Urząd Marszałkowski
Województwa Zachodniopomorskiego
Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej

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

Raport z badań

Szczecin 2012 r.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

SPIS TREŚCI

1. EFEKTYWNOŚĆ PRACY SOCJALNEJ 3
1.1 Praca socjalna 4
1.2 Praca socjalna jako rodzaj usług 4
1.3 Efektywność w ogóle – efektywność w pracy socjalnej 6
1.4 Czynniki efektywności pracy socjalnej 8
1.5 Z badań nad efektywnością 10
2. METODOLOGIA BADANIA I PRÓBA BADAWCZA 12
2.1 Charakterystyka próby badawczej 16
2.2 Uwagi końcowe 20
3. ANALIZA WYNIKÓW BADANIA 20
3.1 Czynniki psychologiczne a efektywność działań OPS 20
3.1.1 Stosunek i motywacja do pracy 21
3.1.2 Poziom satysfakcji z otrzymywanego wynagrodzenia 22
3.1.3 Prestiż społeczny oraz poprawa wizerunku pracownika socjalnego i OPS 23
3.1.4 Kompetencje społeczne pracowników i efektywność działań OPS 27
3.2 Czynniki organizacyjne 30
3.2.1 Warunki lokalowe i sprzęt biurowy 30
3.2.2 Relacje ze współpracownikami 32
3.2.3 Przepływ informacji 36
3.2.4 Liczba klientów OPS 39
3.2.5 Współpraca OPS z innymi instytucjami 40
3.3 Czynniki formalno-prawne 43
3.3.1 Ustawa o pomocy społecznej 46
3.3.2 Kodeks Postępowania Administracyjnego (KPA) 49
3.3.3 Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie 52
3.4 Szkolenia ROPS i współpraca ze specjalistami 55
4. PODSUMOWANIE 58

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.

1. EFEKTYWNOŚĆ PRACY SOCJALNEJ

Pojęcie *efektywności*, w odniesieniu do pracy socjalnej, jako działalności tak zwanej miękkiej, w dodatku wysoko zindywidualizowanej, nie da się określić jednoznacznymi i uniwersalnymi kryteriami. Efekty działań pracownika socjalnego, podobnie jak nauczyciela, przynoszą bardzo zróżnicowane wyniki, w dodatku odległe w czasie. Zależne są od czynników leżących zarówno po stronie pracownika socjalnego jak i po stronie klienta oraz otoczenia. Obraz różnych poziomów rezultatów pracy socjalnej można przedstawić następująco: jednego z klientów udaje się wyprowadzić z długotrwałego bezrobocia (poprzez udzielenie mu pomocy w doskonaleniu zawodowym), podejmuje pracę i sam zaspokaja potrzeby własne oraz rodziny. Drugi klient – mający zaburzone relacje z rodziną po opuszczeniu zakładu karnego – poprzez podjęcie mediacji i współpracy z pracownikiem socjalnym – układa poprawnie stosunki rodzinne i otrzymuje wsparcie, ratujące go przed recydywą. Trzeci – uzależniony od alkoholu, stosujący przemoc na członkach rodziny – podejmuje świadomie i dobrowolnie terapię. Każdy z tych *efektów* można zmierzyć na różne sposoby, na przykład poprzez korzyści ekonomiczne, jakie uzyska dzięki temu człowiek, korzyści zdrowotne czy wreszcie czysto emocjonalne, które poprawią bezpieczeństwo konkretnej osoby i jego rodziny. Szukając definicji efektywności pracy z klientem, nie sposób pominąć inne, zakresowo powiązane terminy, jak choćby praca socjalna, usługi socjalne, jakość, skuteczność i efektywność. Dla potrzeb niniejszego opracowania, analiza będzie przebiegała według osi: praca socjalna – usługi – usługi użyteczności publicznej – jakość/ skuteczność/efektywność – kryteria i czynniki efektywności w usługach publicznych.

1.1 Praca socjalna

Praca socjalna, w Ustawie o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362), została określona jako działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi.

Skidmore i Thackeray uznają, że pracę socjalną można zdefiniować jako sztukę, naukę i zawód, który pomaga ludziom rozwiązywać problemy osobiste, grupowe (zwłaszcza rodzinne) oraz zbiorowe tak, aby osiągnąć zadowalające stosunki osobiste, grupowe, zbiorowe (...). Głównym kierunkiem działania pracownika socjalnego jest pomaganie ludziom w polepszeniu ich funkcjonowania społecznego i umocnieniu w nich zdolności do stosunków i interakcji z innymi.[1]

Praca socjalna realizowana ma być przede wszystkim w ramach pomocy społecznej – środowiskowej (w miejscu zamieszkania, otoczeniu klienta) oraz instytucjonalnej. Obejmuje ona wszelkiego rodzaju poradnictwo prawne, ekonomiczne, psychologiczne, pedagogiczne, a także pomoc w prawidłowym załatwieniu konkretnych, trudnych spraw życiowych[2].

1.2 Praca socjalna jako rodzaj usług

Praca socjalna należy do kategorii usług społecznych, które można zróżnicować na tle szeroko rozumianych usług w ogóle. Według Elfringa istnieje kategoria usług „welfare services", co można tłumaczyć jako *usługi socjalne* lub *opiekuńcze*. Posiadają one trzy cechy:

- nierynkowy charakter,
- udzielane są przez państwo lub na jego zlecenie,
- realizowane są za pieniądze publiczne.[3]

Zdaniem Sztur-Jaworskiej, usługi społeczne:

- są czynnościami podejmowanymi w celu bezpośredniego zaspokojenia ludzkich potrzeb i nie polegają na wytwarzaniu dóbr materialnych,
- służą zaspakajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, choć ich jakość i dostępność mają wpływ na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych,
- mogą być finansowane, organizowane i dostarczane zarówno przez instytucje publiczne jak i niepubliczne,
- uzyskiwane są bezekwiwalentnie, częściowo odpłatnie lub w pełni odpłatnie.[4]

[1] R.A. Skidmore, M.G. Thackeray, Wprowadzenie do pracy socjalnej, Warszawa 1996 r., s. 23.
[2] G. Firlit-Fesnak, B. Szatur-Jaworska, Leksykon pojęć socjalnych, Warszawa 1995, s. 21.
[3] R. Szarfenberg, Polityka społeczna i usługi socjalne, w: Przeobrażenia strefy usług w systemie zabezpieczeń społecznych, red. M. Grewiński, B. Więckowska, Warszawa 2011, s.57.
[4] Tamże

Z kolei według Ziębickiego, istnieje rodzaj usług, które można określić jako „usługi użyteczności publicznej", na które składają się szczególne rodzaje działalności zaspokajające ważne potrzeby społeczne, do zapewnienia których zobligowane jest państwo.[5] Autor zwraca uwagę na fakt, że pomimo specyficznych cech tego rodzaju usług, sam proces ich świadczenia nie odbiega od usług komercyjnych. Sugeruje, że przy badaniu efektywności tego typu usług należy uwzględnić cechy wyróżniające je od innych usług. Dopiero po takim rozróżnieniu można próbować określać uwarunkowania dotyczące ściśle sfery usług użyteczności publicznej i ustalać specyficzne czynniki, właściwe dla konkretnego rodzaju usług.[6]

Uwarunkowania oceny usług można podzielić na ogólne (dotyczące również innego rodzaju usług) oraz na szczegółowe. Do pierwszej grupy uwarunkowań należą między innymi:

- niematerialność usługi,
- lokalność,
- komplementarność,
- substytucyjny charakter usługi,
- zindywidualizowanie poszczególnych rodzajów usług,
- uzależnienie nabywcy od usługodawcy,
- niemożliwość odsprzedania usługi.

Do tej kategorii z pewnością należą szeroko rozumiane usługi społeczne, w tym edukacyjne, zdrowotne, związane z dostępem do kultury, rekreacji czy sportu. Obok nich pojawią tu także usługi pocztowe, bankowe, ubezpieczeniowe, związane z zapewnieniem dostępu do energii elektrycznej, cieplnej czy wody a także usługi transportowe oraz dostęp do informacji.

Szczegółowe uwarunkowania oceny efektywności, dotyczące już tylko usług użyteczności publicznej, dotyczą:

- nadrzędnego charakteru zadań społecznych,
- powszechnej dostępności usług,
- równoprawnego korzystania z nich przez wszystkich obywateli,
- możliwości korzystania z tych samych usług przez kilku użytkowników,
- ciągłości świadczenia usług,
- niezależności prowadzenia usług od korzyści ekonomicznych,
- wysokiego stopnia uzależnienia od finansowania zewnętrznego,
- możliwości finansowania ze środków prywatnych, społecznych i publicznych,
- lokalizacji świadczenia usług uzależnionej od przestrzennego rozmieszczenia klientów,
- powszechnego zaufania do usługodawcy,

[5] B. Ziębicki, Uwarunkowania oceny efektywności świadczenia usług użyteczności publicznej, Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 6/2007 r.
[6] Tamże, s. 152.

- instytucjonalnej samodzielności przy jednoczesnym uzależnieniu od organu założycielskiego.

Ze względu na bardzo szeroki zakres tego typu usług, koniecznym staje się uwzględnienie nie tylko specyficznych warunków, w jakich usługa jest realizowana, ale również uwarunkowań, w jakich funkcjonuje instytucja, która je świadczy (jak choćby – zasady funkcjonowania spółki prawa handlowego a instytucji publicznej, czy innych form).

Aby przybliżyć różnicę pomiędzy rodzajami usług publicznych od innych, przeanalizujmy sytuację życiową rodziny z dziećmi, która przeżywa okresowe trudności materialne, jednak tak jak wszyscy inni obywatele korzysta z usług: dzieci uczęszczają do szkoły (bez względu na sytuację ekonomiczną rodziny), poddawane są szczepieniom profilaktycznym, korzystają z pełnego pakietu usług zdrowotnych. Rodzina korzysta z dostawy prądu, ciepła i wody. W sytuacji szczególnej, okresowo, płatności za te dostawy przejmuje państwo (lub samorząd). W przypadku rodziny z dziećmi, dobrowolna rezygnacja z przyjmowania usługi dostarczania wody, badania lekarskiego lub edukacji – spotka się ze sprzeciwem strony publicznej i grozi poważnymi sankcjami. Tak więc nie można zrezygnować z korzystania z niektórych usług użyteczności publicznej, podczas gdy na pewno można zrezygnować z usług dobrowolnego, dodatkowego ubezpieczenia na życie lub też z usług transportu zbiorowego – choćby na rzecz poruszania się rowerem czy pieszo. Usługi ośrodka pomocy społecznej nie należą do powszechnych (masowych), jednakże określona grupa klientów, szczególnie posiadająca dzieci lub podpisująca kontrakt socjalny, jest związana z usługodawcą w dłuższym okresie czasu i podporządkowana jego zasadom świadczenia danej usługi.

1.3 Efektywność w ogóle – efektywność w pracy socjalnej

Literatura przedmiotu z zakresu organizacji i zarządzania zawiera wiele definicji pojęć *efektywność* oraz *skuteczność*. Karney określiła, że efektywność pracy jest to stosunek wyniku działań do poniesionych kosztów – materialnych, ludzkich, moralnych, społecznych i innych. Praca jest więc efektywna, jeśli osiąga znaczne rezultaty przy dość niskich kosztach. Z kolei skuteczność działań, zdaniem autora, jest mierzona wielkością rozbieżności między zamierzeniami (rozumianymi jako cele) a uzyskiwanymi rezultatami: im ta rozbieżność mniejsza, tym skuteczność większa.[7] W celu określenia, w jakim stopniu ośrodki pomocy społecznej osiągają skuteczność, koniecznym byłoby badanie jakości pracy. Przy ocenie efektywności działań analizuje się wielkość nakładów: tak zewnętrznych (finansowych), jak i wewnętrznych, czyli tych, jakie ponoszą zatrudniani w ośrodkach pracownicy. Ocena ta oparta jest w znacznej mierze na badaniach dotyczących organizacji pracy.[8] Innymi słowy: efektywność jest to zdolność systemu do perfekcyjnego wykorzystania dostępnych środków, a środki, o których mowa, wystarczają na zaspokojenie potrzeb na optymalnym poziomie.

[7] J. Karney, Człowiek i praca. Wybrane zagadnienia z psychologii i pedagogiki pracy, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 1998, s. 74.
[8] A. Olech, A. K. Sobczak, Jakość i organizacja pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Raport z badań. IRSS Warszawa 2011.

Skuteczność, zdaniem Olech i Sobczak, redukuje problem, czyli realizuje cele i powoduje, że zaistniała zmiana będzie widoczna.

Zdaniem Woźniaka (UAM), paradygmaty efektywności pracy socjalnej to:

- wykonanie **odpowiedniej** pracy,
- wykonanie pracy **przez właściwych ludzi dla właściwych ludzi,**
- wykonanie usługi **we właściwym czasie,**
- wykonanie pracy i niezbędnych czynności **niezwłocznie, skutecznie,** najszybciej od wystąpienia potrzeb.

Przekładając to na logikę planu pracy z klientem, planując indywidualny plan działań, należy odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

- Co w danej sytuacji należy zrobić? Jaki cel należy wyznaczyć?
- Kto i na czyją rzecz ma coś do wykonania? Jakich ludzi zaangażować do realizacji celu?
- Kiedy należy uruchomić działania, by miały sens i przyniosły skutek?
- Jakich narzędzi i metod użyć, by osiągnąć cel?

Dobrze zaplanowany proces socjalny powinien przynieść efekt w postaci realizacji celu, ale też, z punktu widzenia zarządzania procesem, pozytywnej oceny skuteczności, efektywności i jakości. Dla klienta pomocy społecznej najistotniejsza będzie *jakość* świadczonej usługi (pomocy). Definiujemy ją jako wartość społeczną wynikającą z satysfakcji materialnej i niematerialnej pracownika, uwarunkowanej kwalifikacjami i predyspozycjami do dobrej pracy, osiąganymi efektami, materialnymi i społecznymi warunkami środowiska pracy, dostosowanymi do danych standardów pracy.[9] Skupiając się na efektywności, nie powinno tracić się z oczu jakości, gdyż właśnie w tym wymiarze praca jest widoczna dla klientów. Organizacja pracy, jako system podlegający zarządzaniu, musi zapewnić najpierw jakość klientowi wewnętrznemu, aby ta mogła przełożyć się na jakość dostrzegalną i odczuwalną przez odbiorców. W celu oceny jakości pracy przez pracowników, posługujemy się takimi zmiennymi jak:

- Treść stanowiska pracy:
  - adekwatność zadań do możliwości pracownika,
  - zainteresowanie pracą, względnie niechęć wobec niej.
- Warunki bezpieczeństwa i higieny pracy, w tym:
  - czas pracy.
- Adekwatność płacy do wkładu pracy, w tym:
  - poczucie sprawiedliwości względnie niesprawiedliwości płac,
  - jakość i organizacja pracy.
- Zakres świadczeń socjalnych, w tym:

[9] H. Januszek, J. Sikora, *Socjologia pracy*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2000, s. 186.

- integracja z zakładem pracy,
- klimat organizacyjny,
- lojalność wobec przełożonych i współpracowników. [10]

Niniejsze opracowanie nie skupia się jednak na jakości, która jako ostateczna, odczuwalna na zewnątrz wartość pracy, buduje się na poziomach efektywności i jakości, powiązanych z klimatem organizacyjnym oraz wysokimi standardami etycznymi. Zapewne przyjdzie czas na badanie jakości pracy ośrodków pomocy społecznej, jednakże obecnie, na etapie kształtowania się nowego modelu, wydaje się koniecznym – rozpoczęcie analizy systemu od zbadania czynników efektywności.

1.4 Czynniki efektywności pracy socjalnej

Skuteczność i efektywność działań w każdej dziedzinie jest uwarunkowana wieloma czynnikami. W odniesieniu do pomocy społecznej, jednym z istotnych uwarunkowań są regulacje prawne. Należy pamiętać, że system prawny dotyczący pomocy społecznej w Polsce nie jest system jednolitym pod względem materialno- jak i formalnoprawnym [11]. Podstawą ustrojową szeroko rozumianej pomocy społecznej w Polsce jest Ustawa z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2009 r. Nr.175, poz.136). Akt ten doczekał się już wielu nowelizacji, jak również kilkunastu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, kwestionujących legalność niektórych paragrafów. Realizację ustawowych zapisów często utrudnia fakt, że doprecyzowanie ich na poziomie rozporządzeń jest niespójne z aktem ustawy a czasami wręcz uniemożliwia ich wykonanie. Znaczącą rolę w realizacji zadań pomocy społecznej odgrywają akty prawa miejscowego, w szczególności uchwały. Fakt, że niejednokrotnie z powodu braku ich zgodności z aktem ustawy, bywają przedmiotem rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów oraz sądów administracyjnych, potwierdza istnienie barier w efektywnej i skutecznej realizacji zadań pomocy społecznej na poziomie czynników prawnych. Ponadto, ośrodki pomocy społecznej wykonują liczne obowiązki wynikające z innych aktów prawych, takich jak:

- ustawa o świadczeniach rodzinnych,
- ustawa o dodatkach mieszkaniowych,
- ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- ustawa o zatrudnieniu socjalnym,
- ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- ustawa o wspieraniu rodziny oraz systemie pieczy zastępczej.

[10] A. Olech, A. K. Sobczak, op. cit., s. 2-3.
[11] B. Mazurkiewicz, Wybrane problemy funkcjonowania jednostek pomocy społecznej ze szczególnym uwzględnieniem pracy ośrodków pomocy społecznej: www.irss.and.pl/images/marcin/ekspertyzamazurkiewicz.pdf

Czynnikiem obniżającym efektywną realizację zadań, w kontekście warunków formalnoprawnych, jest przede wszystkim fakt, że każdy z wymienionych aktów wymaga stosowania innych procedur oraz kryteriów.

Mazurkiewicz, analizując funkcjonowanie jednostek pomocy społecznej, określił obszary zmian, które mogłyby w znaczący sposób wpłynąć na poprawę efektywności działań ośrodków pomocy społecznej. Według autora są to:

1. wyraźne rozgraniczenie kompetencji pomiędzy poszczególne jednostki szeroko rozumianej pomocy społecznej,
2. doprecyzowanie uprawnień organów kontroli i nadzoru,
3. uściślenie definicji ustawowych, w tym definicji dochodu,
4. wskazanie konkretnych przesłanek przyznawania świadczeń uznaniowych,
5. przyjęcie rozwiązań prawnych *wymuszających* na kliencie pomocy społecznej aktywną współpracę z pracownikiem socjalnym,
6. jednoznaczne przesądzenie i uporządkowanie kompetencji oraz wymogów podmiotowych w zakresie kształcenia pracowników socjalnych,
7. wprowadzenie procedur administracyjnych dostosowanych do wymogów specyfikacji przedmiotu.[12]

Czynniki prawne nie są jedynymi, które wpływają na efektywność i skuteczność działań w pomocy społecznej. Realizacja usług socjalnych powinna z założenia doprowadzić do aktywizacji klienta. W praktyce, instrumenty socjalne niejednokrotnie utrwalają w postawach klientów syndrom wyuczonej bezradności oraz uzależniają ich od otrzymywanych świadczeń. Istotnym kierunkiem zmian w pomocy społecznej jest zmiana form wsparcia proponowanego klientom – z pasywnych na aktywne.[13] Dla efektywności realizowanych zadań ważne jest współdziałanie z partnerami, jakimi są organizacje pozarządowe. Na terenie województwa zachodniopomorskiego, pomimo korzystnych rozwiązań prawnych, tylko 34 gminy zlecają realizację zadań organizacjom pozarządowym (na 114 gmin w województwie).

Współpraca na rzecz tworzenia systemowych rozwiązań, mających na celu wsparcie jak również aktywizację klienta pomocy społecznej, wymaga współdziałania pracowników socjalnych z wieloma innymi specjalistami, w tym szczególnie z:

- pedagogami szkolnymi,
- policjantami,
- mediatorami,
- kuratorami,
- przedstawicielami służby zdrowia itp.

[12] Tamże, s. 29.
[13] A. Mielczarek, Pomoc społeczna w Polsce – wyzwania współczesności, Praca socjalna nr 3/07, IRSS Warszawa 2007

W praktyce, model pracy socjalnej opartej o działania partnerskie, międzysektorowe, jak również o zasadę aktywizacji potencjału własnego klienta oraz pracy środowiskowej, pozostawia wiele do życzenia. Funkcjonują już Ośrodki wysoce innowacyjne, które etap biernego modelu mają już za sobą i obecnie nieustannie poszukują nowych rozwiązań w zakresie aktywizacji i integracji, lecz dotyczy to stosunkowo nielicznej grupy. Jest jeszcze bardzo wiele do zrobienia, by można było mówić o zmianie systemowej, która mogłaby przynieść spodziewane efekty.

Podstawowe paradygmaty skutecznej i efektywnej pracy socjalnej zawierają się w poniższym katalogu:

- empowerment – rozumiany jako metoda interwencji służącej wzmocnieniu kompetencji i przywracania jednostkom samosterowności;
- profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego oraz pracy socjalnej;
- traktowanie pracy socjalnej jako procesu wywoływania zmiany, wymagającego długiego okresu czasu, systematyczności i konsekwencji;
- konieczność opracowania strategii motywacyjnej w pracy socjalnej;
- nadanie odpowiedniej rangi aktywizacji środowiskowej;
- budowanie więzi lokalnych w ramach realizowanych programów pomocy społecznej;
- rozwijanie niepieniężnych form wsparcia;
- aktywny udział pracowników socjalnych w opracowywaniu regionalnych, lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.[14]

1.5 Z badań nad efektywnością

Poszukując czynników wpływających na efektywność pracy ośrodków pomocy społecznej, poddano analizie – oprócz literatury przedmiotu – także wyniki badania: „50 pytań do polskich pracowników socjalnych", przeprowadzonego przez Internet w 2007 roku, na grupie 1162 osób. Wyniki badań przedstawiają niezbyt optymistyczny obraz sektora:

- pracownicy socjalni wykonują swoją pracę w warunkach niezapewniających prywatności ich klientom,
- pracują pod słabym, nie wspierającym kierownictwem,
- pracownicy socjalni są nadmiernie obciążani obowiązkami, często ponad ustawowe regulacje,
- czują się ignorowani przez organy władzy i niedoceniani przez opinię publiczną,
- nie mają naukowego wsparcia,
- wynagrodzenie pracowników socjalnych należy do najniższych w kraju,
- są narażeni na syndrom wypalenia zawodowego,
- wykonują swoją pracę z dużym oddaniem i zaangażowaniem. [15]

[14] E. Trafiałek, O nowym modelu pracy socjalnej, Praca socjalna 3/2007, IRSS Warszawa, s. 14-15.
[15] W. M. J. Blok, Praca socjalna w Polsce: zawód niosący pomoc w potrzebie: http://sic.to/indexpl.php?page=1709

Powyższe oceny warunków pracy dotyczą okresu, w którym nie inwestowano w rozwój kadr pomocy społecznej, nie uruchamiano jeszcze systemu studiów, doradztwa czy superwizji. Był to czas przygotowania projektów systemowych, które z założenia miały dopiero dokonać przebudowy sfery pomocy społecznej z pasywnej na aktywną, korzystającą z nowoczesnego spektrum instrumentów integracji społecznej klientów. Póki co, badanie nie zostało powtórzone, choć interesującym byłoby zderzenie ocen – sprzed zmian systemowych oraz dokonanych obecnie, po pięciu latach poszukiwań i testowania nowego modelu pracy ośrodków pomocy społecznej jak i standardów pracy socjalnej.

W celu stworzenia modelu umożliwiającego określenie efektywności i skuteczności usług, należy opracować zbiór kryteriów uwzględniających następujące czynniki:

- ogóle cechy, odróżniające usługi od pozostałych rodzajów działalności,
- szczegółowe uwarunkowania świadczenia usług użyteczności publicznej,
- specyfikę poszczególnych rodzajów usług oraz instytucji świadczących usługi.

Opierając się na wynikach badań (Holstein-Beck, Bielecki, Pfohl, Skrzypek a także Price i Lawlesz), można określić następujące wymiary oraz kryteria oceny efektywności właściwe dla instytucji użyteczności publicznej:

- Wymiar techniczno-ekonomiczny, polegający na ocenie relacji pomiędzy efektami a nakładami wyrażonymi rzeczowo lub wartościowo. Wymiar ten obejmuje następujące grupy kryteriów:
    - rentowność usług,
    - wielkość świadczonych usług,
    - wydajność,
    - zaplecze techniczne.
- Wymiar prakseologiczny, polegający na ocenie, w jakim stopniu instytucja realizuje cele, dla których została powołana. Kryteria pozwalające przeprowadzić taką ocenę to:
    - realizacja założonych celów,
    - poziom świadczonych usług.
- Wymiar behawioralny, wyrażający poziom zaspokojenia indywidualnych potrzeb pracowników. Kryteria koniecznie przy ocenie tego wymiaru to:
    - poziom motywacji,
    - poziom organizacji.
- Wymiar instytucjonalny, pozwalający ustalić, jaki jest poziom ogólnego odbioru społecznego oraz jakie wsparcie instytucja otrzymuje z otoczenia. Kryteria umożliwiające taką ocenę to:
    - społeczny odbiór,
    - wsparcie zewnętrzne.
- Wymiar systemowy, polegający na ocenie zdolności instytucji do przetrwania i rozwoju. Kryteria konieczne do zastosowania przy tym wymiarze to:
    - rozwój organizacji,

- sprawność systemu zarządzania.[16]

Podsumowując, ocena efektywności i skuteczności usług użyteczności publicznej, do których niewątpliwie zalicza się praca socjalna, wymaga budowy modelu oceny, dostosowanego do jej specyfiki. Model ten powinien składać się z trzech płaszczyzn oceny:

1. powinna obejmować ogólne wymiary oceny efektywności organizacyjnej,
2. powinna zawierać kryteria umożliwiające właściwą ocenę,
3. powinna tworzyć szczegółowe kryteria odnoszące się do analizowanych rodzajów usług.

W ocenie tej istotne są zarówno kryteria ilościowe jaki i opisowe.[17]

Badanie efektywności pracy ośrodków pomocy społecznej w opinii ich pracowników, obarczone jest z góry jednostronnością oceny i wysokim poziomem subiektywizmu respondentów, jako strony zainteresowanej pracą w systemie. Badanie to może jednak mieć sens, gdy zostanie uzupełnione o co najmniej jeden moduł – ocenę klientów i organizatorów systemu, opartą na szczegółowych kryteriach usług socjalnych. Jednowymiarowość badań może posłużyć do opisu najistotniejszych problemów systemu pomocy społecznej, jednak nie przyczyni się do modelowania jego zmian i wytyczania kierunków rozwoju.

Iwona Klimowicz,
Doradca ds. aktywnej integracji
ROPS UMWZ Szczecin

2. METODOLOGIA BADANIA I PRÓBA BADAWCZA

Badanie „Czynniki warunkujące efektywność działań ośrodków pomocy społecznej w opinii ich pracowników" z założenia miało charakter jakościowy oraz ilościowy. W koncepcji badania - pierwszy etap miał obejmować przeprowadzenie 50 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI - Individual in-Depth Interview) z pracownikami OPS-ów. Zebrany tą drogą materiał miał posłużyć do budowy kwestionariusza ankiety, czyli stanowić podstawę semantyczną i zakresową do badań ilościowych. Ostatecznie, zamknięto pierwszy etap już po dwunastu wywiadach, gdyż uzyskany materiał okazał się na tyle spójny i jednoznaczny, że można było przystąpić na jego podstawie do budowy ankiety.

Wywiady przeprowadzone w czterech ośrodkach pomocy społecznej (dwóch w Szczecinie oraz po jednym w Policach i Dobrej)[18] pozwoliły określić katalog czynników wpływających

[16] E. Trafiałek, op.cit., s. 159-160.
[17] B. Ziębicki, op. cit, s. 163.

na efektywność działań tych ośrodków. Wiedza, uzyskana na podstawie wypowiedzi respondentów, pozwoliła pogrupować wskazane czynniki na trzy zbiory:

- czynniki psychologiczne,

- czynniki organizacyjne,

- czynniki proceduralne (formalno – prawne).

Zamieszczona poniżej tabela nr 2. przedstawia wymienione wyżej zbiory czynników przekształcone na odpowiadające im trzy grypy pytań ankietowych.

Tabela 2. Pytania ankietowe

GRUPY PYTAŃ ANKIETOWYCH – WEDŁUG CZYNNIKÓW:		
PSYCHOLOGICZNYCH	**ORGANIZACYJNYCH**	**PROCEDURALNYCH**
Pytanie 25. Jak bardzo cechy, 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.	**Pytanie 12.** Jak ocenia Pani/Pan w miejscu pracy: a. warunki lokalowe b. jakość sprzętu biurowego c. ilość sprzętu biurowego	**Pytanie 3.** Jak ocenia Pani/Pan ogólnie dokumenty niezbędne do realizacji zadań związanych z wykonywaniem codziennej pracy pracownika socjalnego?
Pytanie 28. Z którymi określeniami Pani/Pan się zgadza (wielokrotnego wyboru): a. „Pracuję tu, bo chcę” b. „Pracuję tu, bo nie mam innego wyjścia” c. „Traktuję swoją pracę jako rodzaj misji” d. „Trafiłam(em) tu z przypadku, ale nie jest tak źle, więc pracuję” e. „Nie lubię swojej pracy, ale boję się zmiany pracy”	**Pytanie 13.** Jak ocenia Pani/Pan swoje relacje ze współpracownikami?	**Pytanie 4.** Który z wymienionych dokumentów sprawia najwięcej problemów?
Pytanie 29. Czy według Pana/Pani wynagrodzenie, jakie otrzymuje Pan Pani za wykonywaną pracę jest satysfakcjonujące?	**Pytanie 14.** W jakim stopniu wpływa to na efektywność Pana/Pani pracy z klientem?	**Pytanie 5.** Jak ocenia Pani/Pan obecne procedury z ustawy o pomocy społecznej w aspekcie efektywności pracy z klientem?
Pytanie 30. Czy Pana(i) zdaniem pracownicy ośrodka cieszą się wysokim prestiżem w oczach swoich klientów?	**Pytanie 15**. [FILTRUJĄCE] Czy na swoim stanowisku pracy pozostaje Pan/Pani w relacji zarówno z	**Pytanie 6.** Który z elementów tej ustawy sprawia największą trudność?

[18] W sumie przeprowadzono w nich: 4 wywiady z dyrektorami/kierownikami OPS, 4 wywiady z pracownikami socjalnymi (ze stażem pracy 1 - 5 lat) oraz 4 wywiady z pracownikami socjalnymi (ze stażem pracy powyżej 15 lat).

a. Zdecydowanie tak b. Raczej tak c. Raczej nie d. Zdecydowanie nie	podwładnymi i przełozonymi, czy jedynie z podwładnymi lub przełozonymi? a. z podwładnymi i przełozonymi b. tylko z podwładnymi – przejście do 17 c. tylko z przełożonymi	
Pytanie 31. Proszę ocenić o ile procent wzrosłaby efektywność pracy z klientem, gdyby poprawiono wizerunek pracowników ośrodka pomocy społecznej?	**Pytanie 16.** Jak ocenia Pani/Pan swoje relacje z przełożonymi?	**Pytanie 7.** Jak ocenia Pani/Pan obecne procedury z Kodeks Postępowania Administracyjnego w aspekcie efektywności pracy z klientem?
Pytanie 32. Co Pani/Pana zdaniem można by zrobić, aby poprawić wizerunek pracownika socjalnego i OPS?	**Pytanie 17.** Jak ocenia Pani/Pan swoje relacje z podwładnymi?	**Pytanie 8.** Który z elementów KPA sprawia największa trudność?
	Pytanie 18. W jakim stopniu wpływa to na efektywność Pana/Pani pracy z klientem?	**Pytanie 9.** Jak ocenia Pani/Pan obecne procedury z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie w aspekcie efektywności pracy z klientem?
	Pytanie 19. Jak ocenia Pani/Pan przepływ informacji między przełożonymi i podwładnymi? (komunikacja pionowa)	**Pytanie 10.** Który z elementów tej ustawy sprawia największa trudność?
	Pytanie 20. Jak ocenia Pani/Pan przepływ informacji między osobami na tych samych stanowiskach? (komunikacja pozioma)	**Pytanie 11.** Jak ocenia Pani/Pan przejrzystość / jasność przepisów prawnych regulujących pracę pracownika OPS z klientem?
	Pytanie 21. Jak ocenia Pani/Pan przepływ informacji między pracownikami OPS i klientami?	
	Pytanie 26. Ilu klientów w ośrodku, w którym Pani/Pan pracuje przypada na jednego pracownika?	
	Pytanie 27. Jaka Pani/Pana zdaniem powinna być optymalna liczba klientów przypadająca na jednego pracownika?	
	Pytanie 33. Jak ocenia Pani/Pan obecną współpraca z: (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)	
POZOSTAŁE PYTANIA		
Pytanie 1. Jakie stanowisko zajmuje Pani/Pan w ośrodku pomocy społecznej? a. Dyrektor/kierownik b. Pracownik socjalny ze stażem pracy 1-5 lat c. Pracownik socjalny ze stażem pracy powyżej 15 lat (lub osoba z najwyższym stażem w przypadku braku odpowiedniej osoby)		
Pytanie 2. W jakiego typu ośrodku Pan/Pani pracuje ośrodku Pani/Pan pracuje? a. MOPR b. MOPS c. GOPS d. MGOPS		

e. OPS
Pytanie 22. Czy uczestniczył Pan w szkoleniach organizowanych przez ROPS od 2009 roku? *a. Tak* *b. Nie – przejść do pytania 24*
Pytanie 23. Na ile uczestnictwo w szkoleniach zwiększyło efektywność Pani/Pana pracy w OPS?
Pytanie 24. Współpraca, z jakimi specjalistami przyczynia się w największym stopniu do zwiększenia efektywności Pana(i) pracy z klientem? (proszę podać maksymalnie dwa przykłady) a.…… b.……
Pytanie 34. Jaki jest Pana/Pani staż pracy? a. staż pracy w ogóle b. staż pracy z pomocy społecznej
Pytanie 35 Płeć: a. kobieta b. mężczyzna
Pytanie 36. Wiek respondenta: a. do 24 b. 25-29 c. 30-34 d. 35-39 e. 40-44 f. 45-49 g. 50-54 h. 55-59 i. powyżej 60

Badanie ilościowe zrealizowano techniką CATI, czyli wywiadu telefonicznego wspomaganego komputerowo (*ang. Computer Assisted Telephone Interviewing*).[19] Należy podkreślić, że wykorzystanie techniki polegającej na telefonicznej rozmowie ankieterów z osobami badanymi, wymaga specyficznej konstrukcji zastosowanego kwestionariusza ankiety. Doświadczenie badawcze wskazuje, że prowadzenie zbyt długiego wywiadu telefonicznego nie jest wskazane, gdyż powoduje zwykle charakterystyczne zniecierpliwienie osób badanych, a to z kolei rzutuje na wiarygodność udzielanych odpowiedzi. Z tego powodu, w przypadku połowy pytań ankiety[20] posłużono się zestandaryzowaną sześciostopniową skalą, przy pomocy której respondenci udzielali odpowiedzi na zadawane pytania. Dzięki temu czas trwania wywiadu został znacznie skrócony (średnio trwał 17 minut) i nie stanowił zbyt dużego obciążenia dla odpowiadających.

[19] Jest to technika badawcza polegająca na rozmowie telefonicznej ankieterów z respondentami, w której wykorzystują oni ustrukturalizowane narzędzie badawcze - kwestionariusz ankiety.
[20] Cała ankieta składała się z 33 pytań + 3 pytania metryczki.

2.1 Charakterystyka próby badawczej

Badania zrealizowano na grupie 318 pracowników socjalnych oraz dyrektorów/kierowników ośrodków pomocy społecznej. Listę typów ośrodków, wraz z liczbą osób poddanych badaniu, przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Liczba badanych w podziale na ośrodki pomocy społecznej

Rodzaj ośrodka	Liczba badanych	%
MOPR (Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie)	10	3,1
MOPS (Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej)	33	10,4
GOPS (Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej)	123	38,7
MGOPS (Miejsko - Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej)	73	23
OPS (Ośrodek Pomocy Społecznej)	79	24,8
Ogółem	**318**	**100**

Chociaż tytuł badania brzmi „Czynniki warunkujące efektywność działań ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników", to zaadresowano je do dwóch kategorii pracowników: dyrektorów/kierowników oraz pracowników socjalnych. Obie grupy respondentów dobrano w sposób kwotowy, posługując się danymi dotyczącymi ogólnej liczby dyrektorów/kierowników oraz pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS-ach na terenie województwa zachodniopomorskiego. Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) z 2011 roku[21], liczba osób zatrudnionych w OPS-ach wynosiła:

- na stanowiskach kierowniczych 143, co stanowi 13,4% merytorycznych pracowników pomocy społecznej;
- na stanowisku pracownika socjalnego – 924, to jest 86,6% pracowników merytorycznych.

Łącznie stanowi to 1067 osób[22], obok pracowników administracyjnych i obsługowych, zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej w całym województwie zachodniopomorskim.

Na podstawie powyższych danych dokonano proporcjonalnego, kwotowego doboru próby badawczej. Ostatecznie, w badaniu wzięło udział 318 pracowników ze 112 ośrodków pomocy społecznej[23] z terenu województwa, w tym:

- 50 dyrektorów/kierowników (15,7% ogółu badanych)

[21] http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/raporty-i-statystyki/statystyki-pomocy-spolecznej/

[22] Liczba wszystkich osób zatrudnionych w OPS-ach na terenie województwa zachodniopomorskiego wynosi 2738.

[23] W jednym ośrodku nie przeprowadzono żadnego wywiadu z powodów technicznych, a jeden ośrodek odmówił udzielenia wywiadu.

- 268 pracowników socjalnych (84,3% ogółu badanych).

Celem zastosowanego podziału było uzyskanie opinii na temat czynników wpływających na efektywność pracy OPS-ów, zarówno od kadry kierowniczej jak i pracowników socjalnych.

Grupę pracowników socjalnych postanowiono dobrać także według innego kryterium, jakim jest staż pracy. Ostatecznie, wyłoniono:

- pracowników z krótkim stażem pracy w zawodzie (1-5 lat),
- pracowników z długim stażem (powyżej 10 lat).

Przewidywano bowiem, że odpowiedzi w wielu kwestiach dotyczących warunków pracy i czynników efektywności, mogą zależeć między innymi od liczby lat pracy w zawodzie, co warto wykorzystać do ewentualnej analizy porównawczej problemu. Najbardziej interesujące wydawały się dwie grupy zawodowe – początkująca oraz najbardziej doświadczona. Liczebność planowanych do badania grup przedstawiała się następująco:

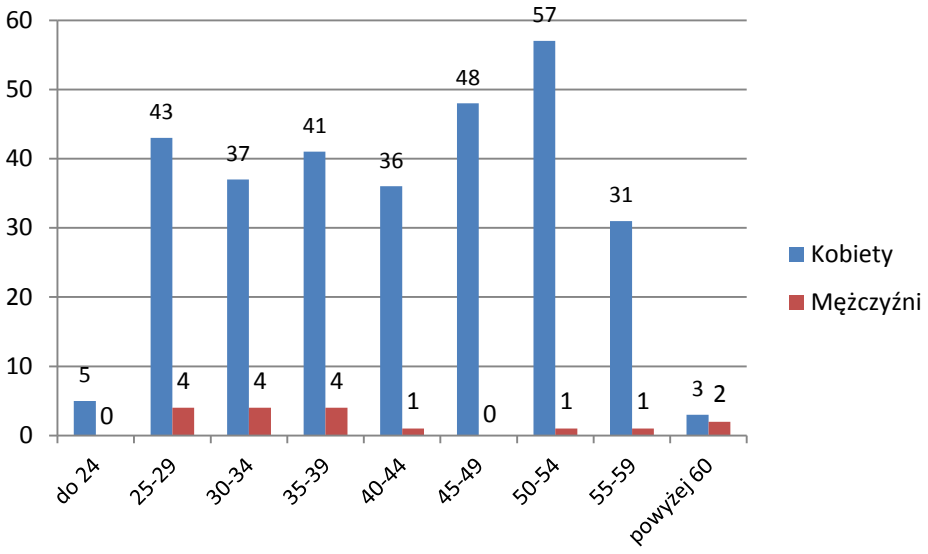
- 98 pracowników socjalnych ze stażem pracy 1-5 lat (30,8% ogółu badanych),
- 156 pracowników socjalnych ze stażem pracy powyżej 10 lat (49,1% ogółu badanych).[24]

W badaniu udział wzięło 301 kobiet i 17 mężczyzn w różnym wieku. Proporcje zatrudnienia kobiet i mężczyzn w grupie badanej odzwierciedlają ogólny stan zatrudnienia w systemie pomocy społecznej. Jest to grupa zawodowa o wysokim stopniu feminizacji.

[24] Do żadnej z powyższych grup nie włączono 14 (4,4%) pracowników socjalnych, którzy wzięli udział w badaniu, ale ich staż wynosił 6-10 lat. Sytuacja ta wymaga pewnego wyjaśnienia. W pierwotnym zamierzeniu badawczym „długi staż pracy" dotyczył osób, które przepracowały w pomocy społecznej powyżej 15 lat. W trakcie realizacji badań okazało się, że w niektórych OPS-ach z różnych przyczyn (wyjścia w teren, zwolnienia lekarskie, nawał pracy) nie udało się przeprowadzić wywiadów z pracownikami o takim stażu. W takich przypadkach przeprowadzano wywiady z osobami z najdłuższym stażem, ale poniżej 15 lat pracy. Liczba takich wywiadów była stosunkowo duża. W sumie przeprowadzono ich 51 - 37 z osobami ze stażem 11-15 lat oraz 14 z osobami ze stażem 6-10 lat. Posiadając 51 wywiadów z osobami nie mieszczącymi się w zakładanych pierwotnie przedziałach stażowych (1-5 i powyżej 15 lat), postanowiono obniżyć liczbę lat kwalifikującą pracowników socjalnych do grupy osób z „długim stażem pracy" z 16 do 11. W ten sposób wśród pracowników z „długim stażem pracy" znaleźli się wszyscy badani, którzy przepracowali w pomocy społecznej więcej niż 10 lat, a nie - jak pierwotnie zakładano – 15 lat. Pozostałych 14 pracowników, których staż wynosił od 6 do 10 lat postanowiono nie uwzględniać w zestawieniach raportu wszędzie tam, gdzie porównuje się ze sobą pracowników z krótkim i długim stażem pracy. Będą oni natomiast uwzględniani we wszystkich zbiorczych zestawieniach raportu.

.

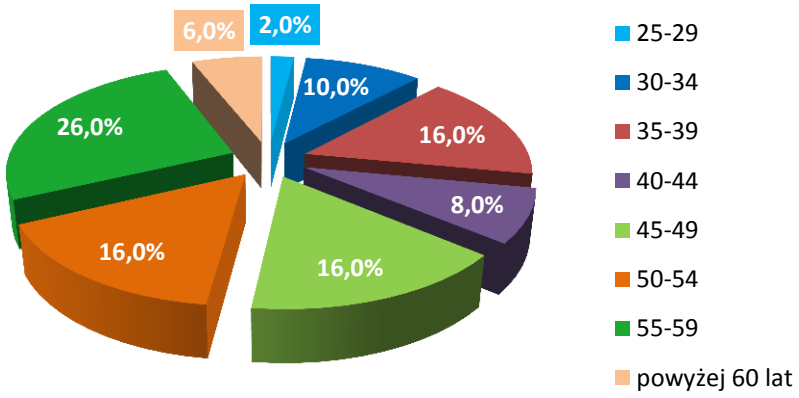
Wykres 1. Liczba respondentów w podziale na kategorie wiekowe i płeć (N=318)



Próba kadry kierowniczej odzwierciedla ogólną dysproporcję płci w sferze pomocy społecznej, jak i w grupie kadry kierowniczej: 84% kobiet i 16% mężczyzn.

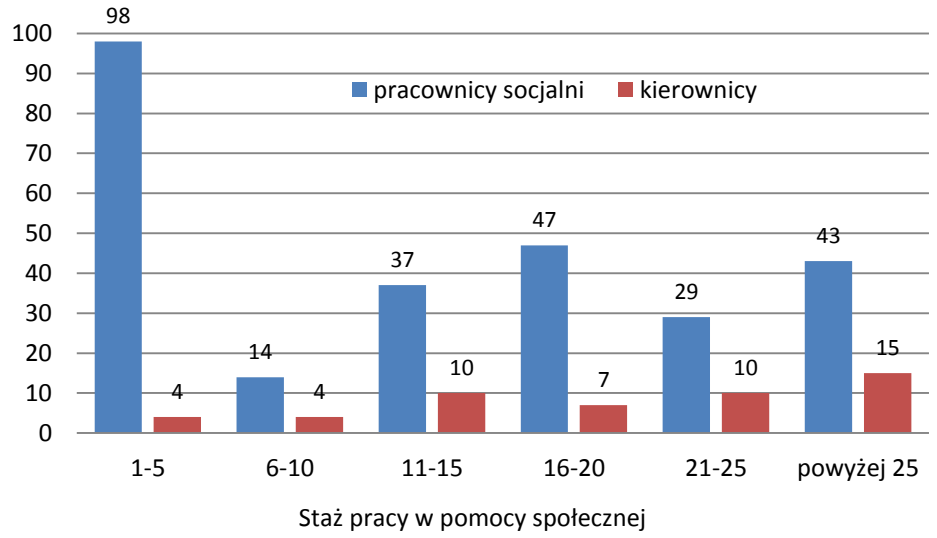
Poniższy wykres obrazuje zróżnicowanie całej kadry kierowniczej według wieku.

Wykres 2. Odsetek kierowników według kategorii wiekowych (n=50)



Staż pracy poszczególnych osób z próby badanej, z uwzględnieniem zajmowanego stanowiska, przedstawia się następująco:

Wykres 3. Kierownicy i pracownicy socjalni – wg stażu pracy (N=318)*



Interpretując wykres należy pamiętać, że pracownicy socjalni byli dobierani do badania w sposób celowy (według krótkiego i długiego stażu pracy), dlatego ich liczba w poszczególnych przedziałach nie jest reprezentatywna dla ogólnej liczby pracowników socjalnych zatrudnionych w OPS-ach w województwie zachodniopomorskim. Inaczej jest w przypadku kierowników. Przy ich doborze nie kierowano się stażem pracy, dlatego ich liczbę w poszczególnych przedziałach można uznać za reprezentatywną dla ogólnej liczby kierowników zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej. Z dużym prawdopodobieństwem można więc wnioskować, iż w zachodniopomorskich OPS-ach zatrudnionych jest (w ujęciu procentowym):

- 8% kierowników ze stażem do 10 lat
- 20% kierowników ze stażem 11-15 lat
- 14% kierowników ze stażem 16-20 lat
- 20% kierowników ze stażem 21-25 lat
- 30% kierowników ze stażem powyżej 25 lat.

Dane te potwierdzają ogólną prawidłowość – im dłuższy jest staż pracy (a co za tym idzie - większe doświadczenie), tym większe szanse na objęcie stanowiska kierownika.

2.2 Uwagi końcowe

W trakcie przeprowadzania badania ankietowego napotykano na trudności organizacyjne, techniczne i psychologiczne. Część pracowników wyrażała obawy przed wzięciem udziału w badaniu. Do najważniejszych zidentyfikowanych barier należały:

- wielu respondentów nie miało zaufania do formy w jakiej przeprowadzano badanie (ankieta telefoniczna), a ośmiu z nich nie wyraziło zgody na udział,
- badanie przeprowadzone było w godzinach pracy respondentów, zdarzały się sytuacje, w których wylosowani pracownicy obsługiwali klientów i trudno było wyznaczyć jednoznaczny termin swobodnej rozmowy, co powodowało częste przekładanie terminu wywiadu,
- część respondentów była niedostępna w czasie przeprowadzania badania (była w terenie, przebywała na zwolnieniu lekarskim lub oddelegowana była do innych obowiązków – badanie realizowano w tzw. "gorącym okresie" na przełomie listopada i grudnia),
- pojawiały się trudności techniczne w dodzwonieniu się do mniejszych ośrodków pomocy społecznej, ze względu na fakt, że jednostki te dysponują tylko jednym numerem telefonu. W takich jednostkach ankieterzy starali się przeprowadzać wywiady fragmentarycznie, w pewnych odstępach czasu, aby nie blokować telefonu interesantom.

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,

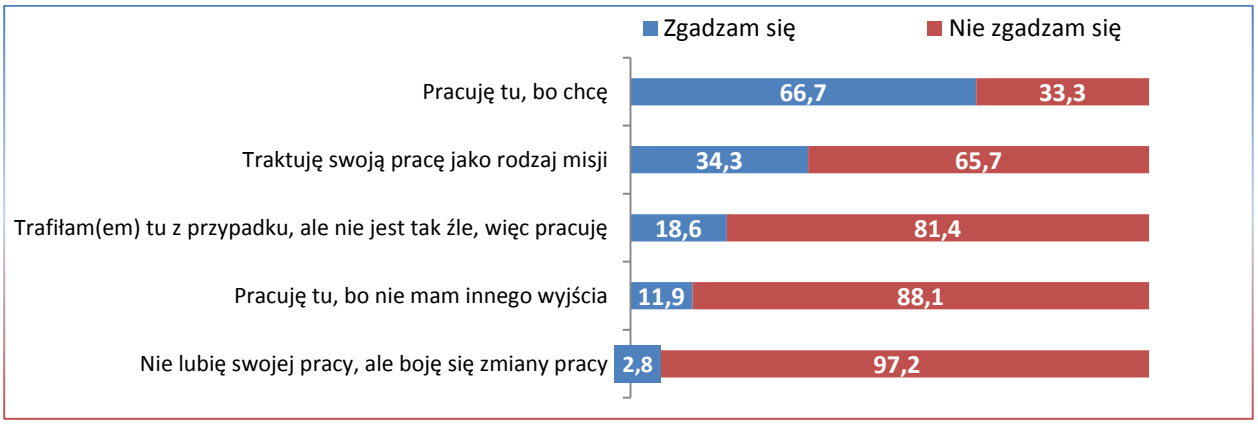
- odczuwany prestiż z wykonywania zawodu pracownika socjalnego,

- 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 4.

Wykres 4. 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.[25] 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.

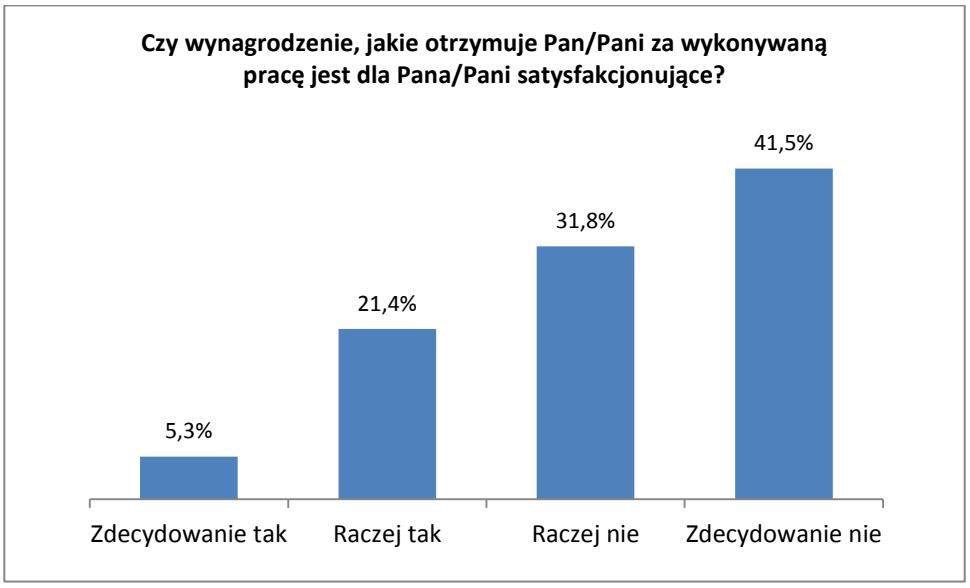
[25] O roli misji jako narzędziu motywacji szukaj w: Mark Gottfredson, Andrzej Łokaj, *"Misja – stare, nowe narzędzie motywacji",* Harvard Business Review Polska nr 84, luty 2010. (http://www.hbrp.pl/magazyn/archiwum.php?nr=84)

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

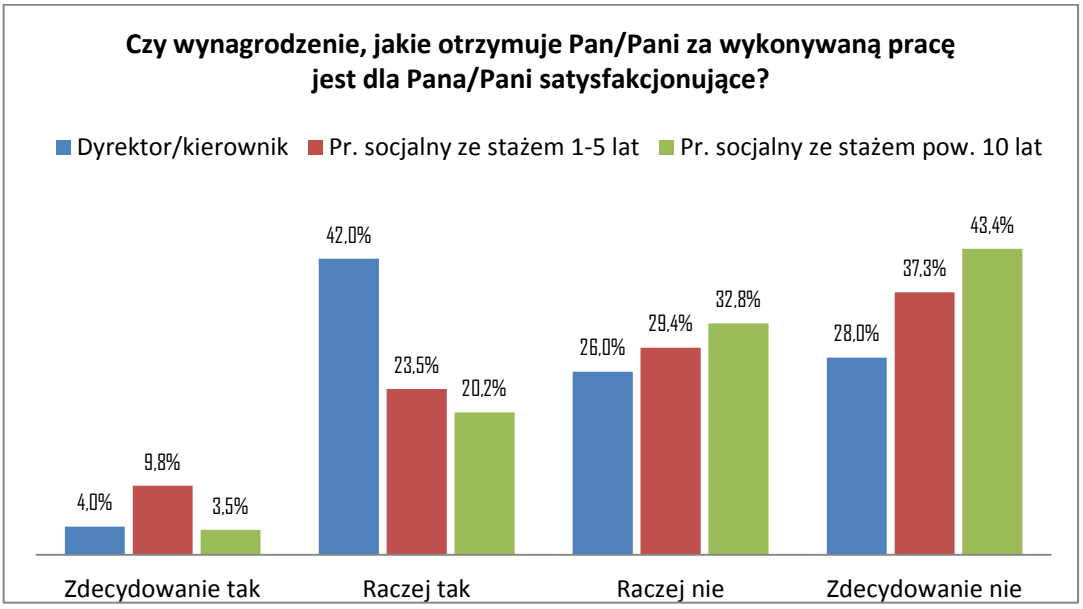
Odsetek osób deklarujących pozytywny stosunek do swojej pracy należy uznać za wysoki, gdy weźmiemy pod uwagę rozkład odpowiedzi na pytanie dotyczące satysfakcji pracowników OPS z otrzymywanego wynagrodzenia. Okazuje się, że zdecydowana większość ogółu badanych (73,3%) jest w mniejszym lub większym stopniu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

Wykres 5. 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 6.

Wykres 6. 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 7. Prestiż pracowników socjalnych (N=318)

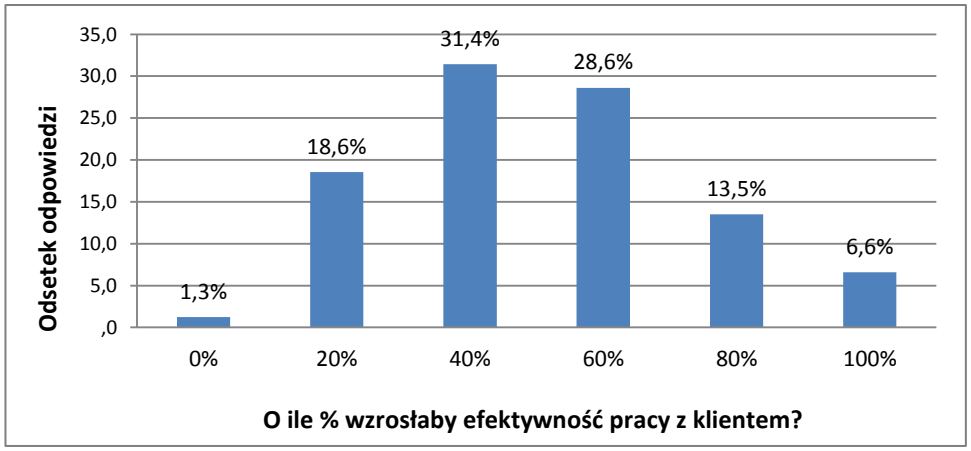
Analiza odpowiedzi na to samo pytanie, przy uwzględnieniu podziału na kadrę kierowniczą i pracowników socjalnych wykazała, że o ile opinie tych drugich nie odbiegają zbytnio od przedstawionych powyżej, o tyle w przypadku kadry wystąpiła pewna różnica – 44,0% spośród nich, pytanych „czy pracownicy socjalni 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 8. [26]

[26] 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 8. 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 9.

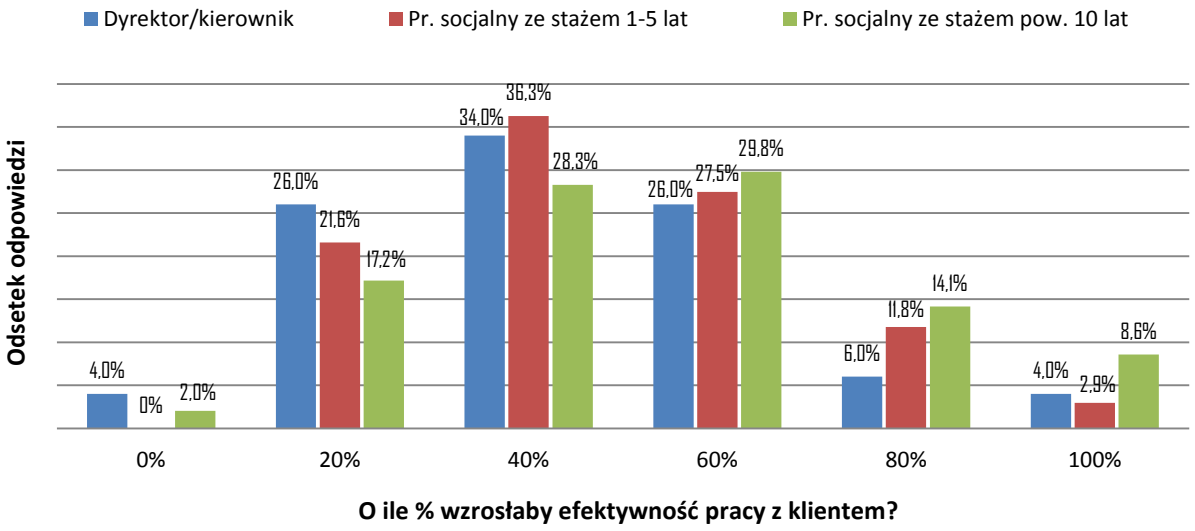
Wykres 9. Procentowy szacunek wzrostu efektywności pracy socjalnej w sytuacji poprawy wizerunku zawodu (N=318)



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 10. pokazuje szczegółową strukturę odpowiedzi na omawiane pytanie.

Wykres 10. 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 3.

Tabela 3. 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 3.) uzyskały stosunkowo nieliczny procent wskazań.

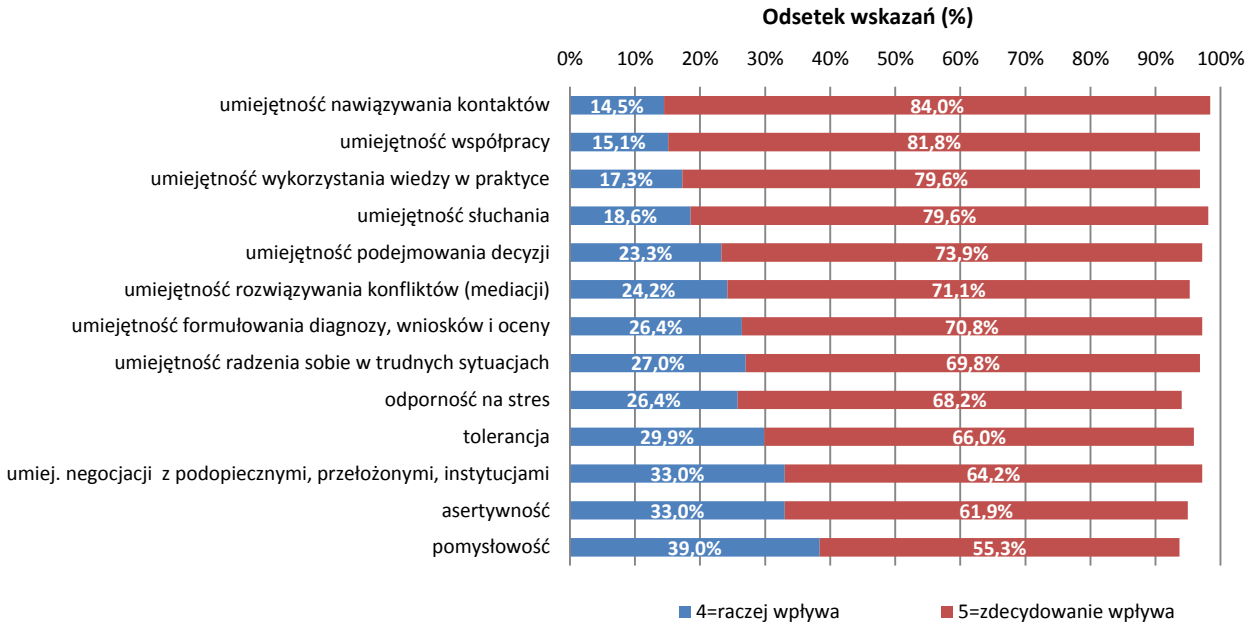
3.1.4 Kompetencje społeczne pracowników i efektywność działań OPS

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.[27] Choć w pytaniu posłużono się skalą ocen, to już sam dobór cech

[27] 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*

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 11.

Wykres 11. Umiejętności i cechy wpływające na efektywną realizację zadań w ośrodkach (N=318)[28]



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:

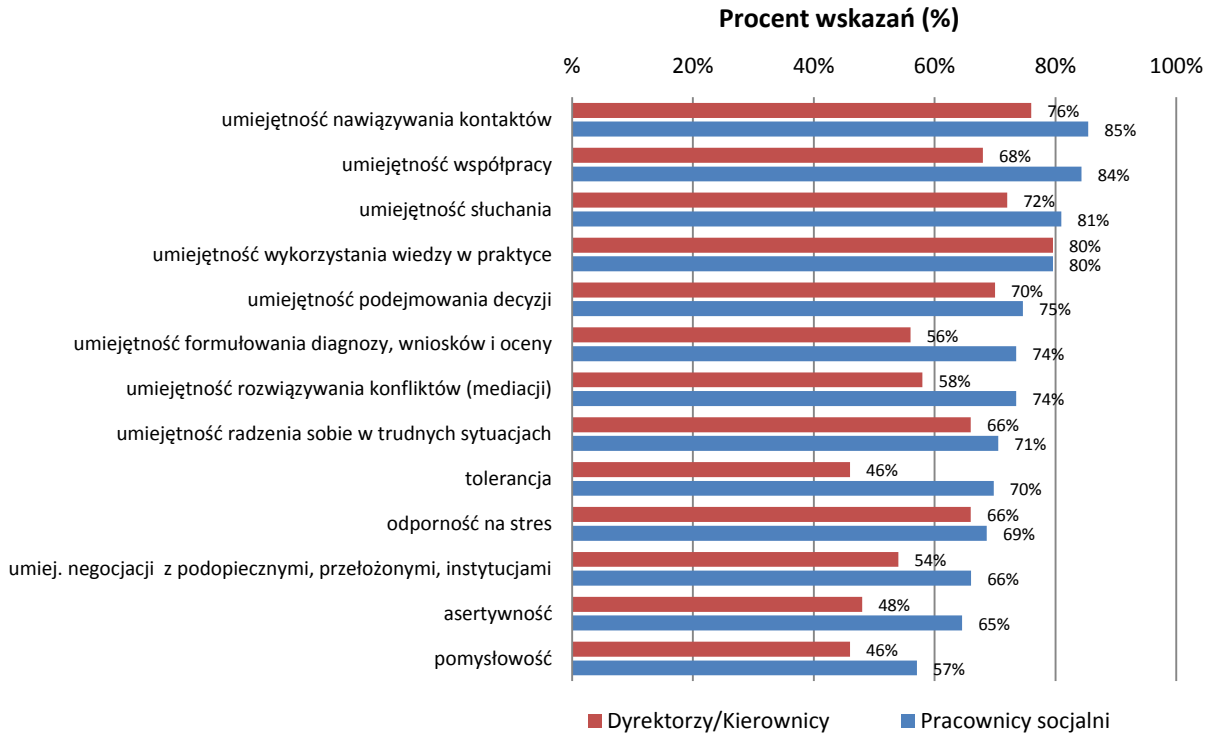
- umiejętność nawiązywania kontaktów (84,0% wskazań),
- umiejętność współpracy (82%),
- umiejętność wykorzystania wiedzy w praktyce (80%),
- umiejętność słuchania (80%).

1=zdecydowanie nie wpływa, 2=raczej nie wpływa, 3=te cechy nie mają znaczenia, 4=raczej wpływa, 5=zdecydowanie wpływa).

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

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 12. 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.[29] 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.

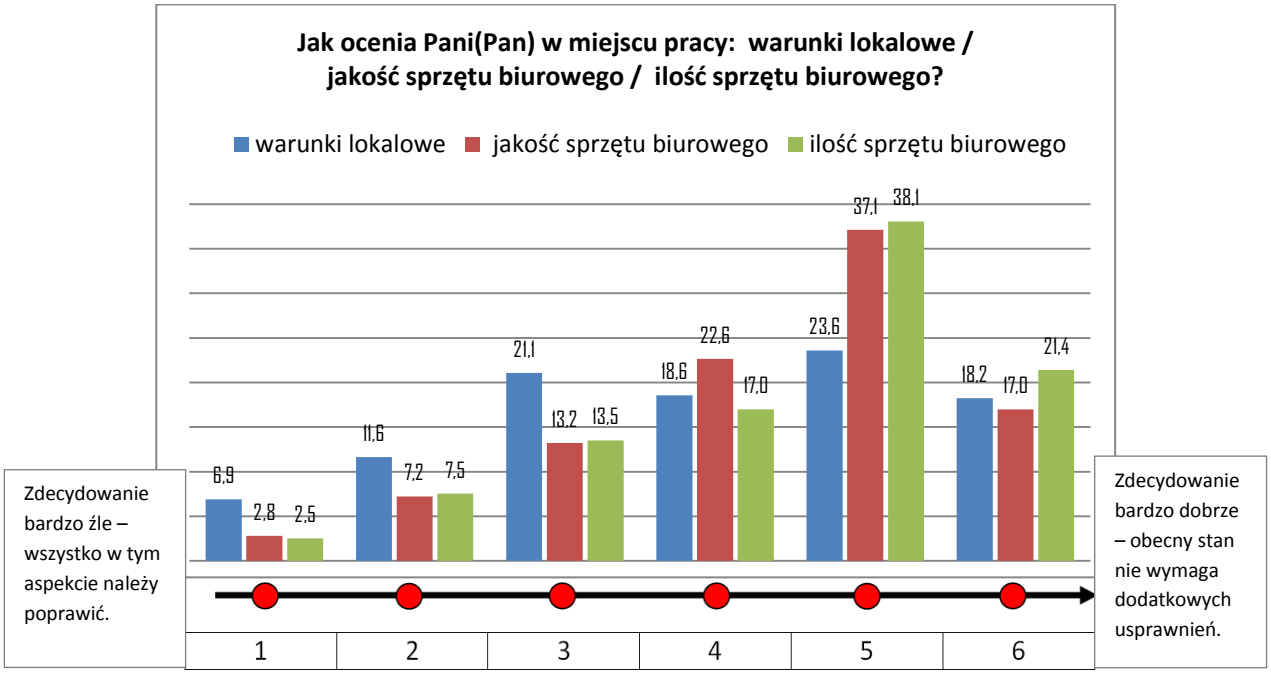
Należy od razu zaznaczyć, że w przypadku pytań, w których posłużono się skalą ocen, przyjęto założenie, że im wyżej oceniany jest dany aspekt funkcjonowania organizacji, tym lepiej wpływa on na efektywność realizacji zadań. Zależność ta działa oczywiście w drugą stronę – im niższa jest ocena jakiegoś 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 13. przedstawia procentowy rozkład odpowiedzi na to pytanie w odniesieniu do wszystkich trzech wymienionych wyżej aspektów pracy.

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

Wykres 13. 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 4.

Tabela 4. Średnie oceny warunków lokalowych i sprzętu biurowego (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)

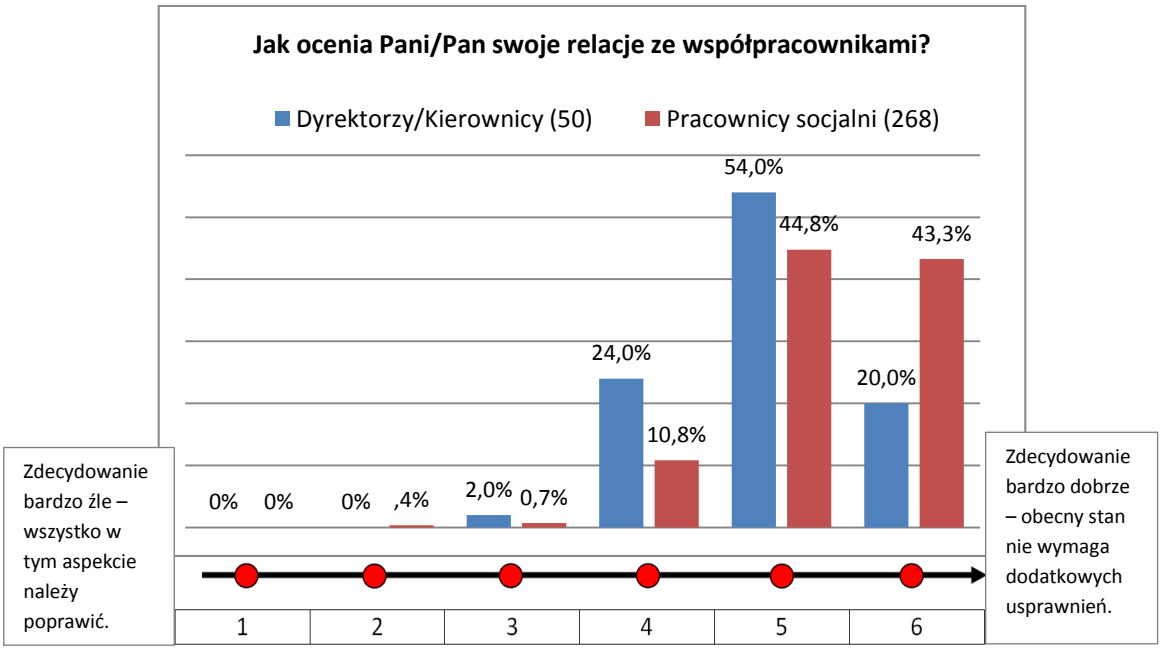
Oceniany aspekt	Dyrektorzy/ Kierownicy	Pracownicy socjalni z krótkim stażem pracy	Pracownicy socjalni z długim stażem pracy
	średnia ocena		
warunki lokalowe	3,8	4,0	4,0
ilość sprzętu biurowego	4,7	4,4	4,4
jakość sprzętu biurowego	4,5	4,5	4,2

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 wykresie 14.

Wykres 14. Ocena relacji ze współpracownikami (N=318) *



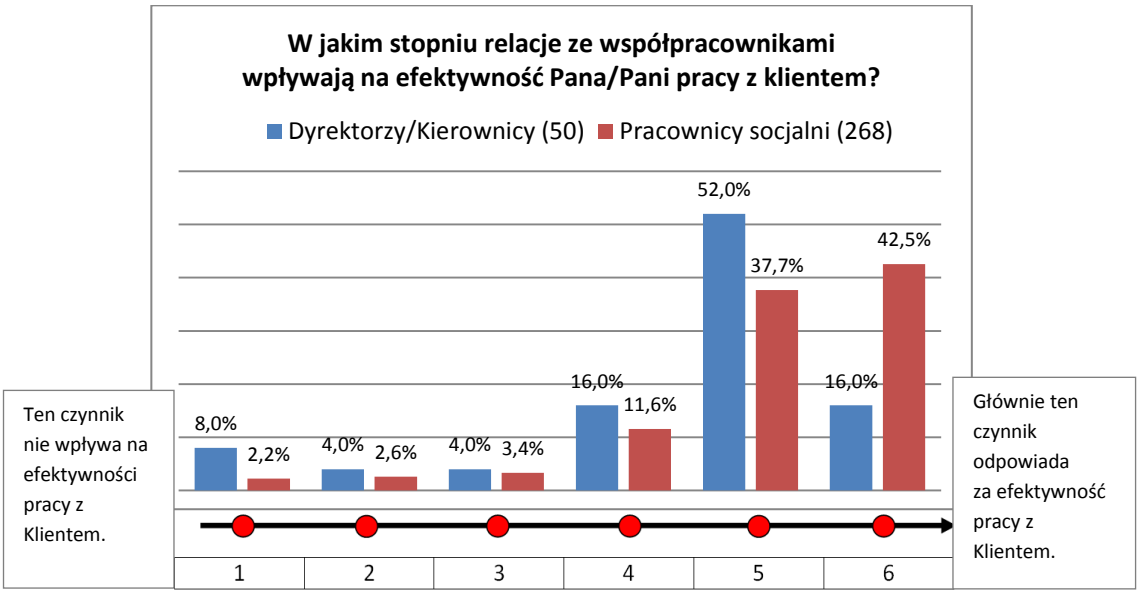
* Zamieszczone na wykresie liczby (50) i (268) oznaczają nominalną liczbę badanych dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych.

W podobny sposób przedstawia się rozkład odpowiedzi w pytaniu dotyczącym wpływu relacji ze współpracownikami na efektywność pracy z klientem.[30] Zdecydowana większość pracowników OPS uznała, że relacje te silnie wpływają na efektywność ich pracy z klientem. Tak jak w pytaniu

[30] 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 współpracownikami na efektywnosc pracy z klientem skierowano także do nich.

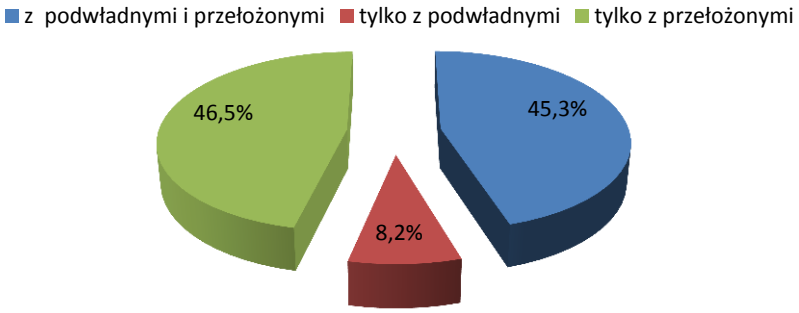
poprzednim, większość pracowników socjalnych (80,2%) i dyrektorów/kierowników (68%) oceniła ten wpływ na 5 i 6, a średnia ocen wyniosła odpowiednio 5,1 i 4,5. Najprawdopodobniej wysoka ocena analizowanego wpływu wynika z faktu, iż sprawna obsługa klienta wymaga współpracy większej liczby pracowników i od jakości tej współpracy zależy w dużym stopniu efektywność obsługi klientów. Procentowy rozkład wszystkich ocen dotyczących wpływu relacji ze współpracownikami na efektywność pracy z klientem przedstawia wykres 15.

Wykres 15. Ocena wpływu relacji ze współpracownikami na efektywność pracy z klientem (N=318)



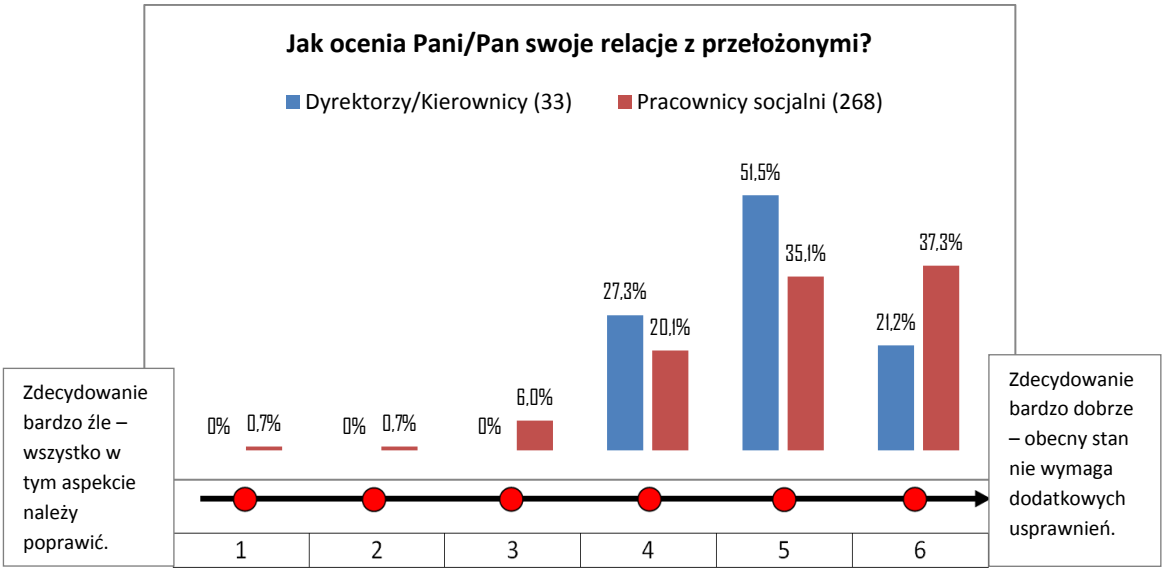
Wszystkich badanych pracowników OPS poproszono o ocenę ich relacji ze współpracownikami z uwzględnieniem ich podziału na podwładnych i przełożonych. Podział ten nie zawsze pokrywa się jednak z prostym podziałem na dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych, bowiem struktura wielu ośrodków pomocy 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 16.

Wykres 16. Odesetek 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 14., na którym nie dzielono pracowników OPS na podwładnych i przełożonych. Zamieszczony poniżej wykres 17. przedstawia oceny relacji z przełożonymi, z uwzględnieniem opisywanego podziału.

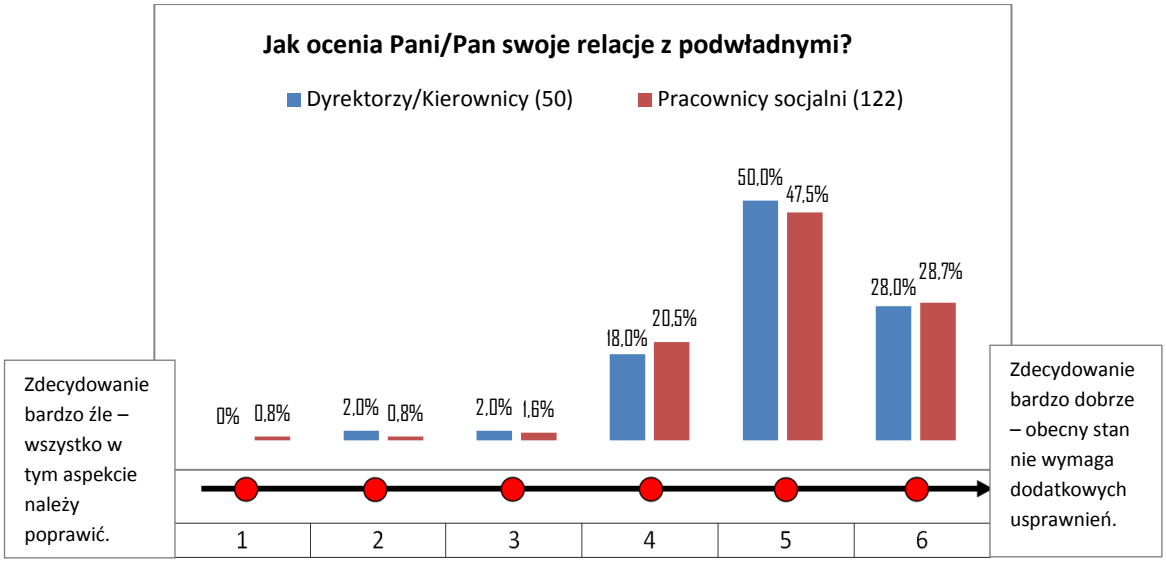
Wykres 17. Ocena relacji z przełożonymi wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych



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 18.

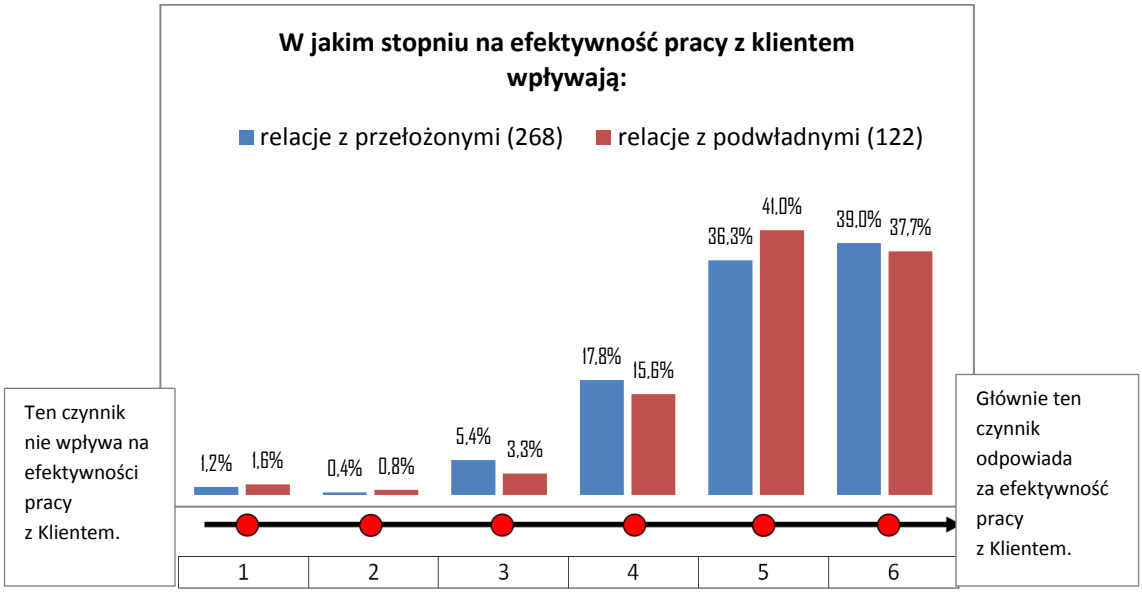
Wykres 18. Ocena relacji z podwładnymi wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych



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 19.

Wykres 19. 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.

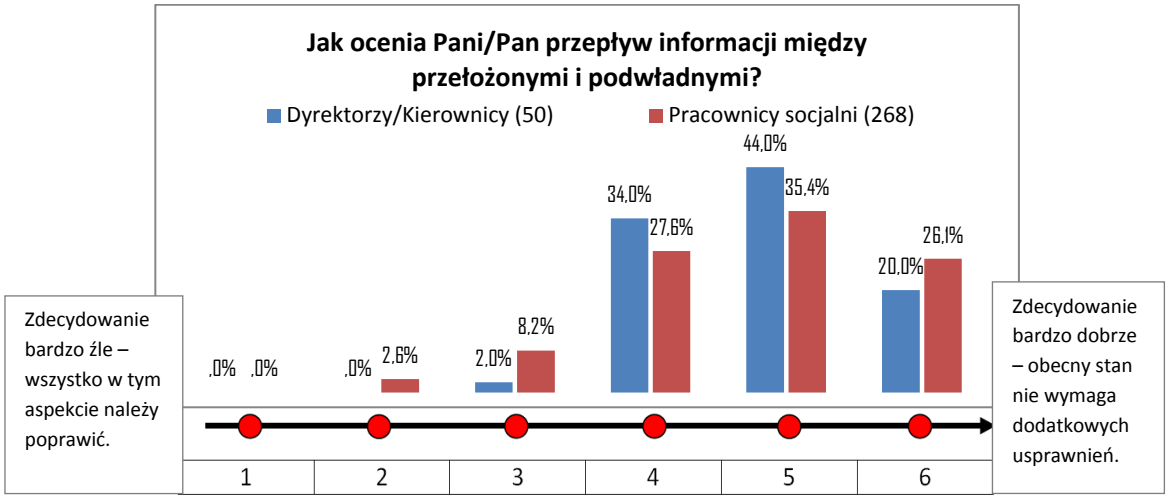
Wszystkich ankietowanych poproszono o ocenę przepływu informacji w trzech układach odniesienia:

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 20.

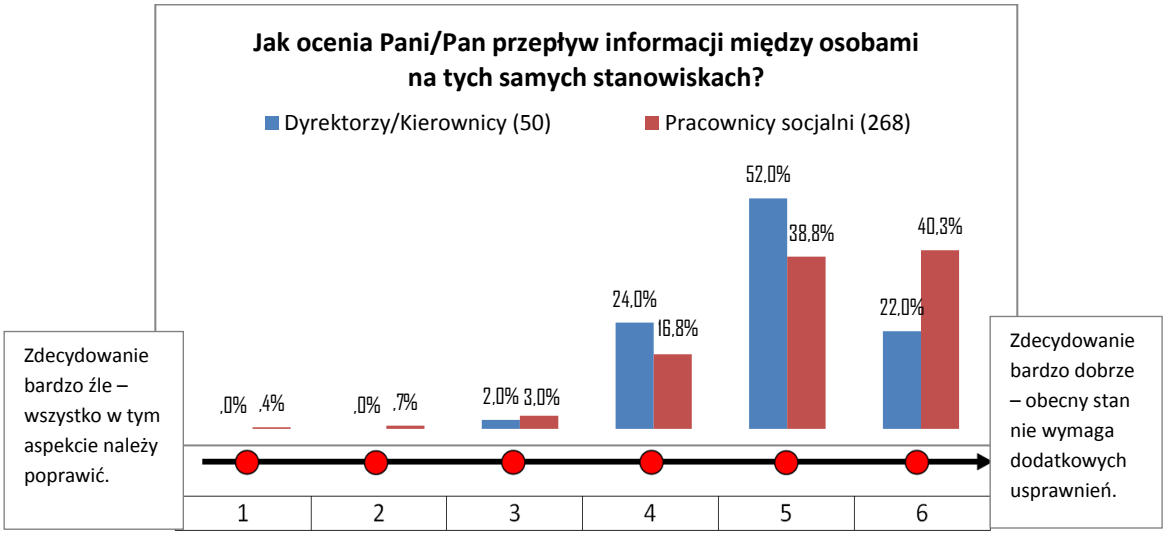
Wykres 20. Ocena komunikacji pionowej (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)



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 21.

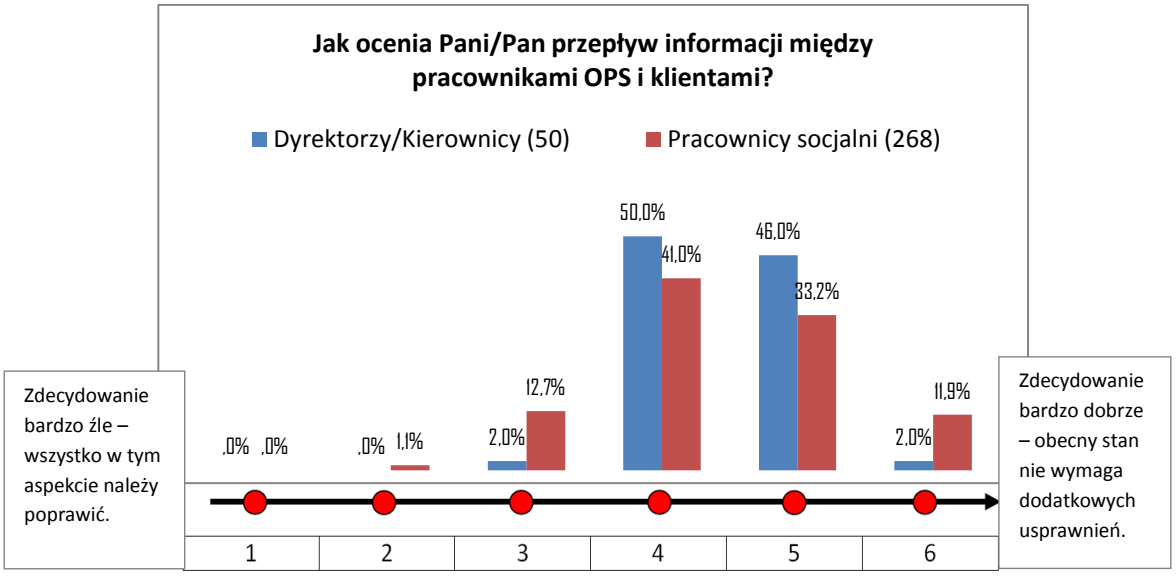
Wykres 21. Ocena komunikacji poziomej (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)



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 22.

Wykres 22. Ocena komunikacji między pracownikami OPS i klientami (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)



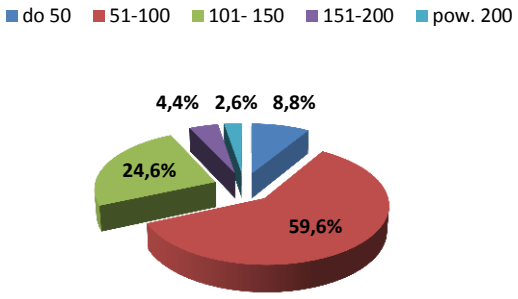
Mimo że i w tym przypadku większość ocen znalazła się w przedziale 4 - 6, to jednak tym razem najczęściej wystawianą notą była - 4. Relatywnie niższą ocenę przepływu informacji między pracownikami OPS i jego klientami odzwierciedla także średnia wszystkich ocen wydanych przez dyrektorów/kierowników i 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

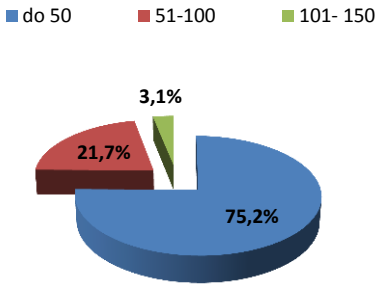
Kolejny aspekt badania to liczba klientów przypadająca na jednego pracownika socjalnego. Efektywność pracy z klientem uwarunkowana jest bowiem czasem jaki można przeznaczyć na kontakt z daną rodziną czy osobą. Zbyt duża liczba klientów w dłuższej perspektywie może prowadzić do chronicznego zmęczenia, 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”.[31]

Do określenia rzeczywistej liczby klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego w OPS skorzystano z danych sprawozdawczych, którymi dysponuje Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej[32], 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 23. przedstawiono odsetek OPS-ów wraz z liczbą klientów przypadających na jednego pracownika, a na wykresie 24. – optymalną liczbę klientów, jaka – zdaniem ankietowanych – powinna przypadać na jednego pracownika socjalnego.

Wykres 23. Odsetek OPS-ów, w których liczba klientów przypadających na jednego pracownika socjalnego w OPS wynosi:



Wykres 24. Optymalna liczba klientów na jednego pracownika socjalnego (wg dyrektorów/kierowników i pracowników socjalnych)



[31] 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.

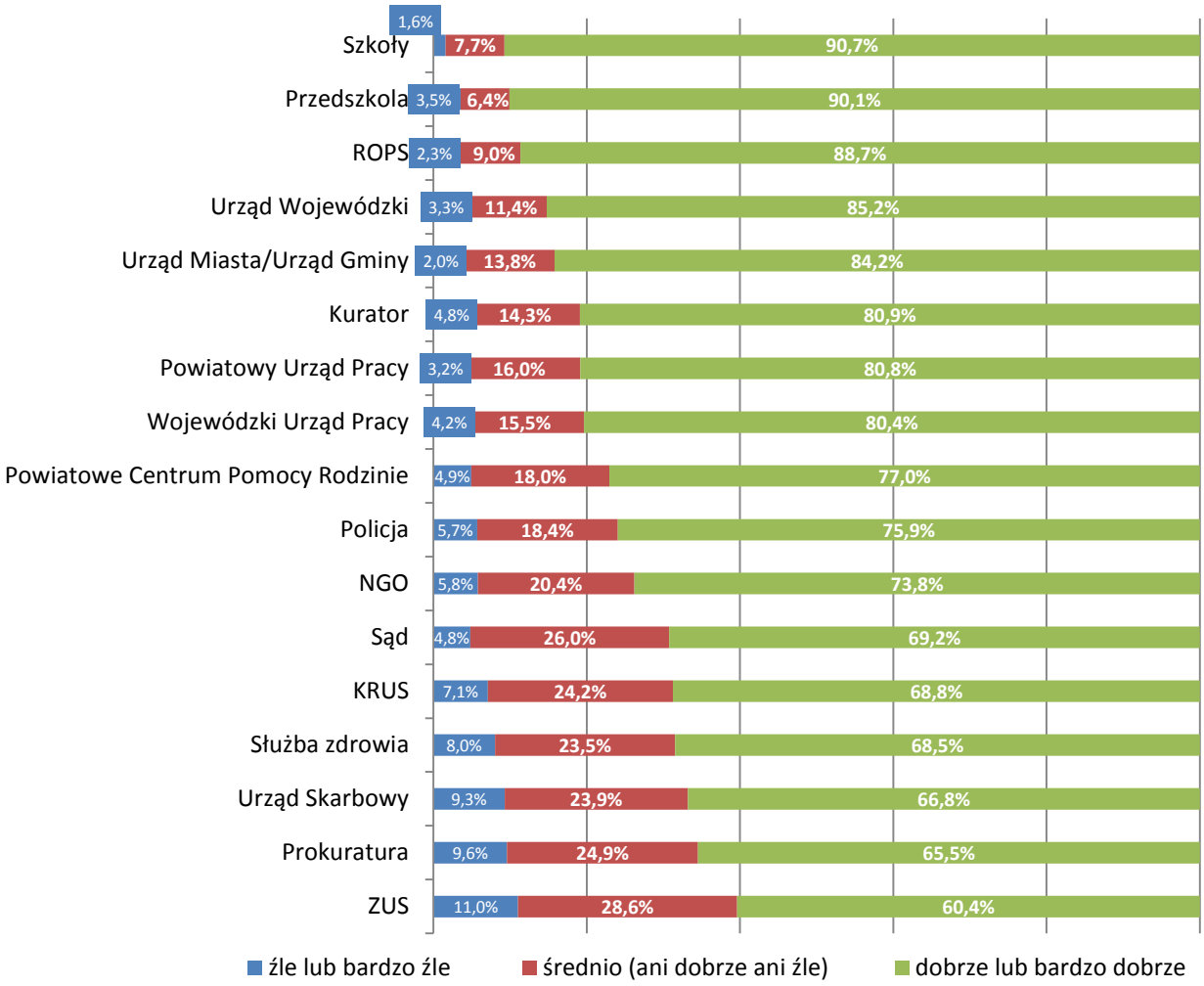
[32] Jest to jedyny przypadek, kiedy odwołano się w badaniu do danych „zewnętrznych”.

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 25.

Wykres 25. 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".[33]

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 25. 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 5 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).

[33] Nominalne liczy osób oceniających poszczególne instytucje zawarte są w tabeli nr 5.

Tabela 5. 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 4-5 = „dobrze lub bardzo dobrze”.

3.3 Czynniki formalno - prawne

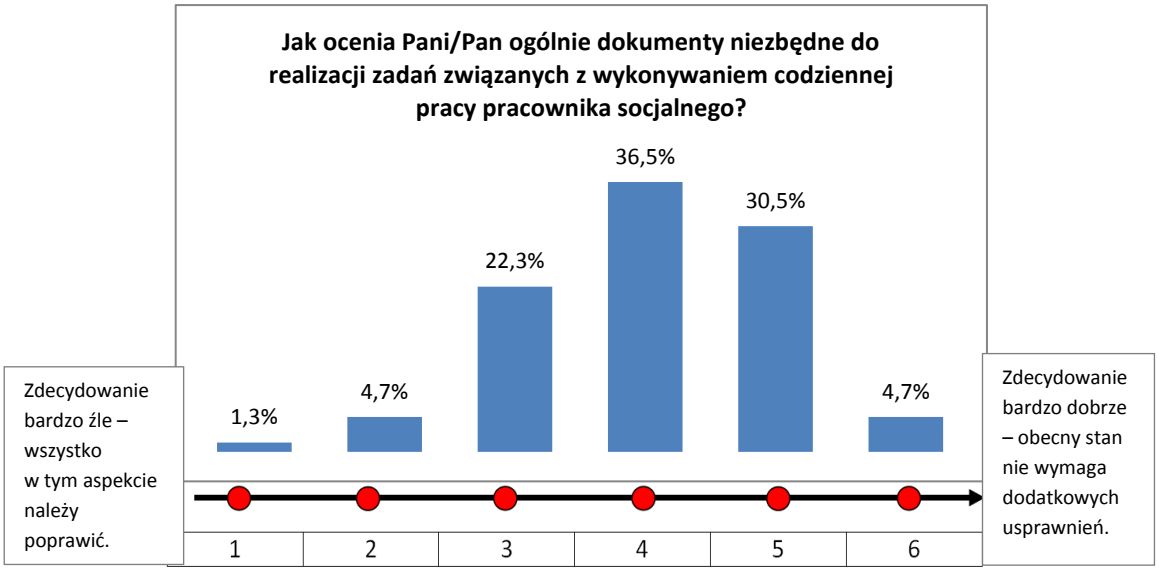
Przepisy prawa wyznaczają podstawowe, formalne ramy działania różnych instytucji i organizacji, w tym także ośrodków pomocy społecznej. Określają one funkcjonujące w nich procedury, regulując tym samym kompetencje oraz procesy decyzyjne przypisane do różnych stanowisk administracyjnych. Od jakości i 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 26.

Wykres 26. Dokumenty (akty prawne) wykorzystywane w pracy Ośrodków – w opinii pracowników (N=318)

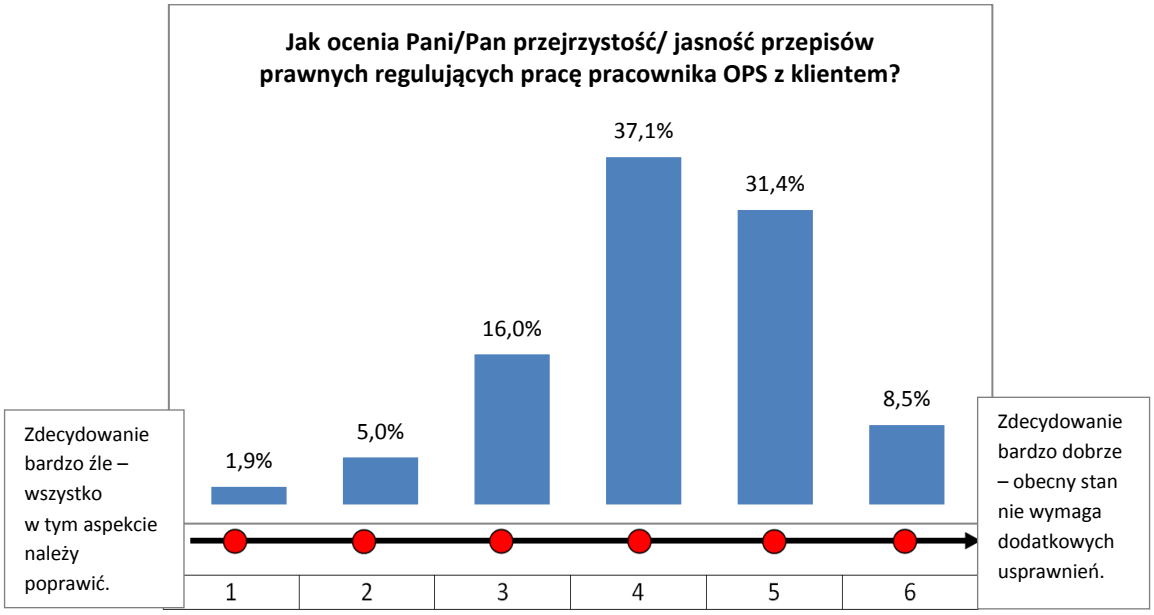


W kontekście dość powszechnej opinii pracowników socjalnych o nadmiernej biurokratyzacji ich czynności zawodowych oraz biorąc pod uwagę to, że badani wypowiadali się o dokumentach w kontekście ich wpływu na efektywność działań, uzyskane odpowiedzi można uznać za relatywnie wysokie.

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 27.

Wykres 27. 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 6.

Tabela 6. 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.[34], który w znaczący sposób uprościł strukturę kontraktu.

[34] 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)

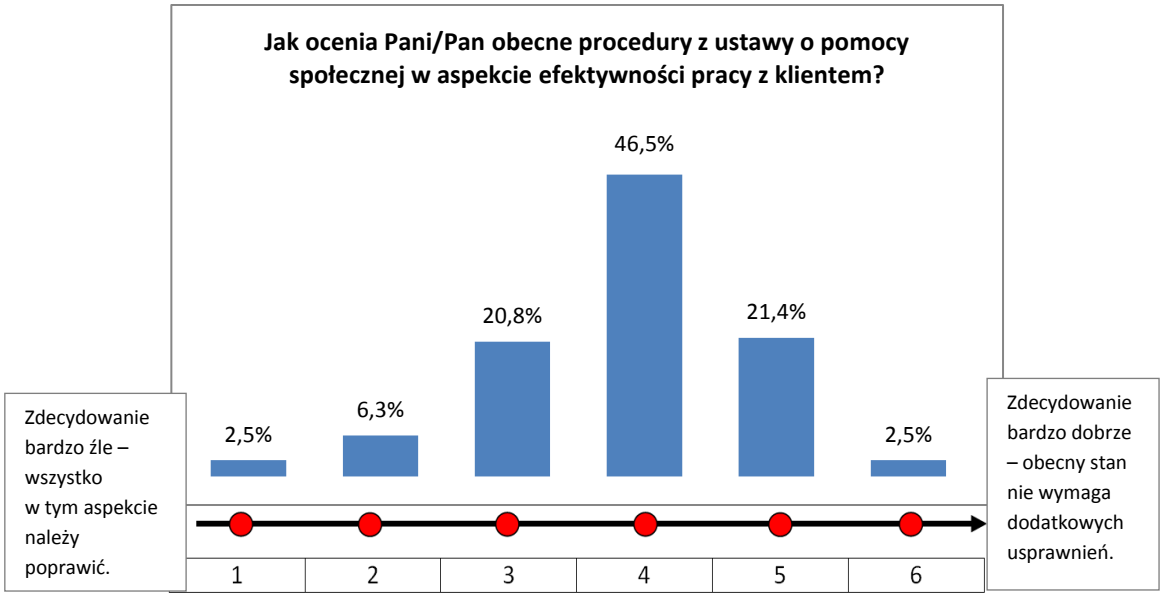
Na drugiej pozycji listy dokumentów nieprzyjaznych dla pracowników socjalnych pojawił się druk rodzinnego wywiadu środowiskowego. Za „problematyczny" uznaje go 16,7% badanych. Warto wspomnieć, iż wskaźnik ten stoi w pewnej sprzeczności z opinią artykułowaną często na różnych forach (głównie internetowych), 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[35] 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 28.

Wykres 28. Procedury wynikające z ustawy o pomocy społecznej – w opinii pracowników ośrodków (N=318)[36]



[35] Pod pojęciem procedury rozumiano w badaniu przepisy prawne regulujące postępowanie ośrodków pomocy społecznej.
[36] Podczas badania poinformowano respondentów, że dokonywana ocena dotyczy procedur wynikających zarówno z ustawy jak i przepisów wykonawczych do ustawy.

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 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 7.

Tabela 7. 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 8.

Tabela 8. Elementy ustawy o pomocy społecznej sprawiających 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 8., 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.

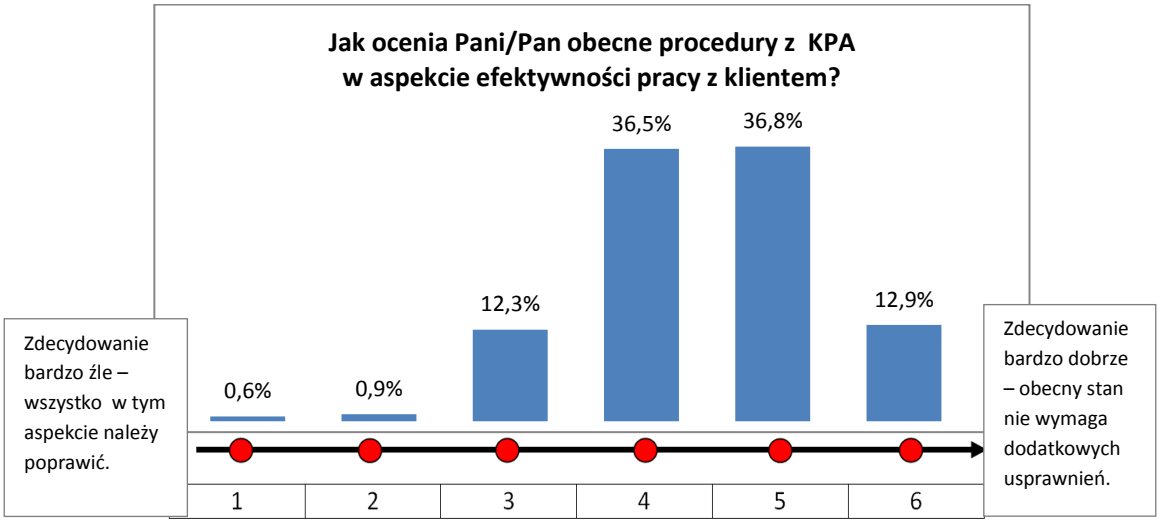
Podsumowując odpowiedzi wszystkich pracowników OPS należy stwierdzić, że większość z nich wskazuje na istnienie pewnych trudności związanych z wykorzystywaniem ustawy o pomocy społecznej w praktyce. Wniosek taki wypływa z rozkładu udzielonych odpowiedzi, według którego tylko jedna piąta badanych deklaruje, 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 29 i 30 – pierwszy ukazuje wyniki zbiorcze, a drugi – w podziale na kadrę kierowniczą i pracowników socjalnych.

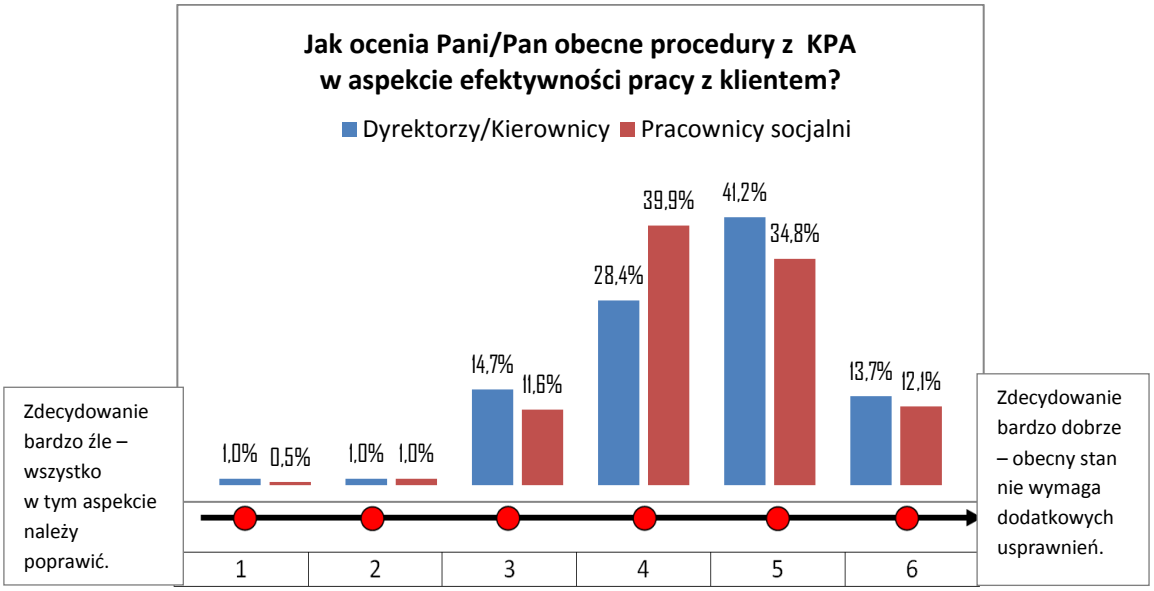
Wykres 29. Ocena procedur wynikających z KPA (N=318)



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 30.

Wykres 30. 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 9.

Tabela 9. 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 10.

Tabela 10. Elementy KPA sprawiające największą trudność – w opinii dyrektorów/ kierowników i pracowników socjalnych. (N=318)

Który z elementów KPA sprawia największą trudność?	Dyrektorzy/ Kierownicy	Pracownicy socjalni
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%**

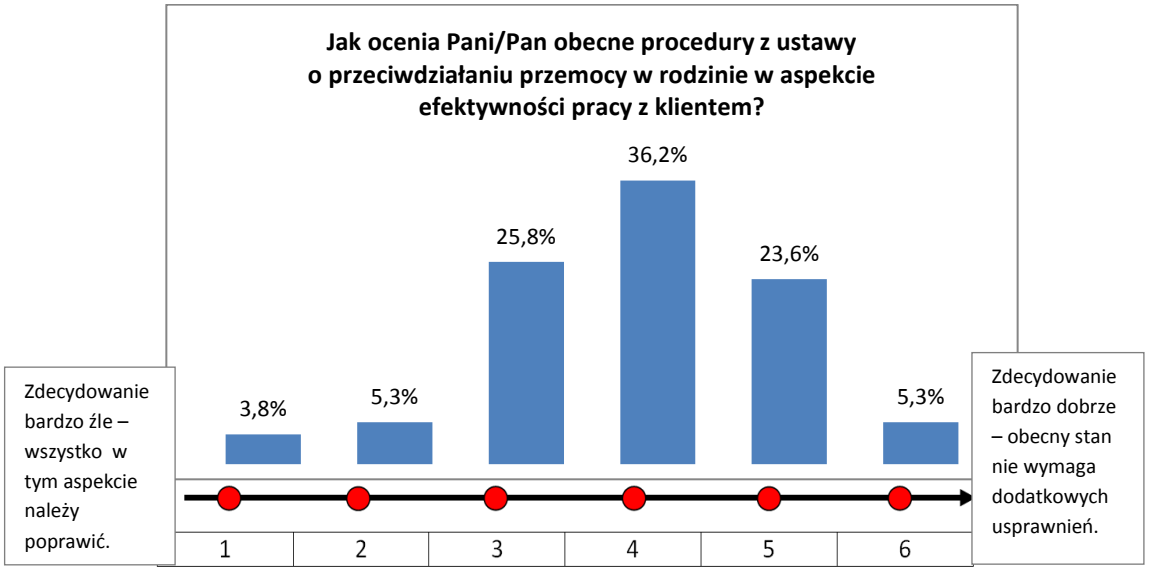
Odsetek odpowiedzi pracowników socjalnych z krótkim i długim stażem na pytanie dotyczące elementów KPA sprawiających największą trudność jest bardzo zbliżony. Największe zróżnicowanie między tymi grupami występuje tylko w przypadku kategorii „trudno powiedzieć", na którą wskazało 16,7% pracowników ze 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.[37]

Główne pytanie dotyczące wpływu procedur z omawianej ustawy na efektywność pracy z klientem oraz rozkład procentowy uzyskanych odpowiedzi przedstawia wykres 31.

Wykres 31. Procedury wynikające z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie – w opinii pracowników ośrodków (N=318)



[37] 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.

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

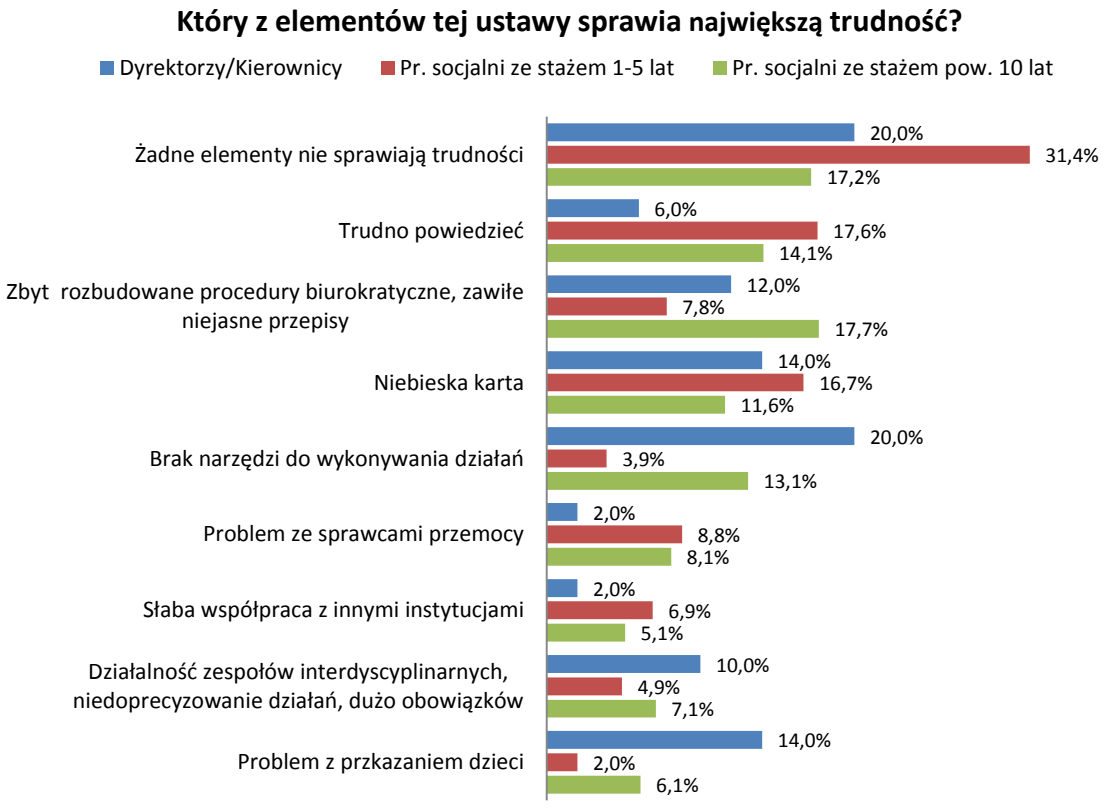
Elementy ustawy sprawiające największą trudność	Liczba odpowiedzi	%
Żadne elementy nie sprawiają trudności	70	22,0%
Trudno powiedzieć	49	15,4%
Zbyt rozbudowane procedury biurokratyczne, zawiłe niejasne przepisy	46	14,5%
Niebieska karta	42	13,2%
Brak narzędzi do wykonywania działań	32	10,1%
Problem ze sprawcami przemocy	25	7,9%
Słaba współpraca z innymi instytucjami	20	6,3%

Elementy ustawy sprawiające największą trudność	Liczba odpowiedzi	%
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 32. 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 32. 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.

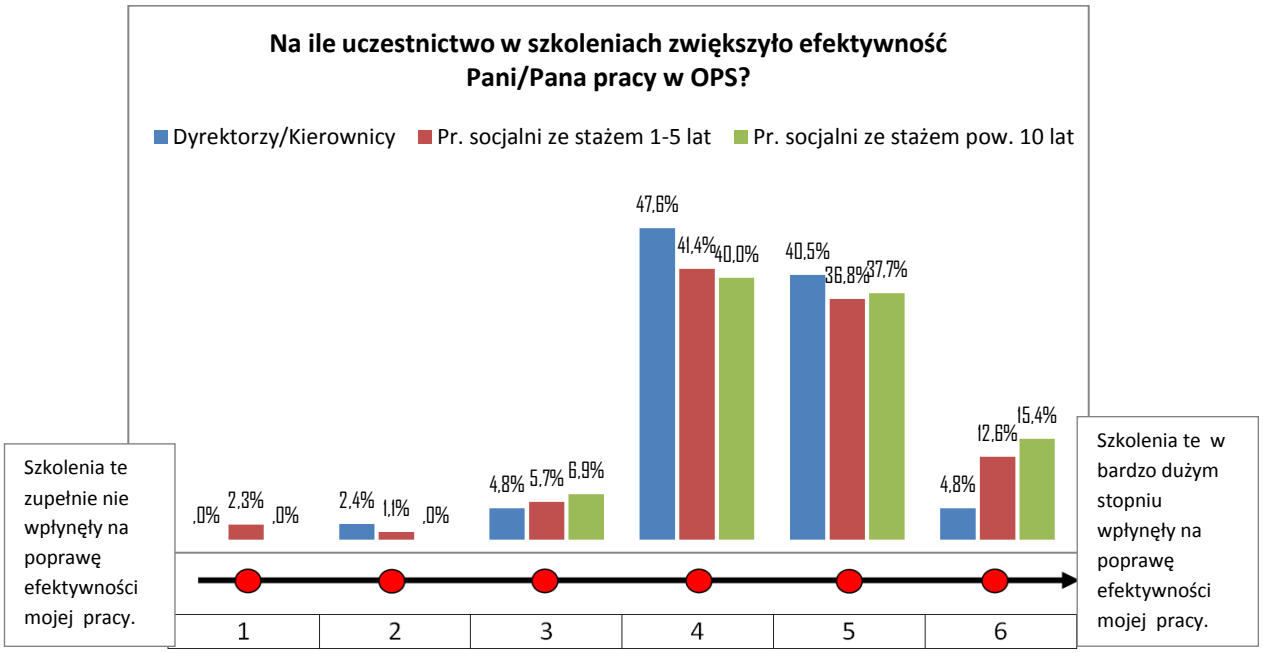
3.4 Szkolenia ROPS i współpraca ze specjalistami

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 33.

Wykres 33. 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 33. 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 12.

Tabela 12. 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,% do 5,3%, co obrazuje tabela 12.

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.