Biuletyn Obserwatorium Integracji Społecznej

Nr 4(6)/12

Czynniki warunkujące efektywność działań ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników

Raport z badań

Część II. Analiza wyników badania

Szczecin 2012

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Biuletyn Obserwatorium Integracji Społecznej nr 4(6)/12

Wydawca:
Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
ul. Korsarzy 34
70-540 Szczecin

Zespół redakcyjny:
Lech Barylski
Dariusz Dziechciarz
Shivan Fate

Redakcja:
ul. Starzyńskiego 3-4, p. III, pok. 319
70-506 Szczecin
tel. 091 42 53 641
e-mail: ois@wzp.pl
www.ois.wzp.pl

Opracowanie typograficzne, projekt okładki, skład, łamanie i druk:
Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowe
ZAPOL Dmochowski, Sobczyk Sp.j.
al. Piastów 42, 71-062 Szczecin
tel. +48 91 435 19 00, www.zapol.com.pl

Nakład: 500 egz.

Egzemplarz bezpłatny

Biuletyn współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Program Operacyjny Kapitał Ludzki, Priorytet I Zatrudnienie i integracja społeczna, Działanie 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej, projekt „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji”.

Biuletyn Obserwatorium
Integracji Społecznej

Nr 4(6)/12

Czynniki warunkujące efektywność działań ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników

Raport z badań

Część II. Analiza wyników badania

Szczecin 2012

Spis treści

CZĘŚĆ II: ANALIZA WYNIKÓW BADANIA

3. Analiza wyników badania 4
3.1 Czynniki psychologiczne a efektywność działań OPS 4
3.1.1 Stosunek i motywacja do pracy 4
3.1.2 Poziom satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia 5
3.1.3 Prestiż społeczny oraz poprawa wizerunku pracownika socjalnego i OPS 6
3.1.4 Kompetencje społeczne pracowników i efektywność działań OPS 11
3.2 Czynniki organizacyjne 13
3.2.1 Warunki lokalowe i sprzęt biurowy 13
3.2.2 Relacje ze współpracownikami 15
3.2.3 Przepływ informacji 18
3.2.4 Liczba klientów OPS 21
3.2.5 Współpraca OPS z innymi instytucjami 22
3.3 Czynniki formalno-prawne 25
3.3.1 Ustawa o pomocy społecznej 28
3.3.2 Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA) 31
3.3.3 Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 34
3.4 Szkolenia ROPS i współpraca ze specjalistami 38

4. Podsumowanie 41

Koncepcja przeprowadzenia badania zrodziła się pod wpływem wielu dyskusji toczonych w zespole Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Szczecinie nad kierunkami zmian w sferze pomocy i integracji społecznej regionu. Jednym z często poruszanych zagadnień był swoisty paradoks – rosnąca aktywność ośrodków pomocy społecznej w stosowaniu nowych instrumentów aktywizacji oraz gotowość do zmian systemu, a z drugiej – utrzymująca się liczba klientów długotrwale związanych z pomocą społeczną, wręcz od pomocy tej uzależnionych.

Chcąc dotrzeć do barier zmiany, co wydaje się niezbędne dla zaplanowania skutecznych oddziaływań metodycznych w systemie służb społecznych, postanowiono szukać wiedzy o tym,

co stymuluje efektywność pracy z klientem, u przedstawicieli dwóch grup: pracowników socjalnych oraz samych klientów pomocy społecznej. Raport, który Państwu prezentujemy, jest więc pierwszą częścią przyszłej, całościowej diagnozy efektywności (a zarazem – jej braku), która ostatecznie zakończy się w roku 2013 – badaniem klientów ośrodków pomocy społecznej w Województwie Zachodniopomorskim. Poniżej przedstawimy Państwu drugą część raportu poświęconą analizie wyników badania. (Część pierwsza „Teoria i metodologia" znajduje się w Biuletynie Nr 3(5)/12).

CZĘŚĆ II

3. ANALIZA WYNIKÓW BADANIA

Prezentacja wyników badania uzyskanych z ankiet została oparta na przedstawionym wcześniej podziale czynników determinujących efektywność OPS-ów na trzy grupy. W pierwszej kolejności omówione zostaną odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii psychologicznych, następnie organizacyjnych, a na końcu proceduralnych (formalno – prawnych). Całość uzupełni analiza odpowiedzi na dwa pytania wykraczające poza ramy definicyjne.

3.1 Czynniki psychologiczne i efektywność działań OPS

Dobre funkcjonowanie człowieka w organizacji, w tym także instytucji publicznej, zależy od szeregu czynników. Za jedne z najważniejszych uważa się czynniki psychologiczne. Dotyczy to wszystkich zespołów ludzkich, niezależnie od realizowanego przez organizację celu działania.

W przypadku jednak instytucji statutowo powołanych do pracy z człowiekiem (grupą ludzi) ten rodzaj czynników nabiera szczególnego znaczenia. Do takich instytucji należą z pewnością ośrodki pomocy społecznej.

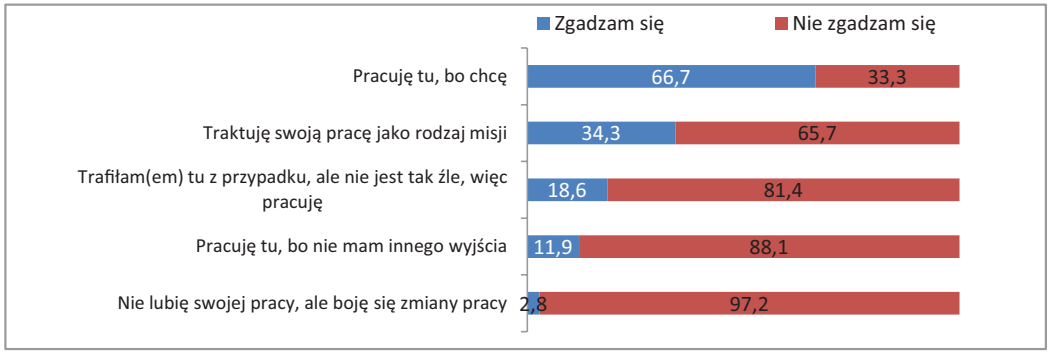
Badając czynniki psychologiczne, wpływające na efektywność pracy, wzięto pod uwagę te, które w badaniu jakościowym zostały wskazane jako podstawowe:

- bezpośrednią motywację do pracy,
- satysfakcję z otrzymywanego wynagrodzenia,
- odczuwany prestiż z wykonywania zawodu pracownika socjalnego,
- umiejętności z zakresu kompetencji społecznych.

3.1.1 Stosunek i motywacja do pracy

W celu zbadania bezpośredniej motywacji do pracy poproszono respondentów, aby odpowiedzieli, czy zgadzają się – lub nie – ze stwierdzeniami opisującymi ich stosunek do pracy w ośrodku pomocy społecznej. Każdy badany ocenił swój stosunek do pracy, wyrażając zgodę (lub nie) na pięć odrębnych stwierdzeń. Ich treść, wraz z procentowym rozkładem uzyskanych odpowiedzi, przedstawia wykres 1.

Wykres 1. Stosunek do pracy (N=318)



Jak wynika z analizy odpowiedzi, zdecydowana większość pracowników (81,4%) wybrała pracę w ośrodku w sposób świadomy i nieprzypadkowy. Dwie trzecie badanych pracuje w nim, ponieważ tego chce, a 34,3% traktuje pracę w OPS jako rodzaj misji, co zasługuje na szczególne podkreślenie, gdyż „poczucie misji" należy do najsilniejszych motywów podejmowania aktywności zawodowej[1]. Co ważne, odpowiedzi kierowników i pracowników socjalnych rozkładały się w zbliżony sposób, różniąc się między sobą maksymalnie o 3%. Większą różnicę odnotowano tylko w przypadku jednego stwierdzenia: „Traktuję swoją pracę jako rodzaj misji". Z tym twierdzeniem zgodziło się 40% kierowników i 33,2% pracowników socjalnych.

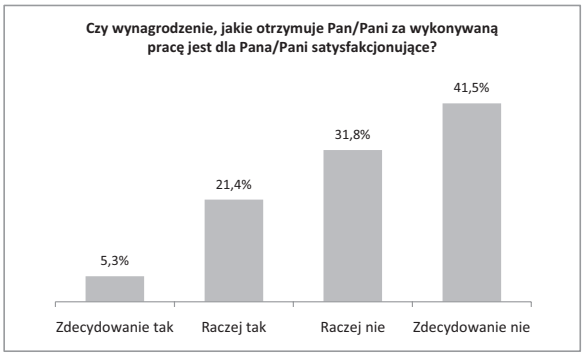
Rozkład odpowiedzi na powyższe pytanie świadczy o podobnej i raczej pozytywnej motywacji do pracy zarówno wśród kierowników jak i pracowników socjalnych. Warto mieć jednak na uwadze, że 2,8% osób badanych „nie lubi swojej pracy", a 11,9% deklaruje, że pracuje, „bo nie ma innego wyjścia". Jeśli wyniki te odnieść do ogółu pracowników socjalnych zatrudnionych w województwie zachodniopomorskim, znaczyłoby to, że ponad 14%, czyli blisko 130 osób – nie lubi swojej pracy.

3.1.2 Poziom satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia

Odsetek osób deklarujących pozytywny stosunek do swojej pracy należy uznać za wysoki, gdy weźmiemy pod uwagę rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące satysfakcji pracowników OPS z otrzymywanego wynagrodzenia. Okazuje się, że zdecydowana większość ogółu badanych (73,3%) jest w mniejszym lub większym stopniu niezadowolona ze swojej płacy.

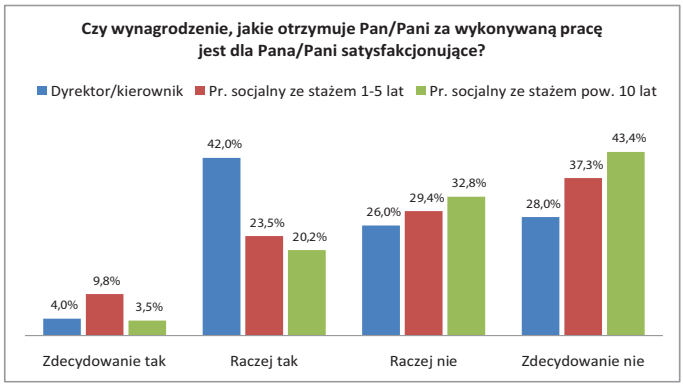
[1] O roli misji jako narzędziu motywacji szukaj w: Mark Gottfredson, Andrzej Łokaj, „Misja – stare, nowe narzędzie motywacji", Harvard Business Review Polska nr 84, luty 2010. (http://www.hbrp.pl/magazyn/archiwum.php?nr=84)

Wykres 2. Poziom satysfakcji z wynagrodzenia za pracę (N=318)



Kwestia satysfakcji z wynagrodzenia przedstawia się nieco inaczej, kiedy przyjrzymy się odpowiedziom badanych w podziale na dyrektorów/kierowników oraz pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem. Okazuje się, że największy odsetek osób zadowolonych ze swojego wynagrodzenia znajduje się wśród kadry kierowniczej, mniejszy wśród pracowników socjalnych z krótkim stażem pracy, a najmniejszy wśród pracowników socjalnych ze stażem pracy powyżej 10 lat. Wśród tych ostatnich, niezadowolonych ze swoje pensji, jest aż 76,2% osób, co ilustruje wykres 3.

Wykres 3. Poziom satysfakcji z pracy w kontekście otrzymywanego wynagrodzenia, w podziale na kierowników i pracowników socjalnych z różnym stażem (n=300)



3.1.3 Prestiż społeczny oraz poprawa wizerunku pracownika socjalnego i OPS

Poszczególne grupy społeczne porównywane są ze względu na tzw. status społeczny. Ma on znaczenie m.in. w określaniu trendów wyborów dróg kształcenia dokonywanych przez młodych ludzi. Zawody przynoszące prestiż i określony status społeczny są oczywiście preferowane przez młodzież. Przykładem mogą tu być zawody prawnicze, medyczne,

artystyczne, związane ze sferą nauki (choć te dwa ostatnie – z oczywistych względów nie są dostępne dla wszystkich).

W pewnym uproszczeniu, można wskazać następujące czynniki składające się na status społeczny:

- dochód,
- prestiż,
- posiadana władza,
- wykształcenie.

Wykonywanie zawodu, który cieszy się dużym prestiżem społecznym, sprzyja z jednej strony dobremu samopoczuciu i dowartościowuje osobę pracującą w takim zawodzie, z drugiej powoduje powstanie swoistej presji społecznej, czyli rozpowszechnionego w środowisku społecznym oczekiwania, że osoba wykonująca prestiżowy zawód będzie zachowywać się w „odpowiedni sposób". Sytuacja odwrotna, w której dany zawód nie cieszy się wysokim prestiżem społecznym sprawia, że osoby go wykonujące nie czują się w sensie społecznym zbyt dowartościowane, ale jednocześnie nie czują na sobie silnej presji społecznej. Ten ogólny mechanizm postanowiono odnieść do relacji pracownik socjalny – klient i zapytać pracowników OPS o to, czy pracownik socjalny cieszy się w oczach swoich klientów wysokim prestiżem. Założono, że oba z przedstawionych wyżej przypadków mogą wpływać na efektywność pracy pracownika socjalnego z klientem, przy czym uznano jednocześnie, że kierunek tego wpływu jest następujący: im większy jest prestiż pracownika socjalnego, tym większa jest jego efektywność w pracy z klientem.

Uzyskane dane wskazują, że podobnie jak w kwestii satysfakcji z płacy, także i tutaj ogół badanych pracowników OPS uważa, że pracownik socjalny nie cieszy się wysokim prestiżem.

Na pytanie: „Czy pracownicy socjalni cieszą się wysokim prestiżem w oczach swoich klientów?", 28,3% badanych odpowiedziało „zdecydowanie tak" lub „raczej tak", natomiast 71,7% odpowiedziało „raczej nie" lub „zdecydowanie nie".

Wykres 4. Prestiż pracowników socjalnych (N=318)

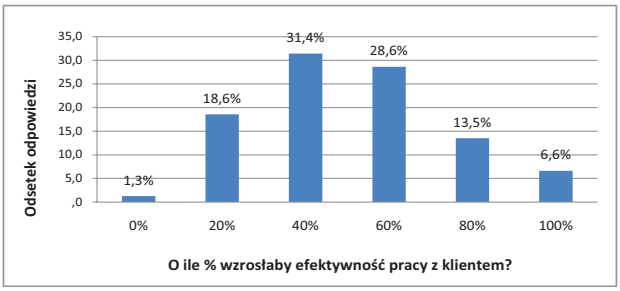
Analiza odpowiedzi na to samo pytanie, przy uwzględnieniu podziału na kadrę kierowniczą i pracowników socjalnych wykazała, że o ile opinie tych drugich nie odbiegają zbytnio od przedstawionych powyżej, o tyle w przypadku kadry wystąpiła pewna różnica – 44,0% spośród nich, pytanych „czy pracownicy socjalni cieszą się wysokim prestiżem w oczach swoich klientów", odpowiedziało „zdecydowanie tak" lub „raczej tak". Pozostałe 56,0% udzieliło odpowiedzi „raczej nie" lub „zdecydowanie nie". Szczegółowy rozkład odpowiedzi przedstawia wykres 5[2].

Wykres 5. Prestiż pracowników socjalnych – w oczach kadry kierowniczej i pracowników socjalnych (N=318))

Pracownikom OPS zadano również dwa pytania dotyczące ich opinii na temat społecznego wizerunku wykonywanego przez nich zawodu. Wychodząc z opartego na potocznej obserwacji założenia, że wizerunek pracowników pomocy społecznej jest w społeczeństwie polskim daleki od ideału, poproszono osoby badane, aby oszacowały, o ile procent wzrosłaby efektywność ich pracy z klientem, gdyby wizerunek uległ znacznej poprawie, a następnie wskazały, co ich zdaniem należy zrobić, aby wizerunek ów poprawić. Strukturę odpowiedzi na pierwsze z pytań: „O ile procent wrosłaby efektywność pracy z klientem, gdyby poprawiono wizerunek pracowników ośrodka pomocy społecznej?", przedstawia wykres 6.

[2] Odsetek odpowiedzi udzielonych przez pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem był prawie jednakowy i mieścił się w granicach błędu statystycznego wynoszącego 3%, dlatego w zestawieniu nie uwzględniono stażu pracowników socjalnych.

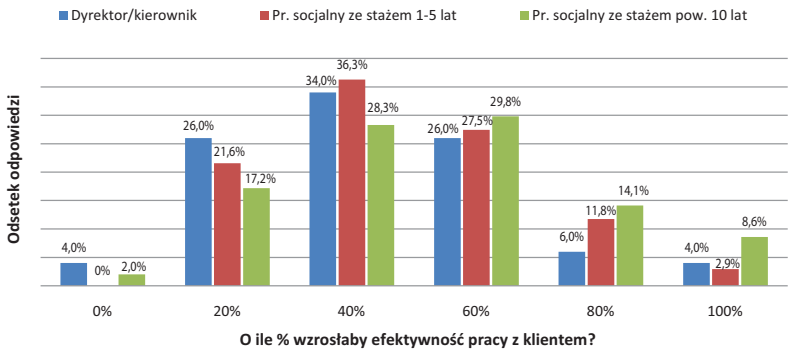
Wykres 6. Procentowy szacunek wzrostu efektywności pracy socjalnej w sytuacji poprawy wizerunku zawodu (N=318)



Już pobieżna analiza procentowego rozkładu uzyskanych odpowiedzi potwierdza istnienie związku między jakością wizerunku pracownika pomocy społecznej a efektywnością jego pracy z klientem. Prawie dwie trzecie badanych (60,0%) uważa, że poprawa wizerunku zawodu może zwiększyć efektywność w pracy z klientem o 40% - 60%.

Kiedy przeanalizujemy wszystkie odpowiedzi w podziale na trzy podstawowe grupy, brane w badaniu pod uwagę, okazuje się, że obecny „nienajlepszy" wizerunek pracownika pomocy społecznej najbardziej doskwiera pracownikom socjalnym ze stażem pracy powyżej 10 lat. Wniosek taki można wysnuć z faktu, iż ponad połowa tej grupy badanych (52,5%) uważa, że poprawienie wizerunku zwiększyłoby efektywność pracy z klientem aż o 60% - 100%. (Dla porównania, takiego samego zdania jest 42,2% pracowników ze stażem pracy od 1 do 5 lat oraz 36% dyrektorów/kierowników). Tak wysoki odsetek osób wskazujący na duże znaczenie motywacyjne wizerunku pracownika pomocy społecznej potwierdza powszechną intuicję, że kwestia ta jest istotna, a obecny wizerunek nie jest najlepszy. Jest to zjawisko demotywujące i z pewnością mające wpływ na efektywność pracy z klientem. Zamieszczony poniżej wykres 7. pokazuje szczegółową strukturę odpowiedzi na omawiane pytanie.

Wykres 7. Procentowy szacunek wzrostu efektywności pracy socjalnej w sytuacji poprawy wizerunku zawodu (w podziale na kierowników i pracowników socjalnych) (N=318)



Zakładając, iż społeczny wizerunek pracowników socjalnych może pozostawiać wiele do życzenia, włączono do badania pytanie, w którym poproszono respondentów, aby wskazali, co ich zdaniem należałoby zrobić, aby poprawić wizerunek pracownika socjalnego oraz ośrodka pomocy społecznej. Szczegółową strukturę odpowiedzi przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Sposoby poprawienia wizerunku pracownika socjalnego i OPS

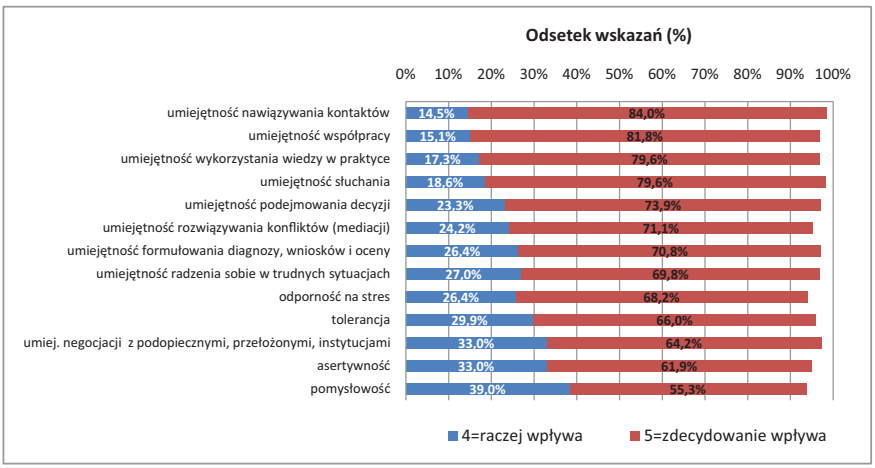
Co Pani/Pana zdaniem można by zrobić, aby poprawić wizerunek pracownika socjalnego i OPS?	Liczba odpowiedzi	%
kampania w mediach, podawanie pełnych, obiektywnych informacji	129	40,6%
nie wiem, trudno powiedzieć	41	12,9%
zmniejszenie biurokracji (dokonanie zmian w ustawie)	39	12,3%
poprawa warunków materialnych	21	6,6%
zwiększenie liczby pracowników	17	5,3%
zwiększenie uprawnień i możliwości działania	11	3,5%
jasne określenie podziału obowiązków	11	3,5%
większe zrozumienie ze strony urzędników, docenienie pracy	10	3,1%
nic nie trzeba zmieniać	9	2,8%
podwyższenie kwalifikacji	7	2,2%
zwiększenie zasiłków i kryterium dochodowego dla klientów OPS	5	1,6%
inne	18	5,7%
Ogółem	**318**	**100,0**

Zdecydowanie najwięcej pracowników uznało, że kluczem do zmiany ich społecznego wizerunku są środki masowego przekazu. Wielu ankietowanych stwierdziło, że w mediach masowych brakuje informacji uświadamiających, kim jest pracownik socjalny i na czym polega jego praca – jakie działania może, a jakich nie może on podjąć. Stosunkowo często podkreślano, że media koncentrują się na wątkach „sensacyjnych", ukazując nieprawidłowości funkcjonowania ośrodków pomocy społecznej, nie doceniając ogromu konstruktywnej pracy włożonej przez nie w rozwiązywanie problemów, z którymi borykają się klienci. Stąd też tak wielu pracowników OPS apeluje o podawanie pełnych, obiektywnych informacji na temat ich codziennej pracy. Warto zaznaczyć, że konieczność zmiany polityki informacyjnej, dotyczącej ośrodków pomocy społecznej w mediach masowych, postulowało 34,0% dyrektorów/kierowników i 41,8% pracowników socjalnych. Na drugim miejscu (nie licząc odpowiedzi „trudno powiedzieć") znalazł się postulat zmniejszenia biurokracji, wymagający interwencji na poziomie ustawy o pomocy społecznej. Zmianę taką postulowało 8,0% dyrektorów/kierowników i 13,1% pracowników socjalnych. Pozostałe odpowiedzi (zawarte w tabeli 1.) uzyskały stosunkowo nieliczny procent wskazań.

3.1.4 Kompetencje społeczne pracowników i efektywność działań OPS

Ostatnia kwestia, będąca przedmiotem analizy tej części raportu, dotyczy cech i umiejętności z zakresu kompetencji społecznych. Wszystkich pracowników OPS poproszono, aby ocenili w skali od 1 do 5, które ze wskazanych im cech i umiejętności mają największy wpływ na efektywne wykonywanie przez nich zadań[3]. Choć w pytaniu posłużono się skalą ocen, to już sam dobór cech i umiejętności wskazywał, że większość ocen może lokować się w górnym przedziale skali. Dobór ten był jednak zamierzony i podyktowany tym, iż Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w ramach swojej aktywności prowadzi również działalność szkoleniową, więc zidentyfikowanie najważniejszych cech i umiejętności niezbędnych do efektywnej realizacji zadań może posłużyć za wskazówkę do opracowywania tematów kolejnych warsztatów i szkoleń. Lista branych pod uwagę cech i umiejętności, wraz z procentowym rozkładem odpowiedzi uzyskanych od wszystkich respondentów, przedstawia wykres 8.

Wykres 8. Umiejętności i cechy wpływające na efektywną realizację zadań w ośrodkach (N=318)[4]



Zgodnie z przewidywaniem, większość dokonanych ocen znalazła się w górnym przedziale skali (oceny 4 i 5). Najwyższy odsetek pracowników OPS uznał, iż zdecydowany wpływ na efektywną realizację zadań posiadają podstawowe umiejętności, mające duże znaczenie w bezpośrednim kontakcie z klientem. Za najważniejsze w tym kontekście uznano:

- umiejętność nawiązywania kontaktów (84,0% wskazań),
- umiejętność współpracy (82%),

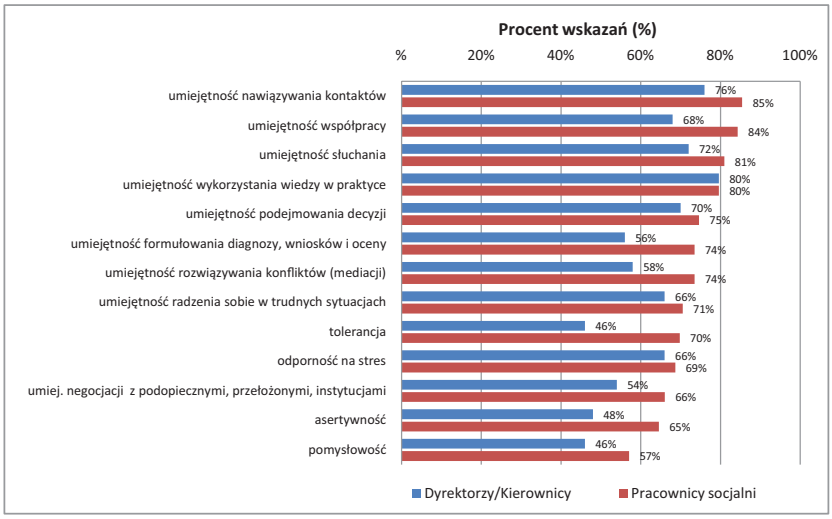
[3] Pełne pytanie wraz ze skalą miało następująca postać: *Jak bardzo cechy i umiejętności, które Panu/Pani wymienię wpływają na efektywność pracy z klientem OPS. (Proszę ocenić poszczególne czynniki na skali od 1 do 5, gdzie 1=zdecydowanie nie wpływa, 2=raczej nie wpływa, 3=te cechy nie mają znaczenia, 4=raczej wpływa, 5=zdecydowanie wpływa).*

[4] Ocen od 1 do 3 nie ujęto na wykresie, ponieważ odsetek wskazań w przypadku każdej oceny z tego przedziału nie przekraczał 4,4%.

- umiejętność wykorzystania wiedzy w praktyce (80%),
- umiejętność słuchania (80%).

Analiza odpowiedzi na to samo pytanie, w podziale na kierowników i pracowników socjalnych, pokazuje, że pierwsze cztery kompetencje, które otrzymały największą liczbę wskazań pozostają takie same. Przyglądając się procentowym rozkładom odpowiedzi, warto zwrócić uwagę, że praktycznie wszystkie odpowiedzi wykazują tę samą prawidłowość – odsetek odpowiedzi odnoszący się do każdej cechy lub umiejętności jest każdorazowo większy w przypadku pracowników socjalnych niż dyrektorów/kierowników. Oznacza to najogólniej, że pracownicy socjalni przypisują wymienionym cechom i umiejętnościom większy wpływ na efektywność swej pracy niż dyrektorzy i kierownicy OPS. W niektórych przypadkach różnica ta sięga nawet 24 punktów procentowych, jak dzieje się to w przypadku „tolerancji".

Wykres 9. Umiejętności i cechy posiadające największy wpływ na efektywną realizację zadań w OPS według dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych (N=318)



Różnice między odsetkiem odpowiedzi pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem pracy były dla omawianego pytania bardzo niewielkie i tylko w dwóch przypadkach przekroczyły 5 punktów procentowych. Pierwszy z nich dotyczy „umiejętności podejmowania decyzji", która posiada istotny wpływ na efektywność pracy według 78,4% pracowników z krótkim oraz 72,4% pracowników z długim stażem pracy. Drugi przypadek dotyczy „pomysłowości". Jej silny wpływ na efektywność pracy uznaje 51,0% pracowników z krótkim i 57,6% pracowników z długim stażem pracy, co oznacza, że przypisuje się jej większe znaczenie wraz z nabywaniem większego doświadczenia zawodowego. Można uznać to za zjawisko pozytywne, sugerujące, że nieszablonowe podejście w poszukiwaniu rozwiązań problemów jest obecne i potrzebne w sferze pomocy społecznej. Pokazuje też, że mimo

doświadczenia, pracownicy nie popadają w rutynę, lecz gotowi są na szukanie nowych rozwiązań i instrumentów pomocy.

3.2 Czynniki organizacyjne

Prowadzenie zinstytucjonalizowanej działalności, czy nawet zwykłej współpracy międzyludzkiej, wymaga sprawnej organizacji. Bez niej działalność ta narażona jest na niską efektywność, a w skrajnych przypadkach prowadzi do paraliżu działania instytucji[5]. Ze względu na ograniczony charakter przeprowadzonych badań, skupiono się tylko na kilku podstawowych wymiarach działania ośrodków pomocy społecznej. Wzięto w nich pod uwagę takie czynniki jak:

- warunki lokalowe i sprzęt biurowy,
- relacje między pracownikami,
- przepływ informacji,
- liczbę klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego,
- współpracę OPS z innymi organizacjami i instytucjami.

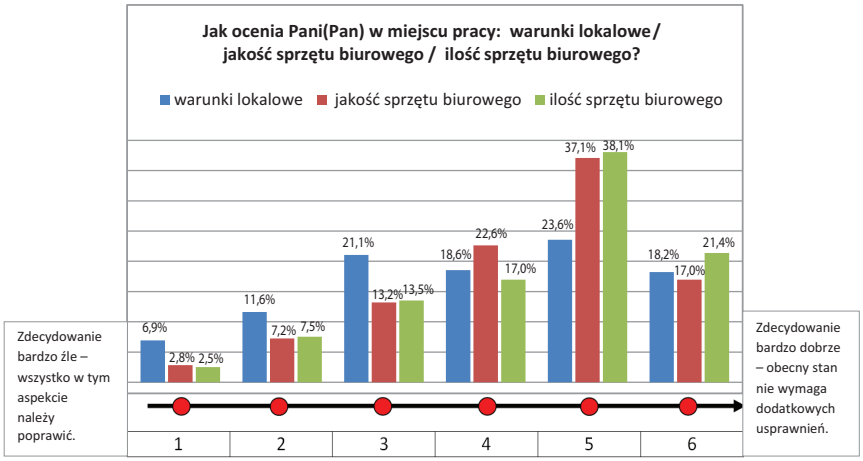
Należy od razu zaznaczyć, że w przypadku pytań, w których posłużono się skalą ocen, przyjęto założenie, że im wyżej oceniany jest dany aspekt funkcjonowania organizacji, tym lepiej wpływa on na efektywność realizacji zadań. Zależność ta działa oczywiście w drugą stronę – im niższa jest ocena jakiegoś aspektu organizacyjnego, tym bardziej przyczynia się on do obniżenia efektywności działania pracowników i całego ośrodka.

3.2.1 Warunki lokalowe i sprzęt biurowy

Każda zbiurokratyzowana działalność, by była efektywna, wymaga odpowiednich warunków do pracy. Podstawowym wymogiem materialnym są w tym względzie warunki lokalowe oraz liczba i jakość sprzętu biurowego. Trudno sobie wyobrazić efektywną pracę w skrajnie złych warunkach lokalowych oraz przy brakach bądź niskiej jakości podstawowego sprzętu, dlatego jedno z pytań skierowanych do pracowników OPS dotyczyło właśnie tego aspektu pracy. Poproszono ankietowanych, aby ocenili warunki lokalowe oraz liczbę i jakość posiadanego sprzętu biurowego. Zamieszczony poniżej wykres 10. przedstawia procentowy rozkład odpowiedzi na to pytanie w odniesieniu do wszystkich trzech wymienionych wyżej aspektów pracy.

[5] Szerzej na ten temat w: James A.F. Stoner, R. Edward Freeman, Daniel R. Gilbert, Jr: „Kierowanie" Wyd. PWE, Warszawa 2001.

Wykres 10. Ocena warunków lokalowych i sprzętu biurowego (N=318)



Uzyskane wyniki wskazują, że ilość i jakość sprzętu biurowego nie powinna stanowić przeszkody w efektywnym wykonywaniu zadań przez pracowników OPS. Ponad trzy czwarte z nich oceniając posiadany sprzęt wskazuje oceny mieszczące się w przedziale od 4 do 6, a średnia wszystkich ocen dotyczących ilości i jakości wynosi odpowiednio: 4,5 i 4,4. Nieco gorzej wypada ocena warunków lokalowych. Chociaż także w tym przypadku, prawie dwie trzecie badanych ulokowało swoje oceny w przedziale od 4 do 6, to jednak 18,5% z nich oceniło warunki lokalowe źle i bardzo źle (oceny 1 i 2), a ogólna średnia ocena warunków lokalowych wyniosła 3,9.

Analiza wyników w podziale na kierowników i pracowników socjalnych nie przynosi większych zróżnicowań. Można jednak zauważyć, że średnia ocena warunków lokalowych wypada nieco lepiej w przypadku pracowników socjalnych niż dyrektorów/kierowników. Ci ostatni natomiast trochę lepiej oceniają wyposażenie w sprzęt biurowy. Oceny średnie wszystkich trzech badanych aspektów pracy przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Średnie oceny warunków lokalowych i sprzętu biurowego (wg dyrektorów/ kierowników i pracowników socjalnych)

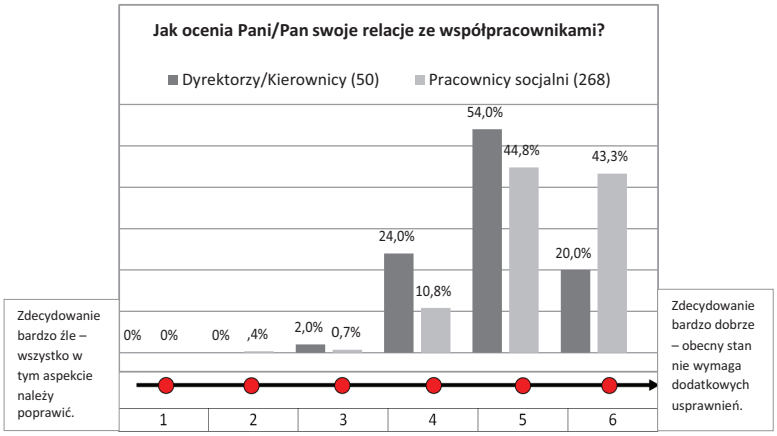
Oceniany aspekt	Dyrektorzy/ Kierownicy	Pracownicy socjalni z krótkim stażem pracy	Pracownicy socjalni z długim stażem pracy
		średnia ocena	
warunki lokalowe	3,8	4,0	4,0
ilość sprzętu biurowego	4,7	4,4	4,4
jakość sprzętu biurowego	4,5	4,5	4,2

Jakkolwiek by nie interpretować tych niewielkich zróżnicowań, można powiedzieć, że ogólna ocena wszystkich trzech aspektów wypada pozytywnie i jak już wspomniano, nie powinny one negatywnie wpływać na efektywność działań ośrodków pomocy społecznej w pracy z klientem.

3.2.2 Relacje ze współpracownikami

Kolejny czynnik, brany w badaniu pod uwagę, dotyczył ogólnie pojętych relacji między pracownikami ośrodka. Wszystkich ankietowanych poproszono, aby dokonali ogólnej oceny swoich relacji ze współpracownikami, a następnie – wpływu tych relacji na efektywność pracy z klientem. Odpowiedzi wskazują, że zdecydowana większość zarówno kadry zarządzającej jak i pracowników socjalnych uznaje swoje stosunki ze współpracownikami za bardzo dobre - 88,1% pracowników socjalnych oraz 74,0% dyrektorów/kierowników oceniła je na 5 i 6, a średnia ocen wyniosła odpowiednio 5,3 i 4,9. Warto też zwrócić uwagę na prawie całkowity brak ocen w przedziale 1 - 3. Szczegółowo ilustruje to wykres 11.

Wykres 11. Ocena relacji ze współpracownikami (N=318)*



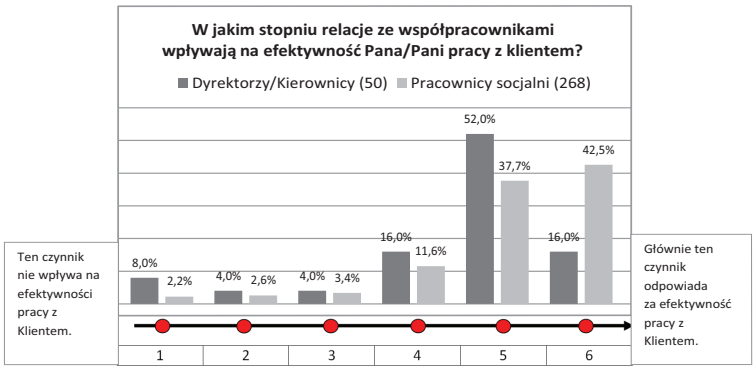
* Zamieszczone na wykresie liczby (50) i (268) oznaczają odpowiednio - liczbę badanych dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych.

W podobny sposób przedstawia się rozkład odpowiedzi w pytaniu dotyczącym wpływu relacji ze współpracownikami na efektywność pracy z klientem[6]. Zdecydowana większość pracowników OPS uznała, że relacje te silnie wpływają na efektywność ich pracy z klientem. Tak jak w pytaniu poprzednim, większość pracowników socjalnych (80,2%) i dyrektorów/kierowników (68%) oceniła ten wpływ na 5 i 6, a średnia ocen wyniosła odpowiednio 5,1 i 4,5. Najprawdopodobniej wysoka ocena analizowanego wpływu wynika z faktu, iż sprawna obsługa klienta wymaga współpracy większej liczby pracowników i od jakości tej współpracy zależy w dużym

[6] Chociaż na co dzień w bezpośrednim kontakcie z klientami pozostaja przede wszystkim pracownicy socjalni, to jednak zdarza się też, że w bezpośredni kontakt z klientem wchodza dyrektorzy/kierownicy OPS. Dlatego pytanie o wpływ relacji ze wspłpracownikami na efektywnośc pracy z klientem skierowano także do nich.

stopniu efektywność obsługi klientów. Procentowy rozkład wszystkich ocen dotyczących wpływu relacji ze współpracownikami na efektywność pracy z klientem przedstawia wykres 12.

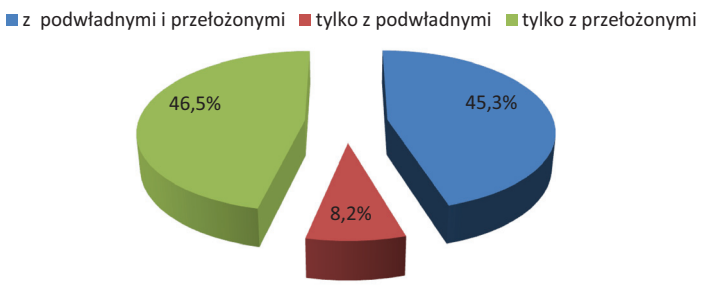
Wykres 12. Ocena wpływu relacji ze współpracownikami na efektywność pracy z klientem (N=318)



Wszystkich badanych pracowników OPS poproszono o ocenę ich relacji ze współpracownikami z uwzględnieniem ich podziału na podwładnych i przełożonych. Podział ten nie zawsze pokrywa się jednak z prostym podziałem na dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych, bowiem struktura wielu ośrodków pomocy społecznej okazuje się bardziej złożona.

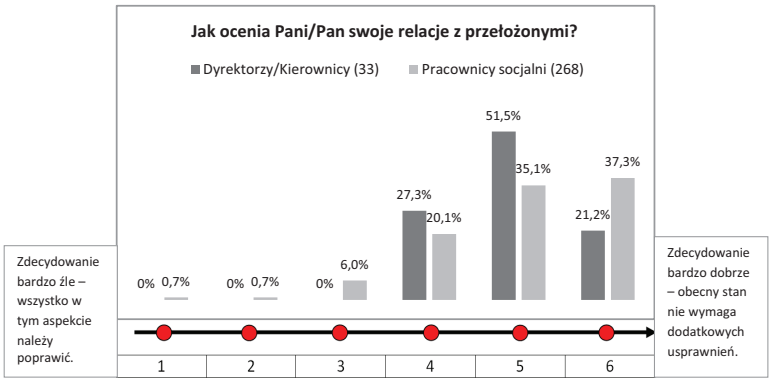
Nie wchodząc w szczegółowe rozwiązania można stwierdzić, iż 45,3% badanych pracowników OPS deklaruje, że posiada nie tylko podwładnych, ale także przełożonych. Co ciekawe, status taki deklaruje również ponad połowa (52%) badanych kierowników, co potwierdza złożoność struktur organizacyjnych ośrodków pomocy społecznej. Charakterystyka tej złożoności wykracza jednak poza ramy raportu, dlatego nie będzie przedmiotem oddzielnej analizy. Opracowanie zawiera jedynie wskazanie ogólnej charakterystyki osób badanych ze względu na liczbę posiadanych przez nich podwładnych i przełożonych, co przedstawiono na wykresie 13.

Wykres 13. Odsetek badanych pozostających w relacjach:



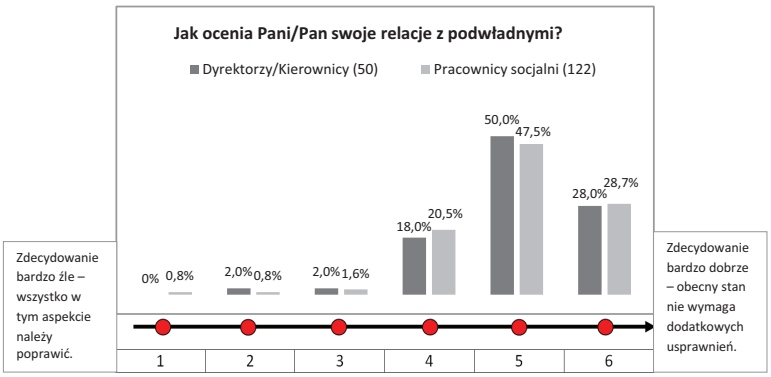
Analiza danych wskazuje, że ocena **przełożonych** wypada pozytywnie niezależnie od tego, czy oceny tej dokonują dyrektorzy/kierownicy czy też pracownicy socjalni. Średnia ocen dokonanych przez tych pierwszych wynosi 4,9 a drugich 5,0, wykazując tym samym bardzo niewielką różnicę. Większość wskazywanych ocen każdorazowo mieści się w przedziale od 4 do 6, a ich procentowy rozkład zasadniczo nie odbiega od ogólnego zestawienia z wykresu 11, na którym nie dzielono pracowników OPS na podwładnych i przełożonych. Zamieszczony poniżej wykres 14. przedstawia oceny relacji z przełożonymi, z uwzględnieniem opisywanego podziału.

Wykres 14. Ocena relacji z przełożonymi wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych



Bardzo podobnie wygląda sytuacja w sferze oceny relacji z **podwładnymi**. Także i tutaj, niezależnie od tego, czy oceny dokonywali dyrektorzy/kierownicy czy pracownicy socjalni, ich opinie na temat podwładnych są pozytywne. Średnia ocen wystawionych przez pierwszą grupę wynosi 5,1, a przez drugą – 5,0, przy czym zdecydowana większość wszystkich ocen mieści się w przedziale od 4 do 6. Pełny procentowy rozkład ocen relacji z podwładnymi przedstawia wykres 15.

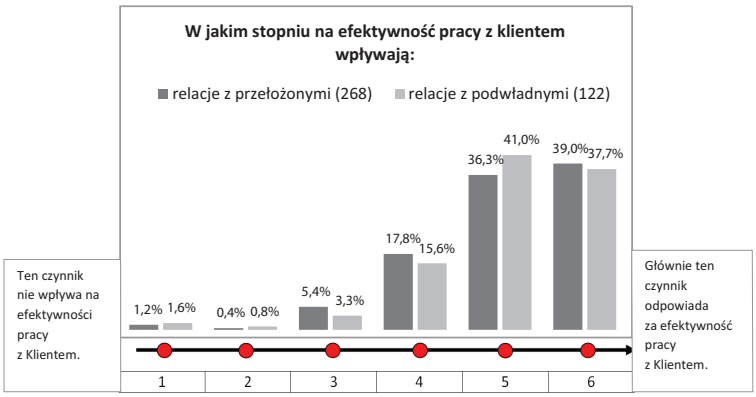
Wykres 15. Ocena relacji z podwładnymi wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych



Niezależnie od tego, że większość ocen relacji z przełożonymi i podwładnymi była pozytywna, daje się tu także zauważyć pewną prawidłowość: niezależnie od tego, czy oceny dokonywali dyrektorzy/kierownicy czy też pracownicy socjalni, zawsze nieco lepiej oceniali oni swoje relacje z podwładnymi niż z przełożonymi, co samo w sobie stanowi ciekawy przyczynek do studiów nad swoistą logiką funkcjonowania relacji władzy…

Analizę wpływu relacji z przełożonymi i z podwładnymi na efektywność pracy z klientem przeprowadzono już tylko w odniesieniu do pracowników socjalnych. Pokazuje ona, że zarówno w przypadku relacji służbowych z podwładnymi jak i przełożonymi, uznają oni ten wpływ za bardzo znaczący, a procentowe rozkłady odpowiedzi w obu analizowanych relacjach są do siebie bardzo podobne. Oznacza to, że pracownicy socjalni uważają relacje służbowe z przełożonymi i z podwładnymi za posiadające jednakowo istotny wpływ na efektywność ich pracy. Obrazują to wyraźnie rozkłady procentowe ocen przedstawione na wykresie 16.

Wykres 16. Wpływ relacji z przełożonymi i podwładnymi na efektywność pracy z klientem (wg pracowników socjalnych)



3.2.3 Przepływ informacji

Przepływ informacji jest jednym z podstawowych aspektów funkcjonowania każdej organizacji. Od poprawnego krążenia informacji zależy sprawne wykonywanie niemal wszystkich zadań. Znaczenie przepływu informacji jest na tyle ważne, że system komunikacji w firmie często określa się mianem jej „krwioobiegu". Z tego powodu, przyjęto w badaniu założenie, że niska ocena tego aspektu funkcjonowania organizacji, z bardzo dużym prawdopodobieństwem oznaczać będzie niższą efektywność organizacyjnych działań ośrodka i odwrotnie – jego wysoka ocena oznaczać będzie wyższą efektywność.

Wszystkich ankietowanych poproszono o ocenę przepływu informacji w trzech układach odniesienia:

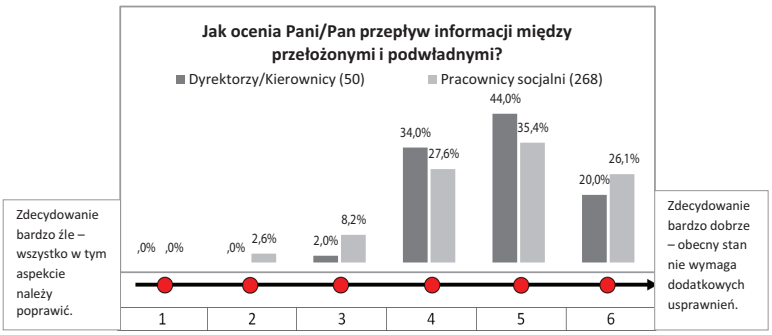
1. między przełożonymi i podwładnymi (komunikacja pionowa),
2. między osobami na równorzędnych stanowiskach (komunikacja pozioma),

3. między pracownikami OPS i ich klientami.

Choć przepływ informacji w ostatnim przypadku wykracza poza strukturę organizacyjną ośrodka, to jednak, z oczywistych względów został ujęty, ponieważ działalność OPS w dużej mierze opiera się na rzetelnej diagnozie sytuacji klientów, a tej nie uzyska się bez sprawnego przepływu informacji między obiema stronami.

Treść pytania dotyczącego komunikacji pionowej oraz procentowy rozkład odpowiedzi uzyskanych od dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych przedstawia wykres 17.

Wykres 17. Ocena komunikacji pionowej (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)

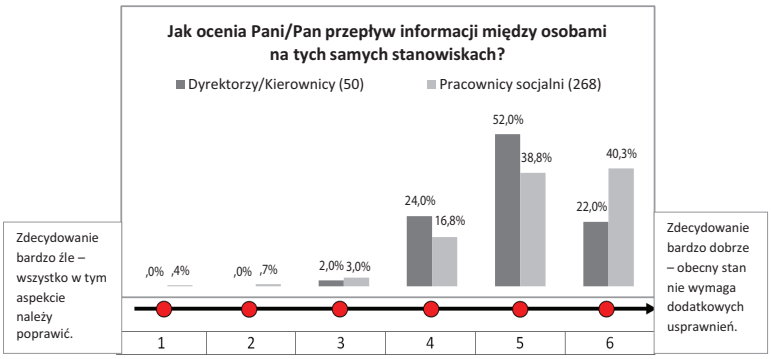


Z wykresu wynika, że większość osób badanych ocenia komunikację pionową dobrze i bardzo dobrze. Większość ocen lokuje się w przedziale od 4 do 6, a średnia wszystkich ocen dokonanych przez dyrektorów/kierowników wynosi 4,8, zaś przez pracowników socjalnych – 4,7%. Warto zauważyć, że na oceny mieszczące się w przedziale 4 - 6 wskazali prawie wszyscy dyrektorzy/kierownicy (98,0%) i tylko nieco mniejszy odsetek pracowników socjalnych (89,1%).

Z kolei porównanie średnich ocen dokonanych przez pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem pokazuje, że ci pierwsi częściej wskazują na wyższe oceny niż ich koleżanki i koledzy z dłuższym stażem pracy – średnia ocen w pierwszym przypadku wynosi 4,85 a w drugim – 4,67.

Pozytywnie przedstawiają się również oceny „komunikacji poziomej" przedstawione na wykresie 18.

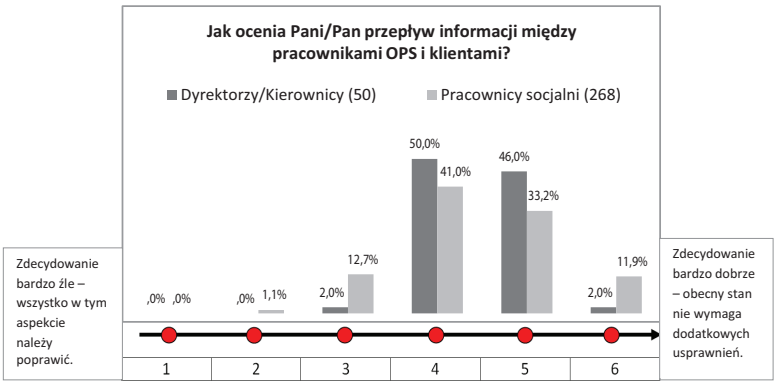
Wykres 18. Ocena komunikacji poziomej (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)



Podobnie jak w przypadku komunikacji pionowej, także i tutaj zdecydowana większość ocen mieści się w przedziale 4 – 6. Identycznie jak poprzednio, lokuje je w tym przedziale 98,0% dyrektorów/kierowników, ale już nieco więcej niż wcześniej - pracowników socjalnych (95,9%). Kiedy weźmiemy pod uwagę przeciętną ocenę komunikacji poziomej, okazuje się, że jest ona wyższa zarówno w przypadku kadry kierowniczej (średnia 4,9) jak i pracowników socjalnych (5,2). Zróżnicowanie średnich ocen wśród pracowników socjalnych przedstawia się podobnie jak w przypadku komunikacji pionowej – wśród pracowników z krótkim stażem wynosi 5,3 a wśród pracowników z długim stażem - 5,0.

Stosunkowo najgorzej wypadły oceny przepływu informacji między pracownikami ośrodków pomocy społecznej i jego klientami. Procentowy rozkład tych ocen przedstawia wykres 19.

Wykres 19. Ocena komunikacji między pracownikami OPS i klientami (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)



Mimo że i w tym przypadku większość ocen znalazła się w przedziale 4 - 6, to jednak tym razem najczęściej wystawianą notą była - 4. Relatywnie niższą ocenę przepływu informacji

między pracownikami OPS i jego klientami odzwierciedla także średnia wszystkich ocen wydanych przez dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych, którzy ocenili ten rodzaj komunikacji odpowiednio na 4,5 i 4,4. Ocena średnia dokonana przez pracowników z krótkim i długim stażem, tym razem była identyczna. W analizie uzyskanych danych zwraca uwagę fakt, że tylko 2,0% dyrektorów/kierowników (i prawie 12% pracowników socjalnych) wystawiło ocenę 6, co stanowi najniższy odsetek badanych wskazujących na tę ocenę w obszarze analizy przepływu informacji.

W opinii respondentów, ten kanał komunikacyjny, w porównaniu do innych, branych w badaniu pod uwagę, jest najmniej drożny.

3.2.4 Liczba klientów OPS

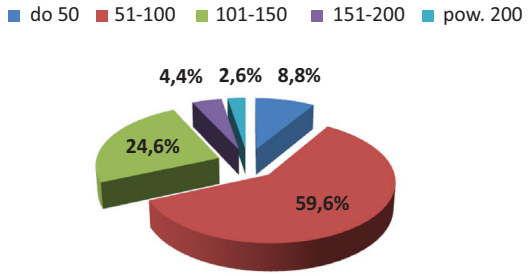
Kolejny aspekt badania to liczba klientów przypadająca na jednego pracownika socjalnego. Efektywność pracy z klientem uwarunkowana jest bowiem czasem jaki można przeznaczyć na kontakt z daną rodziną czy osobą. Zbyt duża liczba klientów w dłuższej perspektywie może prowadzić do chronicznego zmęczenia, a w konsekwencji – wypalenia zawodowego pracowników. Warto w tym miejscu nadmienić, że w artykule 110 ust.11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (j.t.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.) ustala się, aby liczba środowisk przypadających na jednego pracownika socjalnego nie przekraczała cyt.: „50 rodzin i osób samotnie gospodarujących”[7].

Do określenia rzeczywistej liczby klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego w OPS skorzystano z danych sprawozdawczych, którymi dysponuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej[8], natomiast w celu określenia optymalnej liczby klientów, jaka powinna przypadać na jednego pracownika socjalnego, odwołano się do opinii bezpośrednio zainteresowanych, czyli pracowników. W zdecydowanej większości ośrodków (59,6%) na jednego pracownika socjalnego przypada od 51 do 100 klientów, a jednocześnie trzy czwarte ogółu badanych uważa, że optymalna liczba klientów nie powinna przekraczać 50, co zgodne jest z zaleceniami art. 110 wymienionej ustawy. Na zamieszczonym niżej wykresie 20. przedstawiono odsetek OPS-ów wraz z liczbą klientów przypadających na jednego pracownika, a na wykresie 21. – optymalną liczbę klientów, jaka – zdaniem ankietowanych – powinna przypadać na jednego pracownika socjalnego.

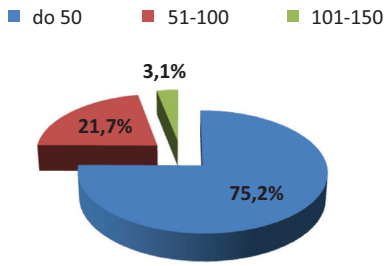
[7] Art.110 ust.11 w pełnym brzmieniu nadanym ustawą z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. Nr 81, poz 440) przedstawia się następująco:„11.Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.” – wejdzie w życie z dniem 01.01.2015r.

[8] Jest to jedyny przypadek, kiedy odwołano się w badaniu do danych „zewnętrznych”.

Wykres 20. Odsetek OPS-ów, w których liczba klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego w OPS wynosi:



Wykres 21. Optymalna liczba klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego (wg dyrektorów/kierowników socjalnych)

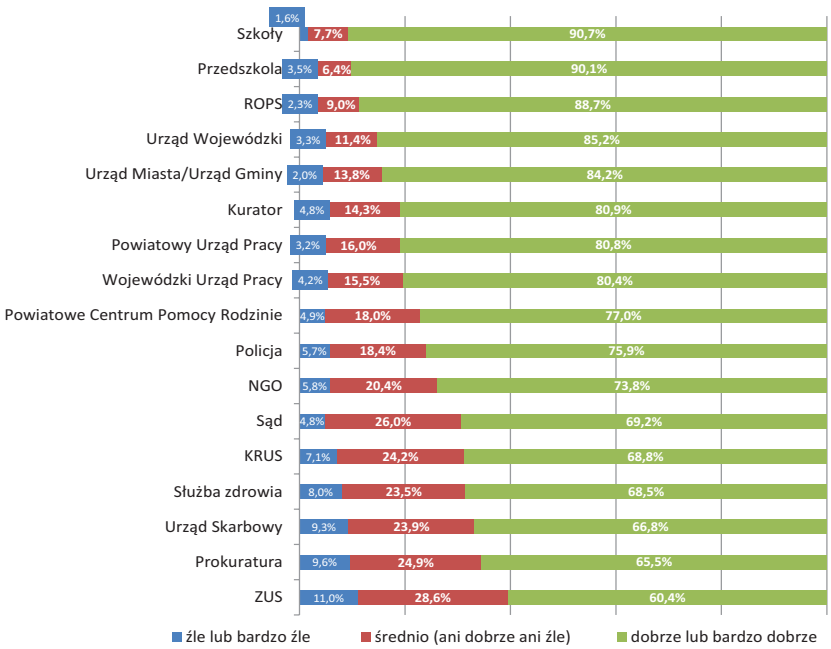


3.2.5 Współpraca OPS z innymi instytucjami

Ostatnia kwestia poddana ocenie, z katalogu czynników organizacyjnych, to współpraca ośrodków pomocy społecznej z innymi instytucjami. Nie każda instytucja jest dla ośrodka pomocy społecznej jednakowo ważna. Bez przesądzania, które instytucje posiadają jakie znaczenie, poddano ocenie współpracę z 17 podmiotami i podobnie jak poprzednio, poproszono badanych, aby ocenili tę współpracę według zaproponowanej skali. Treść pytania, wraz z procentowym rozkładem uzyskanych odpowiedzi, przedstawia wykres 22.

Wykres 22. Współpraca OPS z innymi instytucjami i organizacjami (N=318)

Jak ocenia Pani/Pan obecną współpracę z/ze… (proszę ocenić każdą z instytucji na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo złą współpracę, 2–złą współpracę, 3–średnią (ani złą ani dobrą), 4–dobrą współpracę, 5 – bardzo dobrą współpracę)



Analiza wyników wskazuje, że większość pracowników OPS uważa współpracę ze wszystkimi analizowanymi instytucjami za dobrą lub bardzo dobrą. Nawet w przypadku ZUS-u, który uzyskał najniższą liczbę ocen dobrych i bardzo dobrych, odsetek osób dokonujących takich ocen wynosił 60,4% (spośród badanych oceniających współpracę z ZUS-em). Należy w tym miejscu powiedzieć, że liczba osób oceniających poszczególne instytucje była zróżnicowana – od 168 w przypadku Wojewódzkiego Urzędu Pracy do 316 w przypadku współpracy z policją. Różnice te wynikają z faktu, iż osoby badane mogły odpowiedzieć na opisywane pytanie na trzy sposoby:

a) mogły ocenić współpracę z daną instytucją,

b) wybrać odpowiedź „nie współpracuję",

c) wybrać odpowiedź „nie wiem jak ocenić, zajmuje się tym inny dział".

Mniejsza liczba osób oceniających daną instytucję oznacza automatycznie, że część z nich wybrała odpowiedź „b" lub „c"[9].

Największy odsetek ankietowanych dobrze lub bardzo dobrze ocenia współpracę ze szkołami i przedszkolami, co wydaje się szczególnie istotne, ponieważ w przypadku tych instytucji rolą pracowników socjalnych jak również pedagogów szkolnych i wychowawców przedszkolnych jest podejmowanie działań dla dobra naszych dzieci. W przypadku tych instytucji pozytywnie oceniło współpracę ponad 90%. Malejący stopniowo odsetek ocen dobrych i bardzo dobrych w odniesieniu do kolejnych instytucji z wykresu 22. jest na tyle wysoki, że należy go potraktować raczej jako wskazówkę do podjęcia działań mających na celu doszlifowanie pewnych aspektów współpracy niż jej radykalną poprawę.

W zamieszczonej niżej zbiorczej tabeli nr 3 przedstawiono strukturę odpowiedzi na analizowane pytanie w podziale na dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych. Uzyskane dane wskazują na występowanie pewnego (aczkolwiek niewielkiego) zróżnicowania ocen dotyczących poszczególnych instytucji, co pokazano zarówno w ujęciu procentowym, jak i ze względu na **średnie oceny** współpracy z poszczególnymi instytucjami. W związku z tym, że w pierwszym przypadku zróżnicowanie odpowiedzi tylko dwukrotnie przekroczyło 10 punktów procentowych, zostało ono dopełnione ocenami średnimi, które pokazały różnice tam, gdzie nie wykazywało ich wyraźnie ujęcie procentowe. W obu przypadkach większe różnice oznaczono w tabeli kolorem niebieskim (gdy różnice te wynosiły ponad 10 punktów procentowych i/lub średnia ocen była większa niż 0,3).

[9] Nominalne liczby osób oceniających poszczególne instytucje zawarte są w tabeli nr 3.

Tabela 3. Współpraca OPS z innymi instytucjami i organizacjami (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych) (N=318)*

Jak ocenia Pani/Pan obecną współpracę z:	Stanowisko + (liczba odpowiedzi)	źle lub bardzo źle**	średnio (ani dobrze ani źle)**	dobrze lub bardzo dobrze**	Średnia ocena współpracy	Liczba odpowiedzi (ogółem)
Przedszkola	D/K (41)	2,4%	0,0%	97,6%	4,7	282
	P.S (241)	3,7%	7,5%	88,8%	4,6	
Urząd Wojewódzki	D/K (50)	0,0%	4,0%	96,0%	4,5	210
	P.S (160)	4,4%	13,8%	81,9%	5,1	
ROPS	D/K (49)	2,0%	4,1%	93,9%	4,4	256
	P.S (207)	2,4%	10,1%	87,4%	4,8	
Urząd Miasta/Urząd Gminy	D/K (45)	0,0%	6,7%	93,3%	4,7	304
	P.S (259)	2,3%	15,1%	82,6%	4,4	
Szkoły	D/K (50)	2,0%	8,0%	90,0%	4,4	313
	P.S (263)	1,5%	7,6%	90,9%	4,4	
Powiatowy Urząd Pracy	D/K (50)	4,0%	8,0%	88,0%	4,2	313
	P.S (263)	3,0%	17,5%	79,5%	4,2	
Wojewódzki Urząd Pracy	D/K (34)	0,0%	14,7%	85,3%	4,8	168
	P.S (134)	5,2%	15,7%	79,1%	5,2	
PCPR	D/K (49)	4,1%	12,2%	83,7%	4,2	305
	P.S (256)	5,1%	19,1%	75,8%	4,2	
Policja	D/K (50)	4,0%	18,0%	78,0%	4,1	316
	P.S (266)	6,0%	18,4%	75,6%	4,1	
Kurator	D/K (50)	2,0%	22,0%	76,0%	4,1	314
	P.S (264)	5,3%	12,9%	81,8%	4,2	
NGO	D/K (28)	3,6%	25,0%	71,4%	4,9	225
	P.S (197)	6,1%	19,8%	74,1%	4,6	
Sąd	D/K (50)	2,0%	28,0%	70,0%	3,8	312
	P.S (262)	5,3%	25,6%	69,1%	4,0	
Urząd Skarbowy	D/K (43)	4,7%	25,6%	69,8%	4,2	226
	P.S (183)	10,4%	23,5%	66,1%	4,6	
KRUS	D/K (40)	0,0%	32,5%	67,5%	4,3	240
	P.S (200)	8,5%	22,5%	69,0%	4,5	
Prokuratura	D/K (48)	8,3%	27,1%	64,6%	3,8	281
	P.S (233)	9,9%	24,5%	65,7%	4,1	
Służba zdrowia	D/K (49)	6,1%	32,7%	61,2%	3,8	311
	P.S (262)	8,4%	21,8%	69,8%	4,0	
ZUS	D/K (49)	4,1%	34,7%	61,2%	3,8	308
	P.S (259)	12,4%	27,4%	60,2%	3,8	

* Odpowiedzi uporządkowane zostały malejąco według wskazań kierowników w kolumnie „dobrze lub bardzo dobrze”
** Ocen dokonywano w skali od 1 do 5, gdzie 1-2 = „źle lub bardzo źle”, 3 = „średnio (ani dobrze ani źle)”, a oceny 45 = „dobrze lub bardzo dobrze”.

3.3 Czynniki formalno-prawne

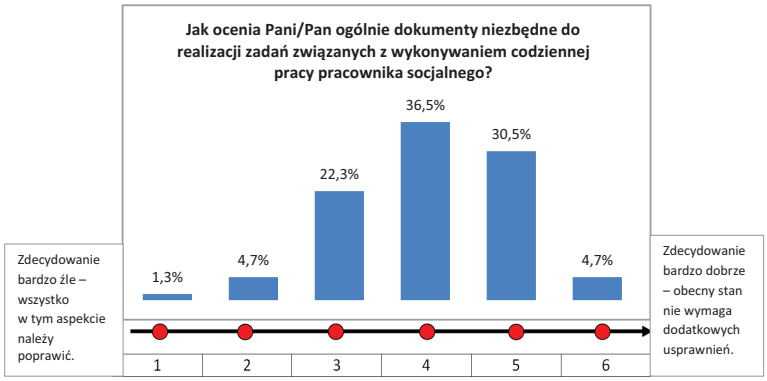
Przepisy prawa wyznaczają podstawowe, formalne ramy działania różnych instytucji i organizacji, w tym także ośrodków pomocy społecznej. Określają one funkcjonujące w nich procedury, regulując tym samym kompetencje oraz procesy decyzyjne przypisane do różnych stanowisk administracyjnych. Od jakości i zawartości procedur zależeć więc będzie w dużej mierze efektywność realizowanych w danej instytucji zadań. Do podstawowych aktów prawnych normujących działalność OPS należą:

- ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz 1071 z późn. zm.),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. Nr 180, poz. 1493 z późn.zm.),
- ustawa z dnia 9 czerwca 2011r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. Nr 149, poz.887 z późn.zm.).

Dla potrzeb niniejszego badania poproszono ankietowanych, aby poddali ocenie „całokształt dokumentów" wykorzystywanych przez nich w codziennej pracy oraz dokumenty i procedury wynikające z takich aktów prawnych jak ustawa o pomocy społecznej, kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Cały blok pytań w obszarze czynników formalno-prawnych składał się z pięciu pytań głównych oraz czterech uzupełniających. Odpowiadając na pytania główne, ankietowani posługiwali się opisaną już wcześniej sześciostopniową skalą ocen, natomiast pytania uzupełniające posiadały charakter otwarty i półotwarty, w których ankietowani mieli określić, które z wykorzystywanych przez nich dokumentów lub elementów ustaw sprawiają im największą trudność w codziennej pracy.

W pierwszym pytaniu, dotyczącym kwestii formalno-prawnych, poproszono respondentów, aby dokonali uogólnionej oceny wszystkich dokumentów niezbędnych do realizacji zadań pracownika socjalnego. Rozkład procentowy odpowiedzi wskazuje, że dwie trzecie badanych uznaje jakość tej dokumentacji za raczej zadowalającą. Średnia ocen w sześciostopniowej skali wyniosła bowiem 4,1, a najczęściej wskazywanymi ocenami były 4 i 5. Bardzo niewielka liczba (w sumie 6,0% ankietowanych) oceniło dokumenty „źle i bardzo źle", a blisko 5% uznało ich jakość za bardzo dobrą. Pełny rozkład ocen ilustruje wykres 23.

Wykres 23. Dokumenty (akty prawne) wykorzystywane w pracy Ośrodków – w opinii pracowników (N=318)

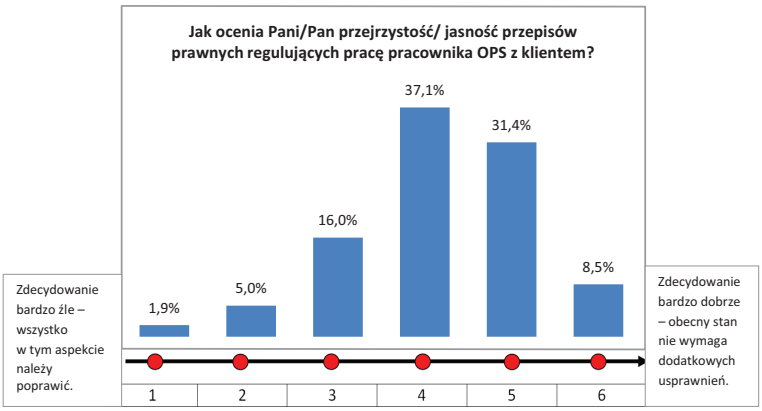


W kontekście dość powszechnej opinii pracowników socjalnych o nadmiernej biurokratyzacji ich czynności zawodowych oraz biorąc pod uwagę to, że badani wypowiadali się o dokumentach w kontekście ich wpływu na efektywność działań, uzyskane odpowiedzi można uznać za relatywnie wysokie.

Oceny dokumentów w podziale na dyrektorów/kierowników i pracowników – nie przyniosły istotnych zróżnicowań. Różnice pojawiły się natomiast, kiedy porównano oceny pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem. Średnia ocen w obu tych grupach wynosiła odpowiednio 4,3 i 3,9, przy czym pracownicy ze stażem 1 - 5 lat najczęściej oceniali dokumenty na 5, a pracownicy o stażu powyżej 10 lat – na 4. Staż pracy determinuje więc ogólną ocenę „całokształtu dokumentów" – ze wzrostem stażu pracy, pracownicy dostrzegają w nich coraz więcej mankamentów.

Wszystkich respondentów poproszono także, aby dokonali oceny dokumentów pod kątem jasności/przejrzystości zawartych w nich przepisów prawa. Ocenę wystawioną przez wszystkich ankietowanych należy uznać za pozytywną, gdyż 77,0% ogółu badanych wybrało ocenę z przedziału 4-6, a średnia wszystkich ocen wyniosła 4,1, przy czym najwyższą ocenę dotyczącą jasności/przejrzystości przepisów wystawili pracownicy socjalni z krótkim stażem pracy (średnia ocen 4,4), nieco niższą – pracownicy z długoletnim stażem (4,1), a najniższą dyrektorzy/kierownicy (3,9). Pełny, procentowy rozkład dokonanych ocen przedstawia wykres 24.

Wykres 24. Ocena przejrzystości przepisów prawnych (N=318)



W kolejnym pytaniu (półotwartym) poproszono pracowników OPS, aby określili, które z wykorzystywanych przez nich dokumentów i druków sprawiają im najwięcej problemów w codziennej pracy. Uzyskane odpowiedzi przedstawia tabela nr 4.

Tabela 4. Dokumenty i druki stwarzające problemy w codziennej pracy (N=318)

Dokument	Liczba odpowiedzi	%
Druk kontraktu socjalnego	197	61,9%
Druk rodzinnego wywiadu środowiskowego	53	16,7%
Nic nie sprawia problemów	32	10,1%
Niebieska Karta	17	5,3%
Załącznik do wywiadu środowisk.	11	3,5%
Oświadczenia majątkowe	5	1,6%
Nowe druki i ustawy	3	0,9%
Ogółem	**318**	**100,0%**

Uzyskane wyniki wskazują, że najwięcej problemów sprawia osobom badanym druk kontraktu socjalnego. Warto zwrócić uwagę, że dzieje się tak pomimo zmiany wzoru druku tego dokumentu wprowadzonej pod koniec 2010 r.[10], który w znaczący sposób uprościł strukturę kontraktu.

Na drugiej pozycji listy dokumentów nieprzyjaznych dla pracowników socjalnych pojawił się druk rodzinnego wywiadu środowiskowego. Za „problematyczny" uznaje go 16,7% badanych. Warto wspomnieć, iż wskaźnik ten stoi w pewnej sprzeczności z opinią artykułowaną często na

[10] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (dostępne na tronie: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20102181439)

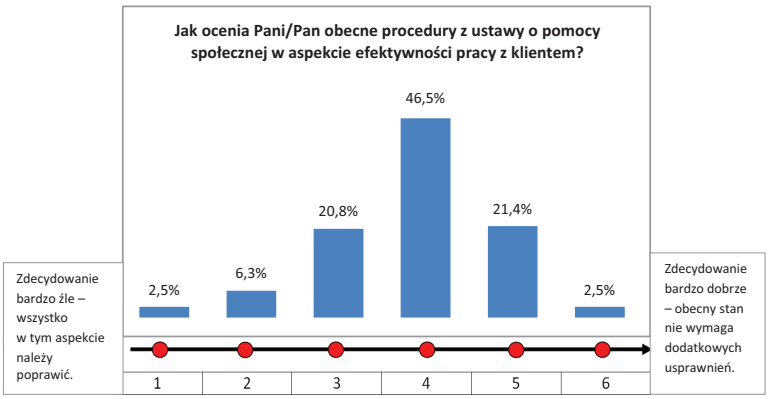
różnych forach (głównie internetowych), że druk ten ze względu na swoją obszerność stanowi swoistą barierę w zawieraniu kontraktu z klientem oraz posiada wątpliwą wartość diagnostyczną z powodu zastosowania wielu pytań zamkniętych i pominięcia niektórych obszarów istotnych dla wykonania prawidłowej diagnozy. Jakkolwiek by nie interpretować poszczególnych odpowiedzi, należy zauważyć, że tylko około 10% ankietowanych deklaruje, że w kwestii wykorzystywanych przez nich dokumentów „nic nie sprawia problemów".

Analiza odpowiedzi w podziale na dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych nie wnosi żadnych istotnych zróżnicowań, poza kwestią druku rodzinnego wywiadu środowiskowego. Za sprawiający najwięcej problemów uznaje go 24% dyrektorów/kierowników oraz 15,3% pracowników socjalnych. Podobne zróżnicowanie występuje, gdy porównamy ze sobą odpowiedzi pracowników z krótkim i długim stażem pracy - 11,8% młodych pracowników oraz 17,2% doświadczonych, uważa omawiany druk za stwarzający im największe problemy.

3.3.1 Ustawa o pomocy społecznej

Przedmiotem kolejnej oceny były procedury[11] wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej – podstawowego aktu regulującego działalność pomocy społecznej w Polsce. Treść pytania dotyczącego tych procedur oraz procentowy rozkład odpowiedzi ogółu respondentów przedstawia wykres 25.

Wykres 25. Procedury wynikające z ustawy o pomocy społecznej – w opinii pracowników ośrodków (N=318)[12]



Najwięcej osób oceniło stosowane obecnie procedury z ustawy o pomocy społecznej na 4, a średnia wszystkich ocen wyniosła 3,9. Tylko 2,5% osób uznało, że obowiązująca ustawa bardzo dobrze wpływa na efektywność pracy z klientem (ocena 6) i taki sam odsetek

[11] Pod pojęciem procedury rozumiano w badaniu przepisy prawne regulujące postępowanie ośrodków pomocy społecznej.

[12] Podczas badania poinformowano respondentów, że dokonywana ocena dotyczy procedur wynikających zarówno z ustawy jak i przepisów wykonawczych do ustawy.

badanych uznał, że wpływ ten jest bardzo zły (ocena 1). Generalnie rzecz ujmując, kierownicy nieco lepiej niż pracownicy socjalni oceniają procedury działania wynikające z ustawy, w kontekście efektywności pracy z klientem - 78% dyrektorów/kierowników oraz 69% pracowników socjalnych dokonało oceny z przedziału 4 - 6. Porównanie ocen dokonanych przez pracowników z krótkim i długim stażem pracy pokazuje, że lepiej procedury te oceniają pracownicy z długim stażem – 75,2% z nich wybrało oceny w przedziale 4-6, natomiast w przypadku pracowników z krótkim stażem, analogicznego wyboru dokonało 61,% osób.

Na pytanie otwarte „Który z elementów ustawy o pomocy społecznej sprawia największą trudność?" odpowiedzi respondentów kształtowały się w sposób przedstawiony w tabeli nr 5.

Tabela 5. Elementy ustawy o pomocy społecznej sprawiające największą trudność – w opinii pracowników ośrodków.

Elementy ustawy sprawiające największą trudność	Liczba odpowiedzi	%
Żaden element nie sprawia trudności	62	19,5%
Zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne, niejasność przepisów, które się wzajemnie wykluczają	61	19,2%
Trudności w stosowaniu kryterium dochodowego (jest zbyt niskie)	54	17,0%
Trudno powiedzieć	40	12,6%
Praca z klientem na różnych płaszczyznach, egzekwowanie ustaleń	26	8,2%
Brak narzędzi do egzekwowania przepisów	16	5,0%
Trudności w kierowaniu do DPS, wynikające z zbyt niskich nakładów na realizację tego zadania w budżetach gmin.	14	4,4%
Kontrakt socjalny	12	3,8%
Przepisy związane z alimentami	11	3,5%
Problemy kadrowe, brak czasu, za duże obciążenia	11	3,5%
Rodziny z problemem alkoholowym, ze zjawiskiem przemocy oraz bezdomni i bezrobotni	7	2,2%
Piecza zastępcza	2	0,6%
Niebieska Karta	2	0,6%
Ogółem	318	100,0%

Największy i prawie jednakowy odsetek ogółu badanych udzielił dwóch zupełnie odmiennych odpowiedzi: 19,5% ankietowanych pracowników uznało, że żaden z elementów ustawy o pomocy społecznej nie sprawia trudności, a 19,2% uważa, że głównym problem stanowią zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne oraz niejasność przepisów, które wzajemnie się wykluczają. Dla 17,0% badanych, elementem zmniejszającym efektywność pracy z klientem jest zbyt niskie kryterium dochodowe utrudniające przyznawanie pomocy klientom, których dochód przekracza to kryterium, a którzy w odczuciu pracowników socjalnych pomocy tej potrzebują. Na uwagę zasługuje fakt, iż 12,6% badanych udzieliło

odpowiedzi „trudno powiedzieć", co wskazuje na istnienie elementów ustawy stwarzających pewien problem, jednak badanym trudno jest wskazać na jakiś konkretny przepis.

Analiza odpowiedzi na to samo pytanie w podziale na dyrektorów/kierowników i pracowników pokazuje, że grupy te w kilku punktach, nieznacznie, ale jednak różnią się. Wśród kierowników - 14,0% uważa, że żaden z elementów ustawy o pomocy społecznej nie sprawia im trudności, a wśród pracowników socjalnych, takich osób jest 20,5%. Biurokratyczne procedury utrudniają skuteczność działań – według 12,0% kierowników i 20,5% pracowników socjalnych, co potwierdza spotykany wśród tej grupy niezbyt przychylny stosunek do tzw. „urzędowej papierologii".

Największe zróżnicowanie odpowiedzi występuje w kwestii trudności w kierowaniu klientów do domów pomocy społecznej (DPS). Na występowanie takiej trudności (wynikającej ze zbyt niskich nakładów na realizację zadania w budżetach gmin) wskazuje 2,6% pracowników socjalnych i 14,0%, czyli pięciokrotnie więcej - dyrektorów/kierowników. Takie zróżnicowanie wydaje się zrozumiałe, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, iż to kierownicy ośrodków pomocy społecznej odpowiadają za budżet jednostki, a pobyt mieszkańca w DPS jest znaczącym obciążeniem dla gminy. Rozkład procentowy wszystkich odpowiedzi na analizowane pytanie zawiera tabela 6.

Tabela 6. Elementy ustawy o pomocy społecznej sprawiające największą trudność – w opinii dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych (N=318)

Elementy ustawy sprawiające największą trudność	Dyrektorzy/ Kierownicy	Pracownicy socjalni
Żaden element nie sprawia trudności	14,0%	20,5%
Zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne, niejasność przepisów, które się wzajemnie wykluczają	12,0%	20,5%
Trudności w stosowaniu kryterium dochodowego (jest zbyt niskie)	14,0%	17,5%
Trudno powiedzieć	18,0%	11,6%
Praca z klientem na różnych płaszczyznach, egzekwowanie ustaleń	8,0%	8,2%
Brak narzędzi do egzekwowania przepisów	2,0%	5,6%
Kontrakt socjalny	2,0%	4,1%
Przepisy związane z alimentami	4,0%	3,4%
Trudności w kierowaniu do DPS, wynikające ze zbyt niskich nakładów na realizację zadania w budżetach gmin.	14,0%	2,6%
Problemy kadrowe, brak czasu, za duże obciążenia	8,0%	2,6%
Rodziny z problemem alkoholowym, ze zjawiskiem przemocy oraz bezdomni i bezrobotni	2,0%	2,2%
Niebieska Karta	0,0%	0,7%
Piecza zastępcza	2,0%	0,5%
Ogółem	100,0%	100,0%

Analiza tego samego pytania w podziale na pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem pracy wykazuje zdecydowanie mniejsze zróżnicowanie odpowiedzi. W przypadku

prawie każdej kategorii z tabeli 6., odsetek odpowiedzi obu grup różnił się między sobą maksymalnie o 3 punkty procentowe. Większe zróżnicowanie wystąpiło tylko w dwóch przypadkach. Pierwszy dotyczył odpowiedzi „trudno powiedzieć", której udzieliło 21,6% pracowników socjalnych ze stażem 1-5 lat i 7,6% pracowników ze stażem powyżej 10 lat, co można interpretować, że wraz z upływem lat pracy, świadomość tego, jakie przepisy sprawiają największe problemy, staje się coraz bardziej wyrazista. Drugi przypadek dotyczył „zbyt rozbudowanych procedur biurokratycznych", które ograniczają efektywność działań - zdaniem 14,7% pracowników ze stażem 1-5 lat oraz 20,2% według pracowników ze stażem powyżej 10 lat. Wraz z nabywaniem doświadczenia, świadomość niedoskonałości procedur administracyjnych jest większa. Niejednokrotnie, procedury obowiązujące w pracy socjalnej odbierane są przez pracowników jako ograniczające efektywność ich działań.

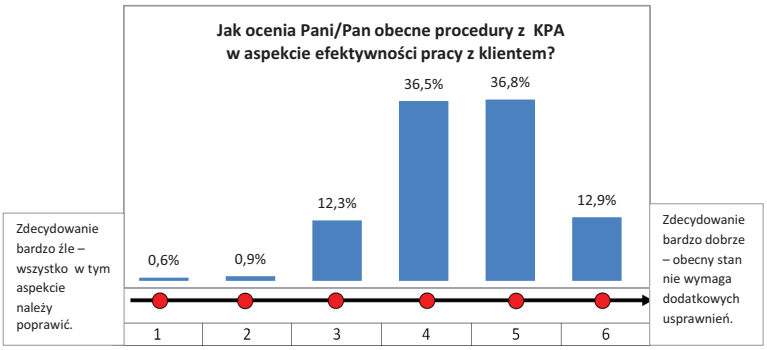
Podsumowując odpowiedzi wszystkich pracowników OPS należy stwierdzić, że większość z nich wskazuje na istnienie pewnych trudności związanych z wykorzystywaniem ustawy o pomocy społecznej w praktyce. Wniosek taki wypływa z rozkładu udzielonych odpowiedzi, według którego tylko jedna piąta badanych deklaruje, że żaden z elementów omawianej ustawy nie sprawia im trudności w codziennej pracy.

3.3.2 Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA)

Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA) to akt prawny w randze ustawy, który należy do grupy najczęściej wykorzystywanych przez pracowników pomocy społecznej w codziennej praktyce zawodowej. Zawiera procedury regulujące obszary działania wspólne dla administracji publicznej różnych branż, a więc często te, których nie reguluje ustawa szczegółowa – o pomocy społecznej. Obie ustawy są w tym kontekście komplementarne względem siebie, przy czym w sytuacjach, w których ustawa zaleca inny tryb postępowania niż zawarty w KPA, za nadrzędne uznaje się przepisy ustawy.

Treść pytania dotyczącego procedur KPA oraz rozkład procentowy uzyskanych odpowiedzi przedstawiono na wykresach 26 i 27 – pierwszy ukazuje wyniki zbiorcze, a drugi – w podziale na kadrę kierowniczą i pracowników socjalnych.

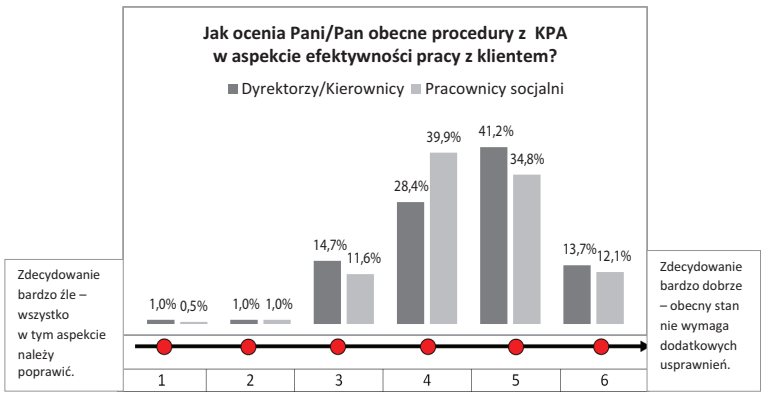
Wykres 26. Ocena procedur wynikających z KPA (N=318)



Porównując oceny mieszczące się na obu krańcach sześciostopniowej skali, wyraźnie widać, że bardzo niski odsetek ogółu badanych (1,5%) ocenił obecne procedury KPA w kontekście efektywności pracy z klientem jako złe lub bardzo złe. Z drugiej strony, za dobre lub bardzo dobre, w tym samym kontekście, uznała te procedury prawie połowa badanych (49,7%). Zsumowanie ocen z przedziału 4-6 pokazuje, że wybrała je zdecydowana większość badanych (86,2%), co plasuje KPA na pierwszym miejscu spośród analizowanych w raporcie aktów prawnych. Średnia ocena procedur KPA dokonana przez wszystkich respondentów wyniosła 4,4, przy czym nieco wyżej niż dyrektorzy/kierownicy (4,3) ocenili je pracownicy socjalni (średnia 4,5). Ocena KPA w oczach pracowników socjalnych wypadła lepiej także w ujęciu procentowym – na oceny z przedziału 4-6 wskazało 86,5% z nich oraz 84,0% dyrektorów/kierowników.

Porównanie ocen pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem pracy wykazuje dużą zgodność ocen. Obie grupy oceniają procedury z KPA pozytywnie, przy czym nieznacznie lepiej oceniają je pracownicy z długim stażem. Za pozytywny należy uznać także fakt, że bardzo niski odsetek pracowników w obu grupach ocenia procedury KPA negatywnie. Szczegółowy rozkład ocen zawiera wykres 27.

Wykres 27. Procedury wynikające z Kodeksu Postępowania Administracyjnego – w opinii kierowników i pracowników socjalnych (N=318)



Relatywnie wysoką ocenę procedur KPA w kontekście ich wpływu na efektywność pracy potwierdzają również odpowiedzi na pytanie „Który z elementów KPA sprawia największą trudność?" Prawie 43% ankietowanych pracowników OPS deklaruje, że żaden z tych elementów nie sprawia im trudności, a 18,9 % badanych ma kłopot ze wskazaniem takiego elementu. Analogiczny odsetek badanych (18,9%) uznaje, że problemem są „procedury biurokratyczne, które się nawzajem wykluczają". Na podstawie posiadanych danych nie można jednak orzec, o które procedury badanym chodzi. Nie jest też do końca jasne, czy mają oni na myśli sprzeczności zawarte w samym KPA, czy też rozbieżności w procedurach pojawiające się na styku KPA i ustawy o pomocy społecznej, czy też innych aktów prawnych. Pełną listę odpowiedzi na analizowane pytanie zawiera tabela nr 7.

Tabela 7. Lista elementów KPA sprawiających pracownikom OPS największą trudność (N=318)

Elementy KPA sprawiające największą trudność	Liczba odpowiedzi	%
Żaden	136	42,8%
Trudno powiedzieć	60	18,9%
Procedury biurokratyczne, które się nawzajem wykluczają	60	18,9%
Terminowość	33	10,4%
Praca z klientem w różnych płaszczyznach, egzekwowanie ustaleń	19	6,0%
Trudności w interpretacji przepisów prawnych	8	2,5%
Szkolenia	2	0,6%
Ogółem	318	100,0%

Analiza pytania, uwzględniająca podział na dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych, wykazuje pewne, aczkolwiek niewielkie zróżnicowanie odpowiedzi. Można je podsumować stwierdzeniem, że pracownicy socjalni widzą w procedurach KPA nieco więcej „mankamentów" jeśli chodzi o wpływ na efektywność pracy z klientem niż dyrektorzy/kierownicy. Różnice te występują w trzech obszarach o dużym znaczeniu dla wykonywania codziennych zadań, choć wskazał na nie niewielki odsetek badanych. Są to:

– terminowość – dotycząca wydawania decyzji administracyjnych,
– praca z klientem w różnych płaszczyznach i egzekwowania ustaleń,
– trudności w interpretacji przepisów prawnych.

Szczegółowy, procentowy rozkład odpowiedzi zawiera tabela nr 8.

Tabela 8. Elementy KPA sprawiające największą trudność – w opinii dyrektorów/ kierowników i pracowników socjalnych. (N=318)

Elementy KPA sprawiające największą trudność	Liczba odpowiedzi	%
Żaden	48,0%	41,8%
Trudno powiedzieć	26,0%	17,5%
Procedury biurokratyczne, które się nawzajem wykluczają	18,0%	19,0%
Terminowość	6,0%	11,3%
Praca z klientem na różnych płaszczyznach, egzekwowanie ustaleń	2,0%	6,7%
Trudności w interpretacji przepisów prawnych	0,0%	3,0%
Szkolenia	0,0%	0,7%
Ogółem	100,0%	100,0%

Odsetek odpowiedzi pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem na pytanie dotyczące elementów KPA sprawiających największą trudność jest bardzo zbliżony. Największe zróżnicowanie między tymi grupami występuje tylko w przypadku kategorii „trudno powiedzieć", na którą wskazało 16,7% pracowników ze stażem 1-5 oraz 20,7% z stażem pracy ponad 10 lat. W pozostałych przypadkach odsetek odpowiedzi obu grup pracowników socjalnych był mniejszy i mieścił się w granicach trzech punktów procentowych.

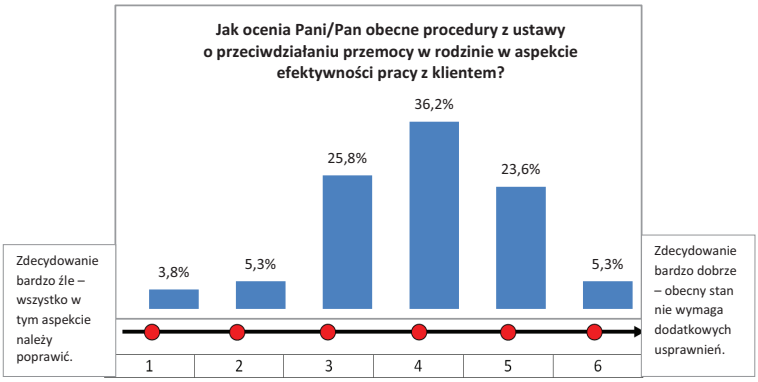
3.3.3 Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest aktem prawnym, którego naczelnym zadaniem jest ograniczanie skutków przemocy domowej. Chociaż została uchwalona już w 2004 roku, to bezpośrednim powodem, dla którego poddano ją w badaniu ocenie, była jej gruntowna nowelizacja w roku 2010, skutkująca m. in. znacznym poszerzeniem zakresu obowiązków OPS wraz z ustanowieniem nowych, odpowiadających im procedur[13].

Główne pytanie dotyczące wpływu procedur z omawianej ustawy na efektywność pracy z klientem oraz rozkład procentowy uzyskanych odpowiedzi przedstawia wykres 28.

[13] Ustawa ta czyni ośrodki pomocy społecznej odpowiedzialnymi za obsługę organizacyjno - techniczną zespołów interdyscyplinarnych, w skład których wchodzą przedstawiciele: gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych, oraz kuratorzy sądowi (Art.9, pkt. 9 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie). W praktyce oznacza to znaczne obciążenie pracowników socjalnych nowymi zadaniami.

Wykres 28. Procedury wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – w opinii pracowników ośrodków (N=318)



Chociaż rozkład odpowiedzi na pytanie wskazuje, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie jest oceniana przez ogół pracowników OPS najsłabiej z trzech analizowanych ustaw, to nadal przeważają oceny pozytywne - 65,1% ankietowanych lokuje swoje wybory w przedziale od 4 do 6, a średnia wszystkich ocen wynosi 3,9. Zwraca uwagę fakt, że w przypadku tej ustawy stosunkowo największy odsetek badanych (9,1%) ocenia jej procedury źle i bardzo źle.

Analiza w podziale na kadrę zarządzającą i pracowników socjalnych nie różnicuje zbytnio odpowiedzi. Większe różnice wystąpiły tylko w przypadku ocen 3 i 4 - tę pierwszą wybrało 36,0% kierowników oraz 23,9% pracowników socjalnych, a drugą – 26,0% kierowników i 38,1% pracowników socjalnych. Odpowiedzi skrajnie pozytywne i skrajnie negatywne mieściły się każdorazowo w granicach dwóch punktów procentowych, wskazując tym samym na podobieństwo opinii w obu badanych grupach. Podobieństwo to potwierdza także średnia ocen wystawionych przez obie grupy – wśród kierowników wyniosła 3,7 a wśród pracowników socjalnych - 3,9.

Porównanie odpowiedzi pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem pracy pokazuje, że także i tutaj większe zróżnicowanie pojawiło się tylko w przypadku dwóch ocen – 3 i 5. Ocenę 3 wybrało:

– 17,6% pracowników ze stażem 1-5 lat,

– 30,8% pracowników ze stażem powyżej 10 lat.

Podobne zróżnicowanie miało miejsce w przypadku oceny 5 – przy czym tym razem ocenę tę wybrało więcej pracowników socjalnych ze stażem 1-5 (31,4%) a mniej pracowników ze stażem powyżej 10 lat (19,7%). Pozostałe odpowiedzi nie wykazują istotnych różnic i mieszczą się każdorazowo w granicach 3 punktów procentowych. Gdyby oceny 3 i 5 potraktować jako jedyną podstawę do porównań, nasuwałby się wniosek, że pracownicy ze stażem 1-5 lat znacznie wyżej oceniają opisywane procedury niż ich koleżanki i koledzy z dłuższym stażem pracy. Wniosek taki wynika także ze średnich ocen uzyskanych w każdej z tych grup - w pierwszym przypadku ocena wynosiła 4,1 a w drugim - 3,8.

Pracownicy OPS, zapytani o to, które elementy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie sprawiają im największą trudność, udzielili następujących odpowiedzi.

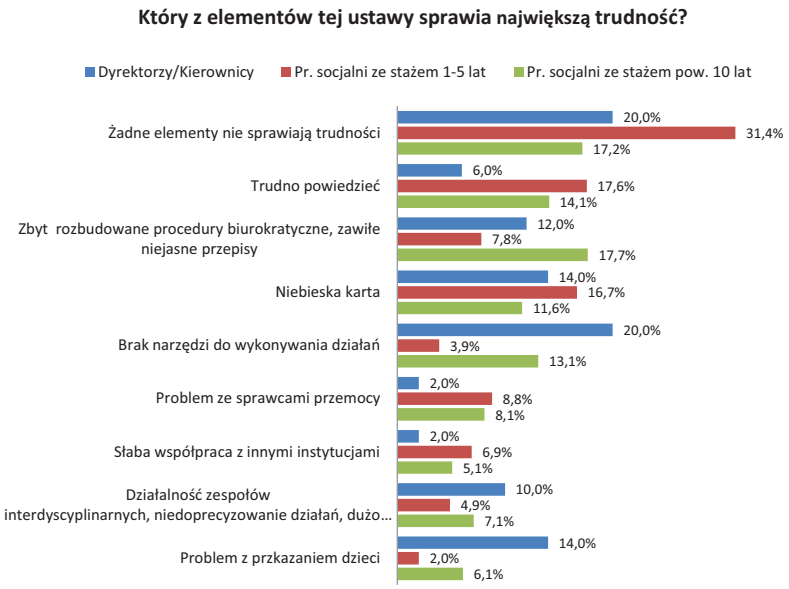
Tabela 9. Elementy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, sprawiające największą trudność – w opinii pracowników ośrodków (N=318)

Elementy ustawy sprawiające największą trudność	Dyrektorzy/ Kierownicy	Pracownicy socjalni
Żadne elementy nie sprawiają trudności	70	22,0%
Trudno powiedzieć	49	15,4%
Zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne, zawiłe niejasne przepisy	46	14,5%
Niebieska karta	42	13,2%
Brak narzędzi do wykonywania działań	32	10,1%
Problem ze sprawcami przemocy	25	7,9%
Słaba współpraca z innymi instytucjami	20	6,3%
Działalność zespołów interdyscyplinarnych, niedoprecyzowanie działań, dużo obowiązków	19	6,0%
Problem z przekazaniem dzieci	15	4,7%
Ogółem	318	100,0%

Pomimo tego, że ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie oceniana jest stosunkowo najsłabiej, to jednocześnie największy odsetek badanych (22,0%) twierdzi, że żadne jej elementy nie sprawiają trudności, a ponad 15% deklaruje, iż trudno jest im wskazać na takie elementy. Po raz kolejny okazuje się, że kwestią sprawiającą największą trudność, a tym samym zmniejszającą efektywność pracy z klientem, są procedury biurokratyczne, które określone zostały przez 14,5% ankietowanych, jako zbyt rozbudowane i zawiłe.

Całościowa analiza powyższych odpowiedzi w podziale na dyrektorów/kierowników oraz pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem pracy pokazuje, że w wielu przypadkach mamy do czynienia z dość istotnym zróżnicowaniem. Zostało ono przedstawione na wykresie 29. Trzeba jednak wiedzieć, że nominalna liczba respondentów, od pozycji „Problem ze sprawcami przemocy" w dół, jest równa i mniejsza od 25 osób, wynosi więc poniżej 10% ogółu badanych, co oznacza niską reprezentatywność i nie uprawnia do rozciągania wniosków na ogół badanych pracowników.

Wykres 29. Elementy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, sprawiające największą trudność – w opinii pracowników ośrodków (N=318)



Dane umieszczone na wykresie pokazują, że w przypadku odpowiedzi „Żadne elementy nie sprawiają trudności" (którą wybrał największy odsetek badanych) pojawia się istotna różnica między pracownikami socjalnymi z krótkim i długim stażem pracy. Nie widzą problemów w stosowaniu ustawy:

- pracownicy ze stażem pracy 1-5 lat – 31,4%,
- pracownicy ze stażem pracy powyżej 10 lat – 17,2%.

Stanowi to interesujący wynik, ponieważ pracownicy z krótkim stażem pracy cechują się zwykle mniejszym doświadczeniem, a więc (teoretycznie) ustawy powinny sprawiać im większą trudność niż ich bardziej doświadczonym koleżankom i kolegom. Wynik ten potwierdza też odsetek pracowników socjalnych, którzy wskazali na problem „zbyt rozbudowanych procedur biurokratycznych". Stanowią one dużą przeszkodę w pracy dla:

- 7,8% pracowników socjalnych z krótkim stażem,
- 17,7% z długim stażem pracy.

Ostatnie rzucające się w oczy zróżnicowanie dotyczy odpowiedzi: „Brak narzędzi do wykonywania działań". Na brak narzędzi w analizowanej ustawie wskazuje 20,0% dyrektorów/kierowników, 13,1% pracowników socjalnych z długim stażem oraz 3,9% pracowników socjalnych z krótkim stażem pracy.

Podsumowując, należy stwierdzić, że spośród aktów prawnych ocenianych pod kątem wpływu zawartych w nich procedur na efektywność pracy z klientem, najlepiej wypadł Kodeks Postępowania Administracyjnego, który uzyskał najwyższe noty zarówno wśród kierowników jak i pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem. Na drugim miejscu

uplasowała się ustawa o pomocy społecznej, a na trzecim – najmłodszy akt prawny – nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, która oceniona została przez osoby ankietowane najsłabiej.

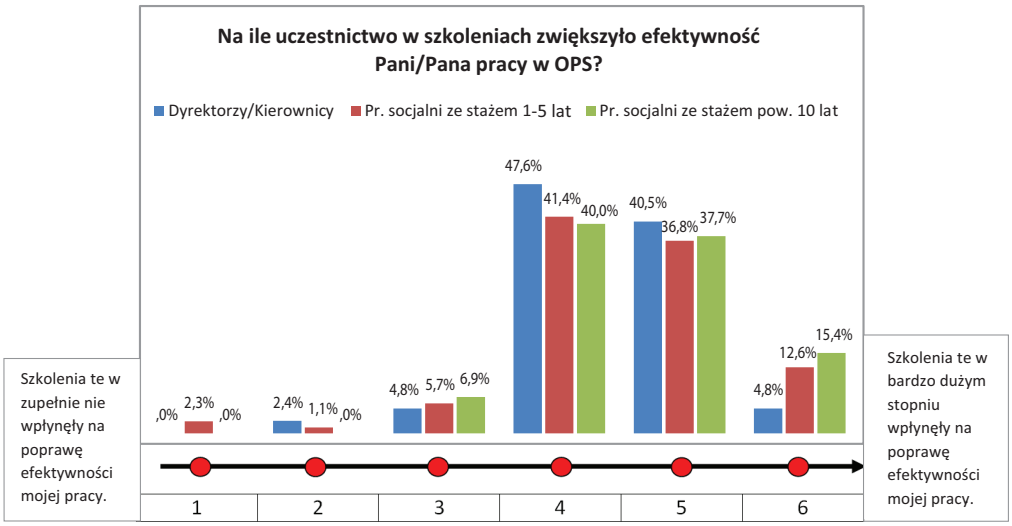
3.4 Szkolenia ROPS i współpraca ze specjalistami

W raporcie znalazły się także dwa pytania nie mieszczące się w żadnym z powyższych obszarów tematycznych. Pierwsze z nich dotyczyło wpływu uczestnictwa pracowników OPS w szkoleniach organizowanych przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej (ROPS) na efektywność ich pracy. Na 318 pracowników biorących udział w badaniu:

- 259 – uczestniczyło w takich szkoleniach (stanowi to 81,4% badanych),
- 59 – nie uczestniczyło w takich szkoleniach (18,6% badanych).

Osobom deklarującym uczestnictwo w szkoleniach zadano pytanie, na ile zwiększyło ono ich efektywność pracy w OPS. Uzyskane odpowiedzi przedstawiono na wykresie 30.

Wykres 30. Wpływ szkoleń na poprawę efektywności pracy (N=318)



Odpowiedzi większości respondentów pokazują, że uczestnictwo w szkoleniach organizowanych przez ROPS ma wpływ na zwiększenie efektywności pracy. Zdecydowana większość ocen mieściła się w przedziale 4-5, a poszczególne grupy badane wystawiły następujące oceny średnie:

- dyrektorzy/kierownicy – 4,4,
- pracownicy socjalni z krótkim stażem pracy (1-5 lat) – 4,5,
- pracownicy socjalni z długim stażem pracy (powyżej 10 lat) – 4,6.

Odsetek niskich ocen (1 i 2), oznaczający brak wpływu szkoleń na zwiększenie efektywności pracy, okazał się nieznaczny i statystycznie nieistotny, co ukazuje wykres 30. Warto też zauważyć, że największy odsetek osób wystawiających ocenę 5 i 6 rekrutował się spośród pracowników socjalnych ze stażem pracy powyżej 10 lat.

Drugie pytanie, spoza głównego obszaru tematycznego dotyczyło wpływu współpracy z różnymi specjalistami na efektywność pracy z klientem. Treść i strukturę odpowiedzi na to pytanie przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Współpraca ze specjalistami a efektywność pracy z klientem)

Współpraca z jakimi specjalistami przyczynia się w największym stopniu do zwiększenia efektywności Pana(i) pracy z klientem?	Liczba odpowiedzi	%
psycholog	149	46,9%
pedagog szkolny	92	28,9%
prawnik	62	19,5%
terapeuta	60	18,9%
policjant	59	18,6%
kurator	57	17,9%
lekarz	17	5,3%
doradca zawodowy	11	3,5%
inny pracownik socjalny	11	3,5%
współpraca z pracownikami PCPR	10	3,1%
pielęgniarka środowiskowa	8	2,5%
psychiatra	6	1,9%
inni specjaliści	23	7,2%
Ogółem	565	100,0%

Największy odsetek ankietowanych (46,9%) uznał, że do podwyższenia efektywności w pracy z klientem najbardziej przyczynia się współpraca z psychologiem. Z jednej strony odpowiedź tę można uznać za potwierdzenie wielkiego znaczenia czynników osobowościowych w pracy z klientem, z drugiej jednak może być ona efektem zwiększenia się liczby psychologów działających w obszarze pomocy społecznej, dzięki możliwościom finansowania ich pracy ze środków systemowych Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL).

Dość wysoki odsetek badanych (28,9%) uznał, że specjalistą umożliwiającym zwiększenie efektywności pracy z klientem jest pedagog szkolny, co potwierdza podkreśloną wcześniej istotną rolę współpracy ze szkołą w podnoszeniu efektywności pracy z klientem.

Kolejni specjaliści: prawnik, terapeuta, policjant, kurator – uzyskali prawie jednakową liczbę wskazań. Na ich istotną rolę wskazała blisko jedna piąta badanych. Biorąc pod uwagę wielorakość aktów prawnych regulujących działania OPS, zrozumiałym jest, że dla 1/5

badanych zwiększenie efektywności działań następuje w wyniku współpracy z prawnikiem. Podobnie nie dziwi, że ankietowani wskazują na terapeutę, którego zadanie zbliżone jest do pracy psychologa i polega najogólniej na wspieraniu klienta w procesie zmiany jego zachowań, przekonań, a nawet postaw, w ogólnie pojętym funkcjonowaniu społecznym. Dla około 18% badanych efektywność pracy zwiększa się dzięki współpracy z policjantem lub kuratorem, co może oznaczać skuteczność interwencji, mających na celu ograniczenie skutków przemocy w rodzinie. Pozostali wymienieni przez badanych specjaliści uzyskali znacznie mniejszą liczbę wskazań – od 1,9% do 5,3%, co obrazuje tabela 10.

4. PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania wskazują, że wyróżnione w nim czynniki natury psychologicznej, organizacyjnej i formalno – prawnej, wpływające na efektywność pracy z klientem, w większości przypadków ocenione zostały na ocenę dobrą. W obszarze czynników psychologicznych, większość pracowników przejawia pozytywną motywację do pracy, którą wybrała w sposób celowy i świadomy, a jedna trzecia z nich traktuje ją nawet jako „rodzaj misji". Niestety, pozytywnej motywacji do pracy towarzyszą trzy zjawiska, które doskwierają większości pracowników ośrodków pomocy społecznej:

1. Niezadowolenie z wielkości otrzymywanego wynagrodzenia. Nie satysfakcjonuje ono 76,2% pracowników socjalnych ze stażem powyżej 10 lat, 66,7% pracowników ze stażem 1-5 lat oraz 54% dyrektorów/kierowników OPS;
2. Niski prestiż pracownika socjalnego w oczach jego klienta, na co wskazuje 71,7% wszystkich badanych;
3. Społeczny wizerunek pracownika socjalnego. Ponad połowa badanych uważa, że poprawa tego wizerunku zwiększyłaby efektywność pracy z klientem nawet o 60-100%.

Z powyższych danych wynika logiczny wniosek, że każdą z trzech niekorzystnych sytuacji należałoby zmienić. Sami respondenci wskazują, że kluczem do zmiany ich społecznego wizerunku są środki masowego przekazu. Zdaniem badanych, ich wizerunek zmieni się, kiedy w mediach masowych pojawi się więcej informacji uświadamiających społeczeństwu, kim w istocie jest pracownik socjalny, na czym polega jego praca, a także dzięki podawaniu pełnych, obiektywnych informacji o bieżącej działalności pracowników socjalnych, które w ocenie większości badanych sprowadzają się dzisiaj do wątków „sensacyjnych", eksponujących nieprawidłowości w postępowaniu pracowników i ośrodków pomocy społecznej. Dzięki różnego rodzaju akcjom uświadamiającym można starać się zmienić wizerunek pracowników socjalnych, co może przyczynić się także do zwiększenia społecznego prestiżu. Należy jednak pamiętać, że w obecnych czasach prestiż społeczny w dużej mierze „idzie za pieniądzem", więc jego zwiększenie wymagałoby również podniesienia wysokości wynagrodzenia, co od wielu lat stanowi postulat tego środowiska.

W obszarze czynników organizacyjnych, dobrze i bardzo dobrze wypada ocena warunków lokalowych oraz ilości i jakości sprzętu biurowego, które nie powinny przyczyniać się do zmniejszenia efektywności pracy z klientem.

Na uwagę zasługuje również dobra ocena relacji między współpracownikami. Wypada ona dobrze w oczach zdecydowanej większości badanych, zarówno kiedy weźmiemy pod uwagę układy horyzontalne (miedzy osobami na tych samych stanowiskach) jak i układy wertykalne – między przełożonymi i podwładnymi. Równie dobrze przedstawia się w tych układach ocena przepływu informacji. Zdecydowana większość badanych ocenia go na 4 i 5 w skali sześciostopniowej, co daje jeszcze możliwości jego udoskonalenia. Najgorzej przepływ informacji wypada na linii pracownicy OPS a jego klienci i w właśnie tym aspekcie należałoby starać się podjąć działania naprawcze.

Za dobrą należy uznać także współpracę OPS z innymi, wyróżnionymi w badaniu instytucjami. Najlepiej oceniana jest współpraca ze szkołami i przedszkolami, którą za „dobrą" i „bardzo dobrą" uznaje 90% badanych, najsłabiej zaś wypada współpraca z ZUS, ale i w tym przypadku za „dobrą" i „bardzo dobrą" uznaje ją 60,4% badanych, przy 11% oceniających tę współpracę „źle" i „bardzo źle".

Ocena ostatniego aspektu w zakresie czynników organizacyjnych, dotyczącego optymalnej liczby klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego, pokazuje, że w chwili obecnej w większości ośrodków pomocy społecznej (59,6%) w województwie zachodniopomorskim na jednego pracownika przypada od 51 do 100 klientów, natomiast zdaniem wszystkich badanych pracowników OPS optymalna liczba klientów powinna wynosić do 50. W perspektywie długofalowej, można starać się zmniejszyć liczbę klientów prowadząc odpowiednią, nakierowana na ten cel politykę, jednak natychmiastowa zmiana tej sytuacji wymagałaby zwiększenia liczby etatów w OPS-ach, co leży w kompetencjach poszczególnych gmin, choć niekoniecznie ich możliwościach finansowych.

Ostatni z analizowanych obszarów dotyczył wpływu czynników formalno-prawnych na efektywność pracy OPS. Nie zawsze doskonałe przepisy prawa to obszar, który – zdaniem badanych – stosunkowo silnie wpływa na obniżenie efektywności pracy z klientem, a przyczyn takiego stanu rzeczy upatrują oni w obrębie konkretnych przepisów. Najczęściej wymienianą przyczyną ogólną są „zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne" i „zawiłe, niejasne przepisy", od których nie jest wolny – zdaniem respondentów – nawet najlepiej oceniany w badaniu Kodeks Postępowania Administracyjnego. Zmiana przepisów prawa w randze ustawy należy oczywiście do kompetencji parlamentu. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby osoby i instytucje realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej, zgłaszały, w ramach obowiązujących procedur, propozycje konkretnych zmian mających na celu ich doskonalenie.

* * *

Opisane w raporcie wyniki badania zostały poddane dyskusji podczas pierwszego (w 2012 roku) spotkania w ramach Forum Integracji Społecznej, które odbyło się 4 czerwca w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Szczecinie. Na spotkanie dyskusyjne zaproszono pracowników socjalnych z losowo wybranych ośrodków pomocy społecznej z terenu

województwa zachodniopomorskiego. Celem spotkania było skonfrontowanie wyników badania z opinią praktyków oraz wypracowanie wniosków i wskazówek służących polepszeniu działań ośrodków pomocy społecznej oraz ich współpracy z innymi instytucjami i organizacjami. Podczas interesującej wymiany zdań zaproszeni goście zgłosili wiele cennych uwag i wniosków dotyczących różnych aspektów zrealizowanego badania, co pozwoliło lepiej zrozumieć uzyskane w nim wyniki. Sformułowane w trakcie dyskusji wnioski i uwagi przedstawiamy poniżej w podziale na trzy grupy odpowiadające wyróżnionym w badaniu grupom czynników determinujących efektywność działań ośrodków pomocy społecznej.

I. Wnioski związane z czynnikami formalno-prawnymi

1. W trakcie dyskusji uznano, że stosowanie kontraktu socjalnego sprawia dużą trudność z powodu nieprecyzyjnych zapisów w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 roku w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U 2010 numer 218 poz. 1439).
2. Uczestnicy zwracali uwagę na występująca często nadinterpretacje definicji i celu kontraktu socjalnego. W takich przypadkach może dojść do nadużyć, w których kontrakt socjalny staję się narzędziem sankcyjnego potraktowania klienta (odmowa świadczeń).
3. Zdaniem pracowników socjalnych wsparciem w skutecznym stosowaniu kontraktu jako instrumentu aktywizującego klienta pomocy społecznej są szkolenia z tego zakresu.
4. Uczestnicy dyskusji zgłosili również uwagi do druku wywiadu środowiskowego. Uznano, że druk jest nadmiernie rozbudowany i nie uwzględnia różnorodności klientów pomocy społecznej. Zaproponowano więc zmiany, które wprowadzałyby część wspólną dla wszystkich klientów oraz różne moduły dotyczące problemów występujących w danym środowisku.
5. Zwrócono uwagę, że druk wywiadu środowiskowego, ze względu na swą rozbudowaną strukturę jest nieprzyjazny dla klienta. Zdaniem pracowników socjalnych biorących udział w dyskusji nadmiernie biurokratyzuje on relację pomiędzy pracownikiem socjalnym i klientem.
6. Uczestnicy dyskusji wskazali na trudności wynikające ze sprzecznych interpretacji przepisów prawnych regulujących działania pracowników socjalnych.
7. Wskazano w trakcie dyskusji na potrzebę istnienia jednolitej interpretacji przepisów prawnych wypracowanej przez kierowników OPS-ów na poziomie regionu.
8. Zwrócono uwagę na często niezasadne (zdaniem uczestników dyskusji) stanowisko Samorządowego Kolegium Odwoławczego, wykazującego błędy i uchybienia w decyzjach wydawanych przez ośrodki pomocy społecznej.
9. Wskazano, że ośrodki pomocy społecznej realizują zadania wynikające z wielu ustaw, co przy niewystarczającej obsadzie kadrowej prowadzi do nadmiernego obciążenia

zadaniami pracowników socjalnych, a tym samym do marginalizacji działań związanych z pracą socjalną.

II. Wnioski związane z czynnikami organizacyjnymi

1. W trakcie dyskusji podkreślono, że współpraca z wieloma instytucjami (szczególnie z szkołą i policją) przekłada się na zwiększenie skuteczności działań pracowników socjalnych. W licznych obszarach współpraca ta pozostawia jednak wiele do życzenia. Według rozmówców stosunkowo najgorzej układa się ona z przedstawicielami służby zdrowia i sądami.
2. Uczestnicy dyskusji podkreślili istotną rolę jaką pełni ocena pracowników socjalnych przez ich kierowników, wskazując jednocześnie na braki tkwiące w narzędziach służących do takiej oceny.
3. Zwrócono uwagę na występowanie sprawnego przepływu informacji w tych ośrodkach, w których kierownik wywodzi się z grona pracowników socjalnych.

III. Wnioski związane z czynnikami psychologicznymi

1. W trakcie dyskusji potwierdzono zarejestrowaną w badaniu negatywną rolę mediów w kształtowaniu wizerunku pracownika socjalnego.
2. Uczestnicy dyskusji wskazali na istnienie zależności pomiędzy osobistymi kompetencjami pracowników socjalnych a ich prestiżem w społeczeństwie. Uznali, że budowanie kompetencji osobistych powinno być stałym elementem ścieżki rozwoju zawodowego. Stąd też podkreślono rolę wykształcenia kadry pomocy społecznej w podnoszeniu jej prestiżu.

W konkluzji spotkania pracownicy socjalni wskazali także na możliwość podjęcia dodatkowych działań, które mogłyby – ich zdaniem – zwiększyć efektywność pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Są to:

1. Kontynuacja szkoleń podnoszących kompetencje zawodowe i osobiste kadry pomocy społecznej. Zwracano szczególna uwagę na konieczność szkoleń z zakresu procedury Niebieskiej Karty.
2. Szkolenia dla kadry zarządzającej szczególnie w zakresie kompetencji miękkich związanych z zarządzaniem.
3. Wprowadzenie superwizji pracy socjalnej jako stałego elementu wsparcia i rozwoju kadry.
4. Prowadzenie wśród gminnych władz samorządowych kampanii ukazujących rolę współczesnej pomocy społecznej w rozwoju gminy.
5. Rozwijanie działań opartych o animację środowiska lokalnego popartych autorytetem lokalnych władz samorządowych.
6. Oddzielenie pracy socjalnej od procedury przyznawania świadczeń.

Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
ul. Korsarzy 34
70-540 Szczecin

Obserwatorium Integracji Społecznej – działanie realizowane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego w ramach projektu systemowego 1.16 *Koordynacja na rzecz aktywnej integracji,* współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego.
Działanie 1.2 *Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej.*
Priorytet I *Zatrudnienie i integracja społeczna* Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ SPOŁECZNY

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego