



2025 RAPORT

Perspektywa
deinstytucjonalizacji usług
społecznych na poziomie władz
podkarpackich gmin
i powiatów



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Spis treści

1. METODOLOGIA BADANIA.....	4
2. WYNIKI BADANIA.....	8
2.1 Poziom i źródła wiedzy o deinstytucjonalizacji usług społecznych	8
2.2 Sposób rozumienia i ocena procesu deinstytucjonalizacji.....	13
2.3 Potencjalne korzyści i bariery procesu deinstytucjonalizacji.....	21
2.4 Przygotowanie do procesu deinstytucjonalizacji i planowane działania ...	28
2.5 Beneficjenci deinstytucjonalizacji	39
2.6 Centra usług społecznych	42
3. PODSUMOWANIE.....	46
4. ZAŁĄCZNIKI.....	51
4.1 Kwestionariusz wywiadu	51
4.2 Spis wykresów, tabel i rysunków	60

Informacja o prawach autorskich i licencji

Raport został opracowany na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Rzeszowie, który posiada autorskie prawa majątkowe do utworu. Niniejszy utwór jest chroniony prawem autorskim.

Raport powstał w trakcie realizacji projektu „Społeczna Równowaga” finansowanego z programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego na lata 2021-2027, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, w ramach Działania 04.13 Wysokiej jakości system włączenia społecznego.

Opracowanie raportu:

Iwona Żuk – ekspert zewnętrzny

dr Mateusz Stopa – ekspert zewnętrzny

Raport został udostępniony na licencji Creative Commons (CC BY 4.0):
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Zgodnie z warunkami tej licencji można kopiować, rozpowszechniać, prezentować i wykorzystywać ten materiał, również do celów komercyjnych, a także tworzyć utwory zależne (opracowania) i je wykorzystywać, pod warunkiem uznania autorstwa, tj. wskazania instytucji jako autora, podania linku do licencji oraz określenia, czy wprowadzono zmiany.

Przykładowe oznaczenie przy wykorzystaniu raportu:

Opracowanie: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie,
na licencji CC BY 4.0, projekt finansowany z FERS 2021–2027.

Źródło: <https://www.rops.rzeszow.pl/>

Rzeszów, styczeń 2026 r.

1. METODOLOGIA BADANIA

Pomiary w ramach projektu badawczego pn. „**Perspektywa deinstytucjonalizacji usług społecznych na poziomie władz podkarpackich gmin i powiatów**” zrealizowane zostały na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Rzeszowie (dalej ROPS) przez firmę Lokalne Badania Społeczne. Uzyskane wyniki poddano analizie w Zespole ds. Badań ROPS i na tej podstawie powstał niniejszy raport. Jest to kolejne opracowanie poświęcone opiniom na temat deinstytucjonalizacji w województwie podkarpackim. Dotychczas ukazał się raport z badania wśród przedstawicieli instytucji świadczących usługi społeczne i ich beneficjentów. Równolegle prowadzone są także badania w zakresie potencjału podkarpackich organizacji społecznych do włączenia się w deinstytucjonalizację usług społecznych.

Badanie powstało w wyniku realizacji projektu pn.: „Społeczna Równowaga”, finansowanego z Funduszy Europejskich dla Rozwoju Społecznego na lata 2021-2027, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, w ramach Działania 04.13 Wysokiej jakości system włączenia społecznego.

Cel główny:

Celem badania było określenie poziomu wiedzy przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego z województwa podkarpackiego na temat procesu deinstytucjonalizacji, stopnia przygotowania do jego wdrożenia oraz zidentyfikowanie planów dotyczących rozwoju usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym i w miejscu zamieszkania.

Cele szczegółowe badania:

- Zbadanie poziomu wiedzy decydentów jednostek samorządu terytorialnego (JST) na temat procesu deinstytucjonalizacji rozumianego jako zwiększenie udziału usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym i w miejscu zamieszkania.
- Zbadanie nastawienia decydentów JST do procesu deinstytucjonalizacji oraz ich gotowości do jej wdrożenia.
- Diagnoza barier i wyzwań, które napotykają JST we wdrażaniu procesu deinstytucjonalizacji na poziomie lokalnym.
- Określenie stopnia przygotowania JST do wdrażania środowiskowych usług społecznych oraz podjętych już działań w celu dostosowania systemu usług społecznych do założeń deinstytucjonalizacji.
- Zbadanie potencjału JST do rozwoju usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym i w miejscu zamieszkania.

- Określenie możliwości i perspektyw współpracy międzysektorowej w rozwoju środowiskowych usług społecznych, w szczególności zbadanie poziomu współpracy JST z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej oraz zdiagnozowanie barier ograniczających tę współpracę.
- Identyfikacja gmin wymagających wsparcia w rozwijaniu środowiskowych usług społecznych.

Kontekst badawczy:

W dokumencie „Ogólnopolska diagnoza w zakresie deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski”¹ opracowanym w 2024 roku, za jedno z najpoważniejszych ryzyk powodzenia procesu deinstytucjonalizacji uznano niskie zaangażowanie w ten proces gminnych decydentów.

Mimo że w deklaracjach większość przedstawicieli samorządów uznaje deinstytucjonalizację za „dobry kierunek”, to w praktyce jest ona traktowana marginalnie – niewielki odsetek gmin uznaje ją za priorytet strategiczny.

Władze lokalne nie postrzegają deinstytucjonalizacji jako mechanizmu poprawy jakości życia mieszkańców, lecz jako odległy, abstrakcyjny projekt, co skutkuje brakiem spójnych działań, analiz i planów. W efekcie, wdrażanie tego procesu przebiega fragmentarycznie, bez jasno określonych celów i bez oparcia na diagnozie lokalnych potrzeb.

Raport z ogólnopolskiej diagnozy wskazuje, że w wielu gminach brakuje osób posiadających wiedzę o deinstytucjonalizacji usług społecznych – prawie dwie trzecie wóldarzy deklaruje, że w urzędzie nie ma nikogo przygotowanego do tego procesu. Tylko kilkanaście procent gmin opracowało strategię rozwoju usług społecznych, a jeszcze mniejszy odsetek przygotowuje lokalne plany deinstytucjonalizacji tych usług. Brak planowania oznacza, że decyzje podejmowane są ad hoc, często w reakcji na dostępne źródła finansowania, a nie w oparciu o analizę potrzeb mieszkańców. To rodzi ryzyko tworzenia usług przypadkowych, nietrwałych i niedopasowanych do lokalnych realiów.

Problemem jest również brak współpracy międzysektorowej. Ponad połowa gmin nie podejmuje działań w tym zakresie, mimo że doświadczenia innych krajów pokazują, iż kooperacja z organizacjami pozarządowymi, sektorem zdrowia czy podmiotami prywatnymi jest kluczowa dla skuteczności procesu. W świadomości samorządów deinstytucjonalizacja bywa redukowana do tworzenia Centrów Usług Społecznych, a nie do przebudowy całego systemu

¹ Grewiński M., Lizut J., Rabiej P. (red)., Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji usług społecznych na terenie 16 województw Polski, ROPS Toruń / Uczelnia Korczaka, Elipsa, Warszawa 2024

świadczenia usług, w którym placówki całodobowe i środowiskowe uzupełniają się, a nie konkurują.

Brak zaangażowania władz lokalnych ma konsekwencje systemowe. Bez aktywnego wsparcia liderów trudno wyobrazić sobie rozwój usług środowiskowych i trwałe zmiany w architekturze pomocy społecznej. Niewystarczające przygotowanie analityczne i brak strategii grożą utratą zasobów, opóźnieniem procesu i pogłębieniem nierówności w dostępie do usług. W gminach, które pozostają bierne, rośnie ryzyko „podwójnego wykluczenia”: odbiorcy usług nie otrzymują wsparcia w środowisku, a instytucje nie rozwijają kompetencji i narzędzi do świadczenia nowych usług.

Raport wskazuje, że powodzenie deinstytucjonalizacji zależy w dużej mierze od zmiany roli samorządów – z biernych administratorów w aktywnych liderów procesu. Wymaga to nie tylko wiedzy i strategii, ale także stworzenia mechanizmów koordynacji, zapewnienia zasobów finansowych i kadrowych oraz budowania lokalnych koalicji na rzecz zmiany. Uwzględniając te wnioski, warto przyjrzeć się, jak wygląda sytuacja w omawianym zakresie w samorządach gminnych i powiatowych na terenie województwa podkarpackiego, uwzględniając perspektywę roku, który upłynął od opracowania diagnozy ogólnopolskiej.

Metody i techniki badawcze:

Badanie zostało zrealizowane z wykorzystaniem dwóch komplementarnych technik badawczych:

- badanie jakościowe z zastosowaniem techniki zogniskowanego wywiadu grupowego (FGI),
- badanie ilościowe z wykorzystaniem techniki komputerowo wspomaganego wywiadu telefonicznego (CATI) we wszystkich gminach i powiatach województwa podkarpackiego.

Wywiady grupowe (FGI) zrealizowane zostały w formie online w sierpniu 2025 roku. Średni czas trwania wywiadu wynosił 120 minut, a rozmowy rejestrowane były w formie audio, w celu kontroli jakości badania i sporządzenia transkrypcji wszystkich wypowiedzi. W wywiadach uczestniczyło łącznie 26 przedstawicieli jednostek samorządów gminnych i powiatowych z regionu, w podziale na trzy grupy:

- FGI 1: decydenci z gmin wiejskich (wójt, zastępca wójta, sekretarz gminy),
- FGI 2: decydenci z gmin miejsko-wiejskich (burmistrz, zastępca burmistrza, sekretarz gminy),

- FGI 3: decydenci z gmin miejskich, miast na prawach powiatu i powiatów (burmistrz/prezydent/starosta, zastępca burmistrza/prezydenta/starosty, członek zarządu powiatu, sekretarz miasta/powiatu).

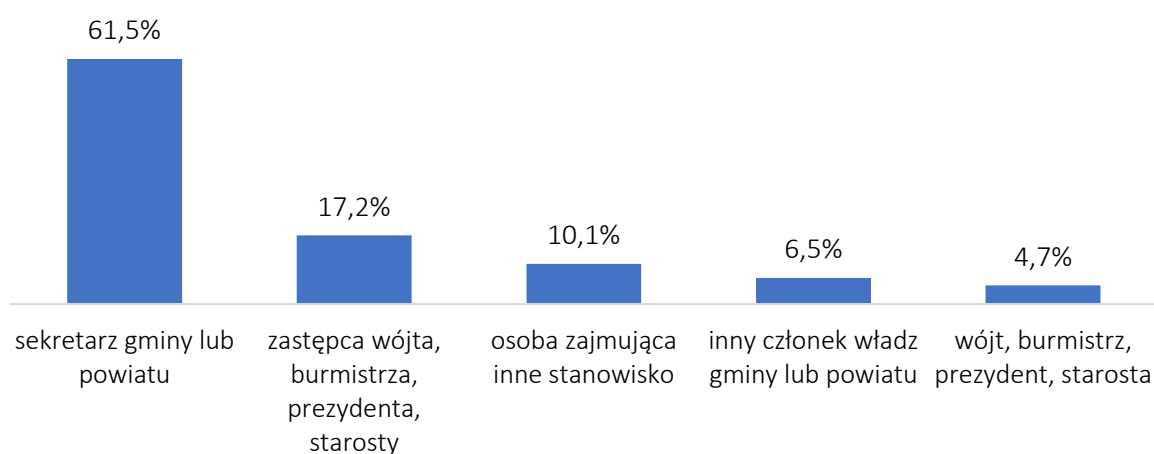
Wywiady ilościowe (CATI) zrealizowane zostały drogą telefoniczną we wrześniu 2025 roku. Spośród 181 samorządów ogółem udało się przeprowadzić wywiady ze 169 przedstawicielami jednostek samorządów gminnych i powiatowych z województwa podkarpackiego. Średni czas trwania wywiadu wynosił 25 minut, a rozmowy rejestrowane były w formie audio, w celu kontroli jakości badania. W badaniu osiągnięto wysoki współczynnik odpowiedzi (response rate) przekraczający 91% w każdym typie samorządu.

Tabela 1. Struktura próby wg typu samorządu i uzyskany współczynnik odpowiedzi

Rodzaj JST	liczba JST w regionie	liczba wywiadów	współczynnik odpowiedzi
powiaty	21	20	95,2%
miasta na prawach powiatu	4	4	100,0%
gminy miejskie	12	11	91,7%
gminy miejsko-wiejskie	38	36	94,7%
gminy wiejskie	106	98	92,5%
OGÓŁEM	181	169	93,4%

Odpowiedzi na pytania kwestionariuszowe najczęściej udzielały w imieniu samorządu osoby na stanowisku sekretarza gminy/powiatu (61,5%), a znacznie rzadziej: zastępcy wójtów/burmistrzów/prezydentów/starostów (17,2%) czy sami wójtowie/burmistrzowie/prezydenci i starostowie (4,7%).

Wykres 1. Stanowisko respondentów



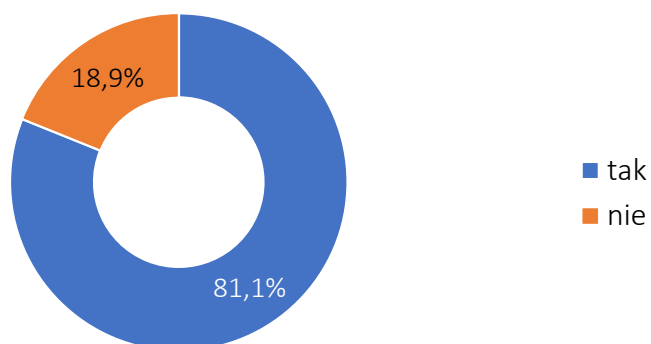
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

2. WYNIKI BADANIA

2.1 Poziom i źródła wiedzy o deinstytucjonalizacji usług społecznych

Biorąc pod uwagę fakt, że deinstytucjonalizacja usług społecznych była głównym tematem realizowanego badania, już na wstępie warto podkreślić, że przedstawiciele jednej piątej samorządów nigdy nie słyszeli o tym procesie (18,9%).

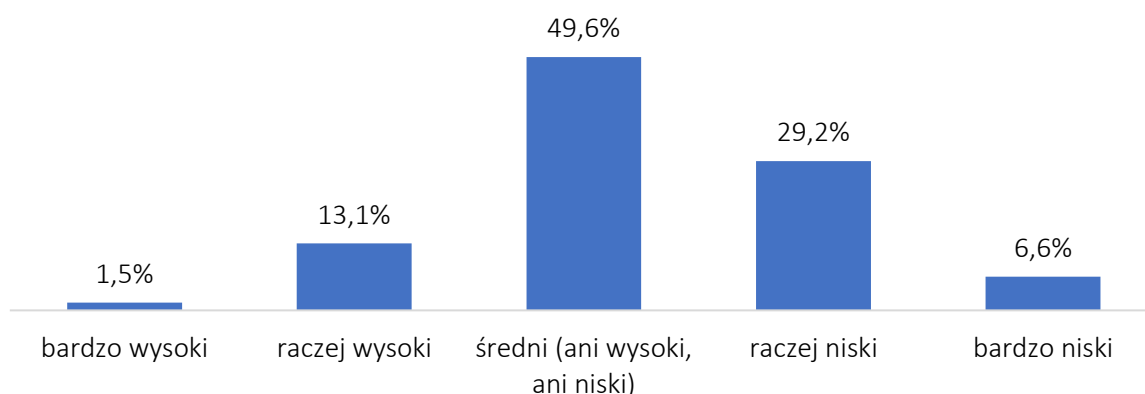
Wykres 2. Czy kiedykolwiek słyszał(a) Pan(i) o deinstytucjonalizacji usług społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169].

Respondenci, którzy zadeklarowali, że spotkali się z pojęciem deinstytucjonalizacji, zostali poproszeni o ocenę poziomu własnej wiedzy na temat tego procesu. Niemal połowa określiła swoją wiedzę jako średnią (49,6%), natomiast osoby uznające ją za niską (łącznie 35,8%) były znacznie liczniejsze niż osoby oceniające własną wiedzę wysoko (łącznie 14,6%).

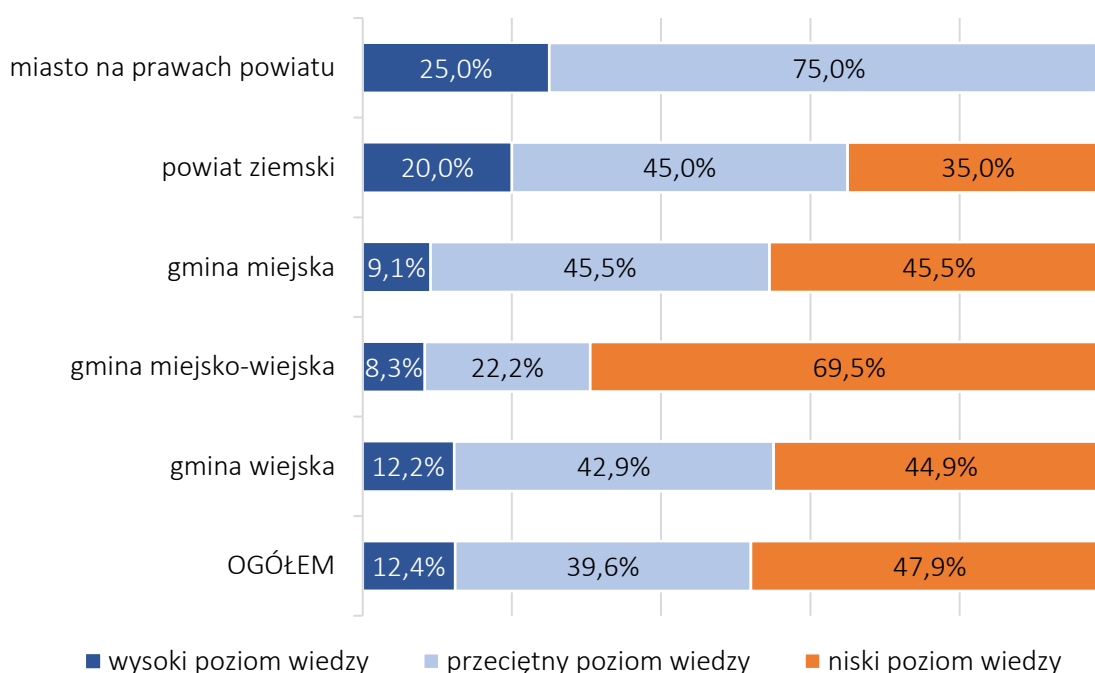
Wykres 3. Jak ocenia Pan(i) swój poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=136; osoby, które słyszały o deinstytucjonalizacji; jednokrotny wybór].

Uwzględniając obie przytoczone informacje, tj. znajomość pojęcia deinstytucjonalizacji oraz subiektywną ocenę poziomu wiedzy na temat tego procesu, można stwierdzić, że w niemal połowie samorządów (47,9%) poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji jest niski (brak wiedzy/raczej niski/bardzo niski), a tylko w 12,4% samorządów poziom wiedzy można uznać za wysoki (raczej wysoki/bardzo wysoki). Niskiego poziomu wiedzy nie zadeklarował przedstawiciel żadnego z miast na prawach powiatu, z kolei w gminach miejsko-wiejskich aż 69,5% respondentów uznaje wiedzę za niską.

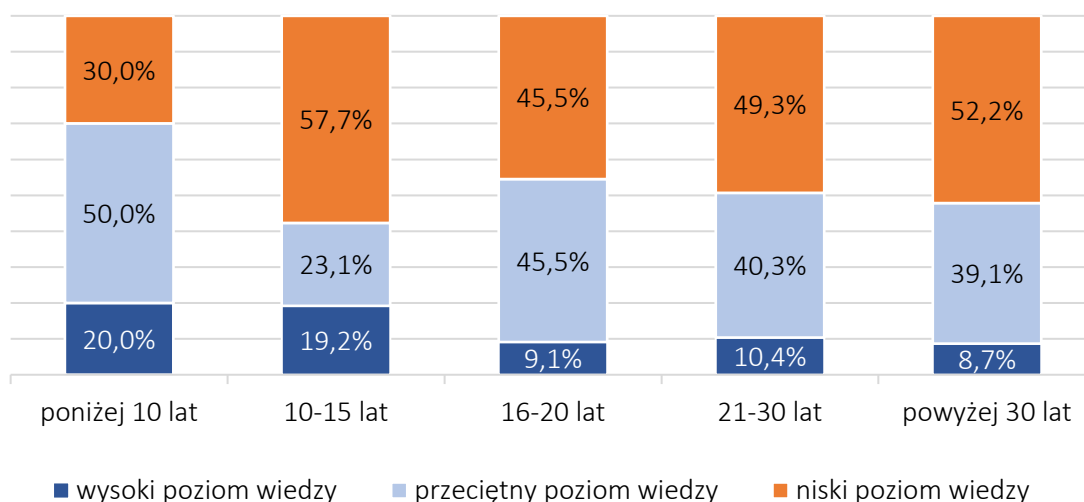
Wykres 4. Poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; niski poziom wiedzy=brak wiedzy/bardzo niski/raczej niski; przeciętny poziom wiedzy=średni; wysoki poziom wiedzy=raczej wysoki/bardzo wysoki].

Dane pokazują również, że poziom wiedzy na temat procesu deinstytucjonalizacji jest najwyższy wśród osób pracujących w samorządzie lokalnym stosunkowo krótko, tj. mniej niż 10 lat. W tej grupie niski poziom wiedzy dotyczy 30% respondentów, a wysoki 20%. Wśród osób mających staż pracy w samorządzie lokalnym przekraczający 15 lat, niski poziom wiedzy dotyczy ponad 45% respondentów, a wysoki – mniej niż 11%.

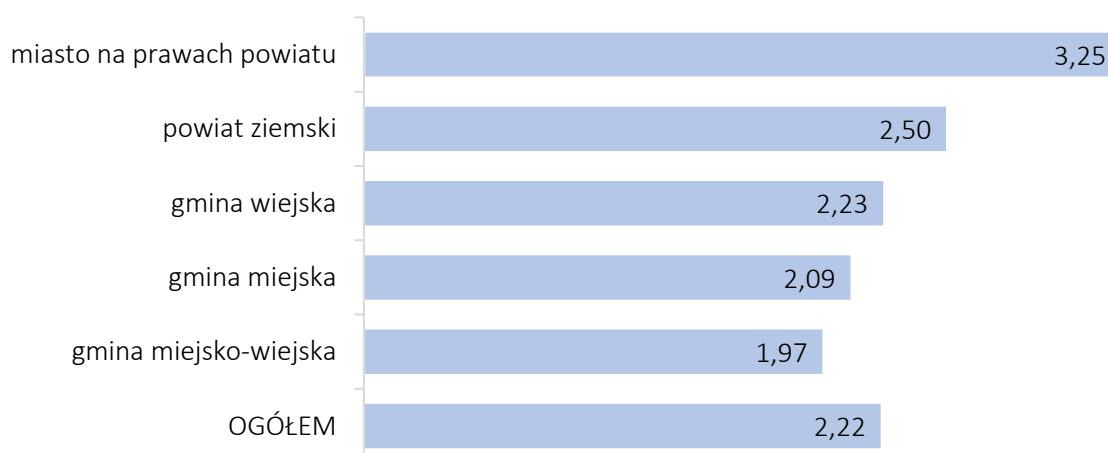
Wykres 5. Poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych a staż pracy respondentów w samorządach lokalnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; niski poziom wiedzy=brak wiedzy/bardzo niski/raczej niski; przeciętny poziom wiedzy=średni; wysoki poziom wiedzy=raczej wysoki/bardzo wysoki].

Określenie średniego poziomu wiedzy, z wykorzystaniem sześciostopniowej skali (gdzie 0=brak wiedzy a 5=bardzo wysoki poziom wiedzy) pozwala zauważyć, że najwyższy poziom wiedzy odnotowano w miastach na prawach powiatu (3,25), natomiast najniższy w gminach miejsko-wiejskich (1,97). Jedną z możliwych interpretacji tego wyniku jest to, że w gminach miejsko-wiejskich oraz miejskich większa część faktycznej decyzyjności w obszarze spraw społecznych została oddelegowana do ośrodków pomocy społecznej, przez co zagadnienia te w mniejszym stopniu stają się przedmiotem bezpośredniego zainteresowania przedstawicieli samorządu.

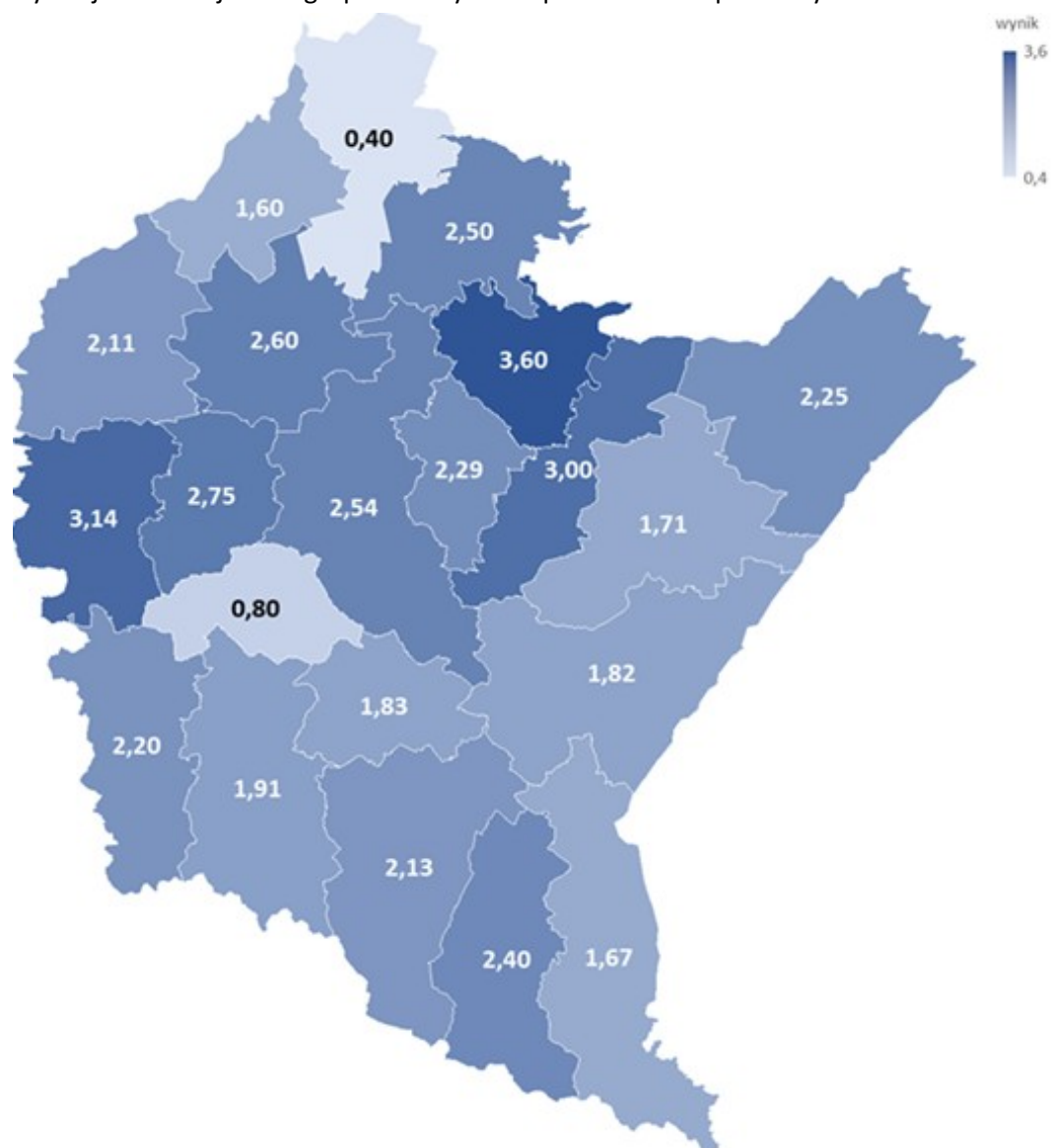
Wykres 6. Średni poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych w podziale na typ JST



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; ocena na skali od 0=brak wiedzy do 5=bardzo wysoki poziom wiedzy].

Na podstawie wyników uzyskanych przez poszczególne gminy obliczono również średni poziom wiedzy przedstawicieli gmin zlokalizowanych na terenie danego powiatu, przy założeniu, że wyniki miast na prawach powiatu zostały również uwzględnione, a więc wyniki dla powiatu krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego i tarnobrzeskiego obejmują nie tylko wyniki gmin z powiatu ziemskiego ale również wynik powiatu grodzkiego. Najwyższy poziom wiedzy stwierdzono w przypadku samorządów powiatu leżajskiego (3,60) oraz dębickiego (3,14). Najniższy wynik dotyczy gmin z powiatu stalowowolskiego (0,40) oraz strzyżowskiego (0,80).

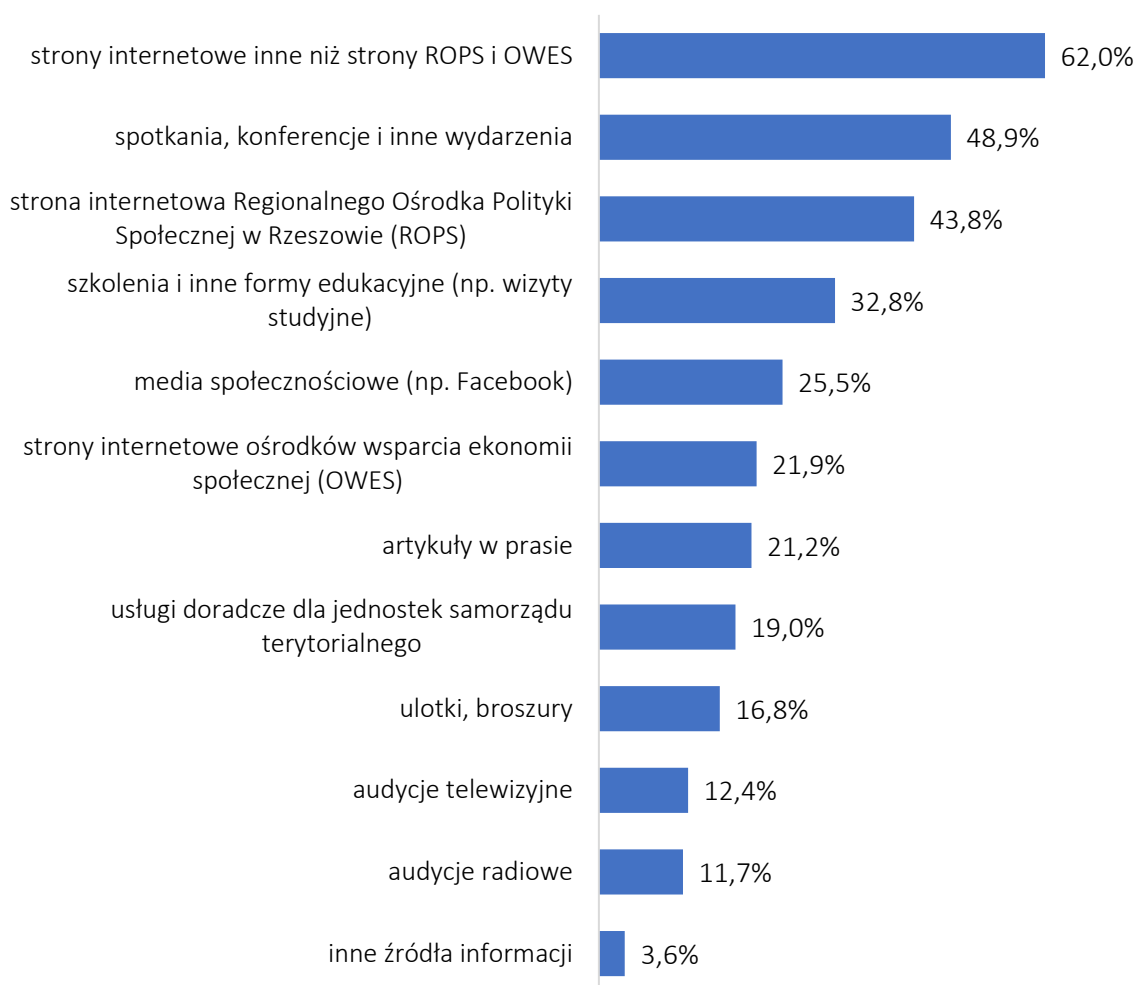
Rysunek 1. Średni poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych w podziale na powiaty



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; ocena na skali od 0=brak wiedzy do 5= bardzo wysoki poziom wiedzy; oceny przedstawicieli miast na prawach powiatu uwzględniono i włączono odpowiednio do wyniku powiatu krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego i tarnobrzeskiego].

Przedstawione wyniki pokazują, że poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych jest mocno zróżnicowany. Osoby, które zadeklarowały, że słyszały o tym procesie poproszono więc o wskazanie źródeł, z których czerpią wiedzę na temat tego procesu. Za główne źródło wiedzy przedstawiciele samorządów uznali strony internetowe. Najczęściej (62% respondentów, którzy słyszeli o deinstytucjonalizacji) są to strony internetowe inne niż prowadzone przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie i Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej. Korzystanie ze strony internetowej ROPS zadeklarowało 43,8% respondentów z tej grupy, a ze strony OWES – 21,9%. Wśród kluczowych źródeł wiedzy wskazano również na spotkania i konferencje (48,9%) oraz szkolenia i inne formy edukacyjne, np. wizyty studyjne (32,8%). Wśród „innych źródeł” nie uwzględnionych w kwestionariuszu ankiety respondenci wskazali dokumenty wpływające do gminy za pośrednictwem poczty (3 osoby) oraz rozmowy z pracownikami CUS (2 osoby).

Wykres 7. Z jakich źródeł czerpie Pan(i) informacje na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych?

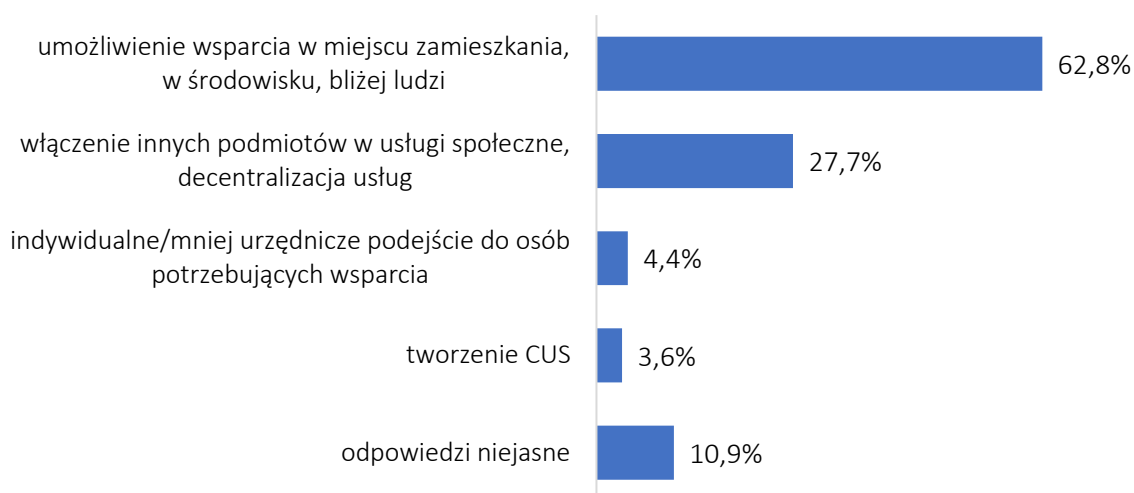


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=136; osoby, które słyszały o deinstytucjonalizacji; wielokrotny wybór].

2.2 Sposób rozumienia i ocena procesu deinstytucjonalizacji

Osoby deklarujące, że słyszały o procesie deinstytucjonalizacji zostały poproszone o opisanie własnymi słowami na czym ten proces polega, jak go rozumieją, co jest w nim ważne. Kategoryzacja uzyskanych odpowiedzi pozwala jednoznacznie stwierdzić, że przedstawiciele samorządów lokalnych utożsamiają proces deinstytucjonalizacji usług społecznych przede wszystkim z zapewnianiem wsparcia w środowisku, w miejscu zamieszkania, poza instytucjami – odpowiedzi tego typu udzieliło 62,8% respondentów. W drugiej kolejności akcentowano zagadnienie włączania innych podmiotów i osób w świadczenie usług społecznych (27,7%), wskazując przy tym głównie na organizacje pozarządowe, rodzinę, sąsiedztwo oraz firmy prywatne.

Wykres 8. Czym jest dla Pana(i) deinstytucjonalizacja usług społecznych? Z czym kojarzy się Panu(i) to pojęcie? Proszę wymienić wszystko, co jest dla Pana(i) ważne.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=136; osoby, które słyszały o deinstytucjonalizacji; pytanie otwarte, możliwość wskazania na więcej niż jeden aspekt].

Podczas zogniskowanych dyskusji grupowych (FGI) ta perspektywa zdecydowanie się ujawniała, aczkolwiek dodatkowo uruchomione zostały wątki związane ze swoistymi wątpliwościami związanymi z potocznym odbiorem deinstytucjonalizacji. Na pytanie o to, co kryje się pod pojęciem „deinstytucjonalizacji”, wskazywano na odchodzenie od opieki instytucjonalnej na rzecz usług społecznych świadczonych w środowisku. Nie było to jednak oceniane jednoznacznie pozytywnie, ponieważ dla wielu samorządów oznacza to ryzyko utrwalania problemu samotności i wykluczenia społecznego osób starszych. Warto przytoczyć wypowiedzi przedstawicieli samorządów wiejskich [FGI 1] w tym kontekście:

To jest odchodzenie od opieki świadczonej właśnie w dużych ramach, czyli przez zamknięte instytucje. W instytucjach, mówiąc krótko. Odejście

od domu pomocy społecznej, zakładów opiekuńczo-leczniczych na rzecz usług świadczonych w środowisku lokalnym.

(...) myślę, że każdy wie, o co chodzi. Że to chodzi właśnie między innymi o to, aby te osoby starsze mogły funkcjonować jak najdłużej w swoim domu, w swoim środowisku. W takiej najbliższej, w najbliższej okolicy dla siebie, społeczności takiej dotychczasowej, że tak powiem.

(...) nie analizowałem tego w szczegółach, nie rozbierałem tego na czynniki pierwsze. Jeśli założeniem byłoby odejście od domów pomocy społecznej, nie za bardzo to sobie wyobrażam. (...) Nie wszystko jest dla każdego. No osoby też w starszym wieku różnie też reagują na takie zmiany, też mają różne swoje osobiste podejście do pewnych rzeczy czy do starości chociażby. Czy do swojej jak gdyby niedołążności, już niezaradności. Niektórzy godzą się na takie rozwiązanie, niektórzy wolą coś innego.

(...) I teraz pytanie jest takie, w jaki sposób przekonać daną osobę, danego uczestnika projektu, czy to mu się spodoba czy nie. I tutaj nie do końca osoba, która nie jest samodzielna, będzie mogła decydować o sobie, może wyrazić swoje oczekiwanie w stosunku do funkcjonowania w określonej grupie, ale może wyrazić swój sprzeciw: „nie chcę tam być, proszę mnie nie zawozić, proszę po mnie nie przyjeżdżać”. Będzie dalej w samotności, bo sprawa samotności, proszę państwa, to jest problem depresji. To jest problem depresji. To jest problem różnych zachowań, które wcześniej czy później występują. Szczególnie w tym momencie, kiedy samotny człowiek jest jedynie w domu i obserwuje, nie wiem, z pozycji okna lub telewizora, co się dzieje w otaczającym go świecie.

Z kolei dla samorządów miejskich [FGI 2] deinstytucjonalizacja oznacza problemy związane z zagospodarowaniem lokali po instytucjach pomocy społecznej (w ich rozumieniu potencjalnie likwidowanych lub ograniczanych ze względu na deinstytucjonalizację) z jednej strony i ryzyko braku podmiotów, mogących świadczyć usługi społeczne w środowisku lokalnym.

W przypadku domów dziecka to jest błąd. Przedtem mieliśmy jeden duży dom dziecka, można było bezpośrednio tym dzieciom pomagać i tak dalej. A dzisiaj mamy 14 dzieci. Piętnaste, szesnaste już musimy lokować po świecie albo stworzyć drugi dom dziecka. (...) Te obiekty były większe i teraz no nie ma co z nimi zrobić. Mamy dwa piętra wolne. Z jednej strony zostają, no jest zbyt mało miejsc lokalnie, żeby zaspokoić potrzeby, a z drugiej strony zostają pewne powierzchnie lokalowe, z którymi nie wiadomo, co zrobić. Są niezagospodarowane.

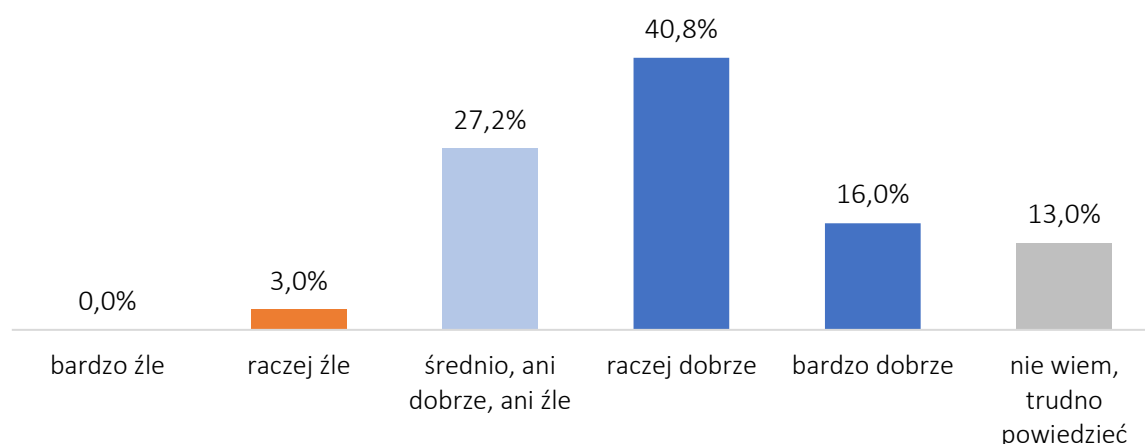
Reforma sama w sobie była bardzo pozytywna, bo ona miała przenieść opiekę nad tym dzieckiem albo do pieczy zastępczej albo do rodzin zastępczych. Ale niestety my przynajmniej na naszym terenie, na terenie

powiatu, mamy coraz mniej tych rodzin, które chcą te dzieci brać i im pomagać. (...) Powinno się przywrócić w ustawie dalej możliwość decydowania samorządom o tym, jak te domy dziecka mają wyglądać, jaką mają mieć wielkość i co robić, bo naprawdę mają z tym gigantyczny problem.

Z dyskusji wynika więc, że dotychczasowe doświadczenia z reformami w ramach sektora usług społecznych nakazują ostrożność w planowaniu własnych działań i rozważanie scenariuszy także skrajnie pesymistycznych. Lokalne uwarunkowania mogą w znaczącym stopniu wpłynąć na finalne efekty deinstytucjonalizacji, przynajmniej rozumianej tak, jak formułowali to uczestnicy FGI. Z tej perspektywy kluczowe jest zapewnienie mechanizmów reagowania w sytuacjach, gdy świadczenie usług społecznych w środowisku lokalnym będzie jedynie pogłębiać problemy, z powodu których powstała konieczność korzystania z usług. Samorządy oczekują także wsparcia (formalno-prawnego, finansowego) w zakresie zagospodarowania lokali i powierzchni po instytucjach, których działalność zostanie ograniczona ze względu na deinstytucjonalizację.

Wracając do badań ilościowych – idea i główne założenia procesu deinstytucjonalizacji oceniane są pozytywnie przez przedstawicieli 56,8% samorządów, natomiast oceny negatywne stanowią zaledwie 3,0%. Ponad jedna czwarta samorządów nie ocenia tego procesu jednoznacznie (27,2% odpowiedzi „ani dobrze, ani źle”), a 13,0% w ogóle nie potrafi dokonać takiej oceny. Podkreślić należy, że przed zadaniem niniejszego pytania przedstawiono respondentom krótkie wyjaśnienie założeń procesu deinstytucjonalizacji.

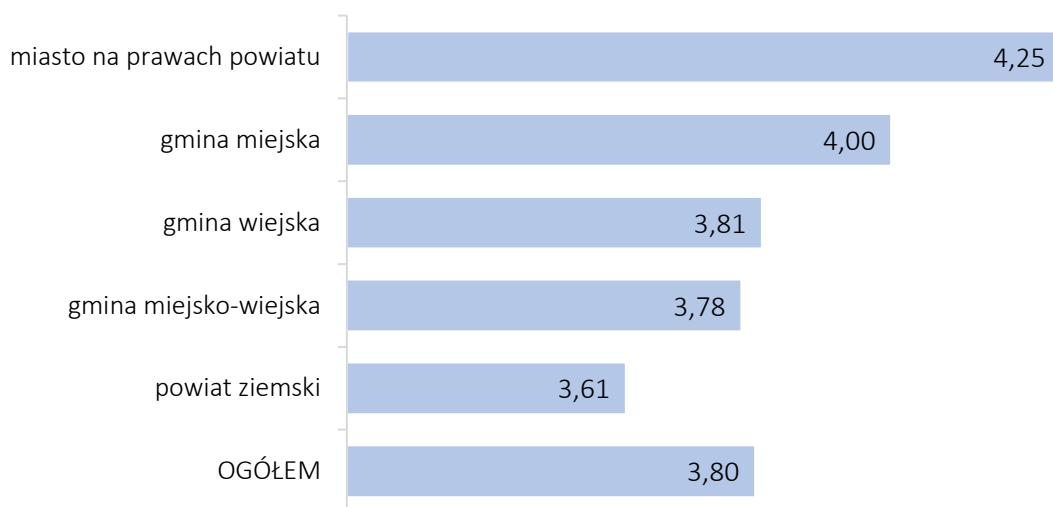
Wykres 9. Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenia Pan(i) ideę i główne założenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Chcąc porównać stosunek do procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w różnych typach jednostek samorządu terytorialnego, obliczono średnią ocen przyznanych w pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznaczało ocenę zdecydowanie negatywną, a 5 – zdecydowanie pozytywną. Ogólna ocena idei i założeń deinstytucjonalizacji wyniosła 3,80 w pięciostopniowej skali. W miastach na prawach powiatu ocena ta wynosi 4,25 pkt, natomiast w powiatach ziemskich tylko 3,61 pkt.

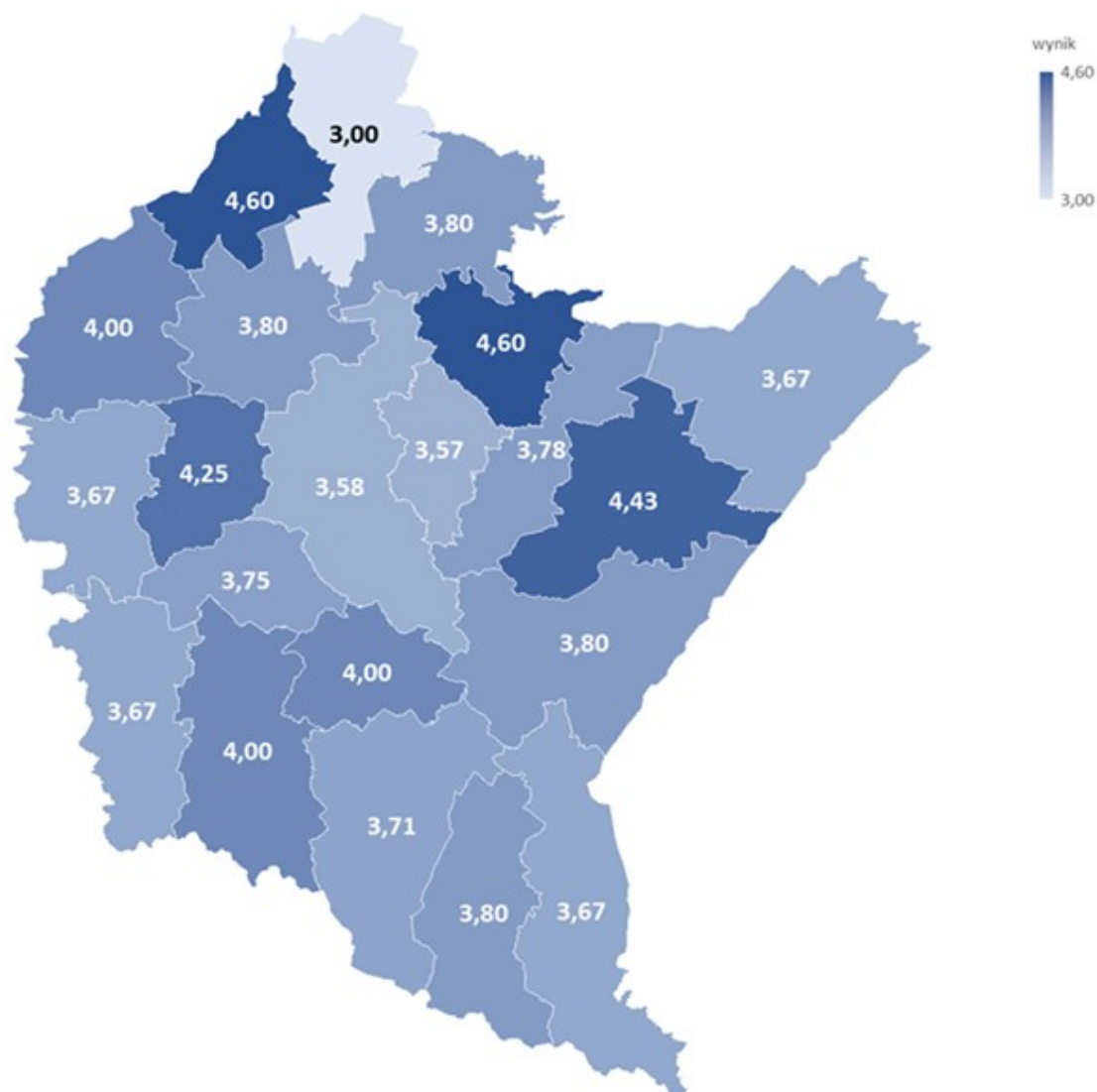
Wykres 10. Średnia ocen idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; ocena na skali od 1=ocena bardzo zła do 5=ocena bardzo dobra].

Zwraca uwagę fakt, że w południowej części województwa podkarpackiego średnia ocena idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji jest raczej zbliżona dla gmin z poszczególnych powiatów, z kolei w północnej części regionu, zróżnicowanie opinii jest bardzo duże. Najwyższy średni poziom poparcia dla idei i założeń deinstytucjonalizacji usług społecznych stwierdzono w powiecie leżajskim (4,60) oraz tarnobrzeskim (4,60), z kolei w sąsiednim powiecie stalowowolskim wynik ten jest najniższy w województwie i wynosi 3,00 w pięciostopniowej skali.

Rysunek 2. Średnia ocen idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w gminach z poszczególnych powiatów



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; ocena na skali od 1=ocena bardzo zła do 5=ocena bardzo dobra; oceny przedstawicieli miast na prawach powiatu uwzględniono i włączono odpowiednio do wyniku powiatu krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego i tarnobrzeskiego].

Jak już wspomniano – wywiady grupowe ujawniły, że ostrożność w ocenie procesu deinstytucjonalizacji wiąże się zakładaniem ewentualnych problemów. Z jednej strony na etapie przekształcania instytucji już istniejących, w związku z redefiniowaniem ich roli a także odciążeniem pod względem liczby beneficjentów. Z drugiej strony, na etapie zapewnienia odpowiedniej liczby i jakości usług społecznych w środowiskach beneficjentów (zapewnienie odpowiedniej liczby wykwalifikowanych podmiotów). Nie bez znaczenia jest także obawa o brak procedur na sytuacje wyjątkowe, w których deinstytucjonalizacja może przyczyniać się do

pogłębiania problemów społecznych (alienacja, stygmatyzacja, wykluczenie, depresja).

W dyskusjach grupowych podkreślano, że idea sama w sobie jest jak najbardziej pozytywna i potrzebna. Niemniej jednak, istnieją obawy związane z brakiem klarownej i precyzyjnej informacji oraz z przekonaniem, że samorządy będą pozostawione same sobie w sytuacji konieczności przeciwdziałania pojawiającym się problemom.

Uczestnicy badań ilościowych, którzy ocenili ideę i główne założenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w sposób negatywny („raczej źle”) uzasadniali to przede wszystkim tym, że pewnych świadczeń nie da się realizować w miejscu zamieszkania i powinny być realizowane w placówkach. W drugiej kolejności wskazywano, że usługi zapewniane przez gminę są wystarczające by zaspokoić potrzeby mieszkańców, a także, że rodzina czy sąsiedzi nie poradzą sobie ze świadczeniem takiego wsparcia.

Osoby, które nie oceniły założeń deinstytucjonalizacji w sposób jednoznaczny („ani dobrze, ani źle”), uzasadniając swoją opinię wskazywały głównie na:

- brak dostatecznej wiedzy o procesie, brak umiejętności dokonania oceny i uzasadnienia (12),
- brak środków finansowych i jasnych regulacji dotyczących źródeł finansowania (9),
- brak przekonania, że jest to potrzebne, ze względu na małe zapotrzebowanie na usługi oraz wątpliwość, czy usługi będą świadczone lepiej niż są obecnie świadczone przez samorząd – szczególnie w małych gminach (9),
- brak odpowiedniej kadry pracowników, brak specjalistów (6),
- brak jasnych precyzyjnych zapisów i wytycznych, biurokracja (6),
- brak organizacji pozarządowych działających na terenie gminy lub brak przekonania o jakości działania tych organizacji (3),
- brak wystarczającej infrastruktury socjalnej (1),
- brak warunków lokalowych do świadczenia pewnych usług u osób potrzebujących wsparcia (1),
- przekonanie, że wiele osób wymaga opieki całodobowej (1).

Przedstawiciele samorządów, którzy ocenili ideę i założenia procesu deinstytucjonalizacji w sposób pozytywny („raczej dobrze” lub „bardzo dobrze”) dla poparcia swoich poglądów wskazywali przede wszystkim na przekonanie o ogromnej korzyści wynikającej z możliwości zatrzymania osób objętych wsparciem w ich środowisku domowym/rodzinnym/sąsiedzkim (40,2%). Z dużą częstotliwością odwoływano się w wypowiedziach otwartych do możliwości zapewnienia usług bardziej zindywidualizowanych, dostosowanych do potrzeb konkretnej osoby (19,6%), na możliwość zwiększenia wachlarza świadczonych usług oraz dotarcia do większej liczby

osób potrzebujących wsparcia (13%). Co dziesiąty respondent uzasadniał swoją pozytywną opinię o założeniach deinstytucjonalizacji przekonaniem, że przyczyni się ona do aktywizacji społeczności lokalnych i budowania więzi społecznych (10,9%).

Wykres 11. Uzasadnienie pozytywnych ocen idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych



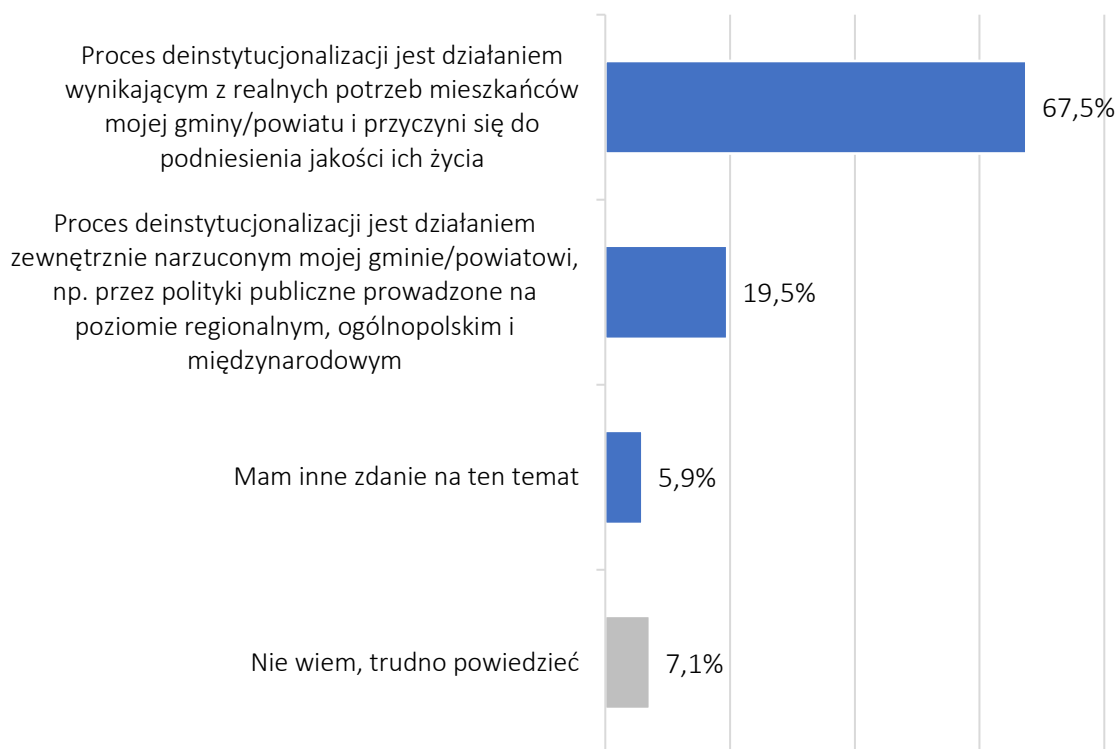
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=92; osoby, które pozytywnie oceniają założenia deinstytucjonalizacji; pytanie otwarte, możliwość wskazania więcej niż jednego uzasadnienia].

Dwie trzecie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych z województwa podkarpackiego zgodziło się z twierdzeniem, że deinstytucjonalizacja usług społecznych jest działaniem wynikającym z potrzeb mieszkańców i podnoszącym jakość ich życia (67,5%), natomiast jedna piąta uznała deinstytucjonalizację za działanie narzucone zewnętrźnie (19,5%).

Co ciekawe, im mniejsza gmina, tym częstsze postrzeganie deinstytucjonalizacji, jako procesu zewnętrźnie narzuconego samorządom lokalnym. Odpowiedzi takiej udzieliło 23,8% gmin liczących poniżej 5 tysięcy mieszkańców i 10,5% gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców (w tym miasta na prawach powiatu). Różnice w opiniach widoczne są również

w zależności od stażu pracy respondentów w samorządach lokalnych – im dłuższy staż pracy, tym częstszy pogląd, że deinstytucjonalizacja nie wynika z realnych potrzeb mieszkańców, lecz z zewnętrznej polityki. Na odpowiedź tę wskazało 5% przedstawicieli ze stażem w samorządzie krótszym niż 10 lat, 15,4% ze stażem 10-15 lat i 22,8% osób ze stażem powyżej 15 lat.

Wykres 12. Z treścią którego z twierdzeń zgadza się Pan(i) w największym stopniu?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Osoby, które wybrały odpowiedź „mam inne zdanie na ten temat” wskazywały przede wszystkim na to, że deinstytucjonalizacja usług społecznych przyczynia się do podniesienia jakości życia mieszkańców, ale jednocześnie jest procesem narzuconym zewnątrz, a więc obydwa twierdzenia mają w sobie prawdę, lub też że prawda leży po środku. Wskazywano również, że proces ten wymaga doprecyzowania i przede wszystkim, że powinien być powiązany ze wsparciem finansowym dla samorządów. Jeden z respondentów uznał, że „taki proces nie wnosi zbyt dużych zmian dla lokalnej społeczności”.

Również z przeprowadzonych wywiadów grupowych wynikało, że dla przynajmniej części uczestników deinstytucjonalizacja jest reformą narzucaną zewnątrz, wynikającą z przemian w społeczeństwach zachodnich, gdzie najbliższe otoczenie nie ma do końca możliwości i chęci aby opiekować się swoimi seniorami w ramach kręgów rodzinno-sąsiedzkich. Stąd właśnie wzmacnia się lokalne środowiska pod kątem profesjonalnego świadczenia

usług społecznych, aby te braki minimalizować. Podkreślano jednocześnie, że polskie społeczeństwo także zmierza do tego modelu i wkrótce będzie to proces nieunikniony, ze względu na zmiany związane z bogaceniem się ludności, co widoczne jest już w większych ośrodkach miejskich.

Tak, uważam, że na wsi jest mniejszy dostęp do takich usług niż w mieście. Jest to lepiej zorganizowane. Inne państwa już się właśnie z tym procesem już jakby wcześniej dotknęło, więc już mają na poziomie instytucjonalnym wypracowane wzorce, choćby nawet Hiszpania, Niemcy. Ostatnio byłem u naszych zachodnich sąsiadów, gdzie całe duże osiedle domków jednorodzinnych – ludzi w wieku powiedzmy tam 70 do 90 lat. Gdzie praktycznie ludzie dobrze sytuowani, majątkowo dobrze wykształceni, ale oni nie chcą nigdzie, że tak powiem iść do żadnych DPS-ów. Oni chcą, żeby ktoś właśnie do nich podjechał, jakaś opieka medyczna, jakiś opiekun i tak sobie to wszystko funkcjonuje. Bo my, jako Słowianie, mamy taki trochę inne wyobrażenie życia rodzinnego. Nasze życie się kręci wokół ogniska domowego, natomiast te wszystkie kraje anglosaskie i skandynawskie to są bardziej takie trochę zinstytucjonalizowane, że w wieku przedszkolnym dziecko idzie do żłobka, potem do przedszkola, do szkoły i na końcu trafia w życiu zawodowym do domu opieki społecznej. I to nikogo nie dziwi. W naszych kręgach kulturowych jest to, że tak powiem, nie do przyjęcia. [FGI 1, samorządy wiejskie]

2.3 Potencjalne korzyści i bariery procesu deinstytucjonalizacji

Uczestnicy badania ankietowego zostali poproszeni o ocenę, w jakim stopniu prawdopodobne jest, że realizacja procesu deinstytucjonalizacji w ich gminie/powiecie przyniesie określone korzyści. Oceny dokonano na pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznaczało „nieprawdopodobne”, a 5 – „prawdopodobne”. W celu ułatwienia odbioru wyników i ich hierarchizacji, obliczono średnią ocen dla każdej korzyści. Im wyższy wynik, tym wyższe prawdopodobieństwo wystąpienia danej korzyści. Należy przy tym podkreślić, że zastosowanie średnich ocen ma charakter porządkujący i służy porównaniu subiektywnego postrzegania poszczególnych korzyści, nie zaś prognozowaniu ich faktycznego wystąpienia w konkretnych warunkach lokalnych.

Dwie korzyści uznawane za najbardziej prawdopodobne to możliwość dłuższego pozostawiania osoby objętej opieką w swoim domu i środowisku (średnia 4,38) oraz bardziej indywidualne podejście do potrzeb mieszkańców (4,28). Za najmniej prawdopodobną korzyść (średnia 3,69) przedstawiciele samorządów uznali lepszą współpracę i koordynację działań różnych instytucji – 9,0% respondentów uznało tę korzyść za nieprawdopodobną lub raczej nieprawdopodobną.

Wykres 13. Które z poniższych korzyści uważa Pan(i) za prawdopodobne lub nieprawdopodobne w Pana(i) gminie lub powiecie? – średnia ocen



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=165-169; pojedyncze osoby udzielały odpowiedzi „nie wiem”, które zostały wykluczone z analizy; ocena na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza nieprawdopodobne, a 5 prawdopodobne; oceny niskie: 1+2, oceny wysokie: 4+5].

Wyniki badania ankietowego znajdują swoje odzwierciedlenie również w wypowiedziach uczestników zogniskowanych wywiadów grupowych z przedstawicielami podkarpackich samorządów gminnych i powiatowych. Na podstawie swobodnych wypowiedzi uczestników FGI zaproponować można następującą listę dostrzeganych zalet:

- osoby starsze i potrzebujące wsparcia mogą jak najdłużej pozostawać w swoim dotychczasowym otoczeniu, co jest dla nich naturalne i przyczynia się do lepszego samopoczucia;
- deinstytucjonalizacja pozwala ludziom samodzielnie decydować o swoim życiu i wyborze formy wsparcia, zwiększając ich niezależność, autonomię;
- rozwój usług środowiskowych przekłada się na lepszą jakość życia osób objętych wsparciem;
- deinstytucjonalizacja umożliwia oferowanie wsparcia dostosowanego do indywidualnych potrzeb, stosowania „szytych na miarę” rozwiązań, w tym poprzez asystentów osobistych czy dzienne domy pomocy;
- usługi środowiskowe sprzyjają integracji społecznej, pomagają w walce z samotnością oraz pozytywnie wpływają na zdrowie psychiczne i fizyczne beneficjentów;
- deinstytucjonalizacja nie ogranicza się tylko do seniorów, ale może wspierać osoby młode i w średnim wieku w odnalezieniu się w pracy, edukacji czy ogólnie w życiu;
- deinstytucjonalizacja zapewnia wsparcie dla rodzin, które często są przeciążone opieką nad bliskimi;
- lokalne rozwiązania i rozwój usług społecznych przyczyniają się do zadowolenia mieszkańców, rozwoju dialogu w społeczności i ogólnego ubogacenia środowiska lokalnego;
- deinstytucjonalizacja promuje rozwój wolontariatu, angażowanie sąsiadów i lokalnych organizacji pozarządowych w rozwiązywanie problemów społecznych;
- rzadsze wysyłanie osób do Domów Pomocy Społecznej (DPS-ów) może spowodować, że środki finansowe zostaną w gminie i będą mogły być przeznaczone na inne, bardziej adekwatne formy wsparcia;
- dzięki deinstytucjonalizacji system usług społecznych rozwija się, co przekłada się na szerszy wachlarz oferowanych usług;
- mniejsze, bardziej elastyczne formy wsparcia pozwalają szybciej reagować na zmieniające się potrzeby i skrócenie czasu realizacji zamierzeń;
- skuteczne dotarcie z usługami buduje zaufanie do lokalnych władz;
- wprowadzanie młodych ludzi w ideę wsparcia innych rozwija w nich empatię i chęć pomagania.

Mimo, że lista potencjalnych korzyści płynących z procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w gminach jest długa, niekoniecznie jednak przekłada się na duże zaangażowanie samorządów we wdrażanie tego procesu. Powodem jest również długa lista obaw, problemów i barier, dostrzeganych przez samorządy.

Wykres 14. Które z poniższych barier i trudności uważa Pan(i) za prawdopodobne lub nieprawdopodobne w Pana(i) gminie lub powiecie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=163-168: pojedyncze osoby udzieliły odpowiedzi „nie wiem”, które zostały wykluczone z analizy; ocena na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza nieprawdopodobne, a 5 prawdopodobne; oceny niskie: 1+2, oceny wysokie: 4+5].

Za najbardziej prawdopodobną barierę w gminach i powiatach uczestnicy badania ankietowego uznali brak wystarczających środków na rozwój środowiskowych usług lokalnych (średnia 4,28) – aż 81,3% respondentów uznało tę barierę za raczej prawdopodobną lub prawdopodobną. Wysokie

znaczenie bariery finansowej sugeruje, że postrzeganie deinstytucjonalizacji przez samorządy jest silnie powiązane z dostępnością stabilnych i przewidywalnych źródeł finansowania, a niekoniecznie z negatywną oceną samej idei reformy. Na drugiej pozycji uplasował się brak odpowiedniej infrastruktury, takiej jak mieszkania wspomagane czy placówki wsparcia dziennego (4,09).

Zdecydowanie najmniej prawdopodobne wydawało się przedstawicielom samorządów wystąpienie trudności we współpracy między różnymi instytucjami samorządowymi i pozarządowymi (2,73) – tylko 19,0% uznało tę barierę za raczej prawdopodobną lub prawdopodobną.

Również uczestnicy zogniskowanych dyskusji grupowych wymieniali liczne wady, ograniczenia, bariery i potencjalne zagrożenia, związane z procesem deinstytucjonalizacji usług społecznych. Otwarta forma pytań i wzajemne stymulowanie się uczestników dyskusji sprawia, że są one bardziej szczegółowe i zróżnicowane. Można je sprowadzić do następujących zagadnień:

- wysokie koszty początkowe na zorganizowanie usług (np. transport dla seniorów), które mogą przynieść efekt dopiero w dłuższej perspektywie;
- słaby system zachęt finansowych dla gmin i powiatów do tworzenia planów i do wdrażania deinstytucjonalizacji (np. w formie przyznawanych punktów w konkursach);
- brak wykwalifikowanej kadry specjalistów (terapeutów, opiekunów, asystentów, psychologów, psychiatrów) z odpowiednim doświadczeniem, przygotowaniem i empatią;
- niewystarczająca sieć usług lokalnych, szczególnie na obszarach wiejskich, a także brak lokalnych podmiotów ekonomii społecznej do świadczenia usług, co wymaga „prowadzenia za rękę” lub tworzenia od podstaw;
- brak odpowiednich mechanizmów prawnych ułatwiających współpracę z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami społecznymi, co utrudnia elastyczność i często prowadzi do wyboru najniższej ceny zamiast jakości;
- problem z niezagospodarowanymi obiektami po dużych domach dziecka i brak miejsc w rodzinach zastępczych dla dzieci z deficytami, które w efekcie „mieszkają” w szpitalach;
- bariery mentalne wśród potencjalnych beneficjentów – wstyd, niechęć do wpuszczania obcych do domu, brak otwartości na prośbie o pomoc;
- izolacja w miejscu zamieszkania bez kontaktu z innymi może być szkodliwa dla osoby samotnej;

- skomplikowana sytuacja sąsiedzka i rodzinna może przeszkadzać w świadczeniu usług;
- niski poziom społecznego zaangażowania w wolontariat w Polsce, w przeciwieństwie do krajów zachodnich, z których czerpany jest przykład deinstytucjonalizacji;
- ryzyko nadużyć ze strony odbiorców usług, gdyby system był zbyt szeroki;
- brak planowanego kolejnego naboru wniosków na tworzenie i funkcjonowanie CUS w województwie podkarpackim, co podcina skrzydła lokalnym inicjatywom.

Podczas zogniskowanych dyskusji grupowych (FGI), w kontekście barier procesu deinstytucjonalizacji, pojawiły się wyraźne zarzuty o brak jednoznacznych i dopracowanych ram formalno-prawnych, które precyzyjnie określałyby zakresy odpowiedzialności, przede wszystkim w kontekście źródeł finansowania:

Myślę, że na ten moment nie jesteśmy jeszcze do końca przygotowani na taką zmianę. Przede wszystkim nie ma przepisów do końca określonych, jak to byśmy musieli i mogli zrobić. A ja się boję, że jeżeli to by tak było na szeroką skalę, to byłoby to chyba trochę i wykorzystywane. [FGI 1, samorządy wiejskie]

Prowadziliśmy na ten temat rozmowy, ale z tego co tutaj nasza pani kierownik OPS-u mówi, że na ten moment jeszcze przepisy nie do końca są dopracowane i to, co potwierdziła, to na te usługi, które my prowadzimy, trzeba by jeszcze bardziej zwiększyć zatrudnienie. Więc chyba nam się to nie do końca by opłacało. [FGI 1, samorządy wiejskie]

Ja ze swojej strony tylko dodam, że trochę ciężko mi uwierzyć w to, że ten cały proces nastąpi albo jak nastąpi, że będzie to szybko zrobione. Z prostej przyczyny – ja bym tutaj zdefiniował takie, że tak powiem, dwa obszary. Pierwszy obszar to brak osób, które mogłyby to wykonywać samodzielnie, z odpowiednim doświadczeniem, z odpowiednim przygotowaniem, z odpowiednim podejściem też od tej strony czysto ludzkiej, czyli z odpowiednią empatią, z odpowiednim podejściem do człowieka itd. Drugi: no nie czarujmy się (...) sfera finansowa. No przecież tym ludziom za świadczenie takiej właśnie – to ich praca jest – no trzeba będzie po prostu za to zapłacić. A my dzisiaj mamy problem z otwarciem kolejnego WTZ-u, czyli większej jednostki, chociaż jest na nią ogromne zapotrzebowanie, z otwarciem domu seniora czy czegoś takiego, no bo po prostu na to nie ma pieniędzy w systemie. [FGI 3, samorządy miejskie]

Użyty przez jednego z uczestników argument „opłacalności” nie odnosi się do kontekstu bilansowania się rachunku zysku i strat w świadczeniu usług społecznych. Przedstawiciele samorządów doskonale zdają sobie sprawę

z tego, że jest to sektor niedochodowy, ale korzyści społeczne znacznie przewyższają koszty finansowe. Opłacalność oznaczała w tym konkretnym fragmencie obawy, że przy niejasnych obecnie zasadach wdrażania nowego systemu, samorządy, które pospieszają się z deinstytucjonalizacją, mogą ponieść koszty podwójnie – także w ramach potencjalnej korekty bardziej prawdopodobnych błędów i niespełnionych kryteriów, które trzeba będzie naprawiać po ustabilizowaniu się ostatecznego kształtu przepisów i finalnych ram finansowania.

Wciąż obowiązujący system partycypacji w kosztach opieki nad osobami korzystającymi z usług społecznych w ramach OPS w większym stopniu premiuje inwestowanie we własny DPS, zwłaszcza że jest to również zakład pracy i potencjalne miejsca zatrudnienia dla mieszkańców danej gminy. Z kolei deinstytucjonalizacja dla przynajmniej części dyskutantów oznacza ryzyko ograniczenia działalności (jeśli nawet nie likwidacji) takich instytucji (i tym samym likwidacji miejsc pracy) oraz wzrost kosztów usług społecznych świadczonych lokalnie – niekoniecznie przez podmioty związane z daną gminą. Specjalizacja przedsiębiorstw i sektora organizacji pozarządowych oznaczać może także obejmowanie usługami kilku czy kilkunastu gmin w celu zmniejszenia kosztów jednostkowych organizacji procesu. To przekonanie jest dla części samorządów powodem wstrzymywania się od podejmowania bardziej zaawansowanych działań w kierunku deinstytucjonalizacji usług społecznych na własnym terenie.

Jak już kilkakrotnie podkreślano, przedstawiciele władz samorządowych ewentualne bariery deinstytucjonalizacji identyfikują także po stronie potencjalnych beneficjentów:

Zawsze jest tak, że jest jakaś taka w gminie grupa aktywnych seniorów, którzy są świetnie zaopiekowani, mają dużą grupę towarzyską i są w tym systemie usług. I jest bardzo duża grupa ludzi, która po prostu, no, pozostaje zamknięta w swoich domach, mieszkaniach, nie ma tych relacji społecznych, doświadczą tego problemu zjawiska samotności, prawda. Wyzwaniem jest wyciąganie tych ludzi z domów. Tych, którzy są obecnie poza systemem usług, gdzieś tam nie są zaopiekowane. [FGI 2, samorządy miejsko-wiejskie]

(...) Chciałbym dołożyć jeszcze taki problem dotyczący kadry przeszkolonej, która by mogła pracować w tych obszarach, w miejscu zamieszkania, w tych obszarach środowiskowych. To jest kwestia oporu społecznego i konieczności prowadzenia bardzo szeroko zakrojonych działań takich informacyjnych, że te zmiany dotyczą i one są korzystne dla tych osób starszych. [FGI 2, samorządy miejsko-wiejskie]

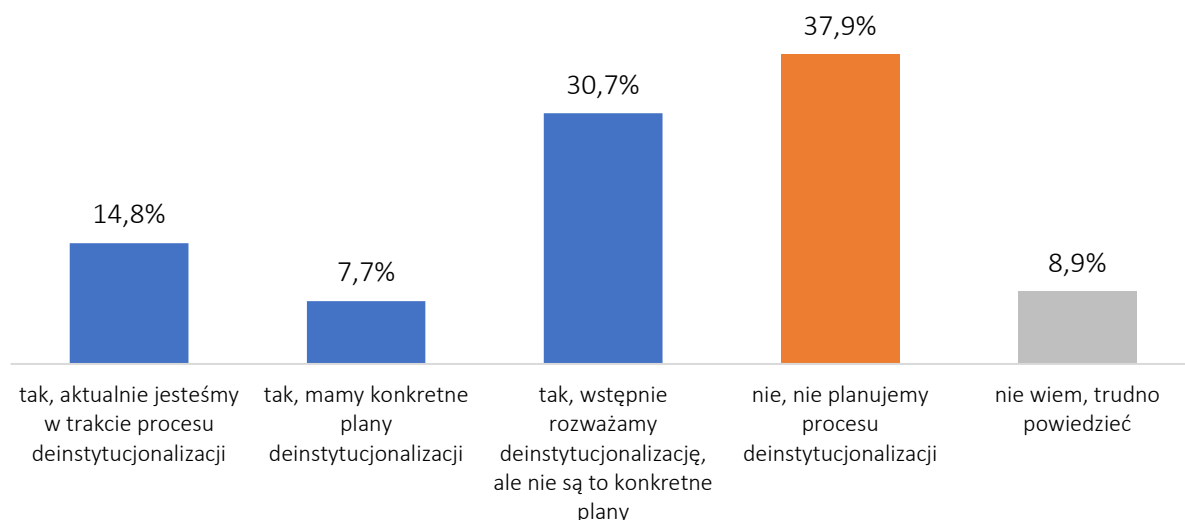
Jest to kolejna kwestia ujawniająca się w dyskusjach grupowych, która ewentualnie powinna znaleźć swoją odpowiedź w działaniach informacyjno-promocyjnych na temat deinstytucjonalizacji. W przekonaniu części

samorządowców, instytucje świadczące usługi społeczne w pewnym sensie kanalizują potencjalne zainteresowanie beneficjentów. System, choć skomplikowany i zdecydowanie mało intuicyjny, jednak wymusza podjęcie starań w kierunku uzyskania wsparcia. W sytuacji braku precyzyjnie określonych instytucji świadczących dane usługi, część potencjalnych beneficjentów może nie poradzić sobie z uzyskaniem potrzebnego im wsparcia we własnych środowiskach lokalnych. Tu oczywiście jest ogromna rola CUS-ów, ale one z kolei nie są obecnie rozwiązaniem obligatoryjnym. Zdaniem części samorządowców, w zmieniającym się krajobrazie podmiotów świadczących usługi oraz sposobów świadczenia tych usług, beneficjenci mogą pozostać zdani sami na siebie i nie poradzić sobie z pozyskaniem wsparcia. W domyśle oznacza to dla samorządów kolejne obciążenie w postaci zapewnienia odpowiedniego systemu informacyjnego dla mieszkańców ich gmin.

2.4 Przygotowanie do procesu deinstytucjonalizacji i planowane działania

Ograniczony poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych oraz zróżnicowany stosunek do założeń tego procesu, przekłada się na aktualne i planowane działania dotyczące deinstytucjonalizacji. W przypadku 37,9% samorządów województwa podkarpackiego proces deinstytucjonalizacji usług społecznych nie jest ani realizowany, ani planowany. Niemal co trzeci samorząd (30,7%) rozważa wstępnie taką możliwość, a 7,7% ma konkretne plany w tym zakresie. **Wdrażanie procesu deinstytucjonalizacji rozpoczęło 14,8% jednostek samorządu terytorialnego z regionu**, w tym 18 gmin wiejskich, 3 gminy miejskie, 2 gminy miejsko-wiejskie i 2 powiaty.

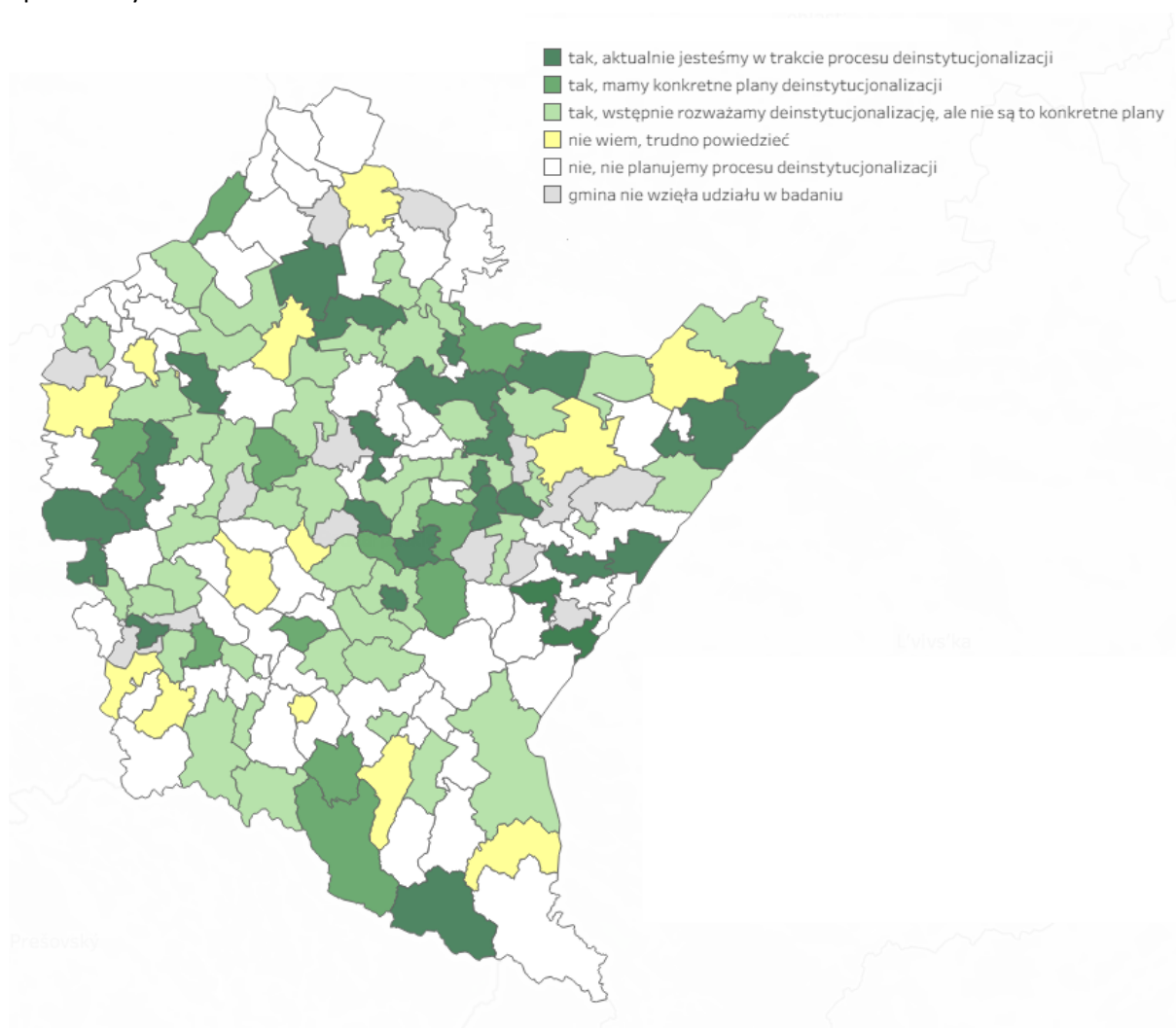
Wykres 15. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie realizowany lub planowany w okresie najbliższych 3 lat jest proces deinstytucjonalizacji usług społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Poniżej zaprezentowano mapę z deklaracjami poszczególnych samorządów co do planów deinstytucjonalizacji. Nie ujawnia ona wyraźnych tendencji związanych z położeniem geograficznym, choć z pewnością „białe plamy”, czyli gminy nie planujące deinstytucjonalizacji częstsze są w północnej i południowej części regionu, niż w centralnym pasie województwa.

Rysunek 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy w Pana(i) gminie realizowany lub planowany w okresie najbliższych 3 lat jest proces deinstytucjonalizacji usług społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=149; jednokrotny wybór].

Przedstawiciele samorządów lokalnych zostali poproszeni o określenie jakie działania, istotne z punktu widzenia procesu deinstytucjonalizacji, zostały przeprowadzone w ich gminach/powiatach. Z deklaracji respondentów wynika, że najliczniejsza grupa samorządów, tj. 27,8% posiada opracowaną diagnozę potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych, 23,7% posiada również program usług społecznych, a 21,9% – diagnozę wybranych grup społecznych. Diagnozę pod kątem procesu deinstytucjonalizacji oraz lokalny

plan deinstytucjonalizacji (LPDI) opracowano w co dziesiątym samorządzie objętym badaniem (10,1%). Warto zauważyć, że 41% przedstawicieli samorządów nie potrafiło określić, czy którekolwiek z wymienionych działań zostało podjęte w ich gminie/powiecie, co wydaje się wskaźnikiem bardzo wysokim.

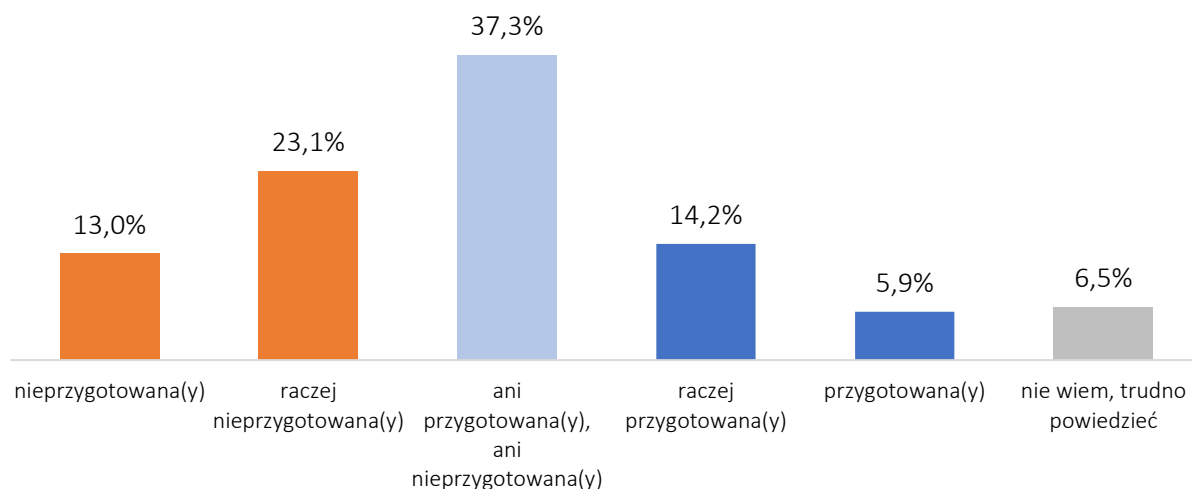
Wykres 16. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie przeprowadzone zostały następujące działania?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; wielokrotny wybór].

Wśród przedstawicieli gmin i powiatów z regionu, opinie, że ich jednostki nie są przygotowane do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych (36,1%) są częstsze niż pogląd, że są przygotowane (20,1%). Ponad jedna trzecia samorządów umiejscawia się po środku skali, uznając, że ani nie są przygotowani, ani nieprzygotowani (37,3%).

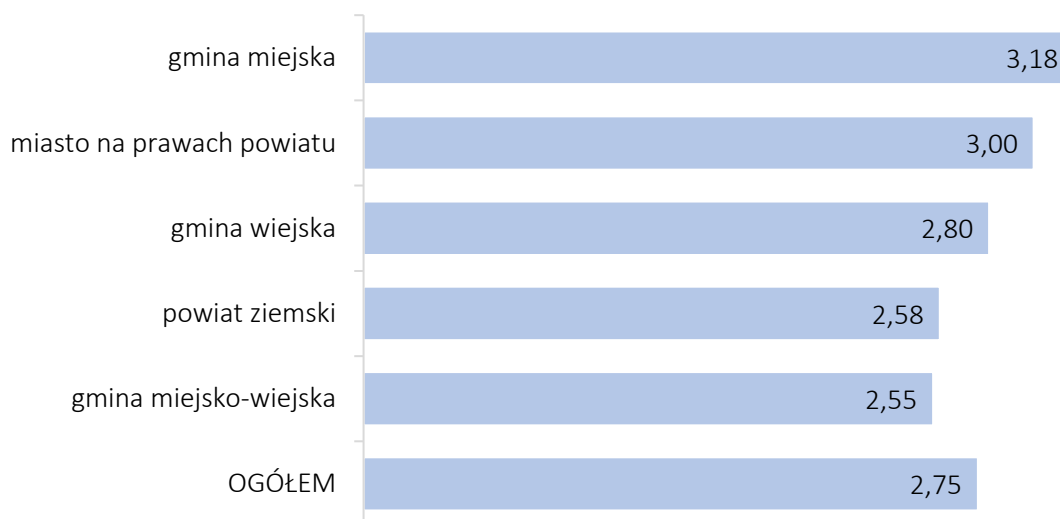
Wykres 17. Czy Pana(i) gmina lub powiat jest przygotowana(y), czy nieprzygotowana(y) do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Średnia ocen poziomu przygotowania własnego samorządu do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych jest dość niska i wynosi 2,75 w pięciostopniowej skali. Najwyżej przygotowanie swoich samorządów ocenili przedstawiciele gmin miejskich (średnia 3,18), a najniżej przedstawiciele gmin miejsko-wiejskich (2,55).

Wykres 18. Średnia ocen przygotowania własnego samorządu do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; ocena na skali od 1=nieprzygotowany do 5=przygotowany].

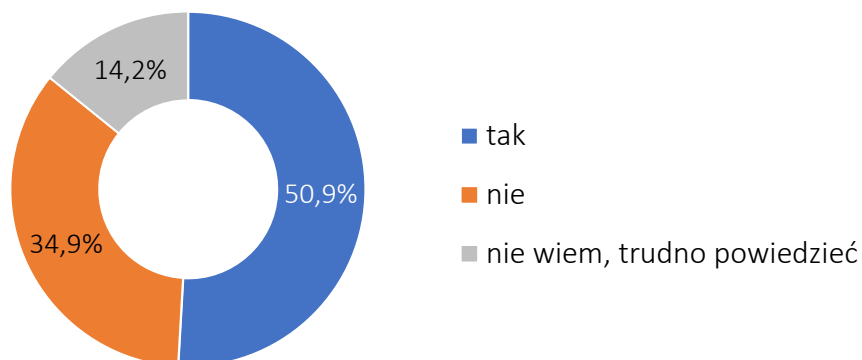
Również w ocenie uczestników FGI, samorządy nie są przygotowane na deinstytucjonalizację usług społecznych:

Ja uważam, że żadna gmina na tą chwilę nie jest przygotowana ze względu na to, że to jest nowy dla nas jakby nowy problem, który się wyłania z tego, że ludzie się starzeją. Jeżeli każda gmina ma dobrze opracowany raport o stanie gminy, to tam pewnie ten obszar też był poruszany. Ja pamiętam, że w mojej gminie to wyszło strasznie, strasznie źle, dlatego że wskaźnik obciążenia demograficznego po raz pierwszy przekroczył 61% i wiemy dobrze, że się nam to społeczeństwo gwałtownie starzeje. Jeżeli my nie będziemy właśnie wychodzić, przeciwdziałać temu, to będziemy mieć za kilka lat ogromny problem, który przede wszystkim będzie problemem finansowym. Bez pieniędzy nie możemy zrobić nic, nie możemy żadnego wsparcia zrobić, nie możemy zrobić tych, nawet tych dziennych klubów opieki dla tych naszych seniorów, nie możemy wdrożyć tych instytucji, specjalistów opiekuńczych i jeszcze tam wytchnieniowych, no bo to się wiąże z tymi, z tymi z pieniędzmi na każdym etapie i musi być jakiś balans między pieniędzmi, które wydajemy na inwestycje, bo przecież duża grupa ludzi płaci podatki i żąda, żeby mieć dostęp do dobrych usług, do dróg, do szkół. [FGI 1, samorządy wiejskie]

Zdecydowanie w coraz większym stopniu samorządy projektują swoje działania na bazie rzetelnie realizowanych diagnoz potrzeb mieszkańców. Lokalny Plan Deinstytucjonalizacji to narzędzie jak najbardziej wpisujące się w ten trend, aczkolwiek kryje się tu pewne ryzyko dla władz samorządowych. Badanie potrzeb w zakresie usług społecznych i planowanie lokalnych rozwiązań w jak największym stopniu dopasowanych do lokalnej specyfiki musi być poparte rzeczywistym finansowaniem i wdrożeniem tych działań. Innymi słowy, w opinii części przedstawicieli samorządów, tworzenie LPDI niejako uruchamia oczekiwania potencjalnych beneficjentów. Brak finansowania i wdrożenia wnioskowanych rozwiązań (w wyniku braku centralnych niedociągnięć reformy) oznaczać będzie rozczarowanie i ostatecznie negatywne konsekwencje dla lokalnych samorządowców (to oni zostaną rozliczeni przez rozczarowanych mieszkańców).

Tylko połowa gmin i powiatów objętych badaniem ankietowym zadeklarowała posiadanie mocnych stron lub zasobów, które byłyby przydatne podczas wdrażania usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych (50,9%). Co trzeci samorząd (34,9%) nie dostrzega u siebie takich zasobów/mocnych stron, a 14,2% nie potrafi wypowiedzieć się w tej kwestii. Pytaniem pozostaje na ile samorządy te faktycznie nie posiadają mocnych stron i zasobów, a na ile ich wiedza o procesie deinstytucjonalizacji jest zbyt mała, by mogli te mocne strony/zasoby zidentyfikować.

Wykres 19. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie istnieją mocne strony, zasoby lub potencjały, które mogą sprzyjać wdrażaniu usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Przedstawiciele samorządów, którzy zadeklarowali, że ich gminy/powiaty posiadają zasoby/mocne strony sprzyjające procesowi deinstytucjonalizacji zostali poproszeni o ich wskazanie. Trzy czwarte z nich wskazało na dobrą współpracę pomiędzy instytucjami typu OPS, PCPR, placówki POZ, czy szkoły (75,6%). Ponad połowa respondentów za istotne zasoby uznała: doświadczenie w realizacji projektów społecznych (54,7%), wsparcie władz samorządowych dla rozwoju usług w środowisku lokalnym (54,7%) oraz posiadanie wykwalifikowanej kadry specjalistów (53,5%).

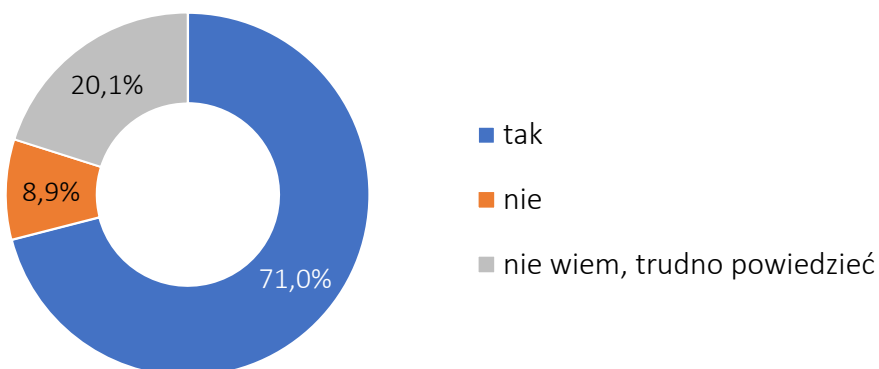
Wykres 20. Jakie mocne strony, zasoby lub potencjały, które mogą sprzyjać wdrażaniu usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych istnieją w Pana(i) gminie lub powiecie?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=86; osoby, które deklarowały posiadanie mocnych stron/zasobów; wielokrotny wybór, max. 5 odpowiedzi].

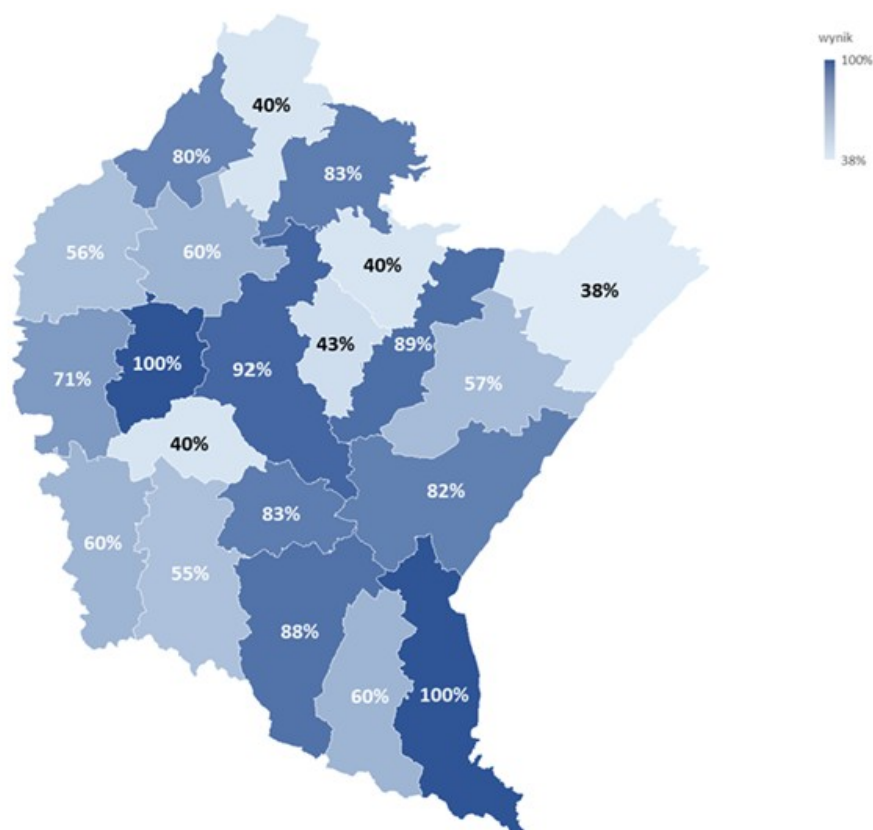
Zainteresowanie wsparciem w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji jest duże. Aż 71% przedstawicieli samorządów uznało, że osoby i podmioty działające w obszarze polityki społecznej w ich gminie/powiecie potrzebowałyby wsparcia, a tylko 8,9% nie dostrzega takiej potrzeby.

Wykres 21. Czy lokalni specjaliści – osoby lub podmioty działające w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie potrzebują wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Rysunek 4 . Wskaźnik odpowiedzi twierdzących na pytanie: czy lokalni specjaliści działający w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie potrzebują wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór; odpowiedzi przedstawicieli miast na prawach powiatu uwzględniono i włączono odpowiednio do wyniku powiatu krośnieńskiego, przemyskiego, rzeszowskiego i tarnobrzckiego].

Pamiętać należy, że deklarowany brak potrzeby wsparcia zewnętrznego w procesie deinstytucjonalizacji może być spowodowany zarówno dużą wiedzą i samodzielnością danej gminy/powiatu w kontekście deinstytucjonalizacji, jak i całkowitym brakiem zainteresowania wdrażaniem procesu. Patrząc na ten problem w ujęciu geograficznym, dostrzec można, że wszystkie gminy z powiatów bieszczadzkiego i ropczycko-sędziszowskiego zgłosiły potrzebę uzyskania wsparcia (100%), z kolei w gminach powiatu lubaczowskiego, stalowowolskiego, leżajskiego, stryżowskiego i łańcuckiego potrzebę taką zgłosiło od 38% do 43% gmin.

Kluczowym pytaniem jest nie tylko to, czy samorządy potrzebują wsparcia w procesie wdrażania deinstytucjonalizacji, ale to, jakie wsparcie uznają za najbardziej potrzebne. Ponad 80% przedstawicieli samorządów – deklarujących potrzebę uzyskania wsparcia – wskazało, że niezbędna jest pomoc finansowa (83,3%) oraz dostęp do szkoleń (81,7%). Połowa samorządów byłaby zainteresowana wsparciem w postaci doradztwa (50,0%).

Wykres 22. Jakich form wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji potrzebują lokalni specjaliści – osoby lub podmioty działające w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie?

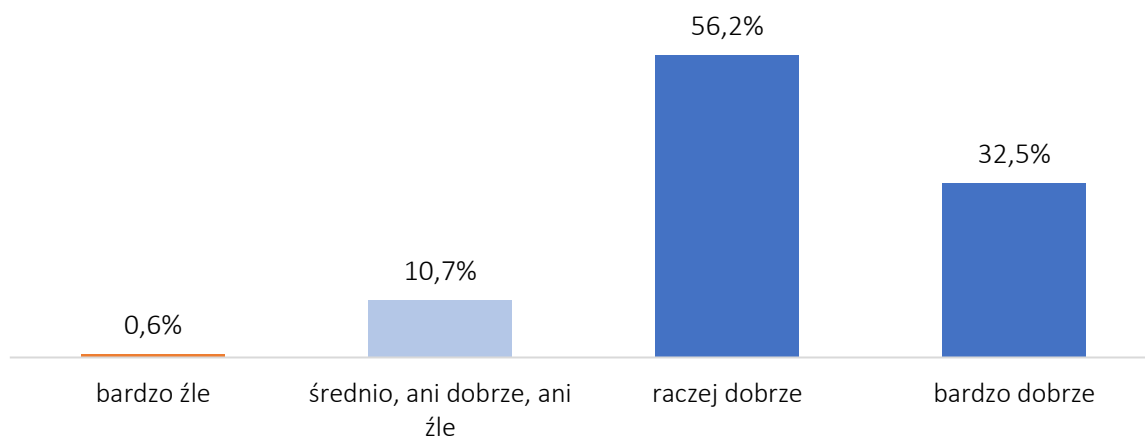


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=120; osoby deklarujące potrzebę wsparcia; wielokrotny wybór, max. 3 odpowiedzi].

Istotnym czynnikiem wpływającym na możliwości wdrożenia oraz jakość procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych jest współpraca pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi w danej gminie lub powiecie. Współpracę tę przedstawiciele samorządów oceniają pozytywnie (88,7%), w tym 56,2%

raczej dobrze, a 32,5% bardzo dobrze. Negatywną ocenę przyznał niespełna 1% respondentów.

Wykres 23. Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenia Pan(i) aktualny stan współpracy międzyinstytucjonalnej w Pana(i) gminie lub powiecie? Chodzi o współpracę różnych instytucji publicznych, w tym m.in. jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.



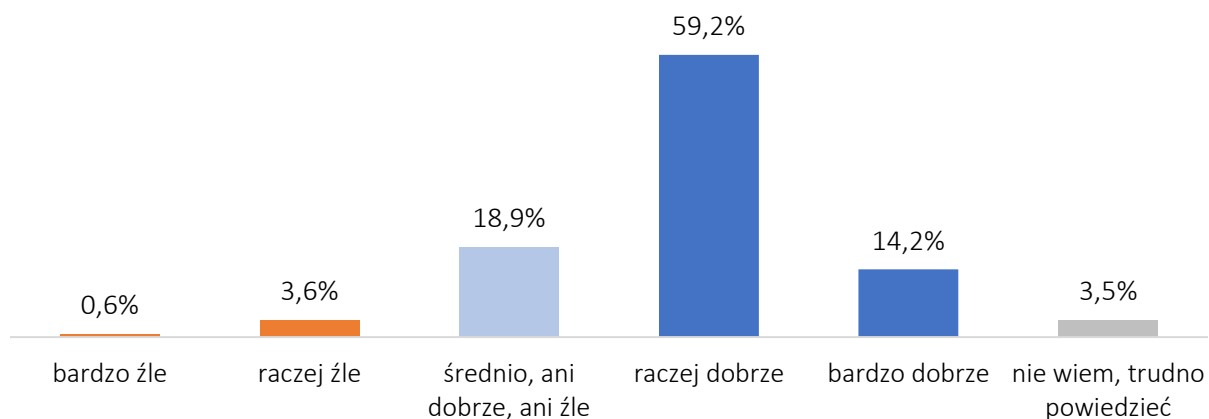
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

Osoby, które oceniły współpracę międzyinstytucjonalną na poziomie średnim lub niskim zostały poproszone o określenie, co utrudnia tę współpracę w ich gminie lub powiecie. Odpowiedzi udzielane w formie otwartej odnosiły się do następujących czynników:

- brak wiedzy, informacji, wzajemnej znajomości swoich zadań (5),
- brak środków finansowych (3),
- niespójne przepisy, złe procedury, nadmiar biurokracji (3),
- nieumiejętność współpracy, kiepskie relacje międzyludzkie (3),
- mała liczba instytucji, które mogłyby współpracować (2),
- przeciążenie zadaniami własnymi, nadmiar obowiązków (2),
- brak kreatywności, skostniałość struktur (1).

Współpraca międzysektorowa na obszarze gminy/powiatu również została oceniona pozytywnie (73,4%), choć dominowały odpowiedzi „raczej dobre”, stanowiące 59,2%. Oceny negatywne były marginalne i dotyczą 4,2% respondentów.

Wykres 24. Jak ocenia Pan(i) aktualny stan współpracy międzysektorowej w Pana(i) gminie lub powiecie? Chodzi o współpracę instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej lub przedsiębiorcami.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; jednokrotny wybór].

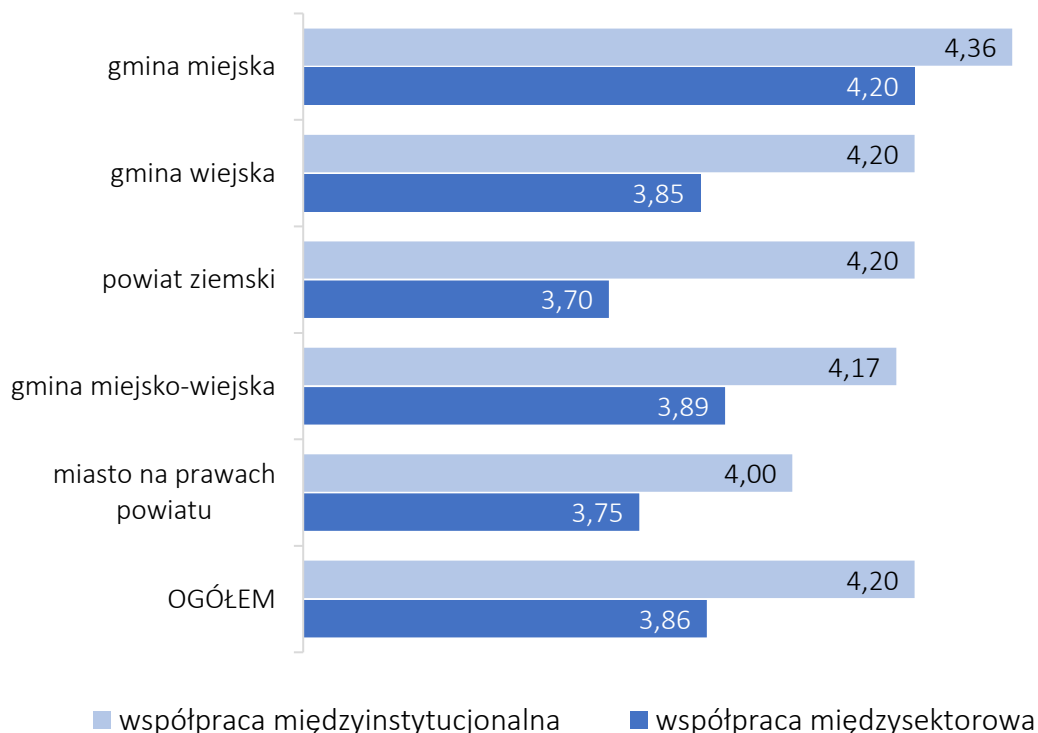
Osoby, które oceniły współpracę międzysektorową na poziomie średnim lub niskim zostały poproszone o określenie, co utrudnia tę współpracę w ich gminie lub powiecie. Odpowiedzi udzielane w formie otwartej odnosiły się do następujących czynników:

- przekonanie o małym zaangażowaniu organizacji pozarządowych (7),
- niechęć podmiotów prywatnych/przedsiębiorców do współpracy (5),
- brak organizacji pozarządowych działających w takich obszarach lub brak organizacji działających sprawnie (9),
- brak środków finansowych (9),
- niejasne przepisy, trudności prawne i formalne (5),
- brak wiedzy co do możliwego zakresu i form współpracy (6),
- braki kadrowe, obłożenie obowiązkami (2),
- przekonanie samorządu o braku potrzeby podejmowania takiej współpracy (1),
- brak doświadczenia (1),
- brak możliwości lokalowych (1).

Dla porównania wyników uzyskanych w różnych rodzajach jednostek samorządu terytorialnego obliczono średnią ocen współpracy międzyinstytucjonalnej oraz średnią ocen współpracy międzysektorowej dla każdego typu jednostek. Wyniki pokazują, że każdorazowo współpraca międzyinstytucjonalna została oceniona wyżej niż współpraca międzysektorowa. Obydwa rodzaje współpracy najwyższą notę uzyskały w gminach miejskich. W powiatach ziemskich widoczna jest bardzo duża dysproporcja pomiędzy oceną tych dwóch typów współpracy: współpraca

międzyinstytucjonalna została oceniona o 0,50 pkt wyżej niż międzysektorowa (odpowiednio 4,20 i 3,70). Rozbieżności w ocenie jakości współpracy międzyinstytucjonalnej przez różne rodzaje jednostek samorządowych są niższe niż w przypadku oceny współpracy międzysektorowej.

Wykres 25. Średnia ocen stanu współpracy w gminach i powiatach



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=169; ocena na skali od 1=ocena bardzo zła do 5=ocena bardzo dobra].

2.5 Beneficjenci deinstytucjonalizacji

W ocenie przedstawicieli samorządów gminnych i powiatowych na pierwszy plan wybijają się dwie grupy mieszkańców, do których skierowane powinny być działania związane z odchodzeniem od usług instytucjonalnych. Są to osoby z niepełnosprawnościami (średnia 4,77 w pięciostopniowej skali; 97,6% odpowiedzi pozytywnych, tj. „raczej tak” i „zdecydowanie tak”) oraz osoby starsze wymagające opieki lub wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (średnia 4,74; 95,8% odpowiedzi pozytywnych). Zdaniem respondentów, w najmniejszym stopniu wsparcie tego typu powinno być kierowane do obywateli państw trzecich (średnia 3,18; 31,2% odpowiedzi negatywnych) oraz osób długotrwale bezrobotnych lub w trudnej sytuacji na rynku pracy (średnia 3,43; 21,3% odpowiedzi negatywnych).

Wykres 26. Czy działania związane z odchodzeniem od usług instytucjonalnych i rozwojem usług w środowisku lokalnym powinny być kierowane do następujących grup mieszkańców Pana(i) gminy lub powiatu?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=157-169; ocena na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie”, a 5 oznacza „zdecydowanie tak”, oceny niskie: 1+2, oceny wysokie: 4+5].

Pojawiły się dwie dodatkowe odpowiedzi – dopisane w kategorii „inne” – tj. samotne matki oraz osoby w trudnej sytuacji nie należące do żadnych konkretnych grup, których przypadek powinien być rozpatrywany indywidualnie.

W zogniskowanych dyskusjach uczestnicy wyraźnie różnicowali potencjalnych odbiorców zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych ze względu na wielkość danego samorządu i odległość od większych ośrodków miejskich. Niezależnie jednak od tych uwarunkowań, respondenci jednogłośnie wskazywali osoby starsze jako najważniejszą grupę beneficjentów deinstytucjonalizacji. Wyzwania związane ze starzeniem się społeczeństwa są w ten sam sposób odczuwane w całym województwie podkarpackim. Trzeba jednak dodać, że inaczej rozkładane są akcenty – w mniejszych

miejsowościach kładzie się nacisk bardziej na wykluczenie transportowe i trudniejszy dostęp do podstawowej opieki medycznej, podczas gdy w większych ośrodkach wyzwaniem jest raczej alienacja społeczna, osamotnienie i zagrożenia dla bezpieczeństwa.

Po pierwsze z pewnością osoby starsze ze względu na ich ilość, bo ta grupa ze względu na ilość wymaga największego wsparcia. Kwestia migrantów na naszym terenie. No nie jest to popularny region migracji ze względu na brak dużych ośrodków miejskich. No jest Rzeszów, może, może Mielec. [FGI 2, samorządy miejsko-wiejskie]

W dalszej kolejności to będą osoby z niepełnosprawnościami. Następnie ze względu na też niewielką ilość to osoby w kryzysie zdrowia psychicznego. No i bezdomność. No to tutaj też na naszym terenie to zjawisko nie jest duże. Bezdomność przyciągają duże ośrodki miejskie i tutaj będzie przede wszystkim też Rzeszów. [FGI 2, samorządy miejsko-wiejskie]

Ja myślę, że to jest problem, który przynajmniej na naszych terenach gdzieś w jakimś zakresie teraz zanika, bo jest tego coraz mniej, a są jednostki wyspecjalizowane, które są mało finansowane, bo tu mamy akurat schronisko Brata Alberta, który które realizuje tego typu zadania. No, ci ludzie przynajmniej jednak zniknęli, gdzieś ich nie ma po prostu. Dlatego jest to być może teraz, na czwartym miejscu dopiero omawiane. A wykluczenie dostępu do mieszkań to bardziej jest już teraz realizowane w celu raczej każdej gminy (...) Na pewno to jest budowanie jak największej liczby miejsc, mieszkań socjalnych i lokatorskich ze względu na to, gdyż po prostu chcemy mieć ofertę dla ludzi, żeby przyjeżdżali, żeby tu mieszkali, żeby tu żyli. [FGI 3, samorządy miejskie]

W zogniskowanych dyskusjach grupowych te trzy kategorie beneficjentów przewijały się regularnie: osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami oraz osoby w kryzysie zdrowia psychicznego.

Wśród reprezentantów samorządów miejskich w większym stopniu eksponowany był problem osób w kryzysie zdrowia psychicznego, aczkolwiek, dyskutanci nie wskazywali żadnych konkretnych oczekiwań, działań czy planów w tym zakresie.

Ja myślę właśnie, jeśli chodzi o osoby w kryzysie zdrowia psychicznego. W dzisiejszych czasach jest to bardzo ważny temat i bardzo pomoc dla takich osób jest jak najbardziej na czasie. Bardzo wiele osób boryka się z problemami właśnie tego typu. I naprawdę jest to bardzo, bardzo ważny element. [FGI 3, samorządy miejskie]

Co ciekawe, inne kategorie odbiorców usług społecznych, jak np. osoby nieletnie, rodziny wielodzietne, czy osoby samotnie wychowujące dzieci, nie pojawiały się w dyskusjach. Najwyraźniej usługi społeczne rozumiane są wciąż

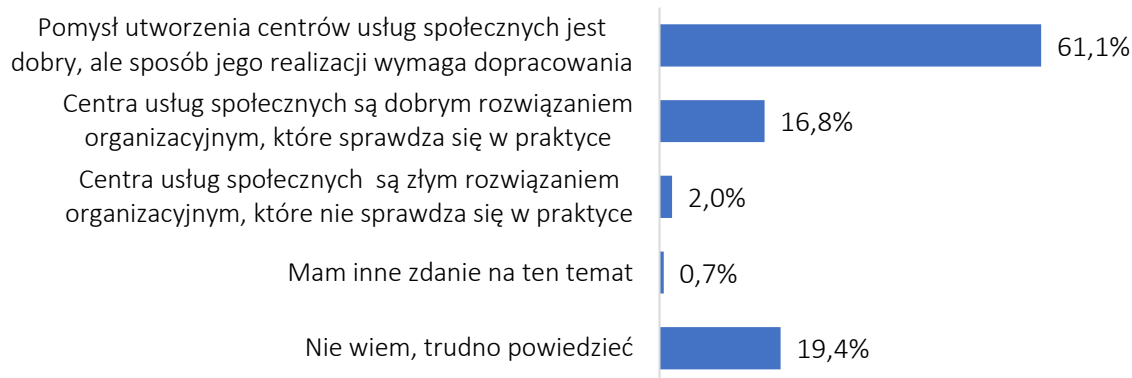
w sposób wpisany w obecnie działający system instytucjonalny, który nastawiony jest na kategorie szczególnie wymagające wsparcia (i świadczący te usługi w sposób wysoce wyspecjalizowany). Szerokie rozumienie sektora usług społecznych nie jest widoczne w obecnym dyskursie przedstawicieli samorządów. Wiąże się to również z aktualnym systemem finansowania i odpowiedzialnością samorządów za konkretne rozwiązania. W tym kontekście deinstytucjonalizacja będzie wymagała intensywnych działań nakierowanych na zmianę paradygmatu myślenia o usługach społecznych jako takich.

2.6 Centra usług społecznych

Centra usług społecznych (CUS) to jednostki organizacyjne, które mają służyć rozwojowi i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym. Rozwiązanie to funkcjonuje w Polsce od początku 2020 roku, a zatem od kilku lat, i ma charakter fakultatywny – decyzja o utworzeniu CUS należy do władz gminy. Centra Usług Społecznych są rozwiązaniem systemowym zaprojektowanym centralnie, ale wdrażanym oddolnie przez samorządy w odpowiedzi na lokalne potrzeby mieszkańców. Ich zadaniem jest nie tylko realizacja tradycyjnie pojmowanych usług społecznych czy świadczenie pomocy społecznej, ale przejście do działań adresowanych w sposób powszechny do mieszkańców. CUS-y wspierają rozwój samorządności lokalnej oraz wzmacniają współpracę międzysektorową, opierającą się na zasadach partnerskich – łączącą lokalnych usługodawców z sektora publicznego, obywatelskiego i prywatnego.

W ramach badania kwestionariuszowego, przedstawiciele samorządów gminnych oraz miast na prawach powiatu zostali poproszeni, by odnieść się do kwestii tworzenia centrów usług społecznych (CUS).

Wykres 27. Od roku 2021 w Polsce powstają centra usług społecznych (CUS). Przeczytałem Panu(i) kilka stwierdzeń na temat CUS-ów. Z treścią którego z nich zgadza się Pan(i) w największym stopniu?

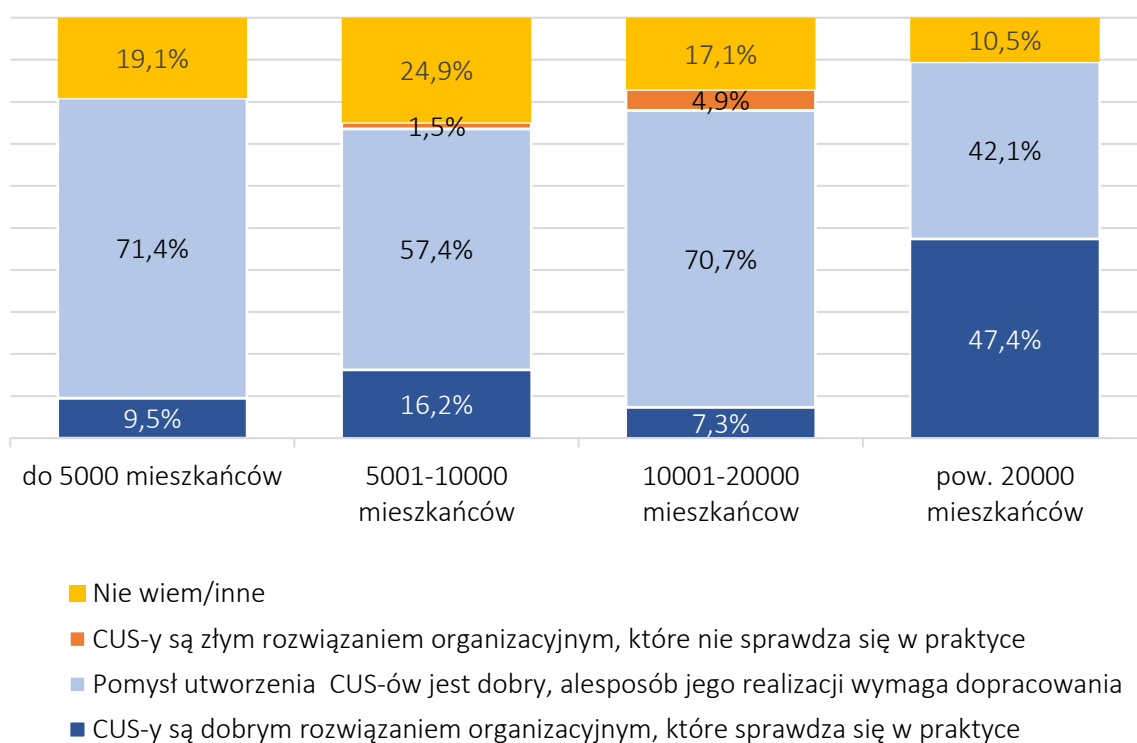


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=149; pytanie kierowane do przedstawicieli gmin i miast na prawach powiatu, jednokrotny wybór].

Zdecydowana większość respondentów uznała, że centra usług społecznych są dobrym rozwiązaniem (77,9%), jednak w grupie tej dominowały osoby uznające, że rozwiązanie to wymaga dopracowania (61,1%). Pogląd, że CUS-y to złe rozwiązanie, które nie sprawdza się w praktyce wyraziło 2% respondentów. Zwraca uwagę fakt, że co piąty przedstawiciel samorządu nie miał sprecyzowanego zdania na ten temat (19,4%).

Warto zauważyć, że w gminach większych (powyżej 20 tysięcy mieszkańców) pogląd, że centra usług społecznych to dobre rozwiązanie, które sprawdza się w praktyce jest kilkakrotnie częstszy niż w gminach mniejszych. Niemal połowa przedstawicieli samorządów liczących ponad 20 tysięcy mieszkańców wybrała tę odpowiedź (47,4%), gdy w pozostałych kategoriach gmin wskazało na nią od 7,3% do 16,2% respondentów.

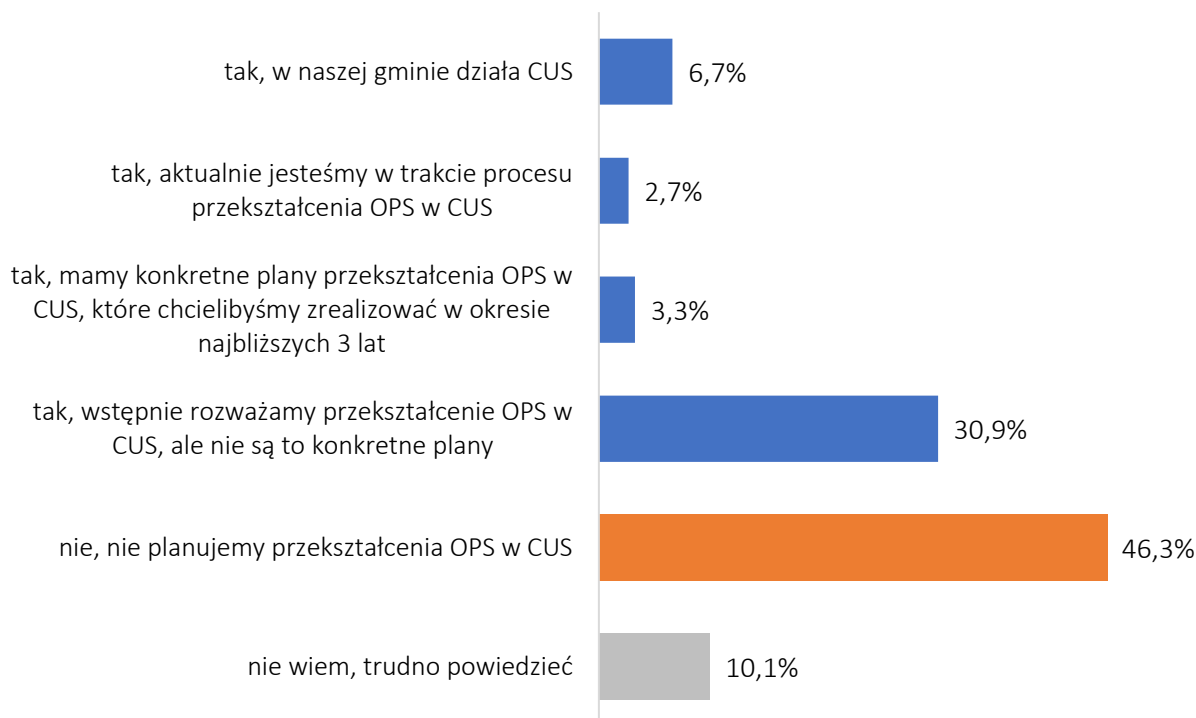
Wykres 28. Opinia na temat centrów usług społecznych a wielkość gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=149; gminy oraz miasta na prawach powiatu]

Mniej niż połowa samorządów zainteresowana jest prowadzeniem w swojej jednostce centrum usług społecznych (43,0%), w tym 6,7% już posiada CUS, 2,7% jest w trakcie procesu przekształcenia, a 3,4% chce ten proces zrealizować w ciągu trzech lat. Oznacza to, że liczna grupa samorządów, choć nie odrzuca pomysłu stworzenia centrum usług społecznych, to nie ma jeszcze żadnych konkretnych planów w tym zakresie (30,2%). Przekształcenia OPS w CUS nie planuje 46,3% samorządów.

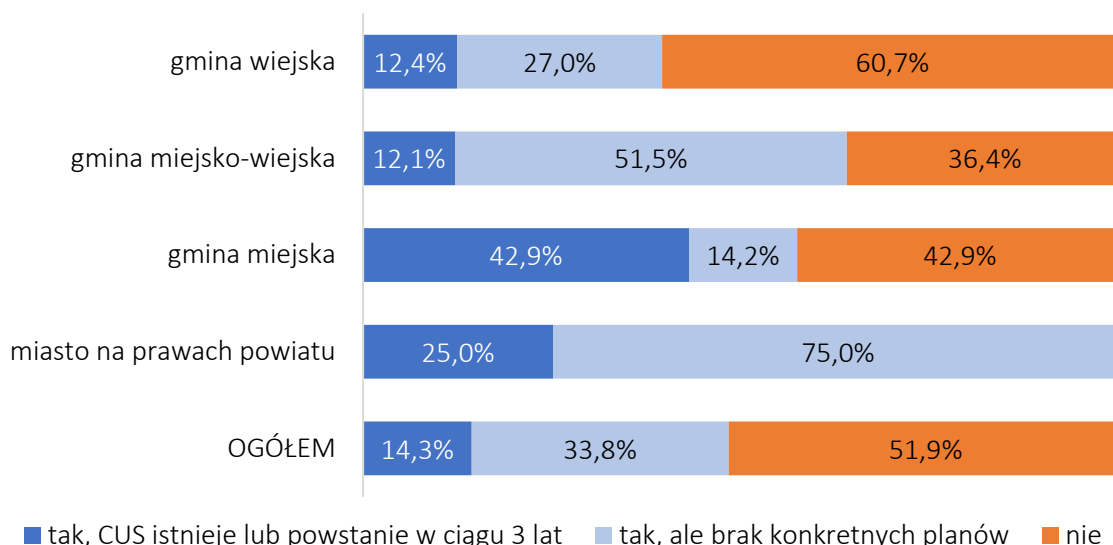
Wykres 29. Czy rozważają Państwo lub planują przekształcenie Państwa ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=149; pytanie kierowane do przedstawicieli gmin i miast na prawach powiatu, jednokrotny wybór].

Dla łatwiejszego porównania wyników uzyskanych w różnych rodzajach samorządu lokalnego, połączono odpowiedzi w trzy kategorie i wykluczono z analizy odpowiedzi „nie wiem”. W efekcie stwierdzić można, że 51,9% samorządów gminnych i miast na prawach powiatu nie planuje tworzyć centrów usług społecznych w ciągu najbliższych trzech lat, a tylko 14,3% posiada lub stworzy CUS w tym okresie. Odpowiedzi negatywnych nie odnotowano w miastach na prawach powiatu, z kolei w gminach wiejskich stanowiły one aż 60,7% odpowiedzi. Zgodnie z deklaracjami respondentów, przed upływem trzech lat, centra usług społecznych powinny funkcjonować w 42,9% gmin miejskich.

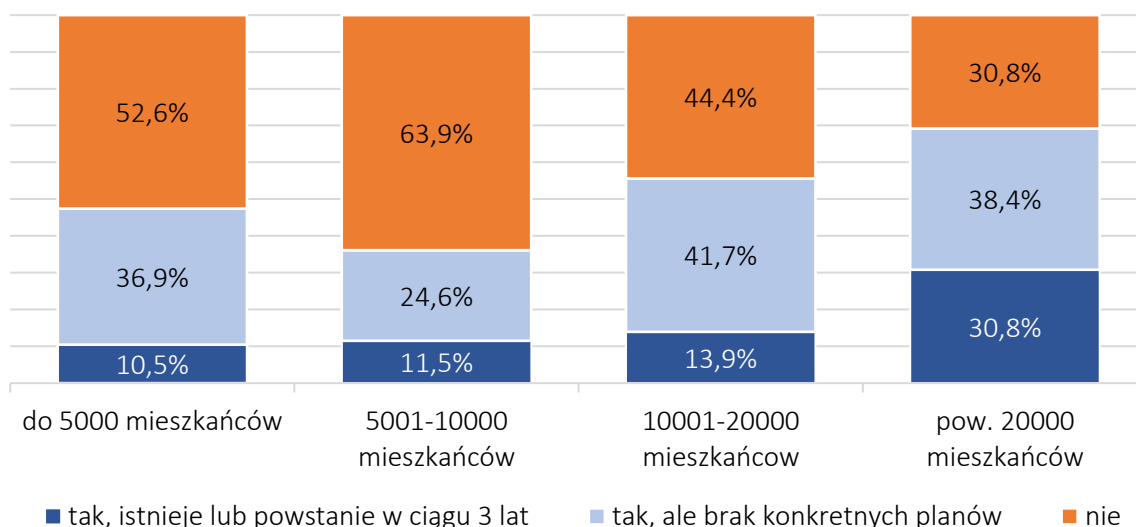
Wykres 30. Czy rozważają Państwo lub planują przekształcenie Państwa ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=133; pytanie kierowane do przedstawicieli gmin i miast na prawach powiatu, procentowanie do stu po wykluczeniu z analizy odpowiedzi „nie wiem”, jednokrotny wybór].

W gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców (w tym miasta na prawach powiatu) odsetek deklaracji, że centrum usług istnieje lub powstanie w ciągu 3 lat jest trzykrotnie wyższy niż w gminach liczących do 10 tysięcy mieszkańców. Brak planów tworzenia CUS zadeklarowało 30,8% samorządów powyżej 20 tysięcy mieszkańców i 63,9% gmin liczących ponad 5 tysięcy do 10 tysięcy mieszkańców.

Wykres 31. Plany przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat a wielkość gminy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania [N=149; gminy oraz miasta na prawach powiatu]

3. PODSUMOWANIE

Główne wnioski z badania

Analiza perspektyw deinstytucjonalizacji usług społecznych w gminach i powiatach województwa podkarpackiego wskazuje, że proces ten pozostaje na wczesnym etapie wdrażania i wymaga wzmocnionych działań informacyjnych, organizacyjnych oraz finansowych. W badanych jednostkach samorządu lokalnego widać zarówno pozytywne nastawienia wobec idei, jak i liczne wątpliwości oraz świadomość barier utrudniających jej wdrażanie.

Poziom wiedzy i świadomości wśród przedstawicieli samorządów jest niski, a znajomość pojęcia deinstytucjonalizacji nie zawsze przekłada się na głębsze rozumienie jego założeń. W wielu gminach i powiatach brakuje spójnej wizji oraz kompetencji niezbędnych do planowania i wdrażania usług środowiskowych. Najczęściej proces kojarzony jest z przeniesieniem wsparcia z instytucji do środowiska lokalnego, ale rzadziej uwzględnia się szerszy kontekst – konieczność współpracy międzysektorowej, rozwój nowych form usług czy aktywizację społeczności. Brak postrzegania deinstytucjonalizacji jako kompleksowej reformy społecznej, a nie jedynie zmiany miejsca świadczenia usług, stanowi istotną barierę mentalną, wymagającą celowych działań ukierunkowanych na zmianę paradygmatu myślenia o usługach społecznych.

Nastawienie do idei deinstytucjonalizacji jest generalnie pozytywne. Samorządy dostrzegają korzyści płynące z pozostawiania osób wymagających wsparcia w ich naturalnym środowisku, większej indywidualizacji usług oraz budowania więzi społecznych. Jednocześnie pojawiają się obawy dotyczące jakości i skuteczności nowych rozwiązań, a także wątpliwości, czy w małych gminach istnieje realne zapotrzebowanie na takie usługi. Ważna wydaje się także obawa o to, czy świadczone w środowisku lokalnym usługi społeczne nie będą wzmacniać negatywnych zjawisk (szczególnie w małych i zamkniętych społecznościach), takich jak alienacja czy stygmatyzacja.

Przygotowanie organizacyjne jest ograniczone – niewiele jednostek posiada diagnozy, plany czy programy usług społecznych, a deklarowany poziom gotowości do wdrożenia procesu jest niski. Kluczowe bariery to brak środków finansowych, niedostateczna infrastruktura oraz niedobór wykwalifikowanej kadry. W wielu gminach brakuje również lokalnych organizacji pozarządowych, które mogłyby odegrać istotną rolę w świadczeniu usług. Współpraca międzysektorowa, tj. z organizacjami pozarządowymi i podmiotami ekonomii społecznej jest słabsza niż współpraca międzyinstytucjonalna jednostek samorządowych. Ogranicza to możliwości tworzenia zintegrowanych systemów wsparcia w środowisku lokalnym.

Deinstytucjonalizacja usług społecznych w regionie jest procesem dość szeroko akceptowanym w warstwie ideowej, ale słabo przekładającym się

na praktykę. Postrzegane bariery i ryzyka – zarówno o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnie odczuwanym przez decydentów – w większym stopniu wpływają na ograniczone przełożenie deklaracji na działania praktyczne, niż potencjalne korzyści płynące z reformy.

Aby przejść od deklaracji do realnych działań, konieczne jest wzmocnienie kompetencji i wiedzy władz gminnych i powiatowych oraz urzędników odpowiedzialnych za sferę usług społecznych; zapewnienie stabilnego finansowania; wsparcie rozwoju infrastruktury środowiskowej; budowanie partnerstw lokalnych; aktywizacja organizacji pozarządowych oraz promocja idei w społecznościach lokalnych, aby zwiększyć zrozumienie procesu i akceptację planowanych zmian.

Na podstawie uzyskanych wyników zarówno ilościowych, jak i jakościowych, można przyjąć generalnie, że samorządy na obecnym etapie procesu deinstytucjonalizacji przyjęły postawę wyczekującą na dalszy rozwój sytuacji. Oczekiwania dotyczą przede wszystkim klarownych dyspozycji w zakresie formalno-prawnych ram odpowiedzialności i źródeł finansowania deinstytucjonalizacji. Jest to dobry moment na rozwiewanie wątpliwości „niższego rzędu” zidentyfikowanych w toku badania i proponowanie przedstawicielom samorządów wsparcia w zakresie przygotowywania Lokalnych Planów Deinstytucjonalizacji oraz przekształcania ośrodków pomocy społecznej w centra usług społecznych.

Najważniejsze dane z badania ilościowego:

- Przedstawiciele jednej piątej samorządów (18,9%) nigdy nie słyszeli o procesie deinstytucjonalizacji.
- W niemal połowie samorządów (47,9%) poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji jest niski, a tylko w przypadku 12,4% samorządów poziom wiedzy można uznać za wysoki.
- Przedstawiciele samorządów lokalnych utożsamiają proces deinstytucjonalizacji przede wszystkim z zapewnianiem wsparcia w środowisku/poza instytucjami, a w drugiej kolejności z włączaniem innych podmiotów i osób w świadczenie usług społecznych.
- Idea deinstytucjonalizacji usług społecznych oceniana jest pozytywnie przez przedstawicieli 56,8% samorządów, natomiast negatywnie przez 3,0% z nich.
- 67,5% przedstawicieli samorządów stwierdziło, że deinstytucjonalizacja usług społecznych jest działaniem wynikającym z potrzeb mieszkańców i podnoszącym jakość ich życia, natomiast 19,5% uznało deinstytucjonalizację za działanie narzucone zewnątrz.

- Korzyści z deinstytucjonalizacji uznawane za najbardziej prawdopodobne to możliwość dłuższego pozostawiania osoby objętej opieką w swoim domu i środowisku oraz bardziej indywidualne podejście do potrzeb mieszkańców.
- Najbardziej istotne bariery procesu deinstytucjonalizacji to brak wystarczających środków na rozwój środowiskowych usług lokalnych oraz brak odpowiedniej infrastruktury, takiej jak mieszkania wspomagane czy placówki wsparcia dziennego.
- Wdrażanie procesu deinstytucjonalizacji rozpoczęło 14,8% jednostek samorządu terytorialnego z regionu. 37,9% samorządów województwa podkarpackiego nie wykazuje zainteresowania wdrażaniem procesu deinstytucjonalizacji, 30,7% rozważa wstępnie taką możliwość, a 7,7% ma konkretne plany w tym zakresie.
- Diagnozę pod kątem procesu deinstytucjonalizacji oraz lokalny plan deinstytucjonalizacji (LPDI) opracowano w co dziesiątym samorządzie.
- Przedstawiciele 36,1% samorządów uznali, że ich gmina/powiat nie jest przygotowana do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych, a 20,1% uznało, że są przygotowani. Pozostali umiejscawiają się gdzieś „pomiędzy”.
- 71% samorządów zadeklarowało potrzebę wsparcia zewnętrznego dla osób i podmiotów działających w obszarze polityki społecznej, a 8,9% nie dostrzega takiej potrzeby. Najczęściej wskazywano na potrzebę wsparcia finansowego (83,3%), dostęp do szkoleń (81,7%) oraz doradztwa (50,0%).
- Współpracę międzyinstytucjonalną na terenie własnej gminy/powiatu 88,7% respondentów oceniło pozytywnie, a 73,4% oceniło pozytywnie współpracę międzysektorową.
- Przedstawiciele samorządów chcą kierować działania związane z odchodzeniem od usług instytucjonalnych przede wszystkim do osób z niepełnosprawnościami oraz do osób starszych wymagających opieki lub wsparcia w codziennym funkcjonowaniu. W najmniejszym stopniu wsparcie dostrzegają potrzebę wsparcia obywateli państw trzecich oraz osób długotrwale bezrobotnych lub w trudnej sytuacji na rynku pracy.
- Spośród 77,9% przedstawicieli samorządów uznających centra usług społecznych za dobre rozwiązanie aż 61,1% uważa, że rozwiązanie to wymaga dopracowania. Pogląd, że CUS-y to złe rozwiązanie, które nie sprawdza się w praktyce, wyraziło 2% respondentów.
- Przekształcenia ośrodków pomocy społecznej lub tworzenia centrów usług społecznych na ich bazie nie planuje 46,3% samorządów. Liczna

grupa, tj. 30,2% gmin nie ma jeszcze żadnych konkretnych planów, ale też nie odrzuca pomysłu tworzenia CUS na swoim terenie.

Rekomendacje

W związku z wypracowanymi w toku analizy danych wnioskami, rekomenduje się następujące działania:

- Prowadzenie dalszej akcji informacyjno-promocyjnej skierowanej do przedstawicieli samorządów lokalnych, która powinna koncentrować się na następujących aspektach deinstytucjonalizacji:
 - praktyczne znaczenie deinstytucjonalizacji dla mieszkańców (dostęp we własnym środowisku lokalnym do szeroko rozumianych usług społecznych, nie tylko usług specjalistycznych, opiekuńczych czy wychowawczych);
 - odciążenie istniejącego systemu instytucjonalnego, który powinien być skoncentrowany na beneficjentach wymagających specjalistycznego wsparcia;
 - możliwość wzmocnienia sektora pozarządowego i prywatnych przedsiębiorstw, poprzez zlecanie im zadań w zakresie szeroko rozumianych usług społecznych (finalnie pieniądze będą pozostawać w danym samorządzie, a nie będą podążać za instytucjonalnym beneficjentem);
 - promowanie długoterminowych benefitów dla samorządów w zakresie dbałości o dobrostan mieszkańców w ramach zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych, w tym budowanie i wzmacnianie więzi w ramach społeczności lokalnej, co może ograniczyć zjawisko odpływu migracyjnego młodych osób.
- Kierowanie akcji informacyjno-promocyjnej w pierwszej kolejności do ewentualnych członków lokalnych zespołów do spraw deinstytucjonalizacji, aby mogli oni pełnić rolę ambasadorów tego procesu, ale także posiadać przygotowanie merytoryczne do realizacji kluczowych zadań w zakresie Lokalnych Planów Deinstytucjonalizacji (diagnoza potrzeb, projektowanie systemu monitoringu i ewaluacji).
- Opracowanie bloku szkoleniowego z zakresu konkretnych źródeł finansowania dla zadań związanych ze świadczeniem zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych, ze wskazaniem możliwych do wykorzystania środków publicznych na poziomie unijnym, krajowym i regionalnym.

- Wsparcie samorządów w opracowaniu lokalnych akcji promujących zdeinstytucjonalizowane usługi społeczne, kierowanych do społeczności lokalnej (merytorycznie, ale także technicznie i w zakresie kanałów komunikacji).
- Opracowanie zestawu dobrych praktyk, czyli przykładów JST w województwie podkarpackim, które zdecydowały się na utworzenie Centrów Usług Społecznych i rozpoczęły prace nad deinstytucjonalizacją na swoim terenie.
- Opracowanie i rozpowszechnianie wśród samorządów wystandaryzowanego zestawu Q&A, koncentrującego się na realnych przeszkodach i barierach (o charakterze zewnętrznym, jak i wewnętrznym) wraz z propozycjami wypracowanych i przetestowanych rozwiązań; w tym rekomendacji prawnych, administracyjnych i merytorycznych w zakresie wykorzystania infrastruktury po instytucjach podlegających JST, których działalność ulegnie ewentualnemu ograniczeniu w związku z deinstytucjonalizacją.
- Zbadanie rzeczywistej skali oraz jakości współpracy międzysektorowej w samorządach lokalnych województwa podkarpackiego, w celu ustalenia w jakim stopniu istniejące organizacje pozarządowe są w stanie włączyć się i realizować wraz z samorządem zadania w zakresie zdeinstytucjonalizowanych usług społecznych.

4. ZAŁĄCZNIKI

4.1 Kwestionariusz wywiadu

BADANIE SPOŁECZNE PN. „PERSPEKTYWA DEINSTYTUCJONALIZACJI USŁUG SPOŁECZNYCH NA POZIOMIE WŁADZ PODKARPACKICH GMIN I POWIATÓW”

Kwestionariusz Komputerowo Wspomagane Wywiadu Telefonicznego (CATI)

PYTANIA WSTĘPNE
R1. Dzień dobry, dzwonię w imieniu firmy Lokalne Badania Społeczne, które realizuje badanie władz podkarpackich gmin i powiatów na temat aktualnej sytuacji społecznej oraz planowanych zmian w obszarze polityki społecznej. Badanie jest realizowane dla Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Rzeszowie w ramach projektu „Społeczna Równowaga” finansowanego z Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego. Czy mogę porozmawiać z: - wójtem, burmistrzem, prezydentem, starostą, - zastępcą wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, - innym członkiem zarządu gminy lub powiatu, - sekretarzem gminy lub powiatu? 1: tak 2: nie → Kiedy mogę zadzwonić ponownie?
R2. Czy zechciał(a)by Pan(i) wziąć udział w ankiecie telefonicznej na ten temat? Rozmowa potrwa kilka minut. Wszystkie informacje udzielane są całkowicie anonimowo i będą wykorzystywane wyłącznie w formie zbiorczych zestawień statystycznych. 1: tak 2: nie → <i>przerwać wywiad</i>
PYTANIA WSTĘPNE
M1. Zaznacz nazwę gminy lub powiatu bez zadawania pytania. ROZWIJANA LISTA GMIN I POWIATÓW W WOJEWÓDZTWIE PODKARPACKIM
M2. Zaznacz odpowiedni rodzaj jednostki bez zadawania pytania. 1: gminą wiejską 2: gminą miejsko-wiejską 3: gminą miejską 4: powiatem ziemskim → <i>pomiń pytania P25 i P26</i> 5: miastem na prawach powiatu
M3. Zaznacz stanowisko respondenta(tki) bez zadawania pytania. 1: wójt, burmistrz, prezydent, starosta 2: zastępca wójta, burmistrza, prezydenta, starosty 3: inny członek zarządu gminy lub powiatu 4: sekretarz gminy lub powiatu 5: osoba zajmująca inne stanowisko: Jakież?

KWESTIONARIUSZ GŁÓWNY

P1. Czy kiedykolwiek słyszał(a) Pan(i) o deinstytucjonalizacji usług społecznych?

1: tak

2: nie → *przejdź do pytania P5*

9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj, przejdź do pytania P3*

P2. Czym jest dla Pana(i) deinstytucjonalizacja usług społecznych? Z czym kojarzy się Panu(i) to pojęcie? Proszę wymienić wszystko, co jest dla Pana(i) ważne.

.....
.....

P3. Jak ocenia Pan(i) swój poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych?

1: bardzo niski

2: raczej niski

3: średni, ani wysoki, ani niski

4: raczej wysoki

5: bardzo wysoki

9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj tej odpowiedzi*

P4. Z jakich źródeł czerpie Pan(i) informacje na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych? Proszę wskazać wszystkie najważniejsze odpowiedzi.

1: strony internetowe ośrodków wsparcia ekonomii społecznej (OWES)

2: strona internetowa Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Rzeszowie (ROPS)

3: inne strony internetowe

4: media społecznościowe (np. Facebook)

5: ulotki, broszury

6: spotkania, konferencje i inne wydarzenia

7: artykuły w prasie

8: audycje radiowe

9: audycje telewizyjne

10: szkolenia i inne formy edukacyjne (np. wizyty studyjne)

11: usługi doradcze dla jednostek samorządu terytorialnego

12: inne źródła informacji → Jakże:.....

99: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj tej odpowiedzi*

P5. W ostatnich latach wiele się mówi o procesie deinstytucjonalizacji, która jest rozumiana jako przejście od usług świadczonych przez instytucje do usług środowiskowych. Według definicji Komisji Europejskiej:
„Deinstytucjonalizacja rozumiana powinna być nie tyle jako dążenie do zamknięcia zakładów opieki, ale jako proces rozwoju usług społecznych na poziomie rodziny i lokalnej społeczności, który miałby umożliwić pozostawanie przez osobę potrzebującą pomocy jak najdłużej w swoim środowisku zamieszkania”.

Czy w Pana(i) gminie lub powiecie realizowany lub planowany w okresie najbliższych 3 lat jest proces deinstytucjonalizacji usług społecznych?

- 1: tak, aktualnie jesteśmy w trakcie procesu deinstytucjonalizacji
 2: tak, mamy konkretne plany deinstytucjonalizacji
 3: tak, wstępnie rozważamy deinstytucjonalizację, ale nie są to konkretne plany
 4: nie, nie planujemy procesu deinstytucjonalizacji → *przejdź do pytania P7*
 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj, przejdź do pytania P7*

P6. Jakie działania podejmuje Państwo lub zamierzają podjąć w ramach procesu deinstytucjonalizacji w Pana(i) gminie lub powiecie?

.....

P7. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie przeprowadzone zostały następujące działania?

- 1: opracowanie diagnozy potrzeb i potencjału pod kątem usług społecznych
 2: opracowanie diagnozy pod kątem procesu deinstytucjonalizacji
 3: opracowanie diagnozy wybranych grup społecznych
 4: opracowanie lokalnego planu deinstytucjonalizacji (LPDI)
 5: opracowanie programu usług społecznych
 6: inne badania społeczne lub dokumenty programowe w obszarze rozwoju usług społecznych lub deinstytucjonalizacji → *Jakie:.....*
 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *Ankieter: nie czytaj tej odpowiedzi*

P8. Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenia Pan(i) ideę i główne założenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych?

- 1: bardzo źle
 2: raczej źle
 3: średnio, ani dobrze, ani źle
 4: raczej dobrze
 5: bardzo dobrze
 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj, przejdź do pytania P10*

P9. Powiedział(a) Pan(i), że (np. dobrze, źle, średnio - *odpowiedź z pytania P8*) ocenia Pan(i) ideę i główne założenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych. Dlaczego Pan(i) tak sądzi? Proszę uzasadnić swoją odpowiedź na poprzednie pytanie.

.....

P10. A teraz przeczytam Panu(i) 2 stwierdzenia. Z treścią którego z nich zgadza się Pan(i) w największym stopniu? Proszę zaznaczyć jedną odpowiedź.

- 1: Proces deinstytucjonalizacji jest działaniem wynikającym z realnych potrzeb mieszkańców mojej gminy/powiatu i przyczyni się do podniesienia jakości ich życia
 2: Proces deinstytucjonalizacji jest działaniem zewnętrze narzuconym mojej gminie/powiatowi, np. przez polityki publiczne prowadzone na poziomie regionalnym, ogólnopolskim i międzynarodowym
 3: Mam inne zdanie na ten temat: Jakże?
 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj tej odpowiedzi*

P11. Jakie są, Pana(i) zdaniem, potencjalne korzyści, wynikające z wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji w Pana(i) gminie lub powiecie? 						
P12. A teraz przeczytam Panu(i) listę możliwych korzyści wynikających z wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji. Które z tych korzyści uważa Pan(i) za prawdopodobne lub nieprawdopodobne w Pana(i) gminie lub powiecie? Proszę posłużyć się skalą. ROTACJA KOLEJNOŚCI	1: nieprawdopodobne	2: raczej nieprawdopodobne	3: ani prawdopodobne, ani nieprawdopodobne	4: raczej prawdopodobne	5: prawdopodobne	9: nie wiem, trudno powiedzieć
1: większa dostępność usług w miejscu zamieszkania	1	2	3	4	5	9
2: możliwość dłuższego pozostania w swoim domu i środowisku	1	2	3	4	5	9
3: bardziej indywidualne podejście do potrzeb mieszkańców	1	2	3	4	5	9
4: zwiększenie jakości życia mieszkańców, w tym osób starszych i osób z niepełnosprawnościami	1	2	3	4	5	9
5: zmniejszenie poczucia izolacji społecznej, przeciwdziałanie samotności	1	2	3	4	5	9
6: lepsze wsparcie dla rodzin w opiece nad bliskimi	1	2	3	4	5	9
7: rozwój lokalnych usług i miejsc pracy w społeczności lokalnej	1	2	3	4	5	9
8: wzmocnienie więzi i relacji międzyludzkich (np. rodzinnych, sąsiedzkich)	1	2	3	4	5	9
9: możliwość większej aktywności zawodowej i społecznej odbiorców	1	2	3	4	5	9
10: zmniejszenie kosztów długoterminowej opieki instytucjonalnej	1	2	3	4	5	9
11: większa rola organizacji pozarządowych i wolontariatu w życiu lokalnym	1	2	3	4	5	9
12: lepsza współpraca i koordynacja działań między różnymi instytucjami	1	2	3	4	5	9
13: inne korzyści ➔ Jakie:	1	2	3	4	5	9
P13. A jakie są, Pana(i) zdaniem, potencjalne bariery lub trudności związane z wdrożeniem procesu deinstytucjonalizacji w Pana(i) gminie lub powiecie?						

.....						
P14. A teraz przeczytam Panu(i) listę możliwych barier i trudności, związanych z wdrożeniem procesu deinstytucjonalizacji. Które z nich uważa Pan(i) za prawdopodobne lub nieprawdopodobne w Pana(i) gminie lub powiecie? Proszę posłużyć się skalą. ROTACJA KOLEJNOŚCI	1: nieprawdopodobne	2: raczej nieprawdopodobne	3: ani prawdopodobne, ani nieprawdopodobne	4: raczej prawdopodobne	5: prawdopodobne	9: nie wiem, trudno powiedzieć
1: brak wystarczających środków finansowych na rozwój środowiskowych usług lokalnych	1	2	3	4	5	9
2: niedobór wykwalifikowanej kadry specjalistów (np. opiekunów, terapeutów, asystentów)	1	2	3	4	5	9
3: trudności we współpracy między instytucjami (gmina, powiat, OPS, PCPR, szkoły, placówki ochrony zdrowia ...)	1	2	3	4	5	9
4: brak lub niewystarczający potencjał realizatorów usług społecznych w środowisku lokalnym (np. organizacji pozarządowych i innych podmiotów ekonomii społecznej)	1	2	3	4	5	9
5: trudności we współpracy między instytucjami a organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami ekonomii społecznej	1	2	3	4	5	9
6: niewystarczająca oferta usług w środowisku lokalnym	1	2	3	4	5	9
7: opór społeczny wobec nowych form wsparcia, obawa przed zmianą, negatywne stereotypy (np. wobec osób starszych lub osób z niepełnosprawnościami)	1	2	3	4	5	9
8: brak odpowiedniej infrastruktury (np. mieszkań wspomaganych, placówek wsparcia dziennego)	1	2	3	4	5	9
9: nadmierne obciążenie rodzin obowiązkami opiekuńczymi	1	2	3	4	5	9
10: brak stabilności prawnej i niejasne przepisy	1	2	3	4	5	9
11: problemy z zapewnieniem dostępu do usług na terenach wiejskich	1	2	3	4	5	9

12: niskie zainteresowanie mieszkańców usługami domowymi i środowiskowymi z uwagi na konieczność ponoszenia opłat przez osoby potrzebujące i ich rodziny	1	2	3	4	5	9
13: niewystarczający poziom wiedzy w instytucjach lokalnych, np. brak wiedzy o „dobrych praktykach” deinstytucjonalizacji	1	2	3	4	5	9
14: inne bariery lub trudności ➔ Jakże: ...	1	2	3	4	5	9

P15. Czy Pana(i) gmina lub powiat jest przygotowana(y), czy nieprzygotowana(a) do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych?

1: nieprzygotowana(y)

2: raczej nieprzygotowana(y)

3: ani przygotowana(y), ani nieprzygotowana(y)

4: raczej przygotowana(y)

5: przygotowana(y)

9: nie wiem, trudno powiedzieć ➔ *nie czytaj tej odpowiedzi*

P16. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie istnieją mocne strony, zasoby lub potencjały, które mogą sprzyjać wdrażaniu usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych?

1: tak

2: nie ➔ *przejdź do pytania P18*

9: nie wiem, trudno powiedzieć ➔ *przejdź do pytania P18, nie czytaj tej odpowiedzi*

P17. Jakże mocne strony, zasoby lub potencjały, które mogą sprzyjać wdrażaniu usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych istnieją w Pana(i) gminie lub powiecie? Proszę wybrać maksymalnie 5 najważniejszych odpowiedzi.

1: aktywność i zaangażowanie organizacji pozarządowych (np. stowarzyszeń, fundacji, grup nieformalnych)

2: dobra współpraca między instytucjami (OPS, PCPR, szkoły, placówki ochrony zdrowia)

3: doświadczenie samorządu w realizacji projektów społecznych (np. unijnych, krajowych)

4: wykwalifikowana kadra specjalistów (pracownicy socjalni, terapeuci, asystenci rodziny, opiekunowie)

5: dostępna infrastruktura lokalna (mieszkania treningowe lub wspomagane, świetlice, placówki dziennego pobytu)

6: zaangażowanie mieszkańców i wolontariatu w działania na rzecz osób potrzebujących

7: silne więzi społeczne i sąsiedzkie (lokalne wspólnoty, tradycje pomocy sąsiedzkiej)

8: wsparcie ze strony władz samorządowych dla rozwoju usług w środowisku lokalnym

9: dobre praktyki z dotychczasowych działań (np. innowacyjne rozwiązania w pomocy społecznej)

10: inny rodzaj zasobu lub potencjału: Jaki?

99: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj tej odpowiedzi*

P18. Czy działania związane z odchodzeniem od usług instytucjonalnych i rozwojem usług w środowisku lokalnym powinny być kierowane do następujących grup mieszkańców Pana(i) gminy lub powiatu? Proszę posłużyć się skalą.	1: zdecydowanie nie	2: raczej nie	3: częściowo tak, częściowo nie	4: raczej tak	5: zdecydowanie tak	9: nie wiem, trudno powiedzieć
ROTACJA KOLEJNOŚCI						
1: osoby starsze wymagające opieki lub wsparcia w codziennym funkcjonowaniu	1	2	3	4	5	9
2: osoby z niepełnosprawnościami	1	2	3	4	5	9
3: osoby w kryzysie zdrowia psychicznego	1	2	3	4	5	9
4: dzieci i młodzież z rodzin zagrożonych kryzysem lub wykluczeniem	1	2	3	4	5	9
5: rodziny z dziećmi wymagające wsparcia w opiece i wychowaniu	1	2	3	4	5	9
6: osoby długotrwale bezrobotne lub pozostające w trudnej sytuacji na rynku pracy	1	2	3	4	5	9
7: osoby w kryzysie bezdomności i zagrożone wykluczeniem dostępu do mieszkań	1	2	3	4	5	9
8: osoby opuszczające instytucje (np. pieczę zastępczą, zakłady karne, placówki opiekuńcze)	1	2	3	4	5	9
9: opiekunowie nieformalni (rodzinni) osób niesamodzielnych	1	2	3	4	5	9
10: obywatele państw trzecich, w tym migranci	1	2	3	4	5	9
11: inna grupa: Jaka?	1	2	3	4	5	9
P19. Czy lokalni specjaliści - osoby lub podmioty działające w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie potrzebują wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji? 1: tak 2: nie → <i>przejdź do pytania P21</i> 9: nie wiem, trudno powiedzieć → <i>nie czytaj tej odpowiedzi, przejdź do pytania P21</i>						
P20. Jakich form wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji potrzebują lokalni specjaliści - osoby lub podmioty						

działające w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie?
Proszę wybrać maksymalnie 3 najważniejsze odpowiedzi.

- 1: szkolenia
- 2: doradztwo
- 3: wizyty studyjne (np. pokazywanie „dobrych praktyk”)
- 4: kampanie informacyjne skierowane do społeczności lokalnych
- 5: animacja lokalna, praca ze społecznością
- 6: wsparcie finansowe
- 7: inna forma wsparcia: Jaka?
- 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj tej odpowiedzi*

P21. Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenia Pan(i) aktualny stan współpracy międzyinstytucjonalnej w Pana(i) gminie lub powiecie? Chodzi o współpracę różnych instytucji publicznych, w tym m.in. jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.

- 1: bardzo źle
- 2: raczej źle
- 3: średnio, ani dobrze, ani źle
- 4: raczej dobrze → *przejdź do pytania P23*
- 5: bardzo dobrze → *przejdź do pytania P23*
- 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj, przejdź do pytania P23*

P22. Co utrudnia współpracę międzyinstytucjonalną w Pana(i) gminie lub powiecie? Proszę wymienić wszystkie czynniki, które są dla Pana(i) ważne.

.....
.....

P23. A jak ocenia Pan(i) aktualny stan współpracy międzysektorowej w Pana(i) gminie lub powiecie? Chodzi o współpracę instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej lub przedsiębiorcami.

- 1: bardzo źle
- 2: raczej źle
- 3: średnio, ani dobrze, ani źle
- 4: raczej dobrze → *przejdź do pytania P25*
- 5: bardzo dobrze → *przejdź do pytania P25*
- 9: nie wiem, trudno powiedzieć → *nie czytaj, przejdź do pytania P25*

P24. Co utrudnia współpracę międzysektorową w Pana(i) gminie lub powiecie? Proszę wymienić wszystkie czynniki, które są dla Pana(i) ważne.

.....
.....
.....

BLOK DLA PRZEDSTAWICIELI GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU

Pytania P25 i P26 zadajemy tylko respondentom z gmin: wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich oraz miast na prawach powiatu, odpowiedzi nr 1,2,3 i 5 na pytanie M2.

W przypadku odpowiedzi nr 4 na pytanie M2, pomijamy pytania P25 i P26 oraz przechodzimy do METRYCZKI

P25. Od roku 2021 w Polsce powstają centra usług społecznych (CUS).
Przeczytam Panu(i) kilka stwierdzeń na temat CUS-ów. Z treścią którego z nich zgadza się Pan(i) w największym stopniu? Proszę wybrać jedną odpowiedź.

- 1: Centra usług społecznych (CUS-y) są dobrym rozwiązaniem organizacyjnym, które sprawdza się w praktyce
- 2: Pomysł utworzenia centrów usług społecznych (CUS-ów) jest dobry, ale sposób jego realizacji wymaga dopracowania
- 3: Centra usług społecznych (CUS-y) są złym rozwiązaniem organizacyjnym, które nie sprawdza się w praktyce
- 4: Mam inne zdanie na ten temat: Jakież?
- 9: nie wiem, trudno powiedzieć ➔ *nie czytaj tej odpowiedzi*

P26. Czy rozważają Państwo lub planują przekształcenie Państwa ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat?

- 1: tak, w naszej gminie działa CUS
- 2: tak, aktualnie jesteśmy w trakcie procesu przekształcenia OPS w CUS
- 3: tak, mamy konkretne plany przekształcenia OPS w CUS, które chcielibyśmy zrealizować w okresie najbliższych 3 lat
- 4: tak, wstępnie rozważamy przekształcenie OPS w CUS, ale nie są to konkretne plany
- 5: nie, nie planujemy przekształcenia OPS w CUS
- 9: nie wiem, trudno powiedzieć ➔ *nie czytaj tej odpowiedzi*

PYTANIA KOŃCOWE

M4. Zaznacz płeć bez zadawania pytania.

- 1: mężczyzna
- 2: kobieta

M5. Nasze badania prowadzimy wśród osób w różnym wieku. Proszę zaznaczyć, ile ma Pan(i) lat.

- 1: 18-29
- 2: 30-44
- 3: 45-59
- 4: 60 lub więcej

M6. Od ilu lat pracuje Pan(i) samorządzie terytorialnym (niezależnie od tego, na jakim stanowisku i w jakiej jednostce)?

Proszę podać liczbę lat: I__I__I

To już wszystkie pytania! Dziękujemy za udział w badaniu.

4.2 Spis wykresów, tabel i rysunków

Wykres 1. Stanowisko respondentów	7
Wykres 2. Czy kiedykolwiek słyszał(a) Pan(i) o deinstytucjonalizacji usług społecznych?	8
Wykres 3. Jak ocenia Pan(i) swój poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych?	8
Wykres 4. Poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych	9
Wykres 5. Poziom wiedzy na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych a staż pracy respondentów w samorządach lokalnych	10
Wykres 6. Średni poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych w podziale na typ JST	10
Wykres 7. Z jakich źródeł czerpie Pan(i) informacje na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych?	12
Wykres 8. Czym jest dla Pana(i) deinstytucjonalizacja usług społecznych? Z czym kojarzy się Panu(i) to pojęcie? Proszę wymienić wszystko, co jest dla Pana(i) ważne.	13
Wykres 9. Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenia Pan(i) ideę i główne założenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych?	15
Wykres 10. Średnia ocen idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych	16
Wykres 11. Uzasadnienie pozytywnych ocen idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych	19
Wykres 12. Z treścią którego z twierdzeń zgadza się Pan(i) w największym stopniu?	20
Wykres 13. Które z poniższych korzyści uważa Pan(i) za prawdopodobne lub nieprawdopodobne w Pana(i) gminie lub powiecie? – średnia ocen	22
Wykres 14. Które z poniższych barier i trudności uważa Pan(i) za prawdopodobne lub nieprawdopodobne w Pana(i) gminie lub powiecie?	24
Wykres 15. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie realizowany lub planowany w okresie najbliższych 3 lat jest proces deinstytucjonalizacji usług społecznych?	28
Wykres 16. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie przeprowadzone zostały następujące działania?	30
Wykres 17. Czy Pana(i) gmina lub powiat jest przygotowana(y), czy nieprzygotowana(y) do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych?	31

Wykres 18. Średnia ocen przygotowania własnego samorządu do wdrożenia procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych	31
Wykres 19. Czy w Pana(i) gminie lub powiecie istnieją mocne strony, zasoby lub potencjały, które mogą sprzyjać wdrażaniu usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych?	33
Wykres 20. Jakie mocne strony, zasoby lub potencjały, które mogą sprzyjać wdrażaniu usług społecznych w środowisku lokalnym i odchodzeniu od usług instytucjonalnych istnieją w Pana(i) gminie lub powiecie?	34
Wykres 21. Czy lokalni specjaliści – osoby lub podmioty działające w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie potrzebują wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji?	35
Wykres 22. Jakich form wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji potrzebują lokalni specjaliści – osoby lub podmioty działające w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie? ...	36
Wykres 23. Jak – ogólnie rzecz biorąc – ocenia Pan(i) aktualny stan współpracy międzyinstytucjonalnej w Pana(i) gminie lub powiecie? Chodzi o współpracę różnych instytucji publicznych, w tym m.in. jednostek samorządu terytorialnego i ich jednostek organizacyjnych.	37
Wykres 24. Jak ocenia Pan(i) aktualny stan współpracy międzysektorowej w Pana(i) gminie lub powiecie? Chodzi o współpracę instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi, podmiotami ekonomii społecznej lub przedsiębiorcami.....	38
Wykres 25. Średnia ocen stanu współpracy w gminach i powiatach	39
Wykres 26. Czy działania związane z odchodzeniem od usług instytucjonalnych i rozwojem usług w środowisku lokalnym powinny być kierowane do następujących grup mieszkańców Pana(i) gminy lub powiatu? 40	
Wykres 27. Od roku 2021 w Polsce powstają centra usług społecznych (CUS). Przeczytałem Panu(i) kilka stwierdzeń na temat CUS-ów. Z treścią którego z nich zgadza się Pan(i) w największym stopniu?	42
Wykres 28. Opinia na temat centrów usług społecznych a wielkość gminy ...	43
Wykres 29. Czy rozważają Państwo lub planują przekształcenie Państwa ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat?	44
Wykres 30. Czy rozważają Państwo lub planują przekształcenie Państwa ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat?	45
Wykres 31. Plany przekształcenia ośrodka pomocy społecznej w centrum usług społecznych w okresie najbliższych 3 lat a wielkość gminy	45

Tabela 1. Struktura próby wg typu samorządu i uzyskany współczynnik odpowiedzi	7
Rysunek 1. Średni poziom wiedzy przedstawicieli samorządów na temat deinstytucjonalizacji usług społecznych w podziale na powiaty	11
Rysunek 2. Średnia ocen idei i głównych założeń procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w gminach z poszczególnych powiatów	17
Rysunek 3. Rozkład odpowiedzi na pytanie: Czy w Pana(i) gminie realizowany lub planowany w okresie najbliższych 3 lat jest proces deinstytucjonalizacji usług społecznych?.....	29
Rysunek 4 . Wskaźnik odpowiedzi twierdzących na pytanie: czy lokalni specjaliści działający w obszarze polityki społecznej w Pana(i) gminie lub powiecie potrzebują wsparcia w kontekście wdrażania procesu deinstytucjonalizacji?	35