1 opiekuna	8	8	5	nie określono
wpis do rejestru bądź wykazu	tak	tak	tak	nie
wymiar czasu opieki nad dzieckiem	do 10 godz.	do 10 godz.	nie określono	nie określono

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (t.j. Dz.U.2022 poz. 1324, 1383, 2140)

¹³⁴ Art. 50, ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do 3 lat (Dz. U. z 2022 r. poz. 1324, 1383, 2140).

Do analizy zapotrzebowania na usługi w zakresie opieki nad dziećmi do lat 3 wzięłam pod uwagę podstawowy limit wieku określony ustawą na poziomie 3 lat. Wprawdzie ustawa dopuszcza możliwość sprawowania opieki w wyjątkowych przypadkach nad dziećmi do 4 roku życia, jednakże są to sytuacje epizodyczne i co do zasady dzieci te powinny zostać objęte opieką przedszkolną, do której będę je w przypadku szacowania zapotrzebowania na usługi opiekuńcze kwalifikowała. Kwestia wieku zarówno w przypadku opieki nad dziećmi do lat 3, jak i w przypadku opieki i wychowania realizowanego na podstawie oświatowych dokumentów legislacyjnych, regulowana jest na podstawie dwóch kryteriów, tj. wieku dziecka oraz roku szkolnego w którym dziecko dany wiek osiąga. Wpływa to na granice przedziałów wyrażone w ustawie, natomiast nie generuje znaczących utrudnień w przyporządkowaniu dzieci z poszczególnych roczników do analizowanych typów usług społecznych. Dzieci w wieku od 0 do 2 lat kwalifikują do usług gwarantowanych ustawą z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku 3 lat, natomiast dzieci w wieku 3 do 6 lat ujmuję w grupie dzieci kwalifikujących się do usług wychowania przedszkolnego.

1.4.2 Usługi związane z edukacją, opieką i wychowaniem

W tej grupie znajdują się usługi regulowane przez zasady ustrojowe, ogólną politykę państwa, jak i samorzady lokalne. Polski system oświaty stanowiący strukturę organizacyjną edukacji, obejmuje publiczne i niepubliczne przedszkola, szkoły podstawowe i ponadpodstawowe, szkoły artystyczne oraz szkoły specjalne.

Do najważniejszych dokumentów legislacyjnych regulujących usługi społeczne związane z oświatą należą:

- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2022 r. poz. 2230),
- ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe,
- ustawa z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych,
- ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela,
- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli
- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 2 listopada 2015 r. w sprawie rodzajów i szczegółowych zasad działania placówek publicznych, warunków pobytu

dzieci i młodzieży w tych placówkach oraz wysokości i zasad odpłatności wnoszonej przez rodziców za pobyt ich dzieci w tych placówkach,

- rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania.

W grupie usług związanych z prawem oświatowym obok regulacji powszechnych należy brać również pod uwagę regulacje prawa miejscowego, za pomocą którego określone są takie kwestie jak m.in. finansowanie oświaty, przyznawanie dotacji czy też regulacji sposobu funkcjonowania szkół i przedszkoli.

Większość zadań oświatowych powierzona została gminom, które prowadzą samorządowe przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowy, a także inne formy wychowania przedszkolnego oraz szkoły podstawowe. Powiatom zasadniczo zlecono natomiast prowadzenie kształcenie średniego i specjalnego oraz prowadzenie szkół specjalnych. Są one również odpowiedzialne za szkoły sportowe i mistrzostwa sportowego, z wyjątkiem tych posiadających regionalne i ponadregionalne znaczenie, które prowadzone są przez samorzady wojewódzkie. (Kurzyńska-Chmiel 2019, s. 143) Zadania oświatowe mogą też być realizowane przez podmioty niepubliczne po uzyskaniu zgody właściwej jednostki samorządu terytorialnego lub też mogą zostać powierzone (pod pewnymi warunkami) osobie prawnej lub fizycznej¹³⁵. Dzięki temu mechanizmowi, tj. pozostawieniu w gestii samorządów lokalnych decyzji w sprawie wydawania pozwoleń na tworzenie różnorodnych placówek edukacyjnych na ich terenie, możliwa staje się koordynacja powierzonych zadań oświatowych oraz planowanie usług społecznych związanych z edukacją w oparciu o realne potrzeby oraz strategię rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego.

Przedszkola, oddziały przedszkolne oraz inne formy wychowania przedszkolnego

Jedną z bardziej istotnych usług społecznych z uwagi na korzyści jakie może przynieść dla jednostki i społeczeństwa jest wychowanie przedszkolne. Jak podsumowują autorzy raportu EACEA z 2009 roku pn. *Wczesna edukacja i opieka nad dzieckiem w Europie: zmniejszanie*

¹³⁵ Art. 9 ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089).

nierówności społecznych i kulturowych programy realizowane w formach instytucjonalnych ukierunkowane zarówno na edukację dzieci jak i ich rodziców stanowią najbardziej efektywne podejście wspierające rozwój umiejętności poznawczych, kompetencji społecznych oraz emocjonalnych dzieci. Zgodnie z analizowanymi przez autorów raportu wynikami badań, wychowanie przedszkolne prowadzone w kompleksowy sposób pozwala pozyskiwać dzieciom szeroki zestaw umiejętności sprzyjający skutecznemu wykorzystaniu oferty edukacyjnej szkół. „Im lepiej wyposażone są dzieci w momencie startu, tym efektywniejsza będzie edukacja w szkole. Inwestycje w efektywne i wysokiej jakości programy przedszkolne dla dzieci z rodzin o niskich dochodach i mniejszości etnicznych, które w innym przypadku nie byłyby pod tym względem odpowiednio przygotowane do nauki w szkole, działają jak "mnożnik", zwielokrotniając inwestycje w system szkolny”. (EACEA 2009, s. 17).

Wychowanie przedszkolne na mocy ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (art. 31 pkt. 1, Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089) obejmuje dzieci od początku roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 3 lata, do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat. W szczególnie uzasadnionych przypadkach do przedszkola może zostać przyjęte dziecko, które ukończyło 2,5 roku, a w sytuacji, gdy dziecko posiada orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego może w nim pozostać powyżej 7 roku życia, nie dłużej jednak niż do końca roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 9 lat. Dzieci w wieku od 3 do 5 lat mają prawo do korzystania z wychowania przedszkolnego, które może być realizowane w przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych oraz w innych formach wychowania przedszkolnego. Zadaniem własnym gminy jest realizacja tego prawa oraz zapewnienie warunków do odbycia przez dziecko w wieku 6 lat obowiązkowego rocznego przygotowania przedszkolnego (art. 31 ust. 4, 5, 8 Ustawy Prawo oświatowe).

Liczbę dzieci w poszczególnych oddziałach ogólnodostępnego przedszkola, w tym także w ogólnodostępnym oddziale przedszkolnym w szkole podstawowej, a także innej formie wychowania przedszkolnego, nie może przekraczać 25¹³⁶. Zasada ta nie dotyczy oddziałów integracyjnych, w których limit wynosi nie więcej niż 20 dzieci, w tym nie więcej niż 5 dzieci

¹³⁶ § 5 ust. 1 i § 18 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644), a także § 4 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1520)

z niepełnosprawnością¹³⁷ oraz oddziałów i przedszkoli specjalnych, dla których limity uzależniono od rodzaju niepełnosprawności¹³⁸. Można też od tej zasady odstąpić (limitu 25 uczniów przypadających na jeden oddział) w przypadku dzieci, które przybyły po 24 lutego 2022 roku z terytorium Ukrainy do Polski. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711), umożliwiło przyjęcie w roku szkolnym 2021/22 i 2022/23 dodatkowo do oddziału maksymalnie 3 dzieci uchodźczych z Ukrainy. Oznacza to, że oddział w przedszkolu lub oddział przedszkolny w szkole podstawowej może liczyć maksymalnie 28 dzieci¹³⁹. Koszt pobyt dzieci w przedszkolu ponosi gmina, na terenie której dziecko mieszka. Koszty te gminy rozliczają między sobą na podstawie ustawy o finansowaniu zadań oświatowych z dnia 27 października 2017 r. (art. 50, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2082, 2089, 2666).

Dopuszczalne ustawą formy wychowania przedszkolnego nie różnią się znacząco z punktu widzenia wieku w jakim dzieci mogą zostać nim objęte, jak i liczby dzieci w poszczególnych oddziałach, natomiast główne różnice koncertują się wokół czasu w jakim organizowana jest opieka, nauczanie oraz wychowanie dzieci, a także wymagań formalnych jakie musi spełnić dana jednostka.

PRZEDSZKOLE

Przedszkole funkcjonuje jako samodzielna jednostka organizacyjna prowadząca zajęcia dla dzieci przez minimum 5 godzin dziennie. Jest to bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki przysługujący każdemu dziecku, w ramach którego przedszkole realizuje podstawę programową wychowania przedszkolnego. O długości pobytu dziecka w przedszkolu decydują rodzice. Czas pracy przedszkola powinien być dostosowany zarówno do potrzeb dzieci w nim przebywających, jak i do potrzeb rodziców. Ustawodawca nie określił maksymalnej liczby dzieci, jaka może przebywać pod opieką jednego przedszkola (limit 25 dzieci dotyczy jedynie oddziału). To rodzicom też przysługuje prawo wyboru przedszkola, natomiast do obowiązków

¹³⁷ § 6. 1. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502 i Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644).

¹³⁸ § 6. 4. ibidem.

¹³⁹ § 7. ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

radę gminy należy ustalenie sieci publicznych przedszkoli, oddziałów przedszkolnych w publicznych szkołach podstawowych i publicznych innych form wychowania przedszkolnego¹⁴⁰.

ODDZIAŁ PRZEDSZKOLNY W SZKOLE PODSTAWOWEJ

Oddział przedszkolny stanowi podstawową jednostką organizacyjną przedszkola. Jego ulokowanie w budynku szkoły podstawowej nie wpływa na zasady organizacji, tzn. oddział przedszkolny zachowuje swoją odrębność w tym w szczególności programową, natomiast kompetencje i zadania dyrektora przedszkola wykonuje dyrektor szkoły podstawowej, w której zorganizowano oddział przedszkolny¹⁴¹. Baza szkoły musi zostać dostosowana do potrzeb małych dzieci w taki sposób, aby warunki w niej panujące sprzyjały realizacji wychowania przedszkolnego. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku przedszkola, zajęcia dla dzieci w oddziale przedszkolnym organizowane są przez minimum 5 godzin dziennie. Jest to bezpłatny czas nauczania, wychowania i opieki przysługujący każdemu dziecku, w ramach którego realizowana jest podstawa programowa wychowania przedszkolnego. Czas pracy oddziału przedszkolnego powinien być dostosowany zarówno do potrzeb dzieci w nim przebywających, jak i do potrzeb rodziców. W praktyce w oddziałach przedszkolnych tworzone są oddziały dla starszych dzieci, w tym w szczególności odbywających obowiązkowe roczne przygotowanie przedszkolne.

Zgodnie art. 32 ust. 2 ustawy - Prawo oświatowe, w uzasadnionych warunkami demograficznymi i geograficznymi przypadkach, rada gminy może uzupełnić sieć publicznych przedszkoli i oddziałów przedszkolnych w szkołach podstawowych o publiczne inne formy wychowania przedszkolnego. Tego rodzaju formy wychowania przedszkolnego organizuje się dla dzieci w miejscu zamieszkania lub w innym możliwie najbliższym miejscu, uwzględniając w szczególności konieczność dostosowania form wychowania przedszkolnego do sytuacji i potrzeb lokalnych, a także możliwość prowadzenia zajęć tylko w niektóre dni tygodnia. Ich szczegółowa organizacja i warunki tworzenia określone są przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania w drodze rozporządzenia (art. 32 ust. 11).

¹⁴⁰ art. 32. ust.1 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089).

¹⁴¹ § 18 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502 i Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644).

PUNKT PRZEDSZKOLNY

Stanowi jedną z innych form wychowania przedszkolnego, określonych rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w *sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1520). Podobnie jak przedszkola i oddziały przedszkolne, zobowiązany jest do realizowania wychowania przedszkolnego w oparciu o obowiązującą podstawę programową, a także zatrudniania nauczycieli z wymaganymi ustawowo kwalifikacjami. Kluczowe różnice dotyczą liczby dzieci znajdujących się pod opieką jednego punktu przedszkolnego oraz minimalnej liczby godzin opieki. Punkt przedszkolny może mieć pod opieką maksymalnie 25. dzieci, a zatem tyle, ile wynosi limit dla jednego oddziału. Druga z kluczowych różnic dotyczy dziennego wymiaru godzin zajęć wychowania i opieki świadczonych w punkcie przedszkolnym, wynoszącego 3 godziny, przy jednoczesnym minimalnym tygodniowym wymiarze godzin tych zajęć określonym w zależności od wielkości grupy od 12 godzin w grupie liczącej od 3 do 12 dzieci, do 25 godzin w grupie liczącej od 21 do 25 dzieci¹⁴². Są to minimalne określone Rozporządzeniem zakresy oferowanych godzin zajęć, które w zależności od potrzeb i możliwości punkt przedszkolny może zwiększać.

ZESPOŁY WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO

Jest to druga z określonych rozporządzeniem Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w *sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1520), innych form wychowania przedszkolnego. Stanowi najbardziej elastyczną z omawianych form z uwagi na brak obowiązku codziennego prowadzenia zajęć. Zgodnie z zapisami Rozporządzenia¹⁴³ to organ prowadzący określa w jakie dni tygodnia prowadzone będą zajęcia w zespole wychowania przedszkolnego, z zachowaniem minimalnego wymiaru 3 godzin dziennie nauczania, wychowania i opieki. Należy jednak zaznaczyć, że zespół przedszkolny zobowiązany jest, podobnie jak punkt przedszkolny, do zapewnienia minimalnego

¹⁴² § 8 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w *sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania* (Dz. U. z 2020 r., poz. 1520).

¹⁴³ § 6 ust. 1 pkt. 6 *ibidem*.

tygodniowego wymiaru godzin zajęć, uzależnionego od liczby dzieci znajdującej się pod jego opieką. Najniższy możliwy wymiar określony został na poziomie 12 godzin w grupach liczących od 3 do 12 dzieci, a maksymalny 25 godzin w grupach od 21 do 25 dzieci¹⁴⁴. W zespole wychowaniem przedszkolnym obejmuje się nie więcej niż 25 dzieci, natomiast zajęcia prowadzone są dla grup liczących od 3 do 25 dzieci¹⁴⁵. Zarówno w punktach jak i zespołach przedszkolnych zajęcia prowadzone są przez cały rok szkolny, z wyjątkiem przerw ustalonych przez organ prowadzący.

Szkoły podstawowe

W Polsce nauka jest obowiązkowa do ukończenia 18. roku życia, natomiast obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym kończy ono 7 lat, oraz trwa do ukończenia szkoły podstawowej, nie dłużej jednak niż do ukończenia 18. roku życia¹⁴⁶. Obowiązek szkolny, w określonych przypadkach, można przyspieszyć bądź odroczyć, a spełnia się go poprzez uczęszczanie do szkoły publicznej bądź niepublicznej, a także poprzez korzystanie z edukacji domowej. Przyjmując, że dziecko sukcesywnie otrzymywało będzie promocję do kolejnych klas, oraz że rozpoczęło ją w roku szkolnym, w którym ukończyło 7 lat, wówczas w szkole podstawowej przebywać będzie od 7 do 14 lub 15 roku życia. Limit w oddziałach klas I-III wyznaczono na poziomie 25. dzieci¹⁴⁷, jednak w ściśle określonych przypadkach można go zwiększyć o 2 bądź 4 uczniów. Pierwszy przypadek dotyczy sytuacji, w której w okresie od rozpoczęcia do zakończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, zostanie przyjęty z urzędu uczeń zamieszkały w obwodzie danej szkoły¹⁴⁸, natomiast drugi związany jest z uczęszczaniem do danego oddziału dzieci uchodźczych z Ukrainy w roku szkolnym 2021/22 lub 2022/23¹⁴⁹. W przypadku zaistnienia tych dwóch sytuacji łącznie, limity nie dodają się, ale zostają poddane korekcie w taki sposób, aby w oddziale nie przebywało więcej niż 29 dzieci¹⁵⁰. Omawiany limit 25 uczniów nie dotyczy oddziału szkoły integracyjnej oraz oddziału integracyjnego w szkole ogólnodostępnej, do

¹⁴⁴ § 8 ibidem.

¹⁴⁵ § 7. ust. 1 i 2 ibidem.

¹⁴⁶ art. 35. ust. 1 i 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089)

¹⁴⁷ § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644).

¹⁴⁸ § 5 ust. 3, ibidem.

¹⁴⁹ § 8. ust. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

¹⁵⁰ § 8. ust. 2, ibidem.

których może uczęszczać nie więcej niż 20 dzieci, w tym nie więcej niż 5 dzieci z niepełnosprawnością¹⁵¹. Limit ten można zwiększyć o 2 uczniów w przypadku, gdy uczęszczające do oddziału dziecko uzyska orzeczenie o potrzebie kształcenia specjalnego wydane z uwagi na niepełnosprawność w trakcie roku szkolnego¹⁵² albo o 2 uczniów niepełnosprawnych będących obywatelami Ukrainy¹⁵³. Dla pozostałych klas (IV-VIII) w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644) nie określono limitów uczniów przypadających na jeden oddział, jednak z innych przepisów dotyczących obowiązku podziału na grupy¹⁵⁴ pośrednio wynika, że nie może ona przekraczać 30 uczniów na oddział. Nie określono również maksymalnej liczby dzieci, jaka może uczęszczać do jednej placówki, jednak od wzrostu ich liczby uzależnia się szereg obowiązków, w tym m.in. zatrudnienia dodatkowej kadry.

Warto w tym miejscu nadmienić, że istnieją dodatkowo odrębne regulacje dotyczące uczniów z niepełnosprawnościami oraz kształcenia specjalnego. Wprawdzie nie stanowi ono części mojej pracy, jednak z uwagi na możliwość włączenia do systemu kształcenia powszechnego dzieci z niepełnosprawnością należy uporządkować wzajemne ich powiązania i zależności. Kształcenie specjalne stanowi szczególny typ kształcenia, do realizacji którego zobowiązane są przede wszystkim powiaty, choć także inne jednostki samorządu terytorialnego w różnym stopniu są za nie odpowiedzialne. W związku z większym obszarem oddziaływania powiaty lepiej są w stanie dopasować usługi do osób i grup o zróżnicowanych potrzebach. Definicja kształcenia specjalnego zawarta w ustawie Prawo oświatowe obejmuje niepełnosprawne dzieci i młodzież, w tym osoby niedostosowane społecznie i zagrożone niedostosowaniem społecznym, wymagające stosowania specjalnej organizacji nauki i metod pracy. Co ważne kształcenie opisanych w niej osób może odbywać się w ogólnodostępnych placówkach edukacyjno-wychowawczych tj. w przedszkolach i szkołach ogólnodostępnych, przedszkolach, oddziałach przedszkolnych w szkołach podstawowych i szkołach lub

¹⁵¹ § 6. ust. 1. rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli (Dz. U. z 2019 r., poz. 502 i Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644)

¹⁵² § 6. ust. 2, ibidem.

¹⁵³ § 9. ust. 1, rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

¹⁵⁴ § 7. rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia z dnia 3 kwietnia 2019 r. w sprawie ramowych planów nauczania dla publicznych szkół (Dz. U. poz. 639, z 2020 r. poz. 1008, z 2021 r. poz. 1534 oraz z 2022 r. poz. 658).

oddziałach integracyjnych, a także przedszkolach i szkołach lub w oddziałach specjalnych, innych formach wychowania przedszkolnego i w ośrodkach (Kurzyńska-Chmiel 2018, s. 32). Rozwijające się podejście i polityka związana z integracją i włączaniem społecznym osób z niepełnosprawnością prowadzi do coraz większego ich uczestnictwa w ogólnodostępnych placówkach i musi być brana pod uwagę w trakcie opracowywania planów dotyczących skali świadczenia usług społecznych. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku kształcenia specjalnego organizacja nauki na poziomie ponadpodstawowym również przypisana została w większości do zadań powiatu. W wyniku przeprowadzonej w 2017 roku reformy edukacji zlikwidowano wprowadzony w 1999 roku trzystopniowy system szkolnictwa, przywracając jego obowiązującą po 1968 roku dwustopniową postać. W efekcie po ukończeniu szkoły podstawowej obowiązek nauki spełnia się poprzez uczęszczanie do publicznej lub niepublicznej szkoły ponadpodstawowej albo realizowanie, zgodnie z odrębnymi przepisami, przygotowania zawodowego u pracodawcy¹⁵⁵. Wspomniana reforma edukacji z 2017 roku doprowadziła do likwidacji gimnazjów oraz wydłużenia czasu nauki w liceach i technikum, odpowiednio do 4 i 5 lat. Szkoła zawodowa została z kolei przekształcona w trzyletnią szkołę branżową I stopnia. Edukacja ponadpodstawowa obejmuje osoby w wieku od 15 do 20 lat, a w jej ramach młodzież może uczęszczać do następujących różnych typów szkół (liceum ogólnokształcące, technikum, szkoły branżowej I stopnia, szkoły branżowej II stopnia, szkoły specjalnej przysposabiającej do pracy oraz szkoły policealnej dla osób posiadających wykształcenie średnie lub wykształcenie średnie branżowe). Z uwagi na ograniczone możliwości zwiększania zakresu moich analiz nie włączyłam szkolnictwa ponadpodstawowego do moich szacunków, podobnie jak szkolnictwa artystycznego (nadzorowanego przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego) tworzącego odrębny system kształcenia, w stosunku do systemu edukacji ogólnej, jak i szkolnictwa wyższego.

¹⁵⁵ Art. 36 ust. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089).

Tabela 13 Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania wychowania przedszkolnego i edukacji na poziomie szkoły podstawowej

	Przedszkole	Oddział przedszkolny	Punkt przedszkolny	Zespół wychowania przedszkolnego	Szkoła podstawowa	
wiek dziecka	3 -7 lat	3 -7 lat	3 -7 lat	3 - 7 lat	7-14/15 lat	
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług	3 -6 lat	3 -6 lat	3 -6 lat	3 -6 lat	7-15	
maksymalna liczba dzieci przypadająca na 1 oddział	25*	25*	25	25	I-III 25***	IV-VIII 30
maksymalna liczba dzieci w placówce	nie określono	nie określono	25	25	nie określono	
wymiar dziennego czasu opieki nad dzieckiem	min 5 godz. dziennie	min. 5 godz. dziennie	min. 3 godziny	nie określono**	nie określono	

* limit można zwiększyć o maksymalnie 3 dzieci uchodźczych z Ukrainy w roku szkolnym 2021/22 i 2022/23.

**zespół wychowania przedszkolnego nie musi prowadzić zajęć codziennie, ale w dni, w których oferuje opiekę zobowiązany jest do zapewnienia min. 3 godzin zajęć.

*** limit można zwiększyć o maksymalnie 2 dzieci uchodźczych z Ukrainy w roku szkolnym 2021/22 i 2022/23 i o 2 dzieci, które w okresie od rozpoczęcia do zakończenia zajęć dydaktyczno-wychowawczych, zostaną przyjęte z urzędu jako uczniowie zamieszkali w obwodzie danej szkoły. W przypadku zaistnienia tych dwóch sytuacji łącznie, limity nie dodają się, a maksymalnie w oddziale przebywać może nie więcej niż 29 dzieci¹⁵⁶. Omawiany limit 25 uczniów nie dotyczy oddziału szkoły integracyjnej oraz oddziału integracyjnego w szkole ogólnodostępnej, do których może uczęszczać nie więcej niż 20 dzieci, w tym nie więcej niż 5 dzieci z niepełnosprawnością.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 2016 roku – Prawo oświatowe (art. 31 pkt. 1, Dz. U. z 2021 r. poz. 1082, z 2022 r. poz. 655, 1079, 1116, 1383, 1700, 1730, 2089), rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 lutego 2019 r. w sprawie szczegółowej organizacji publicznych szkół i publicznych przedszkoli – (Dz. U. z 2019 r., poz. 502, Dz. U. z 2022 r. poz. 566, 644), a także § 4 ust. 2 pkt. 1 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 sierpnia 2017 r. w sprawie rodzajów innych form wychowania przedszkolnego, warunków tworzenia i organizowania tych form oraz sposobu ich działania – (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1520), rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Dz. U. 2022, poz. 645, poz. 1711).

Usługi związane ze wsparciem rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze

¹⁵⁶ § 8. ust. 2, ibidem.

Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁵⁷ przewidziała szereg usług opartych na współpracy osób, instytucji i organizacji pracujących z dziećmi i rodzicami mających na celu wsparcie rodzin przeżywających trudności opiekuńczo-wychowawcze. Samo wpieranie rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu swoich funkcji rozumiane jest jako zespół planowych działań mających na celu przywrócenie rodzinie zdolności do ich wypełniania (art. 2 ust. 1). Ustawa w szczególności określiła działania wspierające prowadzone przez podmioty i instytucje takie jak placówki wsparcia dziennego, rodziny wspierające czy asystenci rodzinni, ale katalog ten nie został przez ustawodawcę zamknięty. Istnieje możliwość świadczenia innego rodzaju usług, natomiast wszystkie powinny być ukierunkowane m.in. na wzmocnienie roli i funkcji rodziny, rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny, podniesienie świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny, pomocy w integracji rodziny, przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny czy też dążenie do reintegracji rodziny (art. 8 pkt.1). Całość działań powinna być poprzedzona analizą sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie. Wpieranie rodziny stanowi zadanie własne gminy, która rodzinie przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze zobowiązana jest zapewnić odpowiednie wsparcie¹⁵⁸. Szczegóły dotyczące pracy z rodziną określone zostały w rozdziale II Ustawy, wraz ze wskazaniem, że odbywa się ona również w sytuacji, w której dzieci zostały czasowo umieszczone poza rodziną (art. 10 ust.4).

ASYSTENT RODZINY

Asystent rodziny stanowi jedną z podstawowych usług jakie gmina świadczy rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i przydzielany jest rodzinie po uprzednim dokonaniu przez pracownika socjalnego (w oparciu o przeprowadzony wywiad środowiskowy), analizy sytuacji tej rodziny. Usługę asystenta rodziny świadczyć mogą tylko osoby spełniające określone warunki opisane w art. 12 Ustawy. Do głównych zadań asystenta należy opracowywanie i realizacja planu pracy z rodziną we współpracy z jej członkami i w konsultacji z pracownikiem socjalnym, a także w sytuacji, gdy

¹⁵⁷ Dz. U. 2022 r. poz. 447, 1700, 2140

¹⁵⁸ Art. 8. 1. Rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych wójt zapewnia wsparcie, które polega w szczególności na: 1) analizie sytuacji rodziny i środowiska rodzinnego oraz przyczyn kryzysu w rodzinie; 2) wzmocnieniu roli i funkcji rodziny; 3) rozwijaniu umiejętności opiekuńczo-wychowawczych rodziny; 4) podniesieniu świadomości w zakresie planowania oraz funkcjonowania rodziny; 5) pomocy w integracji rodziny; 6) przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społecznej rodziny; 7) dążeniu do reintegracji rodziny.

dziecko zostało umieszczone w pieczy zastępczej, koordynacja tego planu z planem pomocy dziecku umieszczonemu w pieczy zastępczej. Ponadto udziela on wsparcia rodzinom w poprawie ich sytuacji życiowej, w tym: w zdobywaniu umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, w rozwiązywaniu problemów socjalnych i psychologicznych oraz rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi. Jego rolą jest też wspieranie aktywności społecznej rodzin i motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych. Do jego zadań należy też wsparcie rodzin w rozwiązywaniu ich problemów socjalnych oraz psychologicznych. W zakresie obowiązków asystenta leży też pomoc w rozwiązywaniu problemów wychowawczych z dziećmi, wspieranie aktywności społecznej rodzin, motywowanie członków rodzin do podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz udzielanie pomocy rodzinom w poszukiwaniu, podejmowaniu i utrzymywaniu pracy zarobkowej. Od asystenta rodziny oczekuje się również motywowania do udziału w zajęciach grupowych dla rodziców, mających na celu kształtowanie prawidłowych wzorców rodzicielskich i umiejętności psychospołecznych. Do zakresu jego obowiązków należy ponadto udzielanie wsparcia dzieciom, w szczególności poprzez udział w zajęciach psychoedukacyjnych, podejmowanie działań interwencyjnych i zaradczych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa dzieci i rodzin, a także prowadzenie indywidualnych konsultacji wychowawczych dla rodziców i dzieci. (art. 15 ust. 1 pkt 1-13) Asystent rodziny wykonuje również liczne obowiązki związane z obsługą administracyjną swoich działań. Dokonuje on ponadto okresowej oceny sytuacji rodziny, a także monitorowania jej funkcjonowania już po zakończeniu pracy z rodziną. Asystent zobowiązany jest także do podejmowania współpracy z innymi jednostkami administracji różnego szczebla, właściwymi organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami i osobami specjalizującymi się w działaniach na rzecz dziecka i rodziny, a także z zespołem interdyscyplinarnym lub grupą roboczą, o których mowa w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, lub podmiotami, których pomoc przy wykonywaniu zadań uzna za niezbędną. Do jego zadań należy też realizacja obowiązków określonych w ustawie o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”. (art. 15 ust. 1 pkt 14-19). Asystentowi rodziny, na którego nałożono obowiązek systematycznego podnoszenia własnych kwalifikacji, przysługuje również prawo do korzystania z poradnictwa, które ma na celu zachowanie i wzmocnienie jego kompetencji oraz przeciwdziałanie zjawisku wypalenia zawodowego (art. 12 ust. 2 oraz art. 16 ust. 2). Asystentowi przysługuje ponadto prawo do korzystania z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych (art. 16 ust. 3). W jednym czasie asystent

rodziny może mieć pod opieką maksymalnie 15 rodzinami, jednakże liczba ta powinna zostać uzależniona od stopnia trudności wykonywanych zadań (art. 15 ust.4). O miejscu prowadzenia przez niego pracy w zasadzie decyduje rodzina, gdyż może on ją prowadzić w miejscu zamieszkania rodziny, lub też w innym przez nią wskazanym miejscu (art. 14).

PLACÓWKA WSPARCIA DZIENNEGO

Usługa placówek wsparcia dziennego została powołana w celu wsparcia rodziny przeżywającej trudności opiekuńczo-wychowawcze poprzez udzielanie opieki i wychowania dziecku. Ma ona jednocześnie za zadanie współpracować z rodzicami lub opiekunami dziecka, a także z placówkami oświatowymi i podmiotami leczniczymi. To rodzice dziecka decydują o jego pobycie w placówce wsparcia dziennego (jest on dobrowolny), chyba że do placówki skieruje sąd. Placówki wsparcia dziennego mogą być prowadzone w różnych formach, tj. 1) opiekuńczej (w tym kół zainteresowań, świetlic, klubów i ognisk wychowawczych), 2) specjalistycznej, oraz 3) w formie pracy podwórkowej realizowanej przez wychowawcę (art. 24 ust. 1). Placówka o charakterze socjalizacyjnym zapewnia dziecku opiekę i wychowanie, pomoc w nauce, organizację czasu wolnego, zabawę i zajęcia sportowe oraz rozwój zainteresowań (art. 24 ust. 2). Placówka wsparcia dziennego typu specjalistycznego w szczególności organizuje zajęcia socjoterapeutyczne, terapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne oraz logopedyczne oraz realizuje indywidualny program korekcyjny, program psychokorekcyjny lub psychoprofilaktyczny (terapię pedagogiczną, psychologiczną i socjoterapię) (art. 24 ust. 3). Placówka wsparcia dziennego prowadzona w formie pracy podwórkowej realizuje działania animacyjne i socjoterapeutyczne prowadzone przez wychowawcę. (art. 24 ust. 4). Wymienione typy placówek mogą działać w połączonych formach. Pobyt dziecka w placówce jest nieodpłatny, a prowadzić ją może zarówno gmina, jak i powiat, a także podmiot, który uzyskał zezwolenie wójta lub starosty (wydawane na czas nieokreślony). Ustawa określa też w art. 26 warunki jakie musi spełniać zatrudniony personel pracujący z dziećmi w placówce, a także jako właściwe do określania warunków lokalowych wskazuje rozporządzenie ministra właściwego do spraw rodziny, który w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia określa wymagania lokalowe i sanitarne, jakie musi spełniać lokal, w którym prowadzona jest placówka wsparcia dziennego, uwzględniając konieczność zapewnienia odpowiedniej jakości opieki sprawowanej nad dziećmi i warunków ochrony przeciwpożarowej oraz liczbę dzieci, nad którymi jest sprawowana opieka (art. 18b). Artykuł 28 ust. 2 ustala na poziomie 15 dzieci limit

podopiecznych mogących znajdować się pod nadzorem jednego wychowawcy w tym samym czasie (art. 28 ust. 2).

RODZINA WSPIERAJĄCA

Jest to usługa społeczna, której charakter polega na udzielaniu (przy współpracy asystenta rodziny) pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Charakterystyczną cechą tej formy pomocy jest możliwość pełnienia funkcji rodziny wspierającej przez osoby rekrutujące się z bezpośredniego otoczenia dziecka, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo. Rodzina wspierająca udziela pomocy rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w: 1) opiece i wychowaniu dziecka; 2) prowadzeniu gospodarstwa domowego oraz 3) kształtowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych. Rodzinę wspierającą ustanawia wójt właściwy ze względu na miejsce zamieszkania rodziny wspieranej po uzyskaniu pozytywnej opinii kierownika ośrodka pomocy społecznej wydanej na podstawie przeprowadzonego rodzinnego wywiadu środowiskowego. Z tak ustanowioną rodziną wspierającą zawiera się umowę, na mocy której może ona otrzymać zwrot kosztów związanych z udzielaniem pomocy. (art. 29-31)

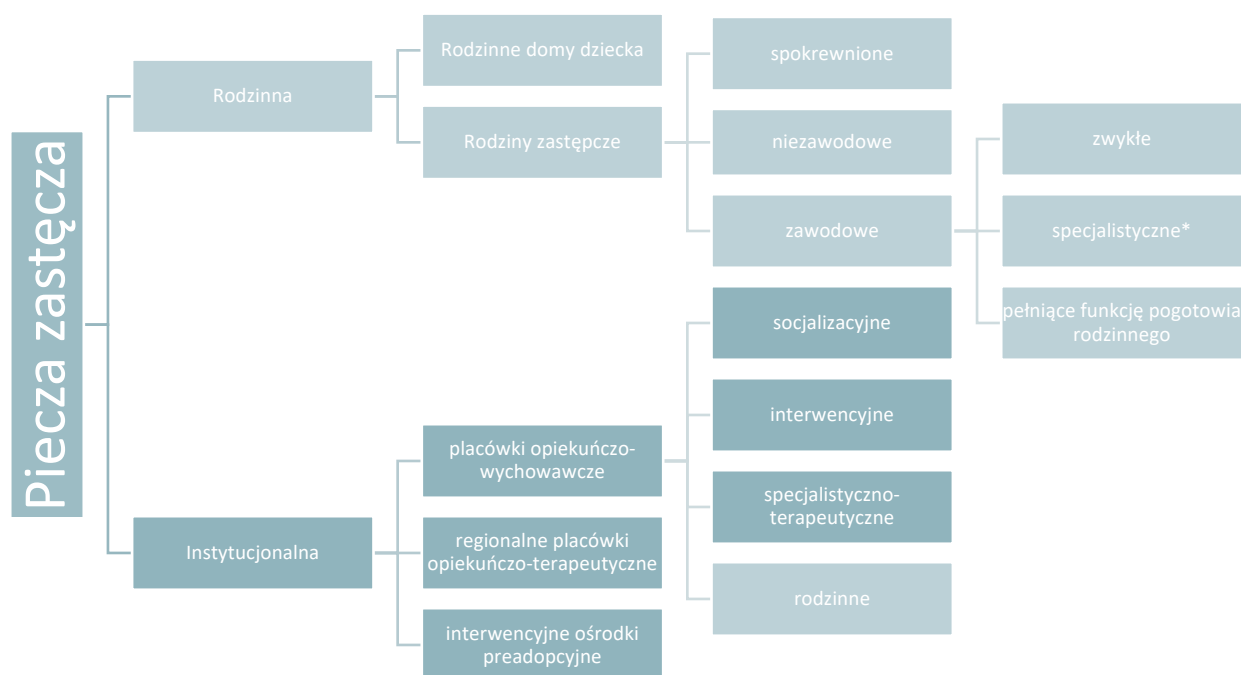
Usługi pieczy zastępczej

W przypadku problemów rodziny pochodzenia z wypełnianiem jej funkcji opiekuńczo-wychowawczych, których w toku wsparcia nie udało się skompensować bądź zniwelować, system pieczy zastępczej na pewien czas (w założeniu) przejmuje opiekę nad dzieckiem. Ma on za zadanie wypełniać obok podstawowej funkcji rodziny (opiekuńczo-wychowawczej) również funkcję reintegracyjną, polegającą na umożliwieniu i podtrzymaniu optymalnego kontaktu pomiędzy dzieckiem, a jego rodziną pochodzenia (adekwatnie do sytuacji dziecka i rodziny). System pieczy zastępczej jest dość złożony, a wyróżniane w nim formy opieki nad dziećmi dzielą się na rodzinne i instytucjonalna. Obydwie te klasyfikacje mieszczą w sobie różnorodne typy wyodrębniane w przypadku rodzin zarówno na podstawie pokrewieństwa jak i typu specjalizacji, natomiast w przypadku instytucji podział przebiega przede wszystkim w oparciu o specjalizację¹⁵⁹. W efekcie piecza zastępcza sprawowana jest w formach przedstawionych na

¹⁵⁹ Można też w ramach instytucji dokonać podziału w oparciu o skalę instytucjonalizacji, tj. placówki klasycznie rozumiane jako instytucje oraz placówki typu rodzinnego, których organizacja zbliżona jest do rodzinnych domów dziecka dzięki czemu w praktyce włącza się je do form o charakterze rodzinnym.

Schemat 2.

Schemat 7. Formy pieczy zastępczej



Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140).

*przepisy Ustawy nie dzielą co do zasady rodzin specjalistycznych na typy, ale wykluczają możliwość umieszczenia w tym samym czasie w jednej rodzinie specjalistycznej dzieci legitymujących się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności i dzieci na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Ustawa określa szczegółowo zasady funkcjonowania poszczególnych form pieczy zastępczej oraz wskazuje wspólne im wszystkim wymagania, do których należy m.in. zapewnienie możliwości pracy z rodziną pochodzenia dziecka prowadzoną w celu reintegracyjnym, tj. powrotu dziecka do rodziny. W sytuacji, gdy jest to niemożliwe konieczne jest dążenie do przysposobienia dziecka przez rodzinę adopcyjną. W skrajnej sytuacji, gdy żadna z powyższych możliwości nie zostanie spełniona, piecza zastępcza ma za zadanie zapewnić dziecku opiekę i wychowanie w środowisku zastępczym. Do zadań wszystkich podmiotów sprawujących opiekę zastępczą na podstawie Ustawy należy przygotowanie dziecka do godnego, samodzielnego i odpowiedzialnego życia, nauczania dziecka pokonywania trudności życiowych zgodnie z zasadami etyki, a także nawiązywania i podtrzymywania bliskich, osobistych i społecznie akceptowanych kontaktów z rodziną i rówieśnikami, w celu łagodzenia skutków doświadczania straty i separacji oraz zdobywania umiejętności społecznych. Rodziny zastępcze i osoby zatrudnione w instytucjach pieczy zastępczej mają za zadanie zaspokoić

potrzeby emocjonalnych dzieci, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb bytowych, zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalno-rekreacyjnych. (art. 33) Główną zasadą pieczy jest jej tymczasowość, jednak zapisy ustawy nie regulują maksymalnego czasu pobytu w niej dziecka. Artykuł 37 Ustawy określa wprawdzie górną granicą wieku podopiecznych, tj. do 18 roku życia lub ewentualnie do 25 roku życia w przypadku, gdy dziecko kontynuuje naukę lub legitymuje się orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, jednak nie zawiera zapisów ograniczających co do zasady łączną długość pobytu do określonej liczby lat lub miesięcy¹⁶⁰ (nie dotyczy to pobytu w pogotowiu rodzinnym). Powiat, do którego należy obowiązek organizacji pieczy zastępczej tworzy 3-letnie programy dotyczące rozwoju pieczy zastępczej zawierające m.in. informację na temat limitów liczby rodzin zastępczych zawodowych jaką planuje utworzyć w danym roku kalendarzowym.

Rodzinne formy pieczy zastępczej

¹⁶⁰ Wyjątkiem są zapisy dotyczące pogotowia rodzinnego w którym dziecko umieszcza się do czasu unormowania sytuacji dziecka, nie dłużej jednak niż na okres 4 miesięcy, który z może zostać przedłużony w szczególnych przypadkach do 8 miesięcy lub w przypadku toczącego się postępowania (o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie, umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej) do czasu jego zakończenia. (art. 58)

Schemat 2 prezentuje m.in. rodzinne formy pieczy zastępczej, które można podzielić zarówno ze względu na stopień profesjonalizacji (zwykłe, specjalistyczne rodziny zastępcze, etc.), jak i pokrewieństwo (rodziny zastępcze spokrewnione, niezawodowe, zawodowe). Wspólnym ich mianownikiem jest rodzinny charakter opieki, gdyż zarówno rodzinę zastępczą, jak i rodzinny dom dziecka mogą tworzyć małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim (art. 41) – kluczowe jest tu zatem występowanie diady opiekun-dziecko. Osoby podejmujące się tej odpowiedzialnej roli muszą spełniać określone Ustawą wymagania w tym m.in. dotyczące wydolności opiekuńczo-wychowawczej (nie mogą to być osoby, którym w przeszłości ograniczono, zawieszono lub odebrano władzę rodzicielską, ograniczono zdolności do czynności prawnych lub osoby niewypełniające obowiązku alimentacyjnego), zdolności do sprawowania właściwej opieki nad dzieckiem, a także zapewnienia mu odpowiednich warunków bytowych i mieszkalnych (art. 42). Wszyscy kandydaci do pełnienia tej roli muszą przejść odpowiednią procedurę kwalifikacyjną i szkoleniową, a także przedstawiać co 2 lata zaświadczenie o stanie zdrowia oraz opinię o posiadaniu predyspozycji i motywacji do pełnienia funkcji rodziny zastępczej lub prowadzenia rodzinnego domu dziecka. (art. 43-45a) Do wspólnych rodzinom zastępczym oraz rodzinnym domom dziecka zadań niewymienionych wcześniej należy traktowanie powierzonych im osób w sposób sprzyjający poczuciu godności i wartości osobowej, zapewnianie dostępu do usług zdrowotnych i edukacyjnych (w tym mających na celu wyrównywanie braków oraz rozwój uzdolnień i zainteresowań), a także zaspakajanie potrzeb emocjonalnych, bytowych, rozwojowych, społecznych i religijnych. Do zadań rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka należy też ochrona przed arbitralną lub bezprawną ingerencją w życie prywatne dziecka (art. 40 ust. 1). Do obowiązków wszystkich osób tworzących rodzinne formy pieczy zastępczej należy współpraca zarówno z ośrodkami adopcyjnymi, jak i organizatorem oraz koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej (art. 40 ust. 2), a także systematyczne podnoszenie kwalifikacji, w szczególności przez udział w szkoleniach (art. 51). Rodziny zastępcze nie mogą łączyć funkcji rodziny zastępczej zawodowej lub rodziny zastępczej niezawodowej z prowadzeniem rodzinnego domu dziecka, a także rodziny zastępczej zawodowej z funkcją rodziny zastępczej niezawodowej. Możliwe natomiast jest połączenie funkcji rodziny spokrewnionej z innymi, tj. z zawodową, niezawodową lub rodzinnym domem dziecka. (art. 67)

RODZINY ZASTĘPCZE SPOKREWNIONE

Jest to typ pieczy zastępczej, który mogą sprawować tylko osoby będące wstępnyimi lub rodzeństwem dziecka (art. 41, ust. 2). Osoby będące dalej spokrewnione z podopiecznym (np. rodzeństwo rodziców) mogą utworzyć rodzinę zastępczą niezawodową lub inną formę rodzinnej pieczy zastępczej. Szkolenie kandydatów do pełnienia funkcji rodziny zastępczej spokrewnionej prowadzone może być odrębnie (od pozostałych form rodzinnej pieczy) na podstawie indywidualnego planu szkolenia dopasowanego od potrzeb rodziny i dziecka (art. 44, ust. 5). Ustawodawca nie określił maksymalnej liczby dzieci jaka może znajdować się pod opieką rodziny zastępczej spokrewnionej, z wyjątkiem sytuacji, w której łączyłaby ona tę funkcję z pełnieniem roli zawodowej rodziny zastępczej zawodowej lub rodzinnego domu dziecka. Wówczas limity te wynoszą odpowiednio 3 i 8 dzieci (art. 67 pkt 2 i 3). Rodzinie zastępczej spokrewnionej, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż 660 zł (art. 80), jednak kwota ta w określonych warunkach¹⁶¹ podlega waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 86 ust. 2)

RODZINY ZASTĘPCZE NIEZAWODOWE

W przypadku rodziny zastępczej niezawodowej co najmniej jedna osoba tworząca tę rodzinę musi posiadać stałe źródło dochodów (art. 42 ust. 3). W tym samym czasie, może przebywać w niej łącznie nie więcej niż 3 dzieci, chyba że istnieje konieczność umieszczenia licznego rodzeństwa wówczas po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dopuszcza się umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci (art. 53). Tego typu rodzina może ubiegać się o zmianę kwalifikacji i podpisanie umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (na zasadach określonych w art. 54, szerzej opisanym w części dotyczącej rodzin zastępczych zawodowych). W szczególnie uzasadnionych przypadkach lub gdy w rodzinie przebywa więcej niż 3 dzieci istnieje możliwość zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich. Funkcje takiej osoby sprawować może również małżonek niepobierający wynagrodzenia z tytułu umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (art. 57). Rodzinie zastępczej niezawodowej, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów

¹⁶¹ Waloryzacja następuje od dnia 1 czerwca roku kalendarzowego następującego po roku kalendarzowym, w którym wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie od roku kalendarzowego, w którym była przeprowadzona ostatnio waloryzacja, przekroczył 105%.

jego utrzymania, nie niższe niż 1 000 zł (art. 80), jednak kwota ta, podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzin spokrewnionych, podlega w określonych warunkach¹⁶² waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 86 pkt. 2).

RODZINY ZASTĘPCZE ZAWODOWE

W rodzinie zastępczej zawodowej, w tym samym czasie, może przebywać łącznie maksymalnie 3 dzieci. W razie konieczności umieszczenia w rodzinie zastępczej rodzeństwa, za zgodą rodziny zastępczej oraz po uzyskaniu pozytywnej opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej, dopuszcza się umieszczenie w tym samym czasie większej liczby dzieci (art. 53). Z rodziną zastępczą zawodową zawierana jest na okres co najmniej 4 lat umowa określająca m.in. warunki finansowe (w tym pensję dla maksymalnie 1 osoby oraz koszty utrzymania i eksploatacji lokalu mieszkalnego), maksymalną liczbę dzieci jaką ta rodzina może przyjąć, a także ewentualną gotowość do pełnienia funkcji rodziny zastępczej zawodowej specjalistycznej lub funkcji pogotowia rodzinnego (art. 54-55). Rodzinie zastępczej zawodowej przysługuje odpoczynek w wymiarze 30 dni kalendarzowych w ciągu roku (art. 69).

W szczególnie uzasadnionych przypadkach lub gdy w rodzinie przebywa więcej niż 3 dzieci istnieje możliwość zatrudnienia osoby do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich. Taką osobą może być również małżonek niepobierający wynagrodzenia z tytułu umowy o pełnienie funkcji rodziny zastępczej zawodowej (art. 57). Rodzinie zastępczej zawodowej, na każde umieszczone dziecko, przysługuje świadczenie na pokrycie kosztów jego utrzymania, nie niższe niż 1 000 zł (art. 80), jednak kwota ta, podobnie jak miało to miejsce w powyżej omówionych przypadkach, podlega w określonych warunkach¹⁶³ waloryzacji wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszanych przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (art. 86 pkt. 2).

Rodzina zastępcza zawodowa pełniąca funkcje pogotowia rodzinnego

¹⁶² j.w.

¹⁶³ j.w.

Ten typ rodziny pełni rolę interwencyjną, tj. przyjmuje dzieci, które w wyniku nagłej sytuacji wymagają zastępczej opieki. Może ona przyjąć podopiecznych skierowanych do niej na podstawie orzeczenia sądu lub w przypadku, gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną. Ten typ rodzinnej formy opieki przewiduje przyjęcie dziecka na wniosek rodziców lub innej osoby w przypadku, gdy występuje zagrożenie jego życia lub zdrowia w związku z przemocą domową¹⁶⁴ (art. 58). Jak już wspomniałam powyżej, jest to jedyny typ rodziny, dla której określono maksymalny limit czasu przebywania dziecka wynoszący 4 miesiące, jednak w szczególnie uzasadnionych sytuacjach istnieje możliwość jego wydłużenia (do 8 miesięcy lub do zakończenia postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w rodzinnej pieczy zastępczej) (art. 58, pkt 4).

Rodzina zastępcza specjalistyczna

Jest to typ rodziny powoływany w szczególności do sprawowania opieki nad dziećmi legitymującymi się orzeczeniem o niepełnosprawności lub orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Ponadto tego rodzaju podmiot rodzinnej pieczy zastępczej przyjmuje dzieci na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich¹⁶⁵, tj. dzieci, które ukończyły 10 lat i nie są pełnoletnie (postępowania w sprawach o demoralizację) lub po ukończeniu 13 lat, ale przed ukończeniem 17 lat (postępowania w sprawach o czyny karalne). Dzieci te jednak nie mogą przebywać w tej samej rodzinie jednocześnie (tj. dzieci z niepełnosprawnością oraz przyjęte na podstawie ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich). Rodzina zawodowa specjalistyczna może również przyjmować małoletnie matki z dziećmi. (art. 59) Wyłączając uwarunkowania dotyczące dzieci przyjmowanych na podstawie przywołanej Ustawy o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich w specjalistycznych rodzinach zastępczych mogą przebywać dzieci od 0 do 18 lat lub 24 lat, jeśli się uczą (art. 37).

RODZINNY DOM DZIECKA

¹⁶⁴ Szczegóły związane z umieszczaniem dziecka zagrożonego przemocą określa Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, w tym w szczególności art. 12a (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.).

¹⁶⁵ Dz. U. poz. 1700 z późn. zm.

Tę formę rodzinnej pieczy zastępczej od pozostałych zawodowych i niezawodowych rodzin zastępczych odróżnia przede wszystkim limit przebywających jednocześnie w niej dzieci, tj. w rodzinnym domu dziecka, w tym samym czasie, może przebywać łącznie maksymalnie nie troje a ośmioro dzieci lub osób, które osiągnęły pełnoletność przebywając w pieczy zastępczej. Podobnie natomiast jak miało to miejsce w przypadku innych wymienionych powyżej typach rodzin, limit ten może zostać zwiększony, gdy istnieje konieczność umieszczenia w rodzinnym domu dziecka rodzeństwa, możliwe to jest jednak dopiero po uzyskaniu zarówno zgody prowadzącego rodzinny dom dziecka jak i opinii koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. (art. 61) Z prowadzącym rodzinny dom dziecka zawierana jest umowa o świadczenie usług regulująca m.in. warunki finansowe (w tym pensję, sposób i zakres finansowania działalności rodzinnego domu dziecka, ze wskazaniem wysokości środków przeznaczonych na poszczególne cele oraz koszty utrzymania i eksploatacji lokalu mieszkalnego) oraz maksymalną liczbę dzieci jaką ta rodzina może przyjąć. Tego rodzaju umowa zawierana jest na okres co najmniej 5 lat (art. 62) i łączy się z zakazem wykonywania innej pracy zarobkowej¹⁶⁶. Osobom sprawującym tę formę opieki zastępczej przysługuje odpoczynek w wymiarze 30 dni kalendarzowych w ciągu roku (art. 69). W sytuacji, gdy w rodzinnym domu dziecka przebywa co najmniej 4 dzieci lub zachodzą inne szczególne okoliczności możliwe staje się zatrudnienie (na wniosek prowadzącego rodzinny dom dziecka) osoby (spełniającej określone warunki) do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich. Taka osoba nie może być prowadzącemu rodzinny dom dziecka narzucona, tzn. musi on ją albo wskazać, albo zaakceptować.

RODZINA POMOCOWA

Ta forma rodziny przewidziana była do pełnienia funkcji wspierającej dla rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka. Jej funkcjonowanie określają art. 73-75, zgodnie z którymi podmioty rodzinnej pieczy zastępczej w związku z wypoczynkiem, udziałem w szkoleniach lub pobytem w szpitalu, a także w przypadku wystąpienia nieprzewidzianych trudności lub zdarzeń losowych mogą skorzystać z możliwości umieszczenia dzieci znajdujących się pod ich opieką w rodzinie pomocowej (art. 73). Rodziną pomocową może zostać rodzina zastępcza niezawodowa, rodzina zastępcza zawodowa lub prowadzący rodzinny dom dziecka, a także małżonkowie lub osoba niepozostająca w związku małżeńskim przeszkoleni do pełnienia

¹⁶⁶ Chyba że uzyskała zgodę starosty na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej nie posiadającej negatywnego wpływu na sprawowanie pieczy zastępczej. (art. 70, pkt 2)

funkcji rodziny zastępczej, prowadzenia rodzinnego domu dziecka lub rodziny przysposabiającej. Co istotne, rodziny pomocowe mogą przyjąć dzieci powyżej standardowych limitów przyjętych w ustawie. (art. 74) W praktyce profesjonalne formy rodzinnej pieczy zastępczej okresowo pełnią funkcję rodziny pomocowej, za co otrzymują dodatkowe świadczenie, w wysokości nie niższej niż 20% kwoty stanowiącej ich miesięczne wynagrodzenie. W przypadku rodziny zastępczej niezawodowej również jest to świadczenie nie niższe niż 20%, jednak za podstawę obliczenia służy wynagrodzenie dla rodziny zastępczej zawodowej bądź rodzinnego domu dziecka w wysokości przewidzianej Ustawą w art. 85 ust. 1 (2 000 zł w 2021 roku). Oprócz świadczenia stanowiącego w praktyce część wynagrodzenia, rodzinie pomocowej przysługują również świadczenia, o których mowa w art. 80 ust. 1 oraz art. 81 w tym przede wszystkim świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka. Świadczenia te wypłacane są w wysokości proporcjonalnej do liczby dni pobytu dziecka w danym miesiącu w rodzinie pomocowej (art. 87 ust. 5). Dziecko może przebywać w rodzinie pomocowej do 2 miesięcy. (art. 75 ust. 6)

Tabela 14. Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej

	Rodziny zastępcze:					Rodzinne domy dziecka
	Spokrewnione	Niezawodowe	Zawodowe			
			zwykle	specjalistyczne	pełniące funkcję pogotowia rodzinnego	
wiek dziecka w latach	0-24*	0-24*	0-24*	0-24*	0-24*	0-24*
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług w latach	0-24	0-24	0-24	0-24*	0-24	0-24
maksymalna liczba umieszczonych dzieci**	Nie określono	3	3	3	3	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140).

* dzieci mogą przebywać w pieczy zastępczej do osiągnięcia pełnoletności, a w przypadku, kiedy się uczą, okres ten może zostać wydłużony maksymalnie do ukończenia 25 roku życia

** we wszystkich formach rodzinnej pieczy istnieje możliwość (po spełnieniu określonych warunków) zwiększenia limitu dzieci w sytuacji, gdy konieczne jest umieszczenie w nich rodzeństwa.

Instytucjonalna piecza zastępcza

Instytucjonalna piecza zastępcza organizowana jest w formie placówek opiekuńczo-wychowawczych (różnego typu) oraz instytucji działających na poziomie samorządu wojewódzkiego tj. regionalnych placówek opiekuńczo-terapeutycznych oraz interwencyjnych ośrodków preadopcyjnych. Placówki opiekuńczo-wychowawcze prowadzone są przez powiat lub podmiot, któremu powiat zlecił realizację tego zadania (art. 93 ust. 2). Zarówno wielkość placówek (rozumiana jako maksymalna liczba przebywających w niej jednocześnie dzieci) jak i sam wiek podopiecznych różnią się w zależności od typu placówki, natomiast elementem łączącym te formy są zadania, do których należy przede wszystkim zapewnienie dziecku całodobowej opieki i wychowania oraz zaspokojenie jego niezbędnych potrzeb (w tym zwłaszcza emocjonalnych, rozwojowych, zdrowotnych, bytowych, społecznych i religijnych). Do zadań tego rodzaju instytucji należy również współpraca z asystentem rodziny oraz (jeśli sąd nie postanowi inaczej) umożliwienie kontaktu z rodzicami i innymi bliskimi osobami oraz podejmowanie działań zmierzających do reintegracji dziecka z jego rodziną pochodzenia. Instytucje pieczy zastępczej są zobowiązane do zapewnienia podopiecznym dostępu do kształcenia (odpowiednio dopasowanego zarówno do wieku dziecka jak i jego możliwości), oraz do przysługujących dziecku świadczeń zdrowotnych. W ramach swojej działalności placówki obejmują dzieci również działaniami terapeutycznymi. (art. 93 ust. 4)

Głównym typem instytucji zajmujących się długoterminową opieką całkowitą nad dziećmi i młodzieżą w systemie pieczy zastępczej są placówki opiekuńczo-wychowawcze. Nie można zakładać wielu placówek w jednym budynku, jak również łączyć w ramach tej samej nieruchomości gruntowej lub budynku z instytucjami takimi, jak izba wytrzeźwień, a także instytucjami oferującymi całodobową opiekę, np. młodzieżowymi ośrodkami wychowawczymi i socjoterapii, hospicjami czy jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej. Zgodnie z zapisami Ustawy (art. 101) funkcjonować mogą 4 typy placówek opiekuńczo-wychowawczych – socjalizacyjne, interwencyjne, specjalistyczno-terapeutyczne oraz rodzinne, których zadania można łączyć w ramach jednej instytucji, z wyjątkiem placówki opiekuńczo-wychowawczej typu rodzinnego.

PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZE TYPU SOCJALIZACYJNEGO

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu socjalizacyjnego stanowią w systemie pieczy zastępczej najbardziej rozpowszechniony typ instytucji o charakterze opiekuńczo-

wychowawczym. Przeznaczone są dla dzieci powyżej 10 roku życia, choć ustawa dopuszcza umieszczanie w nich dzieci w niższym niż wskazany limit wieku. Do wyjątkowych należą sytuacje, gdy w danej placówce opiekuńczo-wychowawczej umieszczona jest matka lub ojciec tego dziecka oraz w innych wyjątkowych przypadkach, szczególnie gdy przemawia za tym stan zdrowia dziecka lub dotyczy to rodzeństwa (art. 95 ust.2). Maksymalnie w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego może przebywać 14 dzieci jednak i od tej reguły są wyjątki. Opiekę nad dziećmi w tego rodzaju instytucjach sprawują wychowawcy, którzy podobnie jak dyrektor muszą spełniać określone ustawą warunki (w tym dotyczące ich wykształcenia, niekaralności i spełniania obowiązku alimentacyjnego). Umieszczenie dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu socjalizacyjnego następuje na podstawie orzeczenia sądu.

PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZE TYPU INTERWENCYJNEGO

Placówki opiekuńczo-wychowawcze typu interwencyjnego charakteryzuje przede wszystkim doraźny typ opieki nad dzieckiem powiązany z trwającą sytuacją kryzysową w środowisku dziecka. Tego rodzaju instytucja ma obowiązek przyjąć dziecko wymagające zapewnienia natychmiastowej opieki zastępczej (art. 103 ust. 1). Podobnie jak miało to miejsce w przypadku rodzin zastępczych pełniących zadania pogotowia rodzinnego, placówka przyjmuje podopiecznych skierowanych do niej nie tylko na podstawie orzeczenia sądu, ale też w przypadku, gdy dziecko zostało doprowadzone przez Policję lub Straż Graniczną albo zawnioskowali o to rodzice lub inne osoby w sytuacji zagrożenie życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą domową¹⁶⁷ (art. 103 ust. 2). W tych dwóch ostatnich sytuacjach możliwe jest przekroczenie 14-osobowego maksymalnego limitu dzieci przebywających jednocześnie w placówce, jak również przyjęcie dziecka poniżej 10 roku życia (art. 103, ust. 3), jednak z zastrzeżeniem niezwłocznego przeniesienia go do jednej z rodzinnych form pieczy zastępczej (art. 103, ust. 9). Czas pobytu dzieci w placówce opiekuńczo-wychowawczej typu interwencyjnego ograniczony jest do 3 miesięcy, z możliwością przedłużenia go (w szczególnie uzasadnionych przypadkach) do zakończenia trwającego postępowania sądowego o powrót dziecka do rodziny, przysposobienie lub umieszczenie w pieczy zastępczej. Ten rodzaj

¹⁶⁷ Szczegóły związane z umieszczaniem dziecka zagrożonego przemocą określa Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej, w tym w szczególności art. 12a (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 z późn. zm.).

placówki może wyodrębnić część organizacyjną dysponująca całodobową bazą noclegową oraz zapleczem oferującym opiekę wychowawczą. Tworzy w ten sposób zaplecze zdolne do przyjęcia dziecka w sytuacjach kryzysowych, w których musi ono czasowo zamieszkać poza swoją rodziną za zgodą rodziców lub opiekunów prawnych, albo w przypadku, kiedy rodzina musi czasowo uzyskać schronienie (art. 104 ust. 1).

PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZE TYPU SPECJALISTYCZNO-TERAPEUTYCZNEGO

Ten typ placówki przewidziany jest do opieki nad dzieckiem o indywidualnych potrzebach, w szczególności legitymującym się orzeczeniem o niepełnosprawności albo orzeczeniem o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności, a także wymagającym stosowania specjalnych metod wychowawczych i specjalistycznej terapii lub wymagającym wyrównywania opóźnień rozwojowych i edukacyjnych (art. 105 ust. 1). Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu specjalistyczno-terapeutycznego oprócz opieki i wychowania zapewnia dzieciom zajęcia socjoterapeutyczne, korekcyjne, kompensacyjne, logopedyczne, terapeutyczne, rekompensujące braki w wychowaniu w rodzinie i przygotowujące do życia społecznego, a także - dla dzieci z niepełnosprawnością odpowiednią rehabilitację i zajęcia rewalidacyjne (art. 105 ust. 2).

PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-WYCHOWAWCZE TYPU RODZINNEGO

Placówki typu rodzinnego od innych placówek opiekuńczo-wychowawczych odróżnia przede wszystkim ich wielkość oraz wiek od jakiego mogą przebywać w nich dzieci. W przypadku tych instytucji nie wyznaczono dolnej granicy wieku wychowanków, a wielkość placówek ograniczono do 8 jednocześnie umieszczonych dzieci, z możliwością zwiększenia tego limitu do 10 w przypadku konieczności umieszczenia w placówce rodzeństwa (art. 95 ust. 4). Z uwagi na te cechy placówki typu rodzinnego bliższe są rodzinnym typom pieczy zastępczej i w praktyce najczęściej są do nich zaliczane, natomiast ustawowo przyporządkowane zostały do systemu instytucjonalnego. W tego rodzaju instytucji wychowywać się mogą dzieci w różnym wieku, w tym dorastające i usamodzielniające się. Do placówki typu rodzinnego przyjmują się i umożliwia wspólne wychowanie licznemu rodzeństwu. (art. 102) W tego typu instytucjach istnieje konieczność zatrudnienia dodatkowych osób do pomocy przy

sprawowaniu opieki nad dziećmi w liczbie¹⁶⁸ uzależnionej od liczby umieszczonych dzieci (art. 99 ust. 2). Takim pracownikiem w placówce opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego może być tylko osoba wskazana przez dyrektora, przy czym może to być jego małżonek, a także inna osoba z nim spokrewniona lub spowinowacana (art. 99 ust. 3). Ten typ instytucji nie może być łączony z pozostałymi typami placówek, tj. socjalizacyjną, opiekuńczo-terapeutyczną oraz interwencyjną. Mają one jednocześnie obowiązek podejmowania współpracy z koordynatorem rodzinnej pieczy zastępczej oraz asystentem rodziny (art. 102).

REGIONALNE PLACÓWKI OPIEKUŃCZO-TERAPEUTYCZNE

Regionalne placówki opiekuńczo-terapeutyczne należą do instytucji na poziomie samorządu województwa, który może taką instytucję prowadzić bądź zlecić to innemu podmiotowi (art. 93 ust.3). Ten typ instytucji utworzony został z myślą o dzieciach wymagających szczególnej opieki, które ze względu na stan zdrowia wymagają stosowania specjalistycznej opieki i rehabilitacji, nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej lub w placówce opiekuńczo-wychowawczej (art. 109 ust. 1). Tego rodzaju placówka zapewniać ma specjalistyczną opiekę medyczną i rehabilitację umieszczonym w niej dzieciom (art. 112). Instytucje te posiadają inne (niż placówki opiekuńczo-wychowawcze) limity dostępnych miejsc – w tym samym czasie może w nich przebywać 30 dzieci, ale za zgodą wojewody możliwe jest zwiększenie tej maksymalnej liczby umieszczonych jednocześnie dzieci do 45 (art. 109, ust. 2-3). Ustawa nie określa wprost limitów wieku dla podopiecznych tego typu instytucji, jednak z zapisów art. 37 wynika, że mogą w niej przebywać dzieci w różnym wieku, nie dłużej jednak niż do osiągnięcia pełnoletności.

INTERWENCYJNE OŚRODKI PREADOPCYJNE

Interwencyjne ośrodki preadopcyjne również prowadzone są przez samorządy województwa lub przez inny podmiot na jego zlecenie (art. 93 ust.3). Jest to placówka przewidziana tylko dla bardzo małych dzieci – przyjmuje osoby od 0 do 1 roku życia (art. 111 ust. 3). W tego typu instytucjach umieszcza się dzieci wymagające specjalistycznej opieki, które w okresie

¹⁶⁸ co najmniej jedną osobę (do pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich) - w przypadku, gdy w placówce przebywa więcej niż 4 dzieci i co najmniej dwie osoby - w przypadku, gdy w placówce przebywa więcej niż 8 dzieci (art. 99 ust. 2 pkt 1-2).

oczekiwania na przysposobienie nie mogą zostać umieszczone w rodzinnej pieczy zastępczej. (art. 111 ust. 1). Łączny maksymalny limit dzieci przebywających w interwencyjnym ośrodku preadopcyjnym wynosi 20, natomiast pod opieką jednego wychowawcy znajdować się może jednocześnie maksymalnie 3 dzieci. Tego typu placówka, podobnie jak regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna, została powołana do zapewniania specjalistycznej opieki medycznej i rehabilitacji umieszczonym w niej dzieciom. (art. 112)

Tabela 15 Zestawienie najważniejszych warunków sprawowania rodzinnej pieczy zastępczej

	Placówka opiekuńczo-wychowawcza typu:				Regionalna placówka opiekuńczo-terapeutyczna	Interwencyjny ośrodek preadopcyjny
	socjalizacyjnego	interwencyjnego	specjalistyczno-terapeutycznego	rodzinnego		
wiek dziecka w latach	10-24	10-24	10-24	0-24	0-18	0-1
przedziały wiekowe zastosowane do szacowania zapotrzebowania na poszczególne typy usług w latach	10-24	10-24	10-24	0-24	Nie dotyczy (brak w woj. łódzkim tego typu placówki)	0-1
maksymalna liczba dzieci w placówce	14	14	14	8/10*	30/45*	20
maksymalna liczba dzieci przypadająca na 1 wychowawcę	14	14	14	nie określono **	14	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2022 r. poz. 447, 1700, 2140) oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie instytucjonalnej pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 292, poz. 1720).

*do takiej liczby można w szczególnie uzasadnionych przypadkach zwiększyć limit dzieci przebywających jednocześnie w placówce.

** nie określono szczegółowych limitów w przypadku placówki opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego, jednakże Ustawa wskazuje, iż na wniosek dyrektora takiej placówki, zatrudnia się od pomocy przy sprawowaniu opieki nad dziećmi i przy pracach gospodarskich - w przypadku, gdy w placówce przebywa więcej niż 4 dzieci co najmniej jedną osobę do pomocy, a w przypadku gdy w placówce przebywa więcej niż 8 dzieci 2 osoby. Biorąc pod uwagę fakt, że Dyrektorzy placówek opiekuńczo-wychowawczych mogą jednocześnie pełnić funkcję wychowawcy można wysnuć wniosek, że pod opieką 1 osoby w placówce opiekuńczo wychowawczej typu rodzinnego najczęściej przebywa nie więcej niż 4 dzieci.

1.4.4.3 Wydatki powiatów i gmin ponoszone na pieczę zastępczą

Powiat zobowiązany jest ponosi wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo rodzinnym domu dziecka, a w przypadku umieszczenia dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka. Powiat ponosi również wydatki na finansowanie pomocy na kontynuowanie nauki

i usamodzielnienie (art. 191 ust. 1). Ustawodawca za kwalifikowalne uznał następujące wydatki na opiekę i wychowanie dziecka:

1. świadczenie na pokrycie kosztów utrzymania dziecka w rodzinie zastępczej lub w rodzinnym domu dziecka;
2. dodatek, na dziecko z niepełnosprawnością lub umieszczone w pieczy na podstawie ustawy z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich;
3. dofinansowanie do wypoczynku dziecka;
4. świadczenie na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego dziecka;
5. świadczenie przyznane w związku z wystąpieniem zdarzenia losowego lub innego zdarzenia mającego wpływ na jakość sprawowanej opieki;
6. środki finansowe na pokrycie nieprzewidzianych kosztów związanych z opieką i wychowaniem dziecka w rodzinnym domu dziecka lub funkcjonowaniem rodzinnego domu dziecka;
7. środki finansowe na pomoc na kontynuowanie nauki i usamodzielnienie;
8. środki finansowe na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa, rodzina zastępcza niezawodowa lub w którym jest prowadzony rodzinny dom dziecka, oraz środki finansowe związane ze zmianą tego lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego;
9. świadczenie związane z remontem lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnego, w którym zamieszkuje rodzina zastępcza zawodowa lub jest prowadzony rodzinny dom dziecka;
10. wynagrodzenie wraz z pochodnymi od wynagrodzenia dla zawodowej rodziny zastępczej, prowadzącego rodzinny dom dziecka i osób zatrudnionych w rodzinie zastępczej oraz rodzinnym domu dziecka lub zajmujących się opieką i wychowaniem w rodzinnym domu dziecka;
11. świadczenia dla rodziny pomocowej. (Art. 192)

Do obliczania średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej stosuje się kwotę rocznych wydatków przeznaczonych na działalność placówki lub ośrodka jaka wynika z utrzymania dzieci w poprzednim roku kalendarzowym (bez wydatków inwestycyjnych), którą powiększa się

o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (przyjęty w ustawie budżetowej na dany rok kalendarzowy) i dzieli przez liczbę miejsc w placówce lub ośrodku, ale rozumianą jako suma rzeczywistej liczby dzieci umieszczonych w poszczególnych miesiącach poprzedniego roku kalendarzowego w danym ośrodku lub placówce (art. 196 ust. 1). Do tych wydatków należy doliczyć również koszty przeznaczone na działalność jednostki obsługującej i jednostki, której zlecono realizację obsługi placówek opiekuńczo-wychowawczych (art. 196 ust. 2).

Co ważne, do partycypacji we wszystkich tych wydatkach zostały zobowiązane zarówno gminy i jak i rodzice dziecka. Właściwa bowiem gmina (ze względu na miejsce zamieszkania dziecka przed umieszczeniem go po raz pierwszy w pieczy zastępczej) ponosi odpowiednio wydatki na opiekę i wychowanie dziecka umieszczonego w rodzinnych formach pieczy zastępczej bądź średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka w instytucjonalnych formach pieczy zastępczej w wysokości 10% w pierwszym roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej, 30% wydatków w drugim roku pobytu dziecka w pieczy zastępczej i 50% na opiekę i wychowanie dziecka w trzecim roku i następnych latach pobytu dziecka w pieczy zastępczej. (art. 191 ust. 9-10) Rodzice natomiast, zgodnie z art. 193 ustawy, za pobyt dziecka w pieczy zastępczej ponoszą miesięczną opłatę w wysokości świadczeń oraz dodatków przyznanych rodzinie zastępczej lub w przypadku umieszczenia dziecka w instytucjonalnej pieczy zastępczej, średnich miesięcznych wydatków przeznaczonych na utrzymanie dziecka w danej placówce (art. 193 ust. 1). Ustawodawca przewidział wprawdzie odstępstwa od tego obowiązku, jednak ustalenie jego szczegółowych warunków powierzył radzie powiatu, która w drodze uchwały określa szczegółowe warunki umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty ponoszonej przez rodziców (o której mowa w art. 193 ust. 1). Ostatecznie opłatę ustala w drodze decyzji starosta, który na wniosek lub z urzędu, uwzględniając wspomnianą uchwałę, może umorzyć w całości lub w części łącznie z odsetkami, odroczyć termin płatności, rozłożyć na raty lub odstąpić od ustalenia tej opłaty. W praktyce w województwie łódzkim przesłankami do odstąpienia od opłaty są: określony procent kryterium dochodowego ustalonego zgodnie z ustawą o pomocy społecznej¹⁶⁹ lub minimalnego wynagrodzenia netto ogłaszanego w ustawie o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, doświadczanie kryzysu bezdomności, orzeczenie o niepełnosprawności, ubezwłasnowolnienie, samotne rodzicielstwo oraz pragmatyczne

¹⁶⁹ art. 8 ust. 3-13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 z późn. zm.).

założenie o niemożności uzyskania w postępowaniu egzekucyjnym kwoty wyższej od kosztów dochodzenia i egzekucji wierzytelności. Przesłanką do umorzenia bywa również regularne wnoszenie opłat z tytułu alimentów (sądowych bądź dobrowolnych) oraz aktywne działania rodzica w zakresie poprawy własnej sytuacji życiowej celem spowodowani powrotu dziecka do domu rodzinnego lub sytuacja, w której utrzymanie zobowiązania mogłoby prowadzić do ponownej utraty możliwości sprawowania opieki rodzicom, którzy odzyskali prawo do opieki i wychowania umieszczonego wcześniej w pieczy dziecka¹⁷⁰.

Powiat ma też możliwość i obowiązek (gdy od momentu umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej upłynął rok) dochodzić na rzecz dziecka świadczeń alimentacyjnych (art. 38). W przypadku gdy zarówno gmina jak i powiat poniosły wydatki na opiekę i wychowanie dziecka w rodzinnych formach pieczy zastępczej albo średnie miesięczne wydatki przeznaczone na utrzymanie dziecka w instytucjonalnych formach pieczy, pobraną od rodziców opłatę dzieli się proporcjonalnie do poniesionych przez te samorządy terytorialne wydatków. Powiat realizuje również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej związane przede wszystkim z przyjęciem do pieczy dzieci cudzoziemskich (art. 5 ust. 3) i niemających miejsca zamieszkania na terytorium Polski bądź umieszczanych na podstawie orzeczenia sądu lub innego organu państwa obcego za zgodą sądu polskiego (art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b i pkt 2a), a także zadania związane z realizacją programów rządowych (art. 181 ust. 1). Koszty z tym związane ponoszone są z budżetu państwa.

W mojej pracy do obliczenia kosztów ponoszonych przez gminę i powiaty na pieczę zastępczą zakwalifikowałam więc wszystkie wydatki wymienione powyżej z wyjątkiem tych ponoszonych przez państwo. Jako podstawa wyliczeń posłużyła mi tabela A. Rodzinna piecza zastępcza – udzielone świadczenia, tabela B. Rodzinna piecza zastępcza – wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz tabela C. Instytucjonalna piecza zastępcza – wydatki i udzielone świadczenia, ze *sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonywania przez powiat zadań innych niż realizacja dodatku wychowawczego, dodatku do zryczałtowanej kwoty, o której mowa w art. 115 ust. 2a Ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy*

¹⁷⁰ Wymienione przesłanki ustaliłam na podstawie przeglądu uchwał rad powiatów z terenu województwa łódzkiego w sprawie szczegółowych warunków umorzenia w całości lub w części, łącznie z odsetkami, odroczenia terminu płatności, rozłożenia na raty lub odstępowania od ustalenia opłaty ponoszonej przez rodziców za pobyt dziecka oraz osoby pełnoletniej w pieczy zastępczej, t.j. Uchwały NR XXV/180/2020 Rady Powiatu Łowickiego z dnia 24 czerwca 2020 r., Uchwały NR XLVII/920/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29 sierpnia 2012 r., Uchwała NR XXXVI/273/18 Rady Powiatu w Poddębicach z dnia 27 czerwca 2018 r., Uchwały nr 144/XXII/12 Rady Powiatu Pajęczańskiego z dnia 30 marca 2012 r. oraz Uchwały Nr XIII/92/2019 Rady Powiatu Belchatowskiego z dnia 30 października 2019 r.

zastępczej, i dodatku w wysokości świadczenia wychowawczego, o którym mowa w art. 113a tej ustawy.