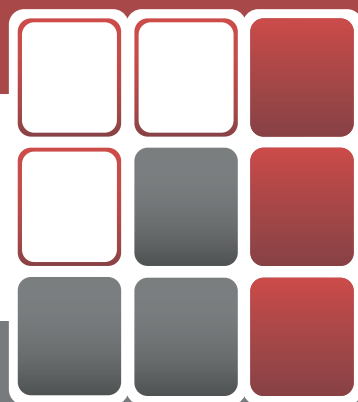




# MODEL KALKULATOR KOSZTÓW ZANIECHANIA **KALKULATOR SPOŁECZNY**

**DR HAB. RYSZARD SZARFENBERG**



**MAZOWIECKI MODEL PROWADZENIA AKTYWNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

# Model Kalkulator Kosztów Zaniechania Kalkulator Społeczny



Autor:

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Wydawca:

Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej

Wydział ds. realizacji projektów POKL

ul. Nowogrodzka 62A, 02-002 Warszawa

tel. 22 622 42 32, faks: 22 622 47 32

e-mail: mcps@mcps.com.pl, www.mcps.com.pl

Koordynator wydania:

Krzysztof Rusiniak, ul. Kopińska 25/35, 02-327 Warszawa

Konsultacja merytoryczna:

Barbara Kucharska – Zastępca Dyrektora Mazowieckiego Centrum Polityki Społecznej

Wydanie współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Opracowanie graficzne, skład i łamanie:

Katarzyna H. Kopeć

Druk:

Riwia sp. z o.o.

ISBN: 978-83-63332-20-4

Nakład 1000 egzemplarzy

**„Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco – wspierających”.** Innowacyjne rozwiązanie odpowiada na problem braku użytkowych narzędzi do prowadzenia aktywnej polityki społecznej oraz niskiego stanu wiedzy na ten temat wśród decydentów oraz realizatorów lokalnej polityki społecznej. Model KKZ jest nowym, niestosowanym dotychczas w Polsce podejściem do prowadzenia aktywnej polityki społecznej opartym na kalkulacji kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających. Istotną cechą modelu KKZ jest jego użyteczność.

Model KKZ składa się z sześciu niezależnych od siebie narzędzi. Dla zapewnienia skuteczności w prowadzeniu aktywnej lokalnej polityki społecznej nieodzowne jest wykorzystanie wszystkich narzędzi modelu łącznie. Jeśli chcemy oszacować koszty działań społecznych, to możemy rozpocząć pracę od wykonania kalkulacji w Kalkulatorze Społecznym. Gdy mamy opracować sposoby rozwiązywania problemów społecznych, występujących na danym terenie, to zaglądamy do Katalogu Innowacji Społecznych. Jeśli szukamy osób aktywnych, wyposażonych w wiedzę o modelu w społeczności lokalnej, to możemy skontaktować się z Liderami Innowacji Społecznych. Dla osób, które chcą wiedzieć więcej o polityce społecznej i sposobach jej prowadzenia przeznaczony jest Dyfuzor Innowacji Społecznych, w którym znajdziemy zbiór bieżących publikacji, raportów, badań i innych opracowań. Planowanie działań pomocowych wymaga myślenia i planowania strategicznego, jeśli chcemy zaplanować i wprowadzić planową zmianę, to wykorzystajmy Generator Strategii, dzięki któremu nie tylko opracujemy dokument powiatowej/gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ale również przeprowadzimy aktualizację, monitoring i ewaluację oraz opracujemy budżet zadaniowy do projektów wykonawczych.

W celu zapoznania się z narzędziami oraz dokumentacją projektową zapraszamy do odwiedzenia stron projektu: [www.kkz.mcps-efs.pl](http://www.kkz.mcps-efs.pl) i [www.modelkkz.mcps-efs.pl](http://www.modelkkz.mcps-efs.pl).



## Spis treści

---

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| Współczesna pomoc społeczna .....                         | 9  |
| Jakość pomocy społecznej .....                            | 21 |
| Pomoc społeczna może być skuteczna .....                  | 33 |
| Pomoc społeczna a efektywność ekonomiczna .....           | 40 |
| Koszty zaniechania i ich kalkulator .....                 | 49 |
| KS w cyklu lokalnej polityki publicznej .....             | 58 |
| Załączniki .....                                          | 66 |
| Wybrane pojęcia .....                                     | 66 |
| Lista działań obligatoryjnych i fakultatywnych w KS ..... | 68 |

## Spis tabel

---

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1. Praca socjalna jako metodyczne działanie .....                             | 17 |
| Tabela 2. Praca socjalna ze względu na system celu i system kliencki .....           | 19 |
| Tabela 3. Składniki jakości pomocy społecznej .....                                  | 21 |
| Tabela 4. Nadrzędne zasady dotyczące jakości świadczenia usług socjalnych .....      | 23 |
| Tabela 5. Zasady i kryteria jakości w ramach jakościowych dla usług socjalnych ..... | 24 |
| Tabela 6. Cztery typy celów .....                                                    | 35 |
| Tabela 7. Cele w stosunku do usługi i do wyników .....                               | 35 |
| Tabela 8. Rodzaje zmiany jako cele .....                                             | 36 |
| Tabela 9. Zmniejszanie ubóstwa a usamodzielnianie od pomocy społecznej.....          | 37 |
| Tabela 10. Ocena skuteczności aktywnych programów rynku pracy .....                  | 39 |
| Tabela 11. Rodzaje ewaluacji ekonomicznej .....                                      | 46 |

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 12. Wskaźniki korzyści i możliwość oszacowania ich wartości w programach wczesnej interwencji ..... | 48 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 13. Problemy uwzględnione w KS z podziałem działań na obligatoryjne i fakultatywne oraz kompetencje powiatu i gminy..... | 68 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## Spis rysunków

---

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Rysunek 1. Pomoc społeczna jako swoisty rodzaj inwestycji .....                                                                    | 14 |
| Rysunek 2. Praca z przypadkiem z wbudowaną procedurą ewaluacyjną .....                                                             | 18 |
| Rysunek 3. Zasady EQUASS .....                                                                                                     | 29 |
| Rysunek 4. Trójkąt kryteriów jakości usługi.....                                                                                   | 30 |
| Rysunek 5. Od ISO do EQUASS .....                                                                                                  | 30 |
| Rysunek 6. Łagodzenie ubóstwa a usamodzielnianie od pomocy .....                                                                   | 37 |
| Rysunek 7. Wpływ brutto a wpływ netto pomocy.....                                                                                  | 38 |
| Rysunek 8. Mechanizm szacowania efektywności (ekonomiczności) pomocy społecznej .....                                              | 43 |
| Rysunek 9. Oszczędności (brutto) w wyniku pomocy aktywizująco-zapobiegawczej .....                                                 | 45 |
| Rysunek 10. Model stadialny – rozwiązywanie problemów a proces polityki publicznej.....                                            | 59 |
| Rysunek 11. Uwaga mediów a ważność problemu społecznego dla opinii publicznej ...                                                  | 60 |
| Rysunek 12. Wzajemne powiązania między różnymi rodzajami agendy a czynnikami osobistymi i obiektywnymi .....                       | 60 |
| Rysunek 13. Proces polityki publicznej – od projektowania do implementacji.....                                                    | 61 |
| Rysunek 14. Model DPZM I dla gminy z dużym potencjałem do zlecania zadań podmiotom uprawnionym (gminy miejskie) .....              | 63 |
| Rysunek 15. Model DPZM II dla gminy z małym lub zerowym potencjałem do zlecania zadań podmiotom uprawnionym (gminy wiejskie) ..... | 64 |

# Wstęp

---

Poniższy tekst powstał w celu przybliżenia potencjalnym użytkownikom Kalkulator Społeczny (KS) zagadnień nowoczesnej pomocy społecznej z naciskiem na proces jej kształtowania i wdrażania oraz jej jakość, a w szczególności dwa jej wymiary: skuteczność i efektywność ekonomiczną. KS jest narzędziem, które ma służyć poprawie jakości lokalnej pomocy społecznej poprzez proces lokalnej polityki i stąd potrzeba przedstawienia nie tylko samego narzędzia, ale też kontekstu. Bez niego trudno zrozumieć komu i czemu ma ono służyć.

Tradycyjna wizja pomocy społecznej to przyznawanie niskich i tymczasowych zasiłków osobom zdolnym do pracy i miejsc w domach pomocy społecznej dla osób do niej niezdolnych. Nowoczesna pomoc społeczna w coraz większym stopniu oferuje o wiele więcej, a w szczególności usługi aktywizacyjno-zapobiegawcze oraz wsparcie w środowisku zamieszkania. Nowe podejście ma sprzyjać większej skuteczności oraz niższymi wydatkami, czyli poprawiać jakość udzielanej pomocy.

Aby rzeczywiście pomoc była odpowiedniej jakości musimy rozumieć na czym ona polega i od czego zależy oraz podejmować działania oparte na tej wiedzy. Dotychczas za zasadniczy wymiar jakości pomocy uznawano jej skuteczność w rozwiązywaniu problemów społecznych. Krytycy pomocy społecznej nie tylko wskazują, że nie osiąga ona swoich celów, ale wręcz przypisują jej skutki przeciwne do zamierzonych. Poza wskazywaniem słabości tych krytyk, podjęto też wysiłki na rzecz zreformowania pomocy społecznej, aby była bardziej skuteczna.

Jeżeli już przekonamy się, że pomoc społeczna może być skuteczna, czy może być też efektywna ekonomicznie, przynosić dodatni zwrot z inwestycji, przynosić zysk dla społeczeństwa? Po pierwsze, możemy mieć działania, które są podobnie skuteczne, ale jednak mniej kosztowne. Nawet jeżeli w sensie ekonomicznym pomoc społeczna określonego rodzaju nie przynosi nam nadwyżki korzyści nad



kosztami, to możemy te koszty zmniejszyć. Po drugie, zaczęto już prowadzić analizy porównujące nie tylko osiągniętą skuteczność, ale też wielowymiarowo ujmowane korzyści z kosztami. Wbrew oczekiwaniom, że każdy rodzaj pomocy społecznej przynosi stratę okazało się, że tak nie jest, szczególnie w przypadku aktywizującej pomocy dla dzieci. Te zaś przychodzą na świat i wychowują się w rodzinach, stąd też uznanie dla odpowiedniego wsparcia dla rodzin.

Przekonanie o potencjale skuteczności i efektywności ekonomicznej nowoczesnej pomocy społecznej może pozostać zawieszone w próżni i nie mieć wpływu na rzeczywistość lokalnej pomocy społecznej. Dlatego zaproponowano innowacyjne narzędzie: Kalkulator Społeczny. Dostępny przez internet pozwala na obliczenie ile zaoszczędzimy na działaniach tradycyjnych, jeżeli podejmiemy działania należące do arsenału nowoczesnej pomocy społecznej. Żeby je jednak podjąć trzeba najpierw zainwestować w czym mogą pomóc fundusze UE zaprogramowane w regionalnych programach operacyjnych na okres 2014-2020. KS może pomóc lokalnym społecznościom w podejmowaniu decyzji o tych prawdziwie ekonomicznych i społecznych inwestycjach.

Autor niniejszego tekstu pisał o różnych aspektach pomocy społecznej w wielu artykułach i ekspertyzach publikowanych i niepublikowanych. Fragmenty niektórych z nich zostały wykorzystane poniżej<sup>1</sup>.

1 Nowy priorytet EFS – promowanie włączenia / integracji społecznej i zwalczanie ubóstwa, ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, czerwiec 2012; Kryteria ewaluacji pomocy społecznej, w: A. Hryniewicka, J. Staręga-Piasek (red.), *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2011; Jakość usług pomocy społecznej, *Problemy Polityki Społecznej* nr 13-14/2010; Analiza koszty-korzyści w polityce społecznej, w: J. Szambelańczyk, M. Żukowski (red.), *Człowiek w pracy i polityce społecznej*, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2010; *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, Polski Komitet EAPN, Warszawa 2014; *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne*, Projekt Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej, WRZOS, luty 2014 (współautor J. Kowalczyk); Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne, w: A. Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013; Standardy i standaryzacja pracy socjalnej i usług pomocy i integracji społecznej, w: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, WRZOS, Warszawa 2011.

# Współczesna pomoc społeczna

---

Pomoc społeczna w Średniowieczu to przede wszystkim różne formy opieki zamkniętej wobec trzech podstawowych kategorii społecznych „sierot, kalek i starców”. Mężczyźni zdolni do pracy a niezatrudnieni i bez własności (tzw. luźni) podlegali mniej lub bardziej surowym środkom podejmowanym w celu zwalczania włóczęgostwa i żebractwa, np. piętnowanie, zamykanie w domach pracy. Wszystko to miało miejsce w społeczeństwie stanowym, zdominowanym przez rolnictwo i życie wiejskie. Różne prawa i obowiązki przypisane były różnym stanom, np. szlachcie, mieszczaństwu i chłopom. Najmniej praw miał oczywiście ten ostatni stan – pańszczyznę zniesiono na ziemiach polskich dopiero w drugiej połowie XIX wieku.

Współczesne społeczeństwo różni się od rolniczego społeczeństwa stanowego tym, że wszyscy obywatele mają ten sam zestaw podstawowych praw i obowiązków. Prawa obywatela traktowane integralnie, nie można pozbawiać go jednych praw w zamian za realizację innych, np. pozbawiać wolności, żeby przyznać pomoc. W krajach rozwiniętych dominuje teraz zatrudnienie już nawet nie w przemyśle, ale w usługach. Większość ludności zamieszkuje w miastach. Zbudowano system regulacji gospodarki, aby unikać kryzysów i przyspieszać wychodzenie z nich. Mamy też powszechnie dostępne usługi społeczne (opieka zdrowotna, edukacja) oraz zabezpieczenie społeczne dochodu (ubezpieczenie społeczne). Znaczenie pomocy społecznej w tym nowym świecie znacznie się zmniejszyło, a ona sama też się zmieniła.

Dwa kierunki reform były zasadnicze: 1) odchodzenie od opieki zamkniętej, instytucjonalnej ku formom rodzinnym (dzieci) i środowiskowym w miejscu zamieszkania (dorośli); 2) odchodzenie od zwalczania włóczęgostwa i żebractwa mężczyzn ku pomocy zdolnym do pracy mężczyznom i kobietom (w tym osobom z niepełnosprawnościami) w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia.

Z drugim kierunkiem wiąże się dyskusja dotycząca znaczenia pomocy pieniężnej w procesie pomocowym. Z jednej strony dość oczywiste jest, że osoby bez zatrudnienia lub zatrudnione w niepełnym wymiarze czasu i z niskimi zarobkami mogą mieć kłopoty z zaspokojeniem podstawowych potrzeb i zabezpieczeniem na przyszłość. Wynika stąd duży stopień zagrożenia ubóstwem dla nich samych i osób na ich utrzymaniu. Z drugiej strony wiadomo też, że jeżeli zapewni się stałe źródło dochodu z zasiłków, wówczas może wystąpić dostosowanie się do niskiego poziomu życia i zniechęcenie do szukania stałego i zarejestrowanego zatrudnienia.

Na poziom motywacji do poszukiwania zarejestrowanego zatrudnienia mocno wpływa też i to, że zarejestrowany dochód zarobkowy jest opodatkowany i oskładkowany, podlega egzekucji komorniczej na rzecz roszczeń wierzycieli. Ponadto, gdy dochody gospodarstwa domowego wzrastają, to zmniejszają się zasiłki z pomocy społecznej w stosunku 1 do 1. Po przekroczeniu oficjalnie ustalonego progu dochodu (kryterium dochodowe w ustawie o pomocy społecznej) okresowa pomoc pieniężna przestaje być wypłacana. Ten problem rozpoznano i nazwano pułapką ubóstwa – wyjście z pomocy i zwiększenie zarejestrowanych zarobków prowadzi do zmniejszenia dochodu łącznego (z zarobków i ze świadczeń pomocowych). Inaczej mówiąc, usamodzielnienie, wyjście z systemu pomocy nie opłaca się, więcej na tym się traci niż zyskuje.

Można więc dodać do dwóch głównych kierunków reform pomocy społecznej również trzeci, o charakterze pomocniczym: uwzględnienie w systemie świadczeń pieniężnych o charakterze pomocy społecznej ich konsekwencji motywacyjnych oraz przeciwdziałanie pułapce ubóstwa.

Unia Europejska dobrze już rozpoznała te zagadnienia i zaleciła państwom członkowskim, w tym Polsce, realizowanie zintegrowanej strategii aktywnej integracji (*active inclusion*)<sup>2</sup>.

Aktywna integracja ma łączyć w jedną spójną strategię trzy rodzaje wsparcia: o charakterze dochodowym, prozatrudnieniowym oraz usługowym dla osób w gorszej sytuacji na rynku pracy. W tym ostatnim przypadku chodzi przede wszystkim o dostęp do usług w zakresie pomocy społecznej (np. praca socjalna), poszukiwania zatrudnienia i szkoleń, wsparcia w sprawach mieszkaniowych i mieszkań socjalnych, opieki nad dziećmi, opieki długoterminowej i usług zdrowotnych.

---

<sup>2</sup> Zalecenie Komisji 2008/867/WE w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy.

Ważne, że celem polityki aktywnej integracji nie jest tylko uzyskiwanie przez osoby zdolne do pracy jakiegokolwiek zatrudnienia, a przez niezdolne do pracy – jakiegokolwiek pomocy finansowej. Po pierwsze, zatrudnienie powinno być trwałe i wysokiej jakości. Po drugie, pomoc niezdolnym do pracy powinna im zapewnić środki wystarczające do godnego życia oraz wsparcie na rzecz ich uczestnictwa w społeczeństwie.

Cała sztuka polega na tym, żeby trzy filary aktywnej integracji odpowiednio ze sobą połączyć i realizować w sposób zintegrowany (np. uzyskanie wszystkich świadczeń i usług w jednym miejscu), skoordynowany między różnymi poziomami administracji publicznej (UE, rząd i samorząd) i zgodnie z zasadą partnerstwa. W opracowywanie, wdrażanie i ocenianie strategii powinni być włączeni ci, którzy doświadczają problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego, a także partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe i usługodawcy.

Zasady aktywnej integracji nie są realizowane, w przypadku gdy system zabezpieczenia społecznego charakteryzuje się następującymi cechami<sup>3</sup>:

1. Wsparcie dochodowe obejmuje małą część potrzebujących w wieku produkcyjnym;
2. Świadczenia pieniężne dla osób w wieku produkcyjnym są niskie;
3. Rynek pracy jest silnie spolaryzowany na prace wysokiej jakości i niskiej jakości (np. umowy na czas określony, w niepełnym wymiarze czasu, cywilnoprawne);
4. Opieka żłobkowa i przedszkolna jest niedostępna i niewiele dzieci jest nią objęte;
5. Niewielki udział w edukacji i szkoleniach tych osób, które mają niski poziom wykształcenia.

Polska została zaliczona do grupy krajów, które mają większość tych cech.

Zalecenia dotyczące lepszego wdrażania koncepcji aktywnej integracji w krajach członkowskich są bardzo interesujące w tej perspektywie. Wyszczególnione zostały one poniżej<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> *Commission Staff Working Document Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach*, SWD(2013) 39, s. 6.

<sup>4</sup> *Commission Staff Working Document Follow-up on the implementation by the Member States of the 2008 European Commission recommendation on active inclusion of people excluded from the labour market – Towards a social investment approach*, SWD(2013) 39, s. 9-15.

Rozwijanie metodologii budżetów odniesienia (*reference budget*<sup>5</sup>, w Polsce przykładem jest minimum socjalne i minimum egzystencji obliczane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych), aby móc wskazać, które wydatki mogłyby być pokrywane ze świadczeń.

Wycofywanie świadczeń, tak aby nie zniechęcać do podejmowania pracy – jeżeli dochód ze świadczeń spada szybciej niż wzrasta dochód z zarobków, wówczas łączny dochód netto zmniejsza się zamiast zwiększać w związku z podejmowaniem, rejestrowaniem czy zwiększaniem intensywności zatrudnienia.

Uproszczenie procedur i lepsze informowanie o uprawnieniach powinno zwiększyć liczbę osób uprawnionych pobierających świadczenia.

Należy poszukiwać innowacyjnych sposobów docierania do grup, które są w najgorszej sytuacji na rynku pracy.

Pomoc dla osób bezrobotnych powinna być udzielana w zależności od okresu pozostawania bez pracy. Dla osób po niedawnej utracie pracy – pomoc w aktywnym jej szukaniu. Dla osób nieco dłużej bezrobotnych – doradztwo zawodowe. Dla długotrwale bezrobotnych – programy szkoleń i edukacyjne.

Pomoc dla bezrobotnych powinna być dostosowana do cech bezrobotnego, które decydują o aktywizacji zawodowej i być oparta na kontrakcie między bezrobotnym a udzielającym mu wsparcia.

Zasiłki i podatki powinny być tak skonstruowane, aby zachęcać do podejmowania zatrudnienia i zmniejszać ubóstwo pracowników (odpowiednie tempo wycofywania zasiłków, ulgi podatkowe). Jest to ważne dla gospodarstw domowych z dwojgiem dorosłych, ale tylko z jedną osobą pracującą i mało zarabiającą, a także dla rodzin z dziećmi lub innymi osobami zależnymi.

Należy inwestować w usługi takie jak edukacja, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo społeczne, opiekę dla dzieci i dla osób starszych.

Z EFS można finansować podnoszenie kompetencji pracowników, których głównym zadaniem jest koordynowanie wsparcia dla poszczególnych osób i rodzin.

---

<sup>5</sup> *Handbook of Reference Budgets: on the design, construction and application of reference budgets*, Standard Budgets project, grudzień 2009.

Ten zestaw zaleceń dobrze obrazuje sposób myślenia na temat przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu dominujący obecnie w Komisji Europejskiej. W szerszej perspektywie zostały one powtórzone w Pakiecie inwestycji społecznych.<sup>6</sup>

Jednym z najważniejszych załączników do tego dokumentu było opracowywane od kilku lat zalecenie Komisji „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”. Przedstawiono w nim zintegrowaną i wszechstronną strategię mającą na celu przeciwdziałanie ubóstwu dzieci.<sup>7</sup>

Inne dokumenty towarzyszące dotyczyły lepszego wdrażania aktywnej integracji (patrz wyżej), opieki długoterminowej (wyzwania i warianty rozwiązań), przeciwdziałania problemowi bezdomności, inwestowania w zdrowie (poprawa wydajności i skuteczności systemów opieki zdrowotnej przy ograniczonym budżecie), roli EFS we wdrażaniu działań o charakterze inwestycji społecznych.<sup>8</sup>

W Polsce można spotkać sprzeczne ze sobą opinie na temat inwestycyjnego charakteru pomocy społecznej. Jedni twierdzą, że nakłady na nią to dla społeczeństwa strata, inni podnoszą, że przynajmniej niektóre nakłady tego rodzaju mogą mieć inwestycyjny charakter. Przedstawiciel pierwszego stanowiska:

” Określenie mierników jakości i ilości usług publicznych w zakresie pomocy społecznej jest zagadnieniem skomplikowanym. Nie można zastosować miar czysto ekonomicznych, np. wyliczenia proporcji uzyskanego efektu do poniesionych nakładów, bowiem realizacja zadań pomocy społecznej nie przynosi nawet bezpośredniego zwrotu nakładów, nie mówiąc już o korzyściach finansowych<sup>9</sup>.

Przedstawiciel drugiego stanowiska stwierdza: „Tymczasem (przynajmniej niektóre) nakłady na pomoc społeczną można również potraktować jako

<sup>6</sup> Komunikat Komisji „Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020” z 2013 r.

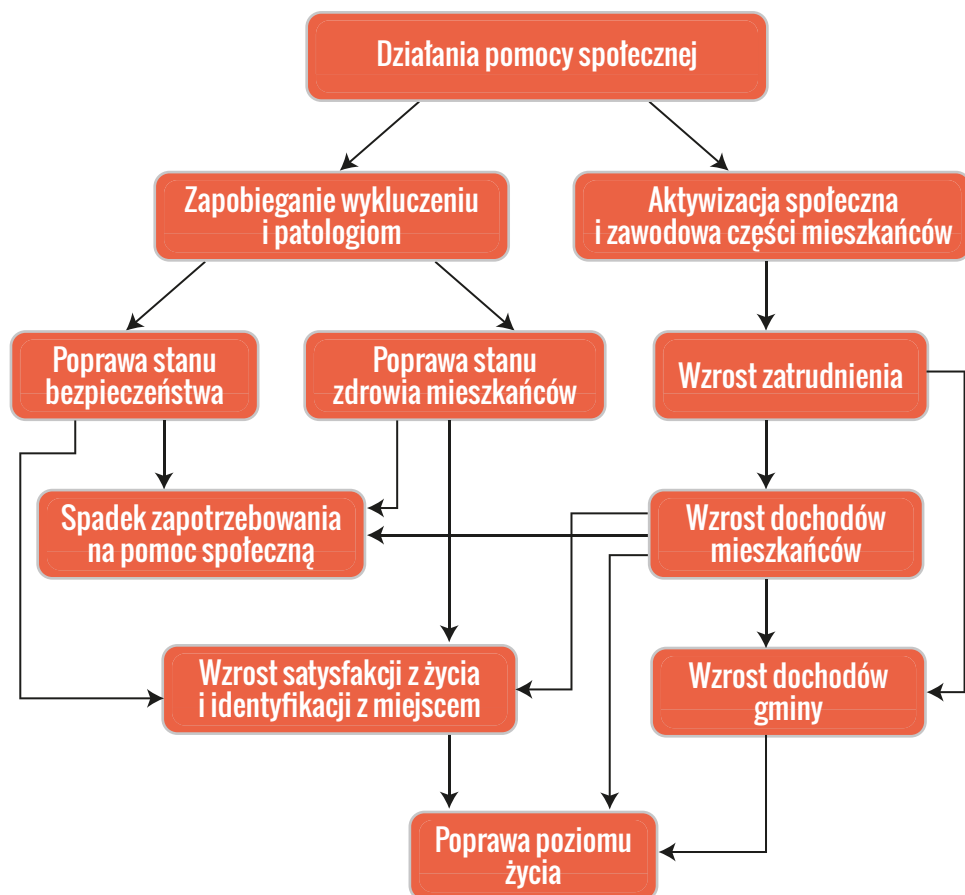
<sup>7</sup> Szczegóły dotyczące Zalecenia zob. *Ku lepszemu życiu europejskich dzieci ubóstwo dzieci w Europie*, Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu, Eurochild, 2013.

<sup>8</sup> Szczegóły na temat Pakietu zob. *Odpowiedź EAPN na Pakiet na rzecz inwestycji społecznych. Czy Pakiet ograniczy ubóstwo?* Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu, czerwiec 2013.

<sup>9</sup> J. Misiąg (red.), *Wzorowy urząd czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Warszawa 2005, s. 179–180.

swoisty rodzaj inwestycji”<sup>10</sup>. Jeżeli działania pomocowe ograniczają wykluczenie i patologie, a także aktywizują społecznie i zawodowo, to ma to wpływ na zwiększanie jakości i poziomu życia (Rysunek 1).

Rysunek 1. Pomoc społeczna jako swoisty rodzaj inwestycji



Źródło: J. Pasieczny, *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, WWZ UW, 2008, s. 131.

Grupy adresatów aktywnej integracji są to osoby długotrwale niedostatecznie zatrudnione lub w ogóle niezatrudnione, zdolne do pracy i mogące pracować. W Polsce najbardziej precyzyjna w tym względzie jest ustawa o zatrudnieniu socjalnym, gdzie wymieniono następujące grupy docelowe;

<sup>10</sup> J. Pasieczny, *Profile gmin w Polsce – zarządzanie rozwojem i zmianami*, WWZ UW, Warszawa 2008, s. 131.



- 1) bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 2) uzależnionych od alkoholu, po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego,
- 3) uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających, po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej,
- 4) chorych psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego,
- 5) długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- 6) zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 7) uchodźców realizujących indywidualny program integracji, w rozumieniu przepisów o pomocy społecznej,
- 8) osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Podkreślić należy, że większość z tych kategorii może być liczebnie bardzo ograniczona, np. nie chodzi w ogóle o bezdomnych, ale o tych, którzy realizują indywidualny program wychodzenia z bezdomności; nie chodzi o uzależnionych w ogóle, ale o tych, którzy są po terapii; nie wszyscy uchodźcy, ale ci, którzy realizują program integracji; nie wszyscy bezrobotni, ale ci którzy są bezrobotni ponad 24 miesiące. Mniej precyzyjne zawężenie zastosowano do zwalnianych z zakładów karnych – tylko ci, którzy mają trudności w integracji ze środowiskiem. Nie zawężono jedynie dwóch kategorii: chorych psychicznie i niepełnosprawnych. Kolejne zawężenie dotyczy wykluczenia tych osób, które mają prawo do określonych świadczeń pieniężnych: zasiłku dla bezrobotnych, świadczenia i zasiłku przedemerytalnego, emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty strukturalnej, kompensacyjnego dodatku nauczycielskiego. Kolejny warunek wyrażony w ustawie dotyczy *„nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo”*, co można interpretować w sensie formalnym, że chodzi o osoby spełniające kryterium dochodowe z ustawy o pomocy społecznej.

Do tych ośmiu grup należy dodać grupy specjalnie potraktowane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

- 9) bezrobotnych do 25 roku życia,
- 10) bezrobotnych od powyżej 50 roku życia,
- 11) kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,



- 12) bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,
- 13) bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia.

Na podstawie ustawy o pomocy społecznej dodać należy co najmniej jeszcze;

- 14) Osoby opuszczające instytucje opieki instytucjonalnej: dom pomocy społecznej dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnych intelektualnie, dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży oraz schronisko dla nieletnich, zakład poprawczy, specjalny ośrodek szkolno-wychowawczy, specjalny ośrodek wychowawczy, młodzieżowy ośrodek socjoterapii zapewniający całodobową opiekę i młodzieżowy ośrodek wychowawczy.

Niektóre z tych kategorii zostały dodatkowo ograniczone, np. opuszczające dom dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży muszą dodatkowo spełnić warunek przebywania przedtem co najmniej rok w innych instytucjach tego typu.

Kolejna grupa na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej;

- 15) Osoby opuszczające, po osiągnięciu pełnoletności, rodzinę zastępczą, rodzinny dom dziecka, placówkę opiekuńczo-wychowawczą lub regionalną placówkę opiekuńczo-terapeutyczną.

Dwie ostatnie kategorie dotyczą ogólnie osób, które opuszczają różnego rodzaju instytucje (nierodzinne lub rodzinne) zapewniające opiekę, wychowanie czy resocjalizację w długim okresie. W obu przypadkach mowa też wyraźnie o ich usamodzielnianiu oraz o indywidualnym programie usamodzielnienia, a także o opiekunie usamodzielnienia. Podobną grupę stanowią osoby opuszczające zakłady karne po dłuższych wyrokach, w ich przypadku mowa jest o pomocy postpenitencjarnej, która jednak powinna się zacząć już na pewien czas przed opuszczeniem zakładu karnego.

Praca z powyżej określonymi kategoriami ma współcześnie charakter metodyczny. Przykładem może być model PRAISES integrujący praktykę pomocy społecznej (pracy socjalnej) z ewaluacją<sup>11</sup>. Składa się on z kilku faz podzielonych na kroki.

---

<sup>11</sup> M. Bloom, J. Fischer, J. G. Orme, *Evaluating Practice: Guidelines for the Accountable Professional*, szóste wydanie, Pearson, Boston 2009, s. 19–21.

- I. Pre-interwencja: ocena kontekstu, realizacja skierowania, zainicjowanie kontaktu, strukturyzacja procesu interwencji.
- II. Diagnoza (*assessment*): wybór problemu, przeprowadzanie diagnozy (m.in. wybór metody, przestrzeganie ogólnych zasad), zebranie informacji przed interwencją (m.in. wybór metody obserwacji i pomiaru), ustalenie celów.
- III. Interwencja: opracowanie planu interwencji (m.in. wybór techniki interwencji), opracowanie planu ewaluacji, negocjacja kontraktu, przygotowanie do interwencji, wdrożenie interwencji.
- IV. Systematyczna ewaluacja: monitoring i ewaluacja wyników interwencji, diagnoza i przewyższanie barier, ewaluacja osiągnięcia celów.
- V. Stabilizacja: ustabilizowanie i uogólnienie zmiany, zaplanowanie i wdrożenie zakończenia interwencji oraz diagnozy po-interwencyjnej.

W Polsce również takie podejście jest obecne od dawna. Ostatnio podsumowano je w jednej z publikacji projektu *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej* (Tabela 1).

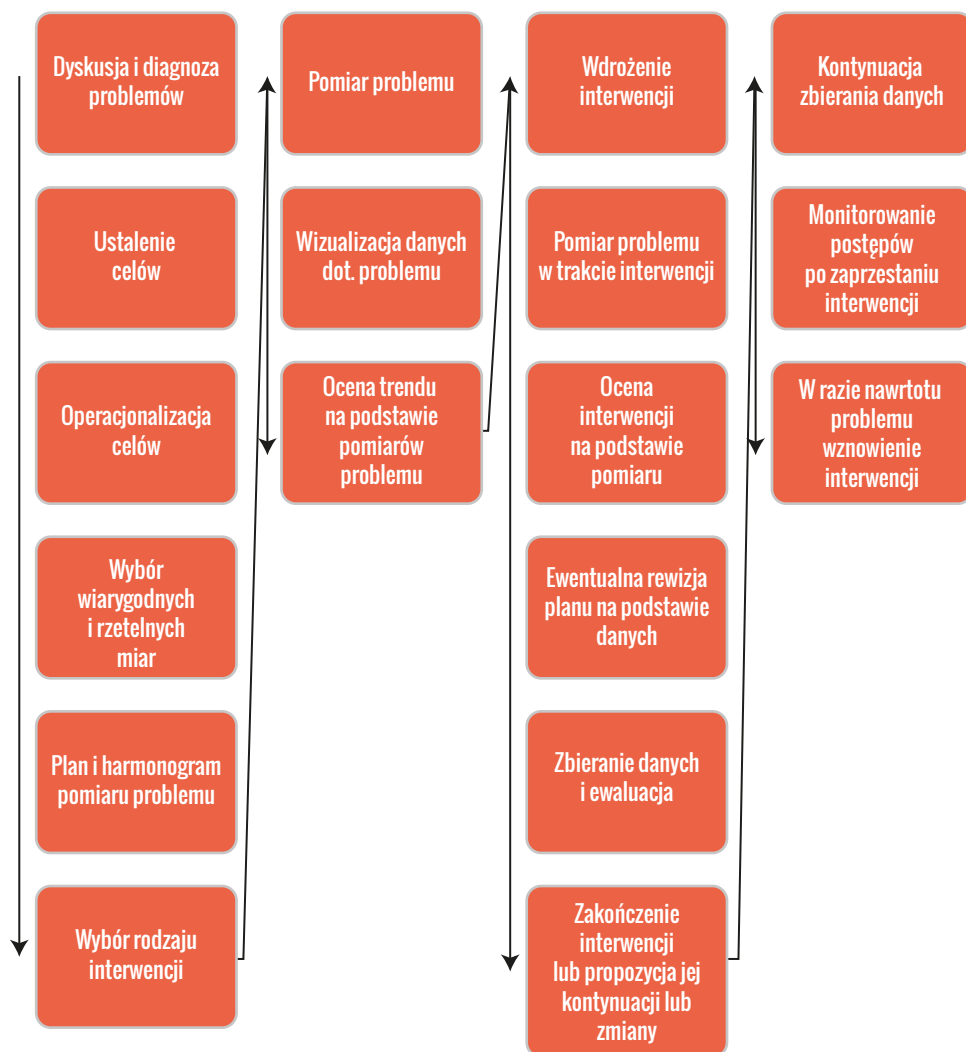
Tabela 1. Praca socjalna jako metodyczne działanie

| Etap metodycznego postępowania w pracy socjalnej | Nazwa etapu                                                       |                                                                              |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I</b>                                         | Ocena/<br>diagnoza                                                | <b>1a.</b> Rozpoznanie sytuacji związanej z problemem osoby/rodziny          |
|                                                  |                                                                   | <b>1b.</b> Pogłębienie wiedzy o sytuacji związanej z problemem osoby/rodziny |
|                                                  |                                                                   | <b>1c.</b> Opracowanie diagnozy                                              |
| <b>II</b>                                        | Wyznaczenie celów działania                                       |                                                                              |
| <b>III</b>                                       | Opracowanie planu działania i budowa indywidualnego pakietu usług |                                                                              |
| <b>IV</b>                                        | Realizacja planu działania                                        |                                                                              |
| <b>V</b>                                         | Systematyczna ewaluacja działań                                   |                                                                              |
| <b>VI</b>                                        | Ewaluacja końcowa                                                 |                                                                              |

Źródło: Agnieszka Ignasiak, Elżbieta Olber, Monika Maciejewska – Dłubała, Małgorzata Kubiak – Horniatko, *Narzędzia pracy socjalnej*, WRZOS.

Współczesna metodyczna praca socjalna w pomocy społecznej powinna być zintegrowana z systematyczną oceną jej skuteczności (Rysunek 2).

Rysunek 2. Praca z przypadkiem z wbudowaną procedurą ewaluacyjną



Źródło: J. L. Krysik, J. Finn, *Research for Effective Social Work Practice*, trzecie wydanie, 2013.

Wśród podejść do pracy socjalnej jest nie tylko metodyczna praca z indywidualnym przypadkiem (osoby lub rodziny), czy z grupą (np. wspólnoty terapeutyczne, grupy socjoterapeutyczne, warsztaty), ale również praca ze społecznością lokalną.

Spójrzmy na prostą klasyfikację metod pracy socjalnej w zależności od tego z kim ona jest prowadzona (system kliencki) i komu ma przynosić korzyści (system celu). Uprozczone podejście tego rodzaju zostało pokazane poniżej (Tabela 2), pominięte zostały m.in. sieci organizacji, organy samorządu i państwa, jednostki organizacyjne administracji publicznej, organizacje międzynarodowe, ogół społeczeństwa. Pominięcie to może być dość istotne, gdyż organy samorządu pochodzące z wyborów można uznać za demokratycznych reprezentantów społeczności lokalnej gminy, a jednostki administracji publicznej za instrumenty samorządowania społeczności lokalnej. Stąd praca z nimi na rzecz społeczności ma głębszy sens.

Tabela 2. Praca socjalna ze względu na system celu i system kliencki

| System kliencki                        | System celu                         |                                       |                                     |                                           |                                              |
|----------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------|
|                                        | Osoba                               | Rodzina                               | Grupa (mała i inna niż rodzina)     | Organizacja                               | Społeczność (lokalna)                        |
| <b>Osoba</b>                           | Praca z osobą na rzecz osoby        | Praca z rodziną na rzecz osoby        | Praca z grupą na rzecz osoby        | Praca z organizacją na rzecz osoby        | Praca ze społecznością na rzecz osoby        |
| <b>Rodzina</b>                         | Praca z osobą na rzecz rodziny      | Praca z rodziną na rzecz rodziny      | Praca z grupą na rzecz rodziny      | Praca z organizacją na rzecz rodziny      | Praca ze społecznością na rzecz rodziny      |
| <b>Grupa (mała i inna niż rodzina)</b> | Praca z osobą na rzecz grupy        | Praca z rodziną na rzecz grupy        | Praca z grupą na rzecz grupy        | Praca z organizacją na rzecz grupy        | Praca ze społecznością na rzecz grupy        |
| <b>Organizacja</b>                     | Praca z osobą na rzecz organizacji  | Praca z rodziną na rzecz organizacji  | Praca z grupą na rzecz organizacji  | Praca z organizacją na rzecz organizacji  | Praca ze społecznością na rzecz organizacji  |
| <b>Społeczność (lokalna)</b>           | Praca z osobą na rzecz społeczności | Praca z rodziną na rzecz społeczności | Praca z grupą na rzecz społeczności | Praca z organizacją na rzecz społeczności | Praca ze społecznością na rzecz społeczności |

Źródło: opracowanie własne na podstawie koncepcji Pincusa i Minahana oraz Andersona przedstawionych w: J. Szmagalski, *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna – przykład amerykański*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1994, s. 98-99.

Gdy społeczność lokalna jest jednocześnie systemem klienckim oraz systemem celu, wówczas znajdujemy się w komórce najbardziej społecznościowej – pracujemy ze społecznością, aby społeczność na tym skorzystała, inaczej – z nią i dla niej. Zwróćmy jednak uwagę na to, że praca ze społecznością może być pracą dla korzyści innych podmiotów niż społeczność. Może nawet ważniejsze jest to, że praca z innymi systemami klienckimi niż społeczność może mieć w systemie celu właśnie ją.

# Jakość pomocy społecznej

Pojęcie jakości jest złożone i wielowymiarowe. Należy przyjąć, że podstawowe znaczenie dla jakości mają nauka i technologia pomocy społecznej oraz jej zastosowania w praktyce<sup>12</sup>. Jak rozumieć naukę i technologię w tym przypadku? Jak każda ludzka działalność również pomoc społeczna jest przedmiotem badań naukowych, które mają cele poznawcze i praktyczne (ewaluacja). Wyniki tych badań są publikowane w czasopismach naukowych i są popularyzowane w różny sposób. Z kolei technologia pomocy społecznej ma charakter techniczno-organizacyjny. Jest ona związana z praktycznym projektowaniem instrumentów pomocowych i organizacji zajmujących się pomocą społeczną. Wśród komponentów jakości wyróżnić można co najmniej siedem (Tabela 3).

Tabela 3. Składniki jakości pomocy społecznej

| Nazwa komponentu jakości | Definicja                                                                                                                                                            |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Stosowalność             | Zdolność nauki i technologii pomocy społecznej do spowodowania poprawy w zakresie samodzielności życiowej i zawodowej przy najbardziej sprzyjających okolicznościach |
| Skuteczność              | Stopień w jakim poprawa samodzielności życiowej i zawodowej możliwa do osiągnięcia jest osiągnięta                                                                   |
| Efektywność              | Zdolność do obniżenia kosztów bez zmniejszania osiągalnych efektów pomocowych                                                                                        |
| Optymalność              | Równoważenie poprawy samodzielności życiowej i zawodowej z kosztami tej poprawy                                                                                      |
| Akceptowalność           | Zgodność z oczekiwaniami, pragnieniami i życzeniami klientów pomocy społecznej i ich rodzin                                                                          |

<sup>12</sup> Zastosowano tu koncepcję jakości usług opieki zdrowotnej zaproponowaną przez Avedisa Donabediana, zob. tegoż *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003.

| Nazwa komponentu jakości | Definicja                                                                                                                                  |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Legitymizacja            | Zgodność ze społecznymi preferencjami wyrażonymi w zasadach etycznych, wartościach, normach zwyczajach, prawach i regulacjach              |
| Sprawiedliwość           | Zgodność z zasadą określającą sprawiedliwą dystrybucję usług pomocy społecznej i korzyści z niej płynących pomiędzy członków społeczeństwa |

Źródło: A. Donabedian, *An Introduction to Quality Assurance in Health Care*, Oxford University Press, 2003, s. 6. (Dostosowanie do pomocy społecznej R.S.)

Akceptowalność jest bardziej złożonym komponentem, gdyż zawiera: dostępność; stosunki klient – pracownik socjalny; udogodnienia towarzyszące pomocy; preferencje klienta dotyczące efektów, ryzyka, i kosztów pomocy; przekonania klienta na temat tego, co jest sprawiedliwe.

Podstawą programów zapewniania jakości pomocy społecznej jest zgoda co do definicji jakości. Dotyczy ona zgody w odpowiedzi na pytania: którym komponentom jakości pomocy mamy dać pierwszeństwo, które i kiedy wyłączyć z listy lub do niej włączyć. W poniższym przewodniku zwracamy uwagę przede wszystkim na skuteczność i efektywność, gdyż to one są podstawą Kalkulatora Społecznego.

Ruch na rzecz jakości w obszarze pomocy społecznej ma już długą tradycję. W USA pierwsze programy zapewniania jakości pracy socjalnej pojawiły się już pod koniec lat 60.<sup>13</sup> Pomijając rozwój i upowszechnianie inicjatyw tego typu w poszczególnych krajach pojawiają się również projekty ponadnarodowe w tym finansowane przez UE.

Zagadnienie jakości usług pomocy społecznej zostało bezpośrednio określone z poziomu UE. Największe znaczenie w tym zakresie ma dokument Komitetu Ochrony Socjalnej z 2010 r. *Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług socjalnych*<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> C. J. Coulton, *Social Work Quality Assurance Programs: A Comparative Analysis*, National Association of Social Workers, Washington D.C. 1979.

<sup>14</sup> Dokument dostępny w Internecie: [http://ec.europa.eu/services\\_general\\_interest/docs/comm\\_quality\\_framework\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/services_general_interest/docs/comm_quality_framework_pl.pdf)

Tabela 4. Nadrzędne zasady dotyczące jakości świadczenia usług społecznych

| Nazwa zasady            | Opis                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dostęp                  | dostęp do szerokiej gamy usług społecznych należy oferować w taki sposób, by zapewnić ich użytkownikom właściwe zaspokojenie ich potrzeb, pozostawiając w miarę możliwości swobodę wyboru usług w obrębie społeczności, i w miejscu najbardziej korzystnym dla użytkowników i, jeśli ma to zastosowanie, dla ich rodzin                                                                                                                                                                                                  |
| Dostępność              | usługi społeczne powinny być łatwo dostępne dla wszystkich tych, którzy mogą ich potrzebować. Informacje i bezstronne porady o zakresie dostępnych usług i ich dostawcach powinny być dostępne dla wszystkich użytkowników. Osoby niepełnosprawne powinny mieć zagwarantowany dostęp do środowiska fizycznego, w którym odbywa się świadczenie usług, do odpowiednich środków transportu do i z miejsca świadczenia usług, jak również do informacji i komunikacji (także technologii informacyjnych i komunikacyjnych). |
| Przystępność            | usługi społeczne powinny być świadczone na rzecz wszystkich osób, które ich potrzebują (powszechna dostępność), albo nieodpłatnie albo za cenę, na zapłatę której dana osoba może sobie pozwolić                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Zorientowanie na osobę  | usługi społeczne należy dostosowywać w sposób szybki i elastyczny do zmieniających się potrzeb każdej osoby w celu poprawy jakości jej życia, jak również zapewnienia równych szans. W ramach usług społecznych należy uwzględniać fizyczne, intelektualne i społeczne środowisko użytkownika, usługi należy organizować pod kątem potrzeb użytkowników, a w stosownych przypadkach, innych powiązanych beneficjentów świadczonych usług.                                                                                |
| Kompleksowość           | usługi społeczne należy tworzyć i realizować w sposób zintegrowany, odzwierciedlający wiele różnych potrzeb, możliwości i preferencji użytkowników oraz, w stosownych przypadkach, ich rodzin i opiekunów, i mający na celu poprawę ich dobrostanu.                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Ciągłość                | usługi społeczne należy organizować tak, by zapewnić ciągłość ich świadczenia przez czas utrzymywania się potrzeby, a w szczególności, gdy służą zaspokajaniu potrzeb o charakterze rozwojowym i długoterminowym, zgodnie z podejściem opartym na cyklu życiowym, stwarzającym użytkownikom możliwość polegania na ciągłych, nieprzerwanych usługach o określonym zakresie od samego początku interwencji w celu uzyskania wsparcia i jego kontynuacji, przy jednoczesnym unikaniu negatywnych skutków zakłócenia usług. |
| Zorientowanie na wyniki | usługi społeczne powinny koncentrować się przede wszystkim na korzyściach dla użytkowników, przy uwzględnieniu, w stosownych przypadkach, korzyści dla ich rodzin, opiekunów nieformalnych i społeczności. Usługi należy świadczyć w sposób zoptymalizowany na podstawie ocen okresowych, których wyniki należy między innymi przekazywać organizatorom w formie informacji zwrotnych od użytkowników i zainteresowanych stron.                                                                                          |

*Źródło: Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług społecznych*



Ponadto w dokumencie wyróżniono kilka zasad szczegółowych z podobszarami oraz z wyszczególnieniem kryteriów jakości (Tabela 5).

Tabela 5. Zasady i kryteria jakości w ramach jakościowych dla usług socjalnych

| Zasady                                                                              | Kryteria jakości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Zasady dotyczące jakości relacji między dostawcami usług a ich użytkownikami</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 1. Poszanowanie praw użytkowników                                                   | <div>1) zapewnienie potencjalnym i faktycznym użytkownikom usług socjalnych oraz, w stosownych przypadkach, ich rodzinom, jasnych, dokładnych i łatwo dostępnych informacji, dostosowanych do specyfiki poszczególnych grup docelowych, zwłaszcza o rodzajach, dostępności, zakresie i ograniczeniach świadczonych usług. Informacje powinny również zawierać niezależną ocenę i sprawozdania z oceny jakości;</div> <div>2) zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do środków informacji i komunikacji dostosowanych do ich potrzeb;</div> <div>3) wdrażanie przejrzystych, łatwo dostępnych i przyjaznych dla użytkownika procedur udzielania porad i rozpatrywania skarg;</div> <div>4) stworzenie ram regulacyjnych i mechanizmów kontroli w celu przeciwdziałania fizycznemu, psychicznemu lub finansowemu nadużyciom i zapewnienie przestrzegania przepisów bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;</div> <div>5) zapewnienie pracownikom i wolontariuszom zaangażowanym w świadczenie usług odpowiedniego szkolenia w zakresie opartego na prawach i zorientowanego na osobę świadczenia usług codziennej pielęgnacji, przy unikaniu dyskryminacji i ze świadomością specyficznych cech grup ludzi, na rzecz których świadczą oni usługi;</div> <div>6) propagowanie włączenia użytkowników do społeczności;</div> <div>7) zapewnienie poufności i bezpieczeństwa danych dotyczących użytkowników i świadczonych na ich rzecz usług w ramach systemu, który umożliwia udostępnianie danych, w razie potrzeby, różnym zaangażowanym dostawcom usług w sposób w pełni zgodny z przepisami o ochronie danych.</div> |

| Zasady                                                                                                                                           | Kryteria jakości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2. Partycypacja i uwłasnolnienie                                                                                                                 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) zapewnienie zaangażowania użytkowników i, w stosownych przypadkach, ich przedstawicieli, rodzin lub osób zaufanych i ich opiekunów nieformalnych w planowanie, rozwój, świadczenie, monitorowanie i ocenę usług, w razie potrzeby poprzez zagwarantowanie odpowiednich środków, między innymi pomocy w podejmowaniu decyzji i poparcia;</li> <li>2) angażowanie się w dialog z organizacjami reprezentującymi użytkowników i włączanie ich w system podejmowania decyzji;</li> <li>3) przeprowadzanie okresowego badania zadowolenia użytkowników ze świadczonych usług.</li> </ol>                                                                                             |
| <b>Zasady dotyczące jakości relacji między dostawcami usług, organami publicznymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 1. Partnerstwo                                                                                                                                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>2) stworzenie synergii między wszystkimi zainteresowanymi stronami w społeczności, w zakresie tworzenia polityki, identyfikacji potrzeb oraz planowania, rozwoju, świadczenia, monitorowania i oceny usług w celu zapewnienia ciągłości świadczenia usług socjalnych w czasie utrzymywania się potrzeby, ułatwienia użytkownikom dostępu do szerokiego zakresu usług socjalnych i dopilnowania, by usługi przyczyniały się do budowania społeczeństwa integracyjnego;</li> <li>3) propagowanie bliskości usług potrzebnych użytkownikom;</li> <li>4) wspieranie koordynacji między dostawcami usług w celu kompleksowego i zintegrowanego świadczenia usług socjalnych.</li> </ol> |
| 2. Dobre zarządzanie                                                                                                                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1) jasne definiowanie ról, obowiązków i wzajemnych relacji pomiędzy podmiotami zaangażowanymi w proces planowania, rozwoju, finansowania, świadczenia, wspierania, monitorowania i oceny usług;</li> <li>2) zapewnienie regularnych procesów planowania i kontroli oraz wprowadzenie mechanizmów umożliwiających systematyczne i ciągłe doskonalenie;</li> <li>3) okresowe gromadzenie informacji zwrotnych na temat skuteczności i efektywności świadczenia usług od użytkowników, sponsorów i innych zainteresowanych stron, jak również od potencjalnych użytkowników, którzy mogą być pozbawieni możliwości korzystania z usług;</li> </ol>                                    |

| Zasady                                                                            | Kryteria jakości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                   | <p>4) przeprowadzanie regularnego i niezależnego przeglądu procedur i rezultatów oraz oceny zadowolenia użytkowników, a także publikowanie jego <b>wyników</b>;</p> <p>5) wdrażanie przejrzystych, łatwo dostępnych i przyjaznych dla użytkownika procedur udzielania porad i rozpatrywania skarg;</p> <p>6) organizowanie forów partycypacyjnych z udziałem użytkowników usług i ich sieci, przedstawicieli organów publicznych, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i innych zainteresowanych stron, poświęconych zagadnieniom oceny efektów osiągniętych przez usługodawców w danym kontekście politycznym.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Zasady dotyczące jakości kapitału ludzkiego i rzeczowego                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>1. Dobre warunki pracy i środowisko pracy/<br/>Inwestycje w kapitał ludzki</p> | <p>1) zapewnienie pełnego poszanowania zasad godnej pracy w sektorze, między innymi zakazu dyskryminacji, ochrony socjalnej, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa, dialogu społecznego, godnej płacy, a także równości płci, w szczególności, równego wynagrodzenia za pracę o równej wartości;</p> <p>2) identyfikacja potrzeb w zakresie umiejętności oraz określanie profili zawodowych;</p> <p>3) promowanie polityki rekrutacji i retencji pracowników, umożliwiającej dobór wykwalifikowanych pracowników z wymaganą wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami;</p> <p>4) tworzenie partnerstw między systemami edukacji a dostawcami usług w celu objęcia nimi praktyk odbywanych w trakcie studiów i programów mentoringu prowadzonych przez doświadczonych pracowników;</p> <p>5) tworzenie programów szkoleniowych, programów uczenia się przez całe życie, mentoringu prowadzonego przez doświadczonych pracowników i certyfikacji kompetencji pracowników, jak również, w stosownych przypadkach, dla wolontariuszy i opiekunów nieformalnych, programów dotyczących niezbędnych umiejętności zawodowych i interpersonalnych, a także na temat dostępności i wspomagających technologii;</p> |

| Zasady                                 | Kryteria jakości                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                        | 6) angażowanie użytkowników i partnerów społecznych do udziału w procesie tworzenia programów szkoleniowych;<br><br>7) propagowanie dialogu społecznego na wszystkich szczeblach w celu zachęcenia pracowników i związków zawodowych do aktywnego udziału w rozwoju, świadczeniu i ocenie usług z udziałem, w stosowanych przypadkach, wolontariuszy.                                                                                                                                                       |
| 2. Odpowiednia infrastruktura fizyczna | 1) zapewnienie odpowiedniej infrastruktury fizycznej, spełniającej normy bezpieczeństwa i ochrony zdrowia użytkowników, pracowników i wolontariuszy i wymogi ochrony środowiska;<br><br>2) propagowanie standardów dostępności zgodnie z podejściem „projektowanie dla wszystkich”<br><br>3) zapewnienie wszystkim użytkownikom, także osobom niepełnosprawnym, łatwego dostępu do infrastruktury fizycznej, w której ma miejsce świadczenie usług, i odpowiednich środków transportu do i z tych obiektów. |

Źródło: *Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług społecznych*

Dobrowolne ramy zawierają również informacje na temat podstaw, które powinny pomóc w konstruowaniu instrumentów i narzędzi jakości (*quality tools*). Ich głównym celem jest definiowanie i pomiar jakości usług pomocy społecznej. Jako przykłady takich instrumentów wskazano: standardy (normy), wskaźniki, kryteria operacyjne. Każdy instrument jakości usług społecznych powinien mieć precyzyjnie określone:

- nazwę i definicję;
- skalę (liczbowa, logiczna i kategoryjna, dla których jednostki miary i zakres odpowiedzi zostały wcześniej uzgodnione);
- zakres (dotyczący wkładu, procesu lub rezultatów);
- źródła danych.

Główny nacisk w narzędziach jakości został postawiony na pomiar oraz wskaźniki. Jest to zgodne ze współczesnymi trendami w tym zakresie. Wyróżniono narzędzia zapewniania jakości:

- **oparte na informacjach wejściowych** służą do oceny cech świadczenia usług społecznych. Odnoszą się one do warunków niezbędnych, które muszą

być spełnione do świadczenia wysokiej jakości usług socjalnych, ale nie gwarantują że prowadzone są właściwe procesy ani że zostały osiągnięte zadowalające rezultaty;

- **związane z procesem** służą do pomiaru jakości świadczenia usług socjalnych i dają możliwość przeprowadzenia opartej na dowodach oceny jakości tych usług. Dostarczają one zatem informacji odzwierciedlających w najlepszym przybliżeniu rzeczywiste świadczenie usług;
- **oparte na rezultatach** służą do oceny stopnia, w jakim świadczenie usług socjalnych zaspokaja potrzeby użytkowników i wpływa na ich dobrostan. Niemniej jednak na tego rodzaju narzędzia mogą mieć wpływ inne czynniki niż jakość świadczenia usług socjalnych, czynniki, które należy brać pod uwagę przy uwzględnianiu korekty o ryzyko.

Podejście to odpowiada trzem przedmiotom ewaluacji usług: wkładu w określone działanie, procesu jego realizacji, oraz wpływu na problemy społeczne. W ewaluacji usługi należy też uwzględnić diagnozę potrzeb, gdyż bez niej trudno jest ocenić stopień wpływu na poziom zaspokojenia potrzeb.

Ramy jakości powinny być stosowane jako ważny dokument programowy, gdyż zasady i kryteria jakości zostały sformułowane w taki sposób, że można je interpretować jako obszary priorytetowe i przypisane im cele szczegółowe, np. obszar priorytetowy: partnerstwo, cel szczegółowy: propagowanie bliskości usług potrzebnych użytkownikom. Oczywiście potrzebne są dalsze szczegółowe wyjaśnienia, dotyczące między innymi projektowania uniwersalnego, czy tworzenia instrumentów jakości.

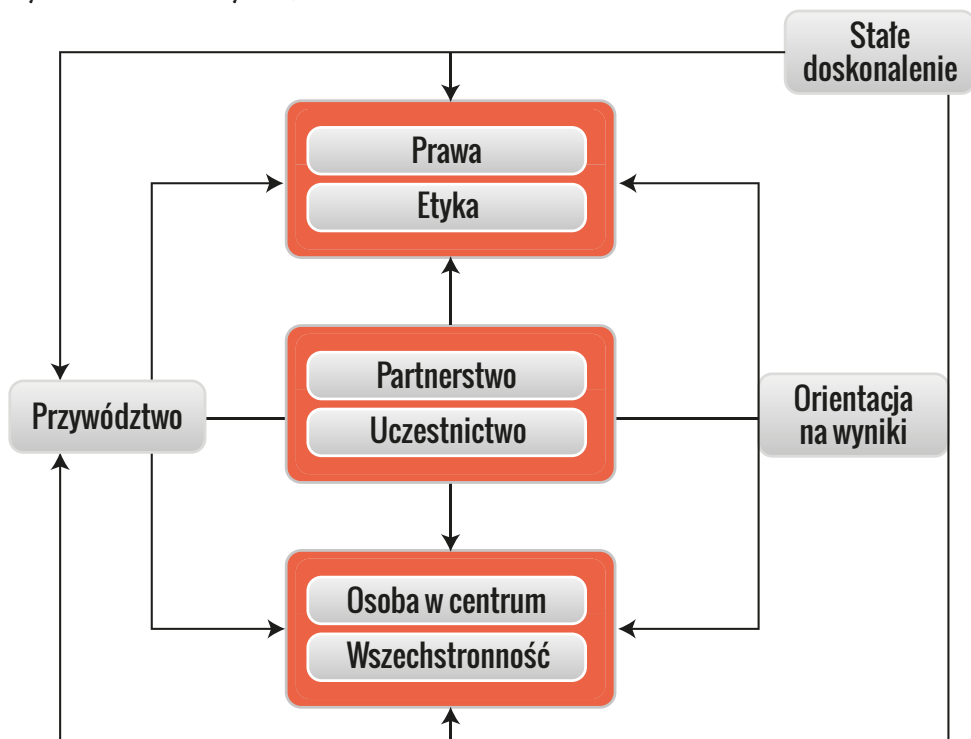
W 2002 r. z inicjatywy European Platform for Rehabilitation powstał dokument *EQUASS (European Quality in Social Services) Principles for Quality*. Jest on podstawą certyfikacji jakości usług socjalnych (EQUASS assurances, EQUASS excellence) i przyznawania nagród (EQUASS award).

Filozofię EQUASS oddaje 10 zasad jakości usług społecznych wyposażonych w 50 kryteriów dostosowanych do tych zasad oraz 100 wskaźników<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> *Criteria for EQUASS Assurance (SSGI)*, European Quality for Social Services, 2012.

Rysunek 3. Zasady EQUASS



Źródło: Prezentacja *A comprehensive approach in meeting needs and expectations of stakeholders*, EQUASS, 2008. (w ostatniej wersji dodano jeszcze zasadę dotyczącą personelu i profesjonalistów)

Przykładowo zasada dotycząca partnerstwa została określona następująco:

„Organizacja działa w partnerstwie z agencjami publicznymi i prywatnymi, reprezentantami pracodawców i pracowników, grantodawcami i nabywcami, organizacjami osób niepełnosprawnych, grupami lokalnymi, rodzinami i opiekunami w celu stworzenia ciągłości usług, większego wpływu i bardziej otwartego społeczeństwa”

Dwa kryteria dla tej zasady były zaś takie: 1) organizacja współpracuje w partnerstwie z innymi organizacjami przy udzielaniu usług; 2) organizacja w partnerstwie z obsługiwanyimi, nabywcami i innymi interesariuszami rozwija usługi.

Uproszczony schemat myślenia w kategoriach EQUASS można przedstawić w trójkącie między profesjonalistą, obsługiwanyim i organizacją, w którego centrum jest dana usługa.

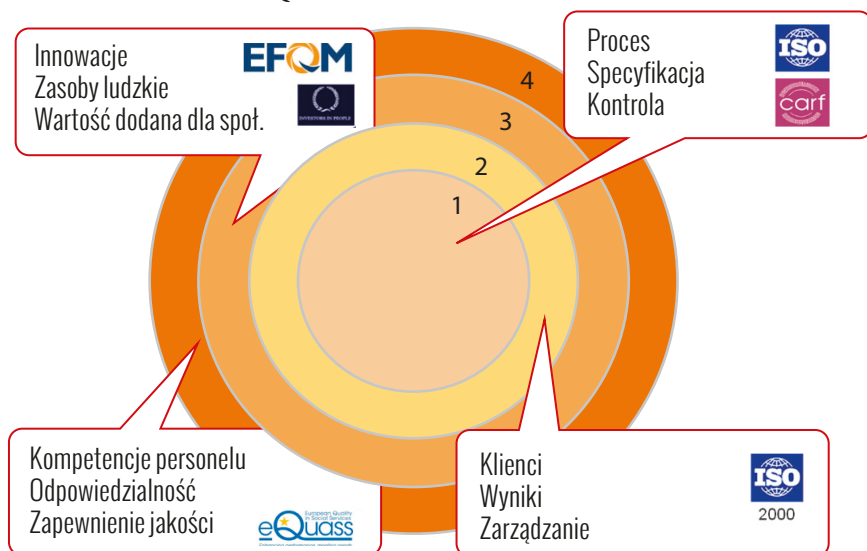
Rysunek 4. Trójkąt kryteriów jakości usługi



Źródło: Prezentacja *A comprehensive approach in meeting needs and expectations of stakeholders*, EQUASS, 2008.

W materiałach popularyzujących EQUASS sytuuje się je w odniesieniu do innych koncepcji zapewniania jakości usług (ISO, EFQM).

Rysunek 5. Od ISO do EQUASS



Źródło: Prezentacja *A comprehensive approach in meeting needs and expectations of stakeholders*, EQUASS, 2008.

Myślenie o jakości usług w kategoriach certyfikacji, akredytacji dotarło już do obszaru polskiej pomocy społecznej. Dowodem jest m.in. przyjęcie przez kilka ośrodków pomocy społecznej (dużych, np. Poznań, Gdańsk i małych, np. Lesznówola) systemu zarządzania jakością według norm ISO 9001: 2000. Nie jest jasne, czy były to autonomiczne inicjatywy wychodzące ze środowiska pomocy społecznej, czy też upowszechnianie strategii zarządzania jakością przyjętej przez władze lokalne w stosunku do wszystkich usług publicznych na ich terenie<sup>16</sup>.

Znane są też inne przedsięwzięcia tego typu. Miasto Gdynia uczestniczyło w projekcie Territorial Quality Standards in Social Services of General Interest sieci REVES (Lokalne standardy jakości w usługach społecznych pożytku publicznego), w ramach którego została opracowana w partycypacyjny sposób karta kryteriów jakości usług opiekuńczych. Z kolei Śląskie Forum Organizacji Pozarządowych KAFOS przygotowało dwa podręczniki dotyczące oceny jakości usług dla placówek społecznych oraz medyczno-społecznych w ramach międzynarodowego projektu VALORIS TIQSS<sup>17</sup>.

Monitoring i ewaluacja oraz zapewnianie jakości usług są do siebie podobne, ale nie tożsame. Główna różnica leży w tym, że zapewnianie jakości koncentruje się na procesie udzielania usług, a nie na wynikach ich udzielenia. W odniesieniu do zapewniania jakości wyróżnić można kilka podstawowych pytań odnoszących się do podstawowych elementów każdej usługi (nakłady, proces, produkt, wyniki, dostępność)<sup>18</sup>:

1. Czy usługi są udzielane przez wykwalifikowany personel pracujący w akceptowalnych warunkach i strukturach organizacyjnych?
2. Czy usługi są udzielane zgodnie z tym co jest uznawane za dobrą praktykę?
3. Czy usługi są udzielane w wystarczającej liczbie?
4. Czy usługi mają pożądany wpływ na klientów?
5. Czy klienci, którzy potrzebują usługi rzeczywiście ją otrzymują?

<sup>16</sup> J. Krzyszkowski, *Nowe zarządzanie instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w pomocy społecznej Case studies (Poznań, Gdańsk, Ilawa)*, ekspertyza dla WRZOS, Warszawa 2010.

<sup>17</sup> Informacja *Poprawmy jakość usług socjalnych w organizacjach pozarządowych*, na stronach <www.wiadomosci24.pl>, stan na 18.07.10. Metoda rozwinięta została we Francji, ale jej podstawy teoretyczne pochodzą z USA – była to metoda PASSING oparta na teorii Social Role Valorisation Wolfa Wolfensbergera.

<sup>18</sup> C. Coulton, Quality assurance for social service programs: lessons from health care, *Social Work* vol. 27 nr 5, 1982.



Wymagania jakie stawia się programom zapewnienia jakości usług pomocy społecznej były następujące: 1) adaptowalność do zmian w wiedzy, technologii i oczekiwaniach; 2) efektywność w sensie dawania korzyści przy akceptowalnych kosztach (jedno z zaleceń – należy w tych programach raczej koncentrować uwagę na problemach i brakach); 3) powszechna stosowalność do usług danego rodzaju; 4) partycypacja samych usługodawców, aby byli bardziej chętni do autentycznego wysiłku we wdrażaniu polityki jakości; 5) sankcje za nieprzestrzeganie zaleceń programu zapewniania jakości; 6) nadzór nad tym programem powinna mieć wydzielona jednostka organizacyjna; 7) w przynajmniej niektórych aspektach usług ich jakość powinni definiować klienci, np. włączeni w skład komitetów ustalających standardy jakości<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Tamże.

# Pomoc społeczna może być skuteczna

---

Kryterium skuteczności uznawane jest za kluczowe: „Ocena skuteczności ośrodków pomocy społecznej potrzebna jest nie tylko instytucjom kontrolującym je pod względem merytorycznym.... Jest także elementem samooceny i samokontroli tej instytucji i jej pracowników”<sup>20</sup>. W szczególności jeżeli uzna się, iż efektywność ekonomiczna nie jest kryterium odpowiednim (patrz dalej).

W latach 70. wstrząsem dla środowiska pracy socjalnej w USA była analiza siedemnastu badań naukowych przeprowadzonych z zastosowaniem metodologii eksperymentalnej. Z analizy wynikało, że nie ma dowodów na to, iż działania pomocowe pracowników socjalnych są skuteczne czy lepsze od nieprofesjonalnej pomocy: „Trzynastcie badań w sposób wyraźny pokazało, że między grupą poddaną pracy socjalnej a grupą kontrolną nie ma różnic [...] Ponadto w prawie trzech czwartych badań wykazano, że stan klientów otrzymujący profesjonalne usługi pogorszył się w co najmniej jednym wymiarze w porównaniu z sytuacją przed pomocą, albo w porównaniu z grupą kontrolną”<sup>21</sup>. Od tego czasu wzrosło znaczenie idei pracy socjalnej opartej na dowodach naukowych, a późniejsze meta-analizy wskazywały jednak na bardziej pozytywne wnioski<sup>22</sup>.

Wielu krytyków działania służb społecznych zatrudnionych w publicznej pomocy społecznej twierdzi, że mają one szkodliwe skutki uboczne, które są większe niż

---

<sup>20</sup> B. Szatur-Jaworska, *Wskaźniki skuteczności instytucji działających w pomocy społecznej*, w: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996, s. 3.

<sup>21</sup> J. Fischer, *The Effectiveness of Social Casework*, Charles C. Thomas, Springfield 1976, s. 137 i 138. Książka poza artykułami Fischera zawierała kilka artykułów krytycznych wobec wyników jego badań, na które odpowiedział w słowie końcowym pod charakterystycznym tytułem *Koniec pracy socjalnej czy początek?* Od tego czasu rośnie popularność idei pracy socjalnej opartej na dowodach naukowych, zob. m.in. J. Fischer, *Evidence-based Practice*, w tegoż, *Toward Evidence-Based Practice*, Lyceum Books, Chicago 2009.

<sup>22</sup> Bardzo interesujący przegląd zob. E. J. Mullen, J. Shuluk, Outcomes of social work intervention in the context of evidence-based practice, *Journal of Social Work*, vol. 11, nr 1, 2010.

osiągane skutki zamierzone<sup>23</sup>. Innymi słowy mimo skuteczności w osiąganiu celów, sytuacja pod względem danego problemu społecznego pogarsza się.

Możliwość oceny skuteczności pomocy wymaga sformułowania jej celów, czyli najogólniej wyobrażenia stanu, który ma zostać osiągnięty. Cele działań służb społecznych są formułowane w różny sposób, przy czym mogą pojawić się problemy takie, jak trudność w pomiarze ich realizacji, nadmierna ogólność, przeteoretyzowanie, zbyt duża liczba i sprzeczności między nimi. W związku z tym stosuje się dodatkowe kryteria dla oceny jakości sformułowania celów. Ich cechy pożądane określane są czasem skrótem od angielskich słów SMART.

| Kryteria jakości celów pomocy |                                               |
|-------------------------------|-----------------------------------------------|
| Cele powinny być              |                                               |
| <b>S</b>                      | - konkretne, jednoznaczne, jasne              |
| <b>M</b>                      | - mierzalne, sprawdzalne                      |
| <b>A</b>                      | - akceptowalne, stosowalne, uzgodnione        |
| <b>R</b>                      | - realistyczne, możliwe do osiągnięcia        |
| <b>T</b>                      | - określone w czasie, z konkretnymi terminami |

W przypadku mierzalności zasadnicze znaczenie ma kwestia wskaźników i mierników<sup>24</sup>. Kolejne cechy dobrze sformułowanych celów to między innymi ich spójność (uwzględnienie i minimalizacja możliwych napięć i sprzeczności pomiędzy celami), wyznaczenie priorytetów, gdy celów jest wiele (cele ważniejsze od innych, hierarchia ich ważności), trafność (dopasowanie do zdiagnozowanych potrzeb i problemów), a także utożsamianie się z nimi personelu organizacji oraz odpowiednie przekazywanie informacji o tym, jakie są cele, jak zostały zmodyfikowane, czy i kiedy zostały osiągnięte<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Tak uważał m.in. Charles Murray krytykując amerykańską pomoc społeczną, *Bez korzeni, polityka społeczna USA 1950-1980*, Zysk i S-ka, Warszawa 2002. Krytycznie o jego argumentach patrz: R. Szarfenberg, Wątpliwe prawa, wątpliwa argumentacja, w: K. Głębicka, M. Grewiński red. *Wokół polityki społecznej*, PTPS, IPS UW, WSP TWP, Warszawa 2008.

<sup>24</sup> Jedną z pionierskich publikacji na ten temat w Polsce: *Opracowanie wskaźników i narzędzi ewaluacji dla oceny skuteczności pomocy społecznej*, Centrum Rozwoju Służb Społecznych, 1996.

<sup>25</sup> C. Philips, C. Palfrey, P. Thomas, *Evaluating Health and Social Care*, Macmillan, Houndmills, London 1994, s. 72-73.

Istnieje wiele klasyfikacji celów, np. strategiczne i operacyjne, ogólne i szczegółowe, ostateczne i instrumentalne. W odniesieniu do problemów społecznych jeden z zasadniczych podziałów dotyczy odróżnienia zapobiegania od łagodzenia, co też łatwo przełożyć na cele, w których kładzie się nacisk na zapobieganie i takie, które mają kierować działaniem na zmniejszanie dolegliwości skutków problemów. Jedną z ważnych klasyfikacji celów przedstawia Tabela 6.

Tabela 6. Cztery typy celów

| Czy to mamy? | Czy chcemy to mieć?                                                                 |                                                     |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|              | Tak                                                                                 | Nie                                                 |
| <b>Tak</b>   | Cel: zachować (np. zachować jak najdłużej osobę starszą w środowisku zamieszkania)  | Cel: usunąć (np. ograniczyć picie alkoholu do zera) |
| <b>Nie</b>   | Cel: osiągnąć (np. doprowadzić do tego, że dziecko wróci do rodziców biologicznych) | Cel: unikać (np. unikać zachowań ryzykownych)       |

Źródło: Michael Q. Patton *Utilization-Focused Evaluation*, czwarte wydanie, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2008, s. 236, (z uzupełnieniami autora).

Cele mogą być sformułowane w odniesieniu do różnych elementów działania, np. samej usługi (cele wobec produktu) lub tego, co za jej pomocą chcemy osiągnąć (cele wobec skutków usługi). Błędem jest jeżeli te pierwsze zastępują drugie, np. celem jest przeszkolenie 20 klientów z obsługi komputera, a nie – klienci mający wiedzę i umiejętności, które pozwolą im zdobyć pracę (inne przykłady w Tabeli 7).

Tabela 7. Cele w stosunku do usługi i do wyników

| Cele w stosunku do usługi                                                 | Cele w stosunku do wyników                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| Udzielać dobrze skoordynowanych usług zdrowotnych dla nastolatków w ciąży | Nastolatki w ciąży rodzą zdrowe dzieci, którymi potem właściwie się opiekują |
| Poprawić jakość usług z zakresu ochrony dzieci                            | Dzieci są bezpieczne, nie są wykorzystywane ani zaniedbywane                 |
| Udzielać usług edukacyjnych wysokiej jakości                              | Uczniowie mają odpowiednią wiedzę i umiejętności                             |
| Pomagać rodzicom w decyzjach dotyczących pracy i życia rodzinnego         | Dzieci rodziców, którzy chcą pracować mają odpowiednią opiekę                |

Źródło: Michael Q. Patton *Utilization-Focused Evaluation*, czwarte wydanie, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2008, s. 242.

W poprawnym formułowaniu celów pomaga również rozważanie, jakiego rodzaju zmianę mamy wywołać poprzez udzielenie pomocy.

Tabela 8. Rodzaje zmiany jako cele

| Rodzaj zmiany         | Przykład                                                               |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Zmiana warunków       | Dziecko z rodziny zastępczej bezpiecznie wraca do rodziny biologicznej |
| Zmiana statusu        | Bezrobotny stał się zatrudniony                                        |
| Zmiana zachowania     | Wagarowicze zaczynają regularnie chodzić do szkoły                     |
| Zmiana funkcjonowania | Zwiększenie poziomu samoobsługi; punktualność w przychodzeniu do pracy |
| Zmiana postawy        | Większa wiara w siebie                                                 |
| Zmiana wiedzy         | Zrozumienie potrzeb dzieci w różnych stadiach rozwoju                  |
| Zmiana umiejętności   | Poprawa płynności czytania                                             |
| Utrzymanie            | Osoba starsza bezpiecznie pozostaje w domu                             |
| Zapobieganie          | Młodzież nie zażywa narkotyków                                         |

Źródło: Michael Q. Patton *Utilization-Focused Evaluation*, czwarte wydanie, SAGE Publications, Thousand Oaks, 2008, s. 245.

W obszarze pomagania od dawna wskazuje się na możliwą sprzeczność między celem bezpośredniego zaspokojenia potrzeb a celem usamodzielnienia od pomocy. Dobrze ujął to Konfucjusz, wciąż w Polsce przywoływany w tym kontekście: „Dasz człowiekowi rybę, a będzie miał co jeść na jeden dzień. Nauczysz go łowić ryby, a będzie miał jadło przez całe życie”. Danie ryby symbolizuje bezpośrednią pomoc, która ma zmniejszyć niezaspokojenie potrzeb (ubóstwo), a nauka wędkowania pomoc pośrednią, która ma zwiększyć potencjał do samodzielnego zaspokajania potrzeb w dłuższym okresie. W związku z tym wciąż dyskutuje się w jakich proporcjach i w jakich związkach ze sobą mają być pomoc pieniężna, rzeczowa, w postaci usług oraz uczenie ludzi, jak sobie radzić w życiu bez pomocy niezależnie od jej formy. Uproszczony obraz tego zagadnienia został pokazany w Tabeli 9.

Tabela 9. Zmniejszanie ubóstwa a usamodzielnianie od pomocy społecznej

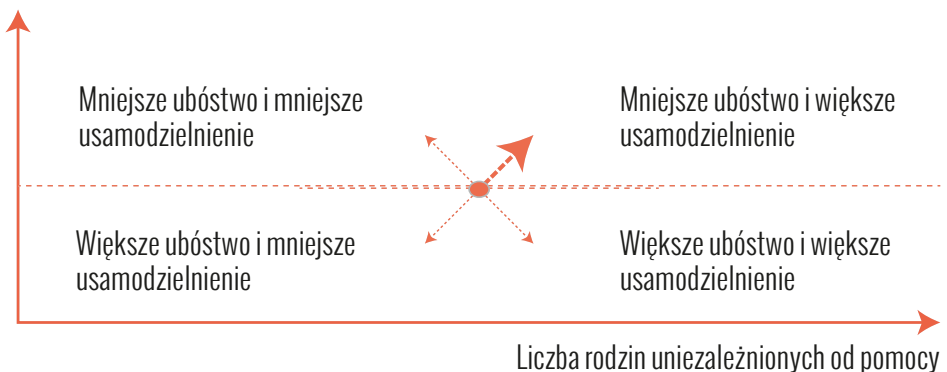
| Osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa | Osiągnięcia w usamodzielnianiu od pomocy                             |                                                                      |
|------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|                                    | DUŻE                                                                 | MAŁE                                                                 |
| <b>DUŻE</b>                        | Pożądany stan - oba cele są realizowane na wysokim poziomie          | Duże osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale małe w usamodzielnianiu |
| <b>MAŁE</b>                        | Małe osiągnięcia w zmniejszaniu ubóstwa, ale duże w usamodzielnianiu | Stan najmniej pożądany - niski poziom osiągnięć w obu wymiarach      |

Źródło: opracowanie własne

Gdy myślimy o skutecznym osiągnięciu obu celów pomocy społecznej jednocześnie, to powinniśmy być świadomi tego, że nie tylko muszą być spełnione wszystkie warunki w obu przypadkach (a z każdym z nich możemy mieć wiele problemów). Należy również uwzględnić możliwe napięcia w ich jednoczesnej realizacji. Wynikają one głównie z teorii, że dochód zapewniany ze względu na ubóstwo i niezaspokojone potrzeby, a nie za pracę (uogólniając jakiegoś rodzaju aktywność społecznie użyteczną) demotywuje do samodzielności, tzn. trudniej jest usamodzielniać przez aktywizację zawodową tych, którym zapewnimy odpowiednie do potrzeb dochody bez związku z pracą. Zagadnienia te zostaną przedstawione w uproszczeniu na wykresie.

Rysunek 6. Łagodzenie ubóstwa a usamodzielnianie od pomocy

Liczba rodzin, których ubóstwo zmniejszyliśmy



Źródło: Opracowanie własne

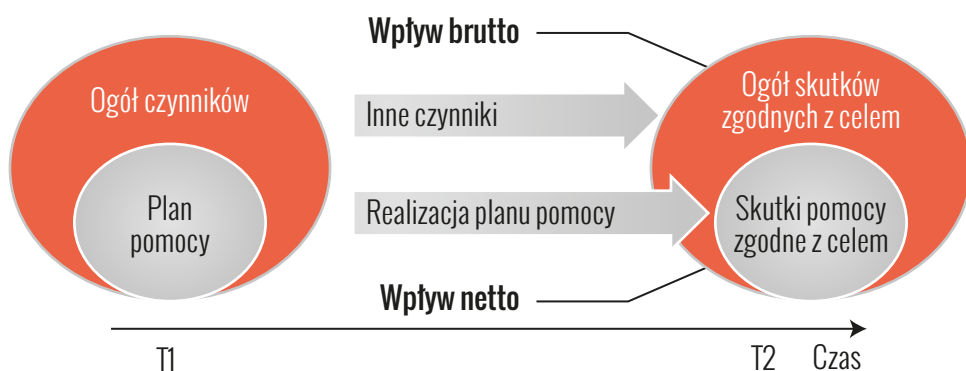
Skuteczną ze względu na oba cele będzie taka pomoc, która jednocześnie będzie osiągać zmniejszanie ubóstwa oraz zwiększanie usamodzielnienia jednostek i rodzin. Jeżeli nie możemy tego osiągnąć musimy wybrać, czy priorytet damy zmniejszaniu ubóstwa kosztem mniejszego usamodzielnienia, czy też popierać będziemy zwiększanie usamodzielnianie kosztem zwiększania ubóstwa.

W praktyce sytuacja jest dość skomplikowana, ludzie mogą mieć mniej lub więcej osób na utrzymaniu, utrzymywani mogą być mniej lub bardziej wymagający opieki, ludzie korzystający z pomocy mogą dorabiać na czarno, ludzie nie korzystający z pomocy mogą być ubodzy, ludzie pracujący mogą osiągać dochody nie zapewniające utrzymania rodzin itd.

Równie złożony jest drugi element istotny w ocenie skuteczności, czyli skutki działań pomocowych, które powinny zostać porównane z zamierzonymi celami. Skutki można klasyfikować w różny sposób, np. zamierzone, niezamierzone; przewidywane, nieprzewidywane; oceniane pozytywnie (korzyści, nabytki), oceniane negatywnie (koszty, ubytki); w krótkim, średnim i długim okresie; bezpośrednie, pośrednie. Typowe rozumienie skutków ubocznych wywodzi się z medycyny, są to jednocześnie skutki niezamierzone i oceniane negatywnie (szkodliwe dla pacjenta).

Jedną z większych trudności jest odróżnienie skutków pomocy od wpływu innych czynników, który może być podobny do zamierzeń pomagającego, np. przeszkolony bezrobotny znalazł pracę, ale okazało się, że nie miało to nic wspólnego ze szkoleniem (np. szkolony w obsłudze komputera znalazł pracę fizyczną na budowie). Problematyka została przedstawiona na Rysunku 7.

Rysunek 7. Wpływ brutto a wpływ netto pomocy



Źródło: opracowanie własne

Dla oceny skuteczności istotny jest wpływ netto, a nie wpływ brutto, ale w jaki sposób zidentyfikować ten pierwszy? Najlepszą odpowiedzią na ten problem są metody eksperymentalne, w których spośród klientów dobiera się losowo dwie grupy, jedna otrzymuje usługę socjalną, która ma podlegać ewaluacji, a druga nie, lub otrzymuje inną. Pomiar stanu, który pomoc miała zmienić następuje przed i po udzieleniu usługi w obu grupach. Jeżeli wyniki obu grup będą się istotnie różnić, to jest to informacja o osiągniętym wpływie netto (to co osiągnęliśmy w grupie eksperymentalnej odjąć to co osiągnęła grupa eksperymentalna). Metodologia tych badań jest bardzo rozwinięta, w praktyce wymagają więc dobrze wyszkolonych badaczy i mogą być trudne do zastosowania z różnych względów. Pomijam głębszą dyskusję o tym, czy są to jedyne badania dostarczające praktyce dowodów naukowych<sup>26</sup>.

W Polsce najlepiej rozwinięte są badania skuteczności usług rynku pracy. Zastosowano tam podejście zbliżone do eksperymentalnego (*propensity score matching*, PSM). Wśród badanych instrumentów znalazły się prace społecznie użyteczne, które organizowane są we współpracy urzędów pracy z ośrodkami pomocy społecznej.

Tabela 10. Ocena skuteczności aktywnych programów rynku pracy

| Rodzaj instrumentu                 | Dane z systemu Syriusz         |                                | Dane z badań sondażowych       |                                            |
|------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|
|                                    | PSM                            | Analiza regresji               | PSM                            | Analiza regresji                           |
| Szkolenia                          | słabo skuteczne                | skuteczne                      | nieskuteczne                   | skuteczne w dłuższej perspektywie czasowej |
| Staże                              | słabo skuteczne                | słabo skuteczne                | skuteczne                      | skuteczne                                  |
| Prace interwencyjne                | skuteczne                      | skuteczne                      | skuteczne                      | skuteczne                                  |
| Prace społecznie użyteczne         | nieskuteczne                   | nieskuteczne                   | nieskuteczne                   | nieskuteczne                               |
| Roboty publiczne                   | wpływ nieistotny statystycznie | wpływ nieistotny statystycznie | wpływ nieistotny statystycznie | nieskuteczne                               |
| Dotacje na działalność gospodarczą | skuteczne                      | nie badano                     | skuteczne                      | skuteczne                                  |

Źródło: Z. Wiśniewski, K. Zawadzki red., *Efektywność polityki rynku pracy w Polsce*, Toruń 2011.

26 W USA dużą dyskusję wywołało ogłoszenie przez Instytut Badań Edukacyjnych Ministerstwa Edukacji, że metody eksperymentalne są najlepszym sposobem zdobywania dowodów naukowych, zob. S. L. Donaldson, Ch. A. Christie, M. M. Mark (red.), *What Counts as Credible Evidence in Applied Research and Evaluation Practice?*, SAGE Publications, Los Angeles 2009.



# Pomoc społeczna a efektywność ekonomiczna

---

Podejście ekonomiczne do polityki społecznej na poziomie teorii sprowadzało się w przeszłości do dowodzenia, że istnieje sprzeczność między efektywnością a równością ekonomiczną. Próbowano udowodnić tę zależność na poziomie makro analizując wpływ wydatków społecznych na wzrost gospodarczy z oczekiwaniem, że będzie on ujemny (polityka społeczna szkodzi rozwojowi gospodarczemu).

Ze względu na brak jasnych konkluzji z takich badań, pojawiały się wątpliwości co do samej teorii, będącej ich podstawą. Wyrazem tych wątpliwości był między innymi raport *Costs of Non-Social Policy* (koszty braku polityki społecznej) wydany przez Komisję Europejską w 2003 r. Głównym celem było wykazanie, że nie zachodzi sprzeczność między osiąganiem efektywności ekonomicznej gospodarki a osiąganiem celów polityki społecznej. W dłuższym okresie odpowiedniej jakości polityka społeczna nie tylko nie szkodzi, ale ma dodatni wpływ na wyniki gospodarki. Ma więc charakter produktywny, inwestycyjny. Do tego stanowiska powrócono w UE w 2013 r., gdy przyjęto dokument pod znaczącym tytułem „Pakiet inwestycji społecznych”, o czym wspomniano w rozdziale 1.

Z kolei w badaniach porównawczych na temat polityki społecznej przez długi czas dominował jeden główny wskaźnik, a mianowicie udział wydatków społecznych w PKB. Badano więc politykę społeczną wyłącznie poprzez to, ile na nią wydajemy i jaka jest to część naszej ogólnej zamożności. Pomijając to, że nawet na tym polu dokonał się znaczny postęp (włączenie obowiązkowych wydatków prywatnych oraz uzupełnienie rachunków o wydatki netto), podejście tego rodzaju było jednostronne. Od lat 90. zaczęto również badać skuteczność i efektywność (w sensie liczenia wydatków i odnoszenia ich do poziomu osiągania celów) polityki społecznej w ograniczaniu ubóstwa i nierówności na poziomie makro. W pełnej ocenie liczą się zarówno wydatki (koszty), jak i to co dzięki nim osiągamy (korzyści w sensie ograniczenia

problemów społecznych). Prowadzi to do wniosku aby porównywać koszty działań w stosunku do tego, co dzięki nim osiągamy.

Z tego, że wydatki społeczne mogą mieć charakter inwestycji i zwracać się w podobny sposób, jak to jest w przypadku typowych inwestycji ekonomicznych, oraz z uwzględnienia w myśleniu o polityce społecznej nie tylko jej kosztów, wynikało zainteresowanie prowadzeniem analiz bilansujących koszty z korzyściami w typowym ujęciu ekonomicznym (*cost-benefit analysis* lub *benefit-cost analysis*). Nie dotyczyło to już tylko poziomu makro, ale też poszczególnych programów i instrumentów<sup>27</sup>.

Zilustrujmy podejście ekonomiczne na kilku prostych przykładach. Jeżeli przyjmiemy dość oczywiste założenie, że mamy ograniczone środki na pomoc społeczną, wówczas wydawanie ich na działania nieskuteczne jest marnotrawstwem. Sytuacja jest jednak bardziej skomplikowana niż wybór, czy wydawać pieniądze na projekty zupełnie nieskuteczne, czy na skuteczne w stu procentach. Jeżeli mamy dwa podobnie skuteczne programy, np. na 100 wspomaganych osób 50 się usamodzielniało, ale pierwszy kosztował 10 tys., a drugi 8 tys. na usamodzielnionego, to warto rozwijać ten drugi kosztem pierwszego. Stosunek kosztów do osiągnięć jest w jego przypadku lepszy. Może być też tak, że programy tańsze w przeliczeniu na usamodzielnionego są mniej skuteczne, co nie oznacza że bezskuteczne. Drugi przykład, pierwszy program jest skuteczny na poziomie 40 usamodzielnionych na 100 wspieranych, a drugi ma ten stosunek 60 do 100. Pierwszy kosztuje jednak w przeliczeniu na usamodzielnionego 8 tys., a drugi 10 tys. Za 320 tys. możemy mieć 40 usamodzielnionych w pierwszym programie, a za 600 tys. 60 usamodzielnionych w drugim programie. Gdybyśmy przerzucili całe środki na program drugi, to mielibyśmy dodatkowo 32 usamodzielnionych, łącznie 92 osoby. Z kolei po przerzuceniu całych środków na program pierwszy dodatkowo uzyskalibyśmy 75 usamodzielnionych, czyli łącznie 115 osób.

Uwzględnianie zarówno osiągnięć aktywizującej pomocy społecznej, jak i jej kosztów to istota podejścia ekonomicznego, w którym zasadniczym przedmiotem oceny jest efektywność i jej poziom.

<sup>27</sup> Najlepiej to podejście oddaje książka pod redakcją D.L. Weimera i A.R. Vininga *Investing in the Disadvantaged: Assessing the Benefits and Costs of Social Policies* z 2009. Jeden z jej wniosków był taki, że tego typu analizy są zbyt rzadko stosowane w obszarze polityki społecznej. Na podobny problem oraz bariery w tym względzie wskazywał raport z warsztatu *Increasing the Impact of Benefit-Cost Analysis on Social Policy: Next Steps Forward* (2010).

Ze względu na to, że słowo „efekt” jest bliskoznaczne słowu „skutek” często w kontekście pomocy społecznej dochodzi do używania słowa „efektywność” w znaczeniu skuteczności. Zamiast efektywności można stosować nazwę „ekonomiczność”. W najbardziej ekonomicznym ujęciu zakładamy, że wszystkie korzyści i koszty da się przedstawić w postaci pieniężnej i po porównaniu ich ze sobą możemy wnioskować o poziomie ekonomiczności, tzn. im większa nadwyżka korzyści nad kosztami, tym wyższy jest poziom ekonomiczności ocenianego działania. Ważnym założeniem tego podejścia jest uwzględnienie wszystkich kosztów i korzyści. Jakie znaczenie wśród tych pierwszych mają koszty zaniechania?

Każde działanie pomocy społecznej ma skutki, które mogą być ocenione jako pozytywne, negatywne lub neutralne. Jeżeli chodzi o skutki pozytywne (pozytywy), to należy odróżnić te, które są właściwe dla danego działania oraz pozostałe. Skutki pozytywne właściwe są zgodne z celem działania. Jeżeli więc jego celem było rozwiązanie pewnego problemu społecznego 100 osób, a doszło do tego w przypadku 50, to ten ostatni skutek jest właściwy dla tego działania. Jakie mogą być inne pozytywne skutki rozwiązania tego problemu społecznego w tych 50 przypadkach? Załóżmy, że tym problemem było bezrobocie. Rozwiązanie polegało na znalezieniu zatrudnienia w wyniku czego nastąpił wzrost dochodów gospodarstwa domowego i zmniejszenie trudności finansowych, a to ma znaczenie dla zmniejszenia stresów, poprawy diety, poprawy zdrowia, lepszych osiągnięć szkolnych dzieci etc. Widać więc, że rozwiązanie jednego problemu ma wpływ na łagodzenie innych, są to również skutki pozytywne działania. Jeżeli więc nie podejmiemy tego działania, to nie tylko nie rozwiążemy problemu bezrobocia 50 ze 100 wspomaganych osób, ale również nie osiągniemy tych pozostałych pozytywnych skutków.

Pozytywne zmiany powodowane przez działanie pomocowe o charakterze aktywizująco-zapobiegawczym mogą mieć cztery postacie: 1) osiągnięcia czegoś pozytywnego, czego nie było, 2) zapobieżenia czemuś negatywnemu, co mogło powstać; 3) zachowania czegoś pozytywnego, co już zostało osiągnięte, 4) usunięcia lub ograniczenia czegoś negatywnego, co już ma miejsce. Jeżeli jakieś działanie ma skutki we wszystkich tych postaciach, to jego niepodjęcie spowoduje też cztery rodzaje negatywnych skutków.

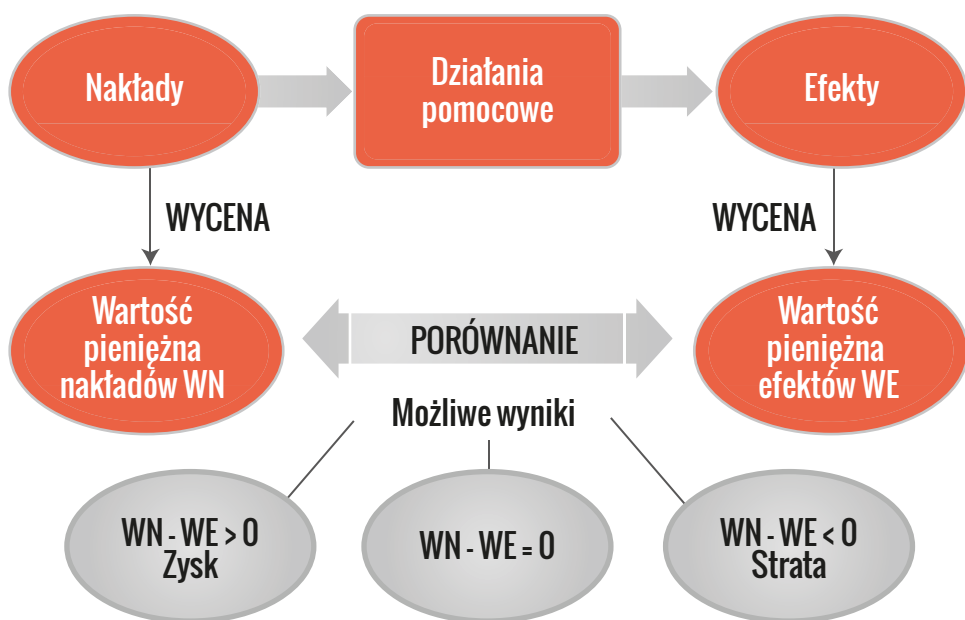
1. Nieosiągnięcia czegoś pozytywnego, np. nie osiągnięto zmiany statusu bezrobotnych na status zatrudnionych.
2. Niezapobieżenia czemuś negatywnemu, np. nie zapobieżono pogorszeniu zdrowia dzieci w ubogich rodzinach.

3. Niezachowania czegoś pozytywnego, np. nie zachowano dotychczasowego poziomu samodzielności osoby starszej w jej środowisku zamieszkania.
4. Nieusunięcia czegoś negatywnego, np. nie ograniczono zachowań antyspołecznych młodzieży.

Wszystkie one należą do szerokiej kategorii skutków negatywnych zaniechania działania o charakterze aktywizująco-zapobiegawczym. W każdym przypadku zaniechanie powoduje zwiększone koszty w sensie wydatków publicznych: osobom bezrobotnym trzeba wypłacać świadczenia pieniężne, dzieci z problemami zdrowotnymi częściej korzystają z opieki zdrowotnej, opieka instytucjonalna dla osób starszych jest droga, zachowania antyspołeczne związane są z wydatkami na działania policji i instytucji poprawczych.

Uproszczone podstawy szacowania ekonomiczności działań pomocowych zostały pokazane na Rysunku 8.

Rysunek 8. Mechanizm szacowania efektywności (ekonomiczności) pomocy społecznej



Źródło: opracowanie własne

Jeżeli ekonomiczność jest jedynym kryterium oceny, to strata jest podstawą do wydania negatywnej oceny na jego temat. Gdy liczy się nie tylko efektywność czy ekonomiczność straty finansowe nie muszą być dyskwalifikujące. Działalność

sektora publicznego opiera się na założeniu, że zadania publiczne muszą być realizowane niezależnie od ich wyników finansowych. W sektorze publicznym obowiązuje jednak zasada gospodarności, gdyż przedmiotem wydatkowania są pieniądze publiczne płynące z podatków. Nawet w przypadku, gdy strata jest nieunikniona można poprawiać ekonomiczność poprzez zmniejszanie straty.

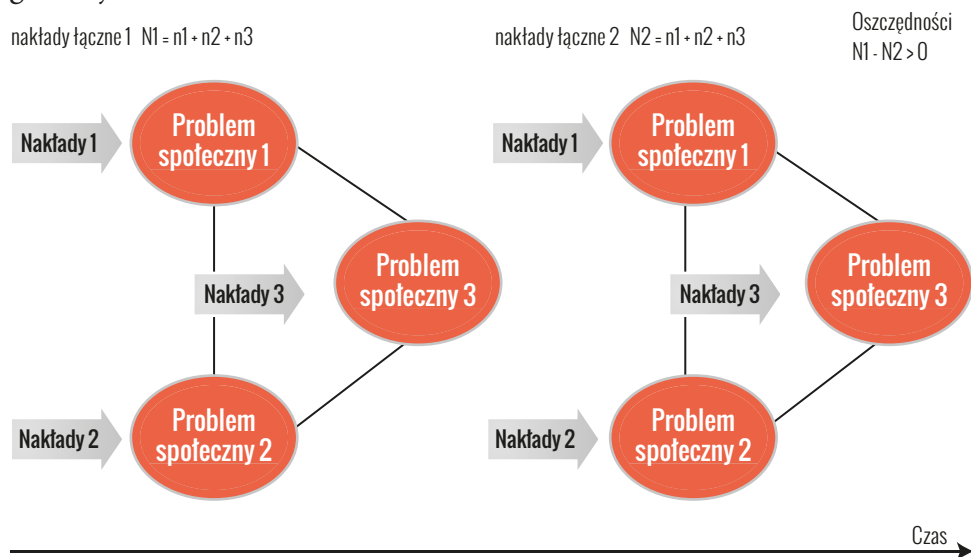
W szacowaniu efektywności (ekonomiczności) pomocy społecznej należy brać pod uwagę wszystkie efekty, czyli skutki pożądane wspomniane wyżej. Są wśród nich nie tylko osiągnięcia stanów pozytywnie ocenionych, ograniczenie skali problemów społecznych, ale również zapobieżenie zjawiskom i trendom ocenianym negatywnie. Trzeba też brać pod uwagę krótki i dłuższy okres, gdyż działanie w krótkim okresie może przynosić stratę, ale w dłuższym może być to już zysk.

Możliwość pełnej ewaluacji ekonomicznej zakłada, że wszystkie nakłady i efekty da się po pierwsze przewidzieć, a po drugie, wycenić w pieniądzu. Szacowanie nakładów na dany rodzaj pomocy w postaci wydatków z budżetu wydaje się prostsze niż przewidywanie wszystkich korzyści działania w krótkim i dłuższym czasie oraz ich wycena w pieniądzu. Wynika stąd, że w ocenie ekonomiczności pomocy na podstawie wydatków budżetowych i spodziewanych korzyści możemy ulegać stronnictwo. Polega ona na tym, że dość jasno widać ile pomoc będzie nas kosztowała, ale dużo mniej jasne jakie korzyści finansowe nam to przyniesie. Wyjściem z tego problemu jest właśnie podejście kosztów zaniechania, które pozwala nam porównać nakłady na określone działanie pomocowe i oszczędności uzyskane dzięki niemu na nakładach ponoszonych w przyszłości.

W okresie gdy uruchamiamy działania aktywizacyjno-zapobiegawcze mamy zastane nakłady na rozwiązywanie problemów społecznych (N1 na Rysunku 9). Po zastosowaniu tych działań mamy nową sytuację, zmniejsza się skala problemów, a więc również nakłady na nie (N2). Oszczędności to dodatnia różnica  $N1 - N2$ . Im ta dodatnia różnica jest większa, tym większe są oszczędności uzyskane w wyniku przeprowadzenia działań skuteczniejszych niż działania, które stosowano wcześniej. Jeżeli nie podejmiemy działań tego rodzaju to, ta różnica będzie kosztem zaniechania. Moglibyśmy osiągnąć zmniejszenie nakładów, ale do tego nie doszło. Może być też tak, że nie tylko nie osiągniemy oszczędności, ale również doprowadzimy do zwiększenia nakładów kolejnych okresach. Nieskuteczne rozwiązywanie powiązanych ze sobą problemów może powodować ich zaostrzenie i pojawienie się nowych problemów, a więc

i kolejnych nakładów. Niepodjęcie odpowiednich działań prowadzi więc nie tylko do tego, że w kolejnych okresach wydajemy tyle samo, ale wydajemy więcej na pomoc społeczną.

Rysunek 9. Oszczędności (brutto) w wyniku pomocy aktywizująco-zapobiegawczej



Źródło: opracowanie własne

Oszczędności, o których mowa są oszczędnościami brutto w tym sensie, że nie uwzględniamy nakładów na działania, które były prowadzone wcześniej i które zostały uruchomione i przeprowadzone (oznaczymy je ND). Trzeba je dodać do nakładów ponoszonych w pierwszym okresie, czyli oszczędności netto wystąpią, gdy wyrażenie  $(N1 + ND) - N2$  będzie większe od zera. Im większe, tym bardziej opłaca się nam to działanie podjąć, gdyż dzięki niemu więcej zaoszczędzimy w przyszłości.

Analiza porównująca koszty z oszczędnościami stosowana w KS jest dość szczególnym przykładem podejść do ewaluacji ekonomicznej. Jeden ze stosowanych podziałów wyróżnia cztery rodzaje ewaluacji ekonomicznej: formalna analiza koszty-korzyści, jakościowa analiza koszty-korzyści, zmodyfikowana analiza koszty-korzyści, analiza koszty-skuteczność oraz analiza z wieloma celami.<sup>28</sup> Dla tej klasyfikacji ważne są dwa pytania: 1) czy efektywność jest jedynym

<sup>28</sup> D. L. Weimer, A. R. Vining *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Pearson Prentice Hall, Upper Saddle River 2004, s. 338-343.

kryterium oceny działania? 2) czy wszystkie konsekwencje działania da się przedstawić na skali pieniężnej? Odpowiedź kolejno „nie” i „tak” określa formalną analizę koszty-korzyści. Jeżeli ważna jest tylko efektywność i wszystkie konsekwencje działań daje się wyrazić na skali pieniężnej, najodpowiedniejsza jest formalna analiza koszty-korzyści. Inne kombinacje odpowiedzi dają pozostałe typy tej analizy (Tabela 11).

Tabela 11. Rodzaje ewaluacji ekonomicznej

| Czy efektywność jest jedynym kryterium oceny? | Czy wszystkie konsekwencje działań da się przedstawić na skali pieniężnej? |                                                                                                              |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                               | Tak                                                                        | Nie                                                                                                          |
| Tak                                           | Formalna analiza koszty-korzyści                                           | Jakościowa analiza koszty-korzyści                                                                           |
| Nie                                           | Zmodyfikowana analiza koszty-korzyści                                      | 1. Analiza koszty-skuteczność: z ustalonym budżetem, z ustaloną skutecznością<br>2. Analiza z wieloma celami |

Źródło: opracowanie własne

Formalna analiza koszty-korzyści nie była zbyt popularna w odniesieniu do polityki społecznej, a w tym pomocy społecznej. Było tak ze względu na trudności w wycenie wszystkich korzyści, jakie przynosi skuteczna pomoc, a także duże zróżnicowanie działań pomocowych, które odnoszą się do różnych problemów i grup oraz różnych celów. Z tego też powodu za lepiej dostosowaną to tej charakterystyki uznawano analizę koszty-skuteczność<sup>29</sup>.

W pełnej ewaluacji ekonomicznej operuje się również pojęciem zwrotu z inwestycji. Jest to zgodne ze współczesnym postrzeganiem polityki społecznej jako inwestycji. Przykład szacowania zwrotu z inwestycji dla jednego z programów w USA. Program High/Scope Perry Preschool rozpoczęto we wczesnych latach 60. w jednym z okręgów szkolnych. Polegał on na zastosowaniu metody aktywnego uczenia się w stosunku do dzieci z zaniedbanych środowisk (niski iloraz inteligencji dziecka, niska pozycja społeczno-ekonomiczna rodziców).

<sup>29</sup> Niekiedy odróżnia się analizę porównującą koszty ze skutecznością od tej porównującej koszty z konsekwencjami. W pierwszym przypadku ważne są tylko osiągnięcia w jednym wymiarze, w drugim koszty porównuje się z osiągnięciami spowodowanymi przez dane działanie w różnych wymiarach, zob. Sefton...



Do ewaluacji zastosowano metodę eksperymentalną, a więc poza grupą, która skorzystała z programu, dobrano również grupę kontrolną. Do wieku 40 lat śledzono losy obu grup, co dało możliwość zidentyfikowania wpływu programu, np. do wieku 27 lat uczestnicy programu mieli istotnie niższe wskaźniki ówczesnego i uprzedniego korzystania z pomocy społecznej, niższe były też wskaźniki aktywności przestępczej.<sup>30</sup>

Zwrot z zainwestowanych w program ponad 17,7 tys. dolarów na dziecko szacowano co najmniej trzykrotnie i wynosił on dla społeczeństwa w zależności od szacującego zespołu 16, 17 lub w granicach 7-8 procent, przy zachowaniu porównywalności.<sup>31</sup> Jeden z bardziej obrazowych wniosków jednego z tych zespołów był następujący.

 *Za każdego zainwestowanego w program dolara społeczeństwo otrzymało 12,90 dolarów w związku z wyższymi wpływami podatkowymi, mniejszymi wydatkami wymiaru sprawiedliwości i niższymi wydatkami na pomoc społeczną. W największym stopniu zysk ten był jednak związany ze zmniejszeniem przestępczości wśród mężczyzn.*<sup>32</sup>

Na poziom tych szacunków z pewnością ma wpływ brak dostatecznej podstawy informacyjnej dla obliczenia wartości pieniężnej wszystkich korzyści w zakresie m.in. poprawy zdrowia i dobrobytu przyszłych pokoleń.<sup>33</sup>

Przykładowe zestawienie obszarów możliwych korzyści, płynących z programów wczesnej interwencji, z przypisanymi im wskaźnikami oraz wstępną ich kategoryzacją według możliwości oszacowania wartości pieniężnej (łatwiejsze w tym względzie zaznaczono kursywą) przedstawia Tabela 12.

<sup>30</sup> L. A. Karoly i in. *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*, The RAND Corporation, Santa Monica 2001, s. 54.

<sup>31</sup> J. Heckman i in. *The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program*, The Institute for the Study of Labor, Discussion Paper nr 4533, październik 2009, s. 53.

<sup>32</sup> C. R. Belfield i in. *The High/Scope Perry Preschool Program: Cost-Benefit Analysis Using Data from the Age-40 Followup*, Journal of Human Resources, tom 41, nr 1, 2006, s. 1.

<sup>33</sup> Heckman..., op. cit., s. 54.



Tabela 12. Wskaźniki korzyści i możliwość oszacowania ich wartości w programach wczesnej interwencji

| Obszary korzyści                        | Przykładowe wskaźniki                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                         | dla dzieci                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | dla rodziców lub opiekunów                                                                                                                                                                                                    |
| Rozwój emocjonalny i poznawczy          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wyniki na skalach społeczno-emocjonalnych i behawioralnych</li> <li>• Iloraz inteligencji</li> <li>• Oceny nauczycieli (ratings)</li> </ul>                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jakość relacji między rodzicami a dziećmi</li> <li>• Jakość środowiska domowego</li> </ul>                                                                                           |
| Edukacja                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wyniki w testach osiągnięć</li> <li>• Oceny (grades)</li> <li>• Zdawanie z klasy do klasy (powtarzanie klas)</li> <li>• Nauka w szkołach specjalnych</li> <li>• Wykształcenie</li> </ul>                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wykształcenie</li> </ul>                                                                                                                                                             |
| Pomoc społeczna, dochody, przestępczość | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Korzystanie z pomocy społecznej</li> <li>• Zatrudnienie</li> <li>• Zarobki/dochody</li> <li>• Aktywność przestępcza</li> <li>• Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości</li> </ul>                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Korzystanie z pomocy społecznej</li> <li>• Zatrudnienie</li> <li>• Zarobki/dochody</li> <li>• Aktywność przestępcza</li> <li>• Kontakt z systemem wymiaru sprawiedliwości</li> </ul> |
| Zdrowie                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego</li> <li>• Zaniedbywanie i wykorzystywanie dzieci</li> <li>• Nadużywanie substancji psychoaktywnych</li> <li>• Kontrola urodzeń</li> <li>• Wizyty na pogotowiu ratunkowym</li> <li>• Inne przypadki korzystania z opieki zdrowotnej</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poziom zdrowia fizycznego i psychicznego</li> <li>• Przemoc w rodzinie</li> <li>• Nadużywanie substancji psychoaktywnych</li> <li>• Kontrola urodzeń</li> </ul>                      |

Źródło: L. A. Karoly i in. *Assessing Costs and Benefits of Early Childhood Interventions*, The RAND Corporation, Santa Monica 2001.

# Koszty zaniechania i ich kalkulator

---

Koszty zaniechania od niedawna stanowią przedmiot refleksji, badań i zastosowań w obszarze typowej polityki społecznej, a w szczególności pomocy społecznej. W większym stopniu to podejście jest obecne w obszarze zdrowia i ochrony środowiska, ale tu też raczej rozwijane od niedawna. Jedną z kluczowych pozycji dotyczących tego podejścia ukazała się w 2012 r. *The Cost of Inaction* (COI) ze wstępem napisanym przez laureata Nagrody Nobla Amartya Sena. Zwracano tam uwagę na różnice między podejściem nastawionym na koszty zaniechania, a tym zorientowanym na porównywanie kosztów i korzyści (patrz wyżej). Dobrze oddaje sens tego podejścia następujący cytat:

„koszty zaniechania mogą być dużo większe niż koszty działania, prowadząc do poważnych i nieodwracalnych konsekwencji dla jednostek, gospodarki i całego społeczeństwa”<sup>34</sup>.

W literaturze dotyczącej ewaluacji ekonomicznej niekiedy wspominało się o analizie koszty-oszczędności<sup>35</sup> (patrz wyżej). Ocena proponowanego działania polega w tym przypadku na porównaniu jego kosztów z oszczędnościami w wydatkach publicznych, które będą wynikać ze skutków tego działania. Na przykład, grupa dzieci w wieku przedszkolnym z ubogich rodzin była objęta programem edukacyjnym, w wyniku którego część tych dzieci nie miała później problemów w szkole, w życiu rodzinnym i zawodowym oraz konfliktów z prawem. Wszystkie te problemy wiążą się z wydatkami. Problemy szkolne – wydatki na zajęcia wyrównawcze, dodatkowe zajęcia w przypadku powtarzania klas. Problemy w życiu rodzinnym – wydatki na specjalistyczne poradnictwo

---

<sup>34</sup> Informacja *New Harvard Book Demonstrates Consequences of Neglecting Impoverished Communities – The Cost of Inaction* z października 2012, link: <http://www.fxb.org/releases/new-harvard-book-demonstrates-consequences-of-neglecting-impoverished-communities-the-cost-of-inaction/>.

<sup>35</sup> T. Sefton i in., *Making the most of it: Economic evaluation in the social welfare field*, Joseph Rowntree Foundation, 2002, s. 10.

prawne, na asystenta rodziny, na sądy rodzinne, na pieczę zastępczą. Problemy zawodowe – wydatki na świadczenia dla bezrobotnych i usługi rynku pracy. Problemy z prawem – wydatki na policję, prokuraturę i sądy, na zakłady poprawcze, na więziennictwo. Jeżeli więc zestawimy wydatki na wspomniany program edukacyjny z wydatkami zaoszczędzonymi dzięki niemu, może się okazać, że oszczędności będą większe niż pierwotny koszt.

Narzędzie informatyczne Kalkulatora Społecznego (KS) służy do obliczania kosztów pomocy społecznej w przyszłości (przewidziano okres 7 lat) w zależności od tego, czy jst podjęcie określone działania z zakresu pomocy społecznej, czy ich nie podjęcie. Nie chodzi przy tym o podejmowanie lub zaniechanie jakichkolwiek działań pomocowych, gdyż część z nich musi być prowadzona z mocy prawa (zadania własne obligatoryjne). Chodzi więc o działania pomocowe, co do których jst ma swobodę decyzji (działania własne fakultatywne). Mamy więc do czynienia z kosztami pomocy obligatoryjnej i kosztami pomocy fakultatywnej. Jeżeli pomoc fakultatywna jest dodatkiem do pierwszej, a nie działaniem zastępującym ją, to od razu jest jasne, że wstępna decyzja dotyczy tego, czy zaniechać działań fakultatywnych, czy też podjąć się ich finansowania, a tym samym zgodzić się na wzrost kosztów łącznych pomocy społecznej dla jednostki samorządu terytorialnego. Jak przekonać do tego kroku samorządowych decydentów? Można przekonywać, że nie podjęcie działań fakultatywnych, spowoduje wzrost kosztów działań obligatoryjnych w przyszłości. O ile? Na to ma dać odpowiedź kalkulator.

Żeby koszty zaniechania powstały działania fakultatywne muszą być bardziej skuteczne od obligatoryjnych w powodowaniu zmniejszenia przyszłych kosztów. Takie też założenie przyjmują autorzy modelu: „W projekcie przyjęto założenie, że działania prewencyjne i aktywizujące są bardziej skuteczne niż działania interwencyjne. Interwencja nie prowadzi bowiem do polepszenia sytuacji jednostki, czyli nie prowadzi do usamodzielnienia się klienta pomocy społecznej”<sup>36</sup>.

W uproszczeniu, założenie to pokazuje następujący przykład pomocy społecznej dla 20 osób. Działaniami tylko obligatoryjnymi obejmujemy 10 osób, a działaniami obligatoryjnym i fakultatywnymi drugie 10 osób w podobnej sytuacji. Po dwóch latach, z pierwszych 10 osób nie jest już klientami pomocy społecznej 5, a z drugiej dziesiątki 8. Stąd różnica w skuteczności wynosi 3.

---

<sup>36</sup> Metodologia szacowania kosztów zaniechania w Kalkulatorze Społecznym, Projekt Kalkulator Kosztów Zaniechania, 25 marca, 2014, s. 3, przypis 1.

Gdybyśmy więc wszystkich objęli tylko działaniami obligatoryjnymi, to po dwóch latach ponosilibyśmy koszty działań obligatoryjnych dla 10 osób. Decyzja o zastosowaniu również działań fakultatywnych spowodowała, że po dwóch latach ponosimy koszty działań obligatoryjnych dla 7 osób. Kosztem zaniechania jest więc w tym przykładzie koszt pomocy obligatoryjnej dla 3 osób. Ten sposób myślenia potwierdza kolejny cytat:

„Koszty zaniechania w Kalkulatorze Społecznym szacowane są jako koszty działań obowiązkowych pomocy społecznej ponoszonych w latach przyszłych, których można byłoby uniknąć pod warunkiem podjęcia w roku bazowym (roku decyzyjnym) określonych działań fakultatywnych o charakterze prewencyjnym i aktywizującym”<sup>37</sup>.

Podział pomocy na dwie kategorie został przeprowadzony według podziału zadań własnych jst na obligatoryjne i fakultatywne. Aby uzasadnić, że te drugie są bardziej skuteczne autorzy określają je jako „aktywizujące i prewencyjne”. Koncepcja dzieląca politykę społeczną na aktywną, interwencyjną i profilaktyczną została krótko przedstawiona w *Strategii wdrażania projektu* (s. 8–9).

Model komplikuje kilka dodatkowych założeń, które wydają się konieczne, aby zbliżyć się on do rzeczywistości. Po pierwsze, osoby korzystające z pomocy mogą doświadczać różnych problemów mniej lub bardziej ze sobą powiązanych. Po drugie, nawet gdy problem jest ten sam jego intensywność może być różna. Po trzecie, jedna osoba może doświadczać kilku problemów o zróżnicowanej intensywności jednocześnie. Po czwarte, instrumentów pomocy obligatoryjnej i fakultatywnej jest wiele. Po piąte, zróżnicowane instrumenty mają różne koszty jednostkowe. Po szóste, pomoc społeczna obejmuje rodziny, wśród nich mogą być jednoosobowe gospodarstwa domowe, ale są też gospodarstwa wieloosobowe o zróżnicowanym składzie.

Autorzy uwzględniają część tych założeń następująco: 1) koszty zaniechania liczone są dla 10 sytuacji (problemów), wybranych z listy 16 przesłanek udzielania pomocy społecznej zawartych w ustawie o pomocy społecznej; 2) dla każdego z problemów przyjęto trójstopniową skalę intensywności (niski, średni, wysoki); 3) problemy mogą współwystępować (problemy powiązane z problemem głównym).

<sup>37</sup> Tamże, s. 2.

Problemy włączone do modelu mają nazwy takie, jak w ustawie do pomocy społecznej, np. niepełnosprawność, sieroctwo, alkoholizm lub narkomania, ubóstwo, bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych.

Konsekwencją włączenia powyższych założeń do modelu jest konieczność przyjęcia kilku możliwości zmiany sytuacji osób korzystających z pomocy:

1. Wyjście z pomocy społecznej, czyli zaprzestanie korzystania z działań obowiązkowych i fakultatywnych.
2. Wejście do pomocy społecznej, czyli rozpoczęcie korzystania z niej.
3. Przejścia pomiędzy poziomami intensywności problemów, np. z poziomu niskiego do średniego czy z wysokiego do niskiego.
4. Osoba doświadczająca głównego problemu doświadcza kolejnych problemów powiązanych z problemem głównym, przy czym one również mogą mieć zróżnicowaną intensywność.
5. Włączane są lub wyłączane kolejne instrumenty pomocy obligatoryjnej, zmianie podlega intensywność poszczególnych instrumentów.
6. Włączane są lub wyłączane kolejne instrumenty pomocy fakultatywnej, zmianie podlega intensywność poszczególnych instrumentów.
7. Wpływ zastosowanych instrumentów na wyjścia z pomocy, przejścia między poziomami problemów, liczbę problemów powiązanych.

W narzędziu informatycznym KS przewidziano możliwość wyjść z pomocy społecznej, ale już nie powrotów do niej. Musiano przy tym zdecydować po jakim czasie oddziaływania poszczególnych instrumentów lub ich grup na poszczególne problemy o określonej intensywności lub ich kombinacje następują wyjścia z pomocy. Na poziom kosztów wpływa nie tylko wyjście, ale też zmniejszenie intensywności problemu i wyjście z problemów powiązanych, ale nadal pozostawanie w pomocy społecznej. To też zostało uwzględnione.

W modelu zagadnienia wyjść z pomocy, zmian poziomów intensywności problemów, zmiany liczby problemów musiał zostać rozwiązane zgodnie z założeniem o większej skuteczności pomocy fakultatywnej (dodanej do obligatoryjnej). Załóżmy, że w roku  $t$  mamy dziesięć osób z problemem  $X$  na poziomie wysokiej intensywności i powiązanych z dwoma innymi problemami. Obejmujemy 5 z nich pomocą obligatoryjną, a drugie 5 pomocą obligatoryjną i fakultatywną. W latach  $t+1$ ,  $t+2$  etc. może to spowodować w przypadku pierwszej grupy wejście przynajmniej części z tych osób w trzeci i kolejne problemy, co też zwiększy koszty świadczeń obligatoryjnych. Może też stać się tak, że w wyniku innych czynników nastąpi poprawa sytuacji, podobna

jak w przypadku dodania pomocy fakultatywnej. W przypadku drugiej grupy skutki dla wszystkich lub dla części tych osób w roku  $t+1$  i w kolejnych mogą być następujące: 1) przejście na niższy poziom intensywności problemu głównego; 2) wyjście z problemów powiązanych, ale pozostanie z głównym; 3) wyjście z pomocy. Nie jest też wykluczone, że inne czynniki spowodują pogorszenie sytuacji niektórych osób z tej grupy. W modelu zakłada się, że pomoc fakultatywna kończy się w roku bazowym, z tego wynika, że koszty łączne w kolejnych latach, obejmujące tylko działania obligatoryjne, dla części osób zmniejszą się w wyniku 1 i/lub 2 i/lub 3. Poziom tego zmniejszenia jest najwyższy w związku z całkowitym wyjściem z pomocy (redukuje to bowiem koszty pomocy obligatoryjnej do zera). Ogólnie zależy to od założeń przyjętych w modelu dotyczących poziomu wpływu pomocy obligatoryjnej oraz obligatoryjnej w połączeniu z fakultatywną (o mniejszej lub większej skali i intensywności), a także innych czynników na przejścia typu 1, 2 i 3. Decydują o tym wartości przyjęte w macierzach prawdopodobieństw tych przejść dla dwóch podstawowych wariantów: przy braku działań fakultatywnych, przy podjęciu działań fakultatywnych w roku bazowym.

Narzędzie informatyczne KS dostępne jest poprzez stronę internetową, która jest jego interfejsem. Nie można go ściągnąć na dysk, aby go uruchamiać niezależnie od połączenia ze stroną. Korzystanie z niego wymaga uzyskania loginu i hasła.

Po wejściu na stronę główną możemy wybrać jedno z 6 narzędzi modelu KKZ, z których najważniejszym jest Kalkulator Społeczny. Po jego wyborze ukazują się trzy panele: 1) wyszukaj kalkulację, 2) wykonaj kalkulację kosztów zaniechania, 3) statystyki kalkulatora społecznego. Po wyborze 2 i zalogowaniu się możemy rozpocząć korzystanie z głównej funkcjonalności programu.

Żeby program obliczył to do czego został stworzony trzeba najpierw ustalić parametry tych obliczeń w sześciu kategoriach: 1) wybór jednej pozycji z dziesięciu możliwych (wybór problemu); 2) wybór jednej pozycji z dwóch (typ jst); 3) wybór jednej pozycji z czterech (wysokość kosztów); 4) wybór trzech pozycji polegający na wpisaniu liczb do trzech pól (liczby osób dla poziomów występowania problemu); 5) wybór niektórych lub wszystkich pozycji z list o różnej ich liczbie (zależnie od problemu); 6) wybór jak w 4 (liczba osób objętych wybranymi w kroku 5 działaniami według poziomów problemu).

Wśród działań fakultatywnych uwzględniono między innymi: opłacenie składki na ubezpieczenie społeczne, pomoc rzeczową dla osób usamodzielniających

się, usługi opiekuńcze, mieszkania chronione, ośrodki wsparcia, kursy zawodowe (patrz tabela w załączniku).

Przykładowo, po wyborze problemu bezdomność, gminy, przeciętnego poziomu kosztów, jednej osoby z wysokim poziomem problemu, indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności oraz jednej osoby objętej działaniem fakultatywnym otrzymujemy sumę kosztów zaniechania dla 7 lat (z możliwością zmiany liczby lat w przedziale 1–7 a także tabelkę z kosztami zaniechania z podziałem na poszczególne lata w okresie 7 lat oraz wykres przedstawiający dane z tabeli. Po wyborze większej liczby szczegółów otrzymujemy również: 1) Skumulowane wydatki do roku  $t$  z podziałem na te bez działań fakultatywnych i te z ich uwzględnieniem; 2) Koszty działań obowiązkowych, jakie będziesz musiał/a ponieść w przyszłości w zależności do tego czy «dzisiaj» podejmiesz działania fakultatywne czy też ich nie podejmiesz (koszty w danym roku) z podziałem na brak działań fakultatywnych i z ich uwzględnieniem; 3) Koszty działań obowiązkowych, jakie będziesz musiał/a ponieść w przyszłości w zależności do tego czy «dzisiaj» podejmiesz działania fakultatywne czy też ich nie podejmiesz (koszty liczone w latach od dzisiaj do roku...), z podziałem na brak działań fakultatywnych i z ich uwzględnieniem; 4) Suma kosztów, jakie będziesz musiał ponieść w związku z wystąpieniem powiązanych problemów z podziałem na brak działań fakultatywnych i z ich uwzględnieniem; 5) Liczba osób w powiązanych problemach przy braku działań fakultatywnych w roku bazowym; 6) Liczba osób w powiązanych problemach przy podjęciu działań fakultatywnych w roku bazowym; 7) wykres radarowy obrazujący 5 i 6; 8) Zmiana liczby osób na poziomach dotkliwości problemu przy braku działań fakultatywnych w roku bazowym; 9) Zmiana liczby osób na poziomach dotkliwości problemu przy podjęciu działań fakultatywnych w roku bazowym.

Wyniki obliczeń kalkulatora można ściągnąć w postaci pliku Excela. Nie zawiera on żadnych formuł, a tylko dane i obrazujące je wykresy.

## Skuteczność produktu (korzyści dla grup docelowych)

Głównym celem KS jest według Opisu produktu finalnego „*wyposażenie jednostek samorządowych w narzędzie do wyliczania kosztów działań, w tym przede wszystkim zaniechania w obszarze zadań pomocy społecznej*”. KS oblicza koszty zaniechania po przyjęciu określonego zestawu założeń do modelu ich szacowania i dodatkowych parametrów dla danego jst, wymaganych od użytkownika, jest więc narzędziem, o którym mowa w tym celu. Na obecnym etapie



realizacji projektu nie można ocenić skuteczności na poziomie wyposażenia jst w to narzędzie. Nie jest jasne co to oznacza, gdyż jst nie muszą być w sensie dosłownym wyposażane w narzędzie Kalkulatora Społecznego, gdyż jest ono dostępne po uzyskaniu loginu i hasła i można z niego korzystać zdalnie.

Główną korzyścią użytkowników ma być „*uproszczanie procesów decyzyjnych w polityce społecznej i bardziej racjonalne planowanie budżetów w obszarze pomocy społecznej*”. Z wyników badań przedstawionych w Strategii wdrażania wynikało, że dotychczasowy sposób podejścia do planowania wydatków na pomoc społeczną opiera się na wydatkach z przeszłości, ewentualnie dostosowywanych do zmiany warunków. Nie wiadomo jaką rolę w tym planowaniu odgrywa względnie nowe narzędzie Ocena Zasobów Pomocy Społecznej. Nie wiadomo też co wnosi do tego budżet zadaniowy i kontrola zarządcza. Planowanie w oparciu o wydatki z poprzedniego okresu wydaje się najprostszym rozwiązaniem, potwierdza to jego wybór przez większość jst. Korzyścią może być bardziej racjonalne planowanie, gdyż KS dostarcza dodatkowych informacji, które powinny być wzięte pod uwagę przy planowaniu budżetu pomocy społecznej. Podejmowanie decyzji na podstawie wyników symulacji KS spełnia warunek bardziej racjonalnego podejmowania decyzji, jeżeli porównamy to z podejmowaniem decyzji na podstawie wydatków z poprzedniego roku.

## **Aktualność potrzeby wprowadzenia produktu**

Procesy decyzyjne w procesie budżetowania wydatków jst na pomoc społeczną odbywają się z roku na rok. Obecnie na te procesy może rzutować wprowadzenie Oceny Zasobów Pomocy Społecznej oraz wprowadzanie zasad budżetu zadaniowego i kontroli zarządczej. W ostatnią fazę weszły prace nad założeniami do zmian w ustawie o pomocy społecznej z większym naciskiem na aktywizację i profilaktykę. Biorąc pod uwagę taki układ warunków, można stwierdzić, że sprzyjają one wprowadzeniu produktu. Potrzeba obecnie, a szczególnie w najbliższej przyszłości, może być bardzo aktualna.

## **Stopień skomplikowania produktu (łatwość zastosowania wypracowanego narzędzia)**

KS jako narzędzie informatyczne liczące koszty zaniechania jest umiarkowanie skomplikowany. Po zrozumieniu czym są koszty zaniechania, użytkownik musi nauczyć się korzystać z programu, czyli zrozumieć na czym polega wybór wstępnych parametrów oraz umieć zinterpretować wyniki w kontekście procesu



decyzyjnego toczącego się w jst wokół budżetu. Bardziej skomplikowane może być pozyskanie przez użytkownika danych do określenia wstępnych parametrów, w szczególności liczb osób, które korzystają z pomocy według problemów oraz poziomów ich nasilenia. Można przypuszczać, że określanie poziomów nasilenia problemu nie jest standardową procedurą w jednostkach pomocy społecznej, więc te informacje będą musiały być dodatkowo wytworzone, aby użytkownik nie uległ pokusie całkowicie arbitralnego przypisania klientów do poszczególnych poziomów. Załóżmy, że mamy 250 klientów przypisanych do problemu alkoholizm. Zadanie polegające na podzieleniu tej zbiorowości na trzy podzbiory według nasilenia problemu będzie dodatkowym działaniem wymagającym czasu i narażonym na błędy polegające na przypisaniu osób nie do tej kategorii, do której powinna należeć. W dokumentach modelu recenzent nie znalazł instrukcji w jaki sposób na podstawie lokalnej dokumentacji prosto można podzielić przypadki na trzy poziomy. Jest tylko ogólny opis poziomów w aneksie do *Instrukcji* w tabeli pt. *Definicje problemów społecznych oraz ich poziomów używane w Kalkulatorze Społecznym*. Z kolei określenie, ile osób ma być objęte działaniami fakultatywnymi też narażone jest na pewne komplikacje. Czy docelowo wszystkie przypadki mają być poddane działaniom fakultatywnym, czy tylko te z niskim poziomem problemu? Czy ma to zależeć od tego, jakimi środkami dysponujemy na działania fakultatywne?

### **Możliwości zastosowania przez użytkowników (m.in. prawne, organizacyjne)**

Nie ma prawnych przeciwwskazań do stosowania KS. Natomiast nie wydaje się, aby poza dostosowaniem KS do ustawy o pomocy społecznej i ewentualnie też innych ustaw z nią powiązanych (lista problemów i lista działań z podziałem na obligatoryjne i fakultatywne), próbowano go dostosować do ustawodawstwa z zakresu finansów publicznych. Co do organizacyjnych warunków jakie muszą być spełnione po stronie jst trudno jest je sprecyzować. Każdy jst musi przyjąć budżet, w którym znajdą się pozycje z zakresu pomocy społecznej, w tym wydatki na działania fakultatywne. Zajmują się tym konkretni ludzie, nie trzeba nikogo dodatkowego zatrudniać, ani tworzyć dodatkowych struktur organizacyjnych ponad te, które już istnieją.

### **Efektywności (nakłady do rezultatów) wprowadzenia rozwiązania**

Przy założeniu, że nie będzie opłat za korzystanie z programu liczącego koszty zaniechania, nakłady po stronie samorządu z tego tytułu są zerowe. Pewne

nakłady w postaci roboczogodzin już zatrudnionych pracowników wystąpią, będą one związane z przygotowaniem danych, wprowadzaniem ich do programu, interpretacją praktyczną wyników obliczeń kosztów zaniechania, a także włączaniem tej wiedzy do procesu prac nad projektem budżetu jst w części pomoc społeczna. Dla każdego problemu program wskazuje koszty zaniechania, więc każda decyzja podjęta pod jego wpływem, a polegająca na przeznaczeniu większych środków na działania fakultatywne w roku bazowym, dać ma w kolejnych latach budżetowych oszczędności. Gdyby takie oszczędności rzeczywiście wystąpiły wówczas tak rozumiany rezultat zapewne wielokrotnie przekroczy nakłady na obsługę programu.

## **Innowacyjność rozwiązania**

KS jest wielowymiarowo innowacyjnym rozwiązaniem. Ten wniosek opiera się na kilku mocnych przesłankach. Po pierwsze, zastosowanie podejścia ekonomicznego do pomocy społecznej. Po drugie, zastosowanie koncepcji kosztów zaniechania do obszaru pomocy społecznej. Po trzecie, zastosowanie podejścia symulacyjnego do podejmowania decyzji finansowych dotyczących pomocy społecznej. Po czwarte, opracowanie złożonego modelu obliczania kosztów zaniechania w okresie 7 lat od roku bazowego dla wariantu bez działań fakultatywnych i z uwzględnieniem ich podjęcia. Po piąte, przygotowanie narzędzia informatycznego oraz strony internetowej, która daje możliwość korzystania z niego.

# KS w cyklu lokalnej polityki publicznej

---

Obliczenie kosztów zaniechania służy do tego, aby wspomagać proces lokalnej polityki publicznej w dziedzinie pomocy społecznej. Właściwie wykorzystanie potencjału KS wymaga więc dobrego rozpoznania tego procesu. Najprościej mówiąc, mamy fazę proponowania decyzji, jej konkretyzowania, podejmowania oraz realizowania i oceniania. Przykładowo, grupa radnych zgłasza postulat, aby poprawić działanie pomocy społecznej. Konkretyzują ten postulat proponując określone działania zapobiegawczo-aktywizacyjne z rozpoznaniem ich kosztów. Gdy ta propozycja wejdzie w fazę podejmowania decyzji ważne są argumenty za i przeciw. Radni stosują KS i jako jeden z argumentów za propozycją podają, ile ich jednostka samorządu zaoszczędzi w kolejnych latach. Jeżeli ten i inne argumenty przekonają większość radnych, wówczas może dojść do przyjęcia decyzji oraz jej realizacji. Jej przyjęcie oznacza również wpisanie określonych działań do programów lokalnych oraz wydatków do budżetu jednostki samorządu. Źródła finansowania niekoniecznie muszą być w całości lokalne, ważnym źródłem zewnętrznym będzie Europejski Fundusz Społeczny poprzez regionalne programy operacyjne w okresie 2014-2020. Gdy będą nadchodzić kolejne lata realizacji będzie można sprawdzać, ile zaoszczędzono w związku z podjęciem działań i jak ma się to do tego, co przewidywano.

Proces polityki publicznej, w tym tę odpowiedzialną za lokalne sprawy pomocy społecznej, przedstawia się za pomocą wskazywania głównych etapów tego procesu. Bardzo użyteczny jest schemat, w którym zestawia się model rozwiązywania problemów oraz etapy procesy polityki pomocy społecznej (Rysunek 10). Użyteczność ta wynika stąd, że ta ostatni rozumiana jest w kategoriach rozwiązywania problemów społecznych (patrz lista problemów w ustawie o pomocy społecznej oraz lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych).

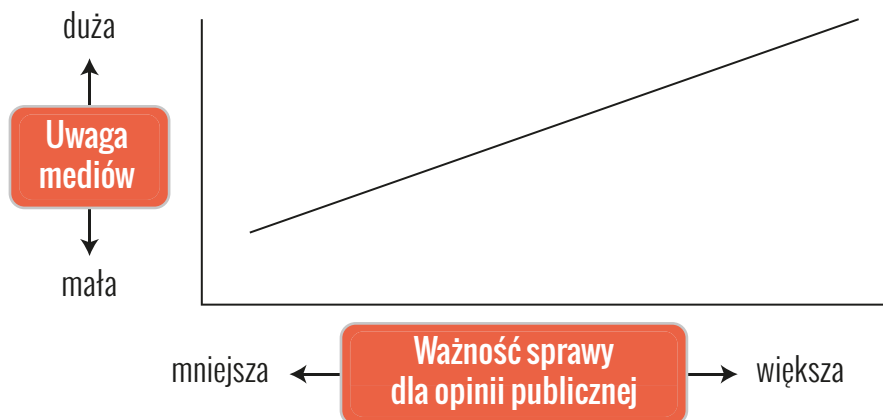
Rysunek 10. Model stadialny – rozwiązywanie problemów a proces polityki publicznej



Źródło: M. Howlett, za: R. Szarfenberg, Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne, w: Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 14.

Ustalanie agendy to etap, w którym decydenci lokalni koncentrują swoją uwagę na rozwiązywaniu tylko kilku z nich. Jeżeli sprawy pomocy społecznej nie dostaną się na agendę wówczas może być trudniej doprowadzić do podjęcia decyzji o uruchomieniu aktywizacyjno-zapobiegawczej pomocy społecznej. Dużą rolę w kształtowaniu agendy odgrywają media, które nagłaśniają problemy i tym samym wzbudzają zainteresowanie opinii publicznej. Znaczenie mediów zostało schematycznie przedstawione na Rysunku 11.

Rysunek 11. Uwaga mediów a ważność problemu społecznego dla opinii publicznej



Źródło: W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, s. 113.

Lokalni decydenci i politycy są częścią lokalnej społeczności i jako tacy mają własne doświadczenia, dyskutują w swoich kręgach politycznych o możliwych działaniach, obserwują, gdzie kieruje się uwaga mediów. Stąd wywodzą się ich przekonania, co do tego jakie problemy są najważniejsze w danym okresie. Mogą też sami aktywnie komunikować się ze społeczeństwem za pośrednictwem lokalnych mediów (w tym mediów nad którymi mają kontrolę), organizując wydarzenia społecznościowe. Na Rysunku 12 widzimy pełniejszy obraz czynników, które wpływają na agendę lokalnej polityki.

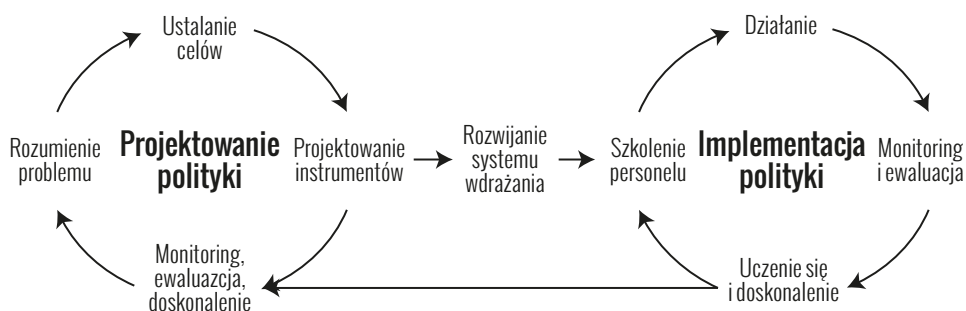
Rysunek 12. Wzajemne powiązania między różnymi rodzajami agendy a czynnikami osobistymi i obiektywnymi



Źródło: W. Parsons, *Public Policy: An Introduction to the Thoery and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, s. 114.

Gdy już problemy społeczne lokalnych społeczności zostaną uwzględnione w agendzie politycznej, wówczas ważne jest to, jak są one rozumiane (np. jakie wyobrażenie o przyczynach ubóstwa, o osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej mają lokalni decydenci), a następnie jak się wdraża przyjęte działania (instrumenty rozwiązywania problemów). Rozwijanie systemu wdrażania przyjętych rozwiązań z zakresu aktywizująco-zapobiegawczej polityki społecznej jest bardzo ważne, aby przyjęte decyzje nie pozostały tylko na papierze (Rysunek 13).

Rysunek 13. Proces polityki publicznej – od projektowania do implementacji



Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal za: R. Szarfenberg, Nauki o i dla polityki publicznej: podejścia teoretyczno-metodologiczne, w: A. Wojciuk (red.), *Analiza polityki publicznej. Podejścia teoretyczno-metodologiczne*, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 14.

Podsumowując, cele mają odpowiadać na rozumienie problemu społecznego, które ma dać nam jego diagnoza. Z kolei instrumenty projektuje się, aby osiągnąć ustalone cele. Zaprojektowana polityka wymaga też systemu wdrażania i implementacji.

Powyższe rozważania należy odnieść do procesu świadczenia usług o charakterze aktywizująco-zapobiegającym przez jednostki samorządu terytorialnego. Proces organizowania pomocy społecznej przez organy samorządu, jednostki organizacyjne pomocy społecznej we współpracy z podmiotami niepublicznymi składa się z czterech faz i w uproszczeniu ma następującą postać.

1. Diagnoza zapotrzebowania na usługi (D).
2. Planowanie usług (P).
3. Zapewnianie wykonywania zaplanowanych usług (Z).
4. Monitoring i ewaluacja wykonywania usług (M).

Powyższy model procesu organizowania pomocy społecznej będzie dalej oznaczony skrótem DPZM od słów oddających sens powyżej wskazanych faz: diagnozuj, planuj, zapewniaj, monitoruj i oceniaj. Wdrożenie każdej z faz modelu DPZM wymaga odpowiedniej sekwencji decyzji i działań podejmowanych we współpracy z pracownikami socjalnymi i innymi profesjonalistami oraz ich klientami. Model DPZM ma charakter cyklu, czyli wyniki monitoringu i ewaluacji powinny być wykorzystywane (obok innych danych) do sporządzenia diagnozy oraz planów dla kolejnego okresu.

Model DPZM powinien uwzględniać specyfikę gminy. W szczególności jest to ważne w fazie zapewniania. Samorządy można podzielić na takie, gdzie jest bardzo duży potencjał do zapewniania usług poprzez ich zlecenie podmiotom uprawnionym oraz takie, gdzie taki potencjał jest bardzo niewielki lub w ogóle nie występuje. Sytuację w tym obszarze ilustruje cytat z badań Systemu Analiz Samorządowych

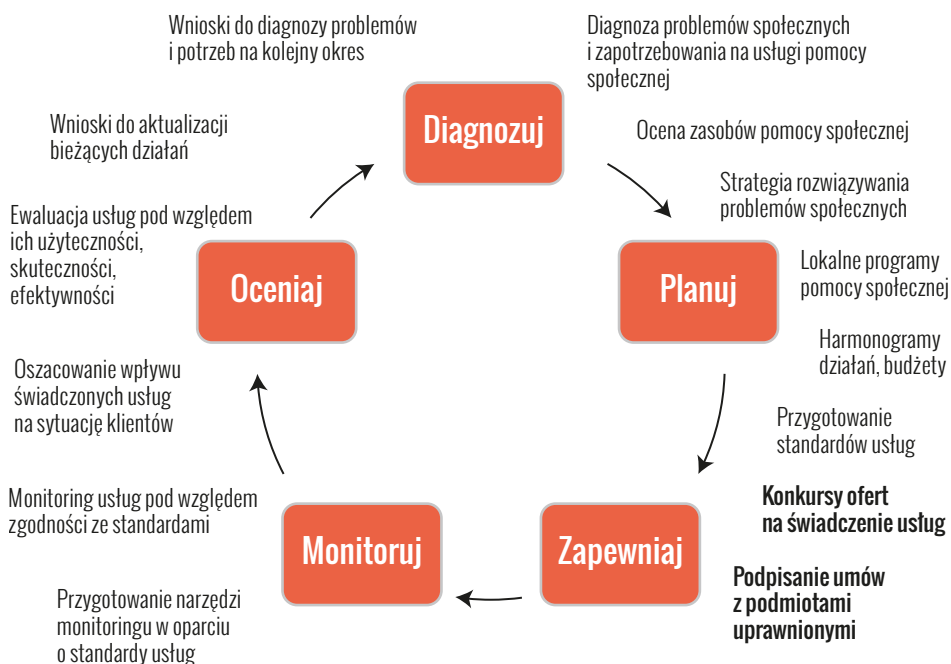
„... stosunkowo najmniejsza otwartość na współpracę z III sektorem występuje w gminach wiejskich. W co najmniej 20% badanych gmin wiejskich nie odbywają się otwarte konkursy ofert, zaś tylko w 13% liczba konkursów jest zadawalająca... Tezę o trudnościach we współpracy w gminach wiejskich potwierdza analiza liczby zawieranych umów. W gminach wiejskich najpowszechniej występuje zjawisko niewystarczającego poziomu liczby umów i beneficjentów, które może stanowić jedną z poważniejszych barier rozwoju III sektora... Niepokojąca jest również sytuacja w powiatach, które .... ogłaszają mało konkursów i zawierają niewiele umów. Oznacza to, że podmioty III sektora, które nie mogą liczyć na wsparcie na szczeblu gmin wiejskich, z podobnym zjawiskiem spotykają się na szczeblu powiatu ziemskiego. Powinien on z założenia pełnić funkcję kompensującą i wyrównującą niedobory występujące na szczeblu gmin. Dane zawarte w bazie danych wskazują, że dzieje się to w niewielkim stopniu.<sup>38</sup>

Dla przypadków pierwszego typu (duży potencjał społecznościowy gminy i silny ośrodek pomocy społecznej) bardziej odpowiedni jest model DPZM I, gdzie zapewnianie powinno być bardziej uspołecznione, a dla drugiego typu

<sup>38</sup> M. Guć, *Raport sektorowy SAS-NGO: Analiza wskaźników zawartych w bazie SAS dotyczących współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi*, Związek Miast Polskich, Poznań 2011.

(mały potencjał społecznościowy gminy i słaby ośrodek pomocy społecznej)  
– model DPZM II, tam zapewnianie opiera się przede wszystkim na jednostkach sektora publicznego.

Rysunek 14. Model DPZM I dla gminy z dużym potencjałem do zlecania zadań podmiotom uprawnionym (gminy miejskie)



Źródło: R. Szarfenberg, J. Kowalczyk, *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne*, Projekt Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej, WRZOS, luty 2014.

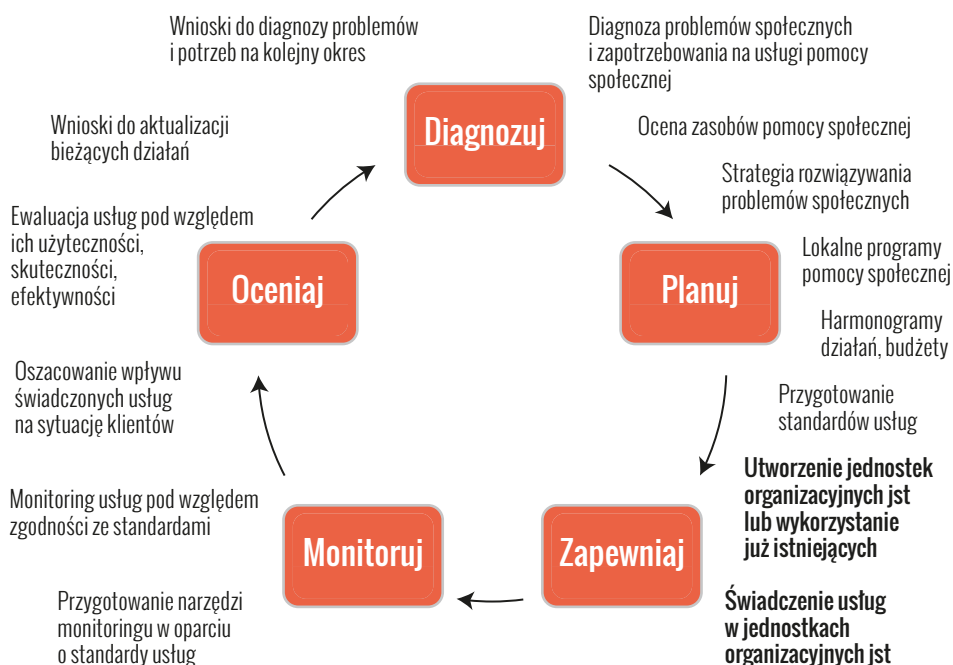
Model DPZM I ma ograniczenie polegające na tym, że niektóre z zadań pomocy społecznej wyłączono z możliwości zlecania, w szczególności ustalanie uprawnień do świadczeń i przeprowadzanie rodzinnych wywiadów środowiskowych oraz wypłata świadczeń. Na schemacie to zagadnienie jest mało widoczne, gdyż koncentruje się on na usługach. Czynności związane z ustalaniem uprawnień nie zostały tam wyszczególnione. Mogą mieć one znaczenie nawet wtedy, gdy usługi są świadczone przez podmioty niepubliczne. Przykładowo, profesjonalista jest zatrudniony w organizacji pozarządowej, której zlecono zadanie, ale o tym, czy dana osoba i rodzina ma prawo do jego usług decyduje pracownik ośrodka pomocy społecznej. W konsekwencji profesjonalista ma prawo świadczenia usług pomocowych



tylko tym mieszkańcom, których uprawnienie do nich zostało potwierdzone przez ośrodek pomocy społecznej.

Kolejnym ograniczeniem tego modelu jest założenie, że relacja z podmiotem niepublicznym zostanie nawiązana i sformalizowana w trybie zlecania zadania publicznego. Możliwe są jednak inne tryby, które sprawiają, że świadczeniem usług będzie zajmował się podmiot niepubliczny, zależy to od źródła środków na prowadzoną przez niego działalność.

Rysunek 15. Model DPZM II dla gminy z małym lub zerowym potencjałem do zlecania zadań podmiotom uprawnionym (gminy wiejskie)



Źródło: R. Szarfenberg, J. Kowalczyk, *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne*, Projekt Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej, WRZOS, luty 2014.

Na Rysunku 15 pogrubione opcje dotyczą ogólnie jednostek samorządu terytorialnego. Należy jednak pamiętać, że możemy mieć tu do czynienia z co najmniej trzema formami świadczenia usług przez gminy:

- 1) poszczególne gminy tworzą swoje własne jednostki organizacyjne pomocy społecznej;

- 2) dwa lub więcej samorządów terytorialnych wspólnie tworzy jednostki organizacyjne (formuła związku międzygminnego);
- 3) jednostka organizacyjna jednego z samorządów realizuje zadania więcej niż jednego samorządu terytorialnego, (formuła porozumienia międzygminnego).

W drugim przypadku mamy do czynienia z dość zaawansowaną współpracą międzysamorządową (międzygminną, powiatowo-gminną). Rozwiązania w tym zakresie oparte są na przepisach ustrojowych dotyczących samorządów terytorialnych (gminy, powiatu i samorządu województwa), które pozwalają na realizację zadań publicznych – w tym również pomocy społecznej – w drodze współpracy między samorządami<sup>39</sup>.

Model DPZM niezależnie od wariantu ukazuje różne sposoby zapewniania usług aktywizacyjno-zapobiegawczych pomocy społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego. Powinniśmy sobie z tego zdawać sprawę planując i rozwijając system wdrażania lokalnej pomocy społecznej w tym zakresie. Poza kosztami zaniechania określonych działań są też koszty ich realizacji. Zależą one właśnie od architektury systemu wdrażania.

---

<sup>39</sup> Formalne zasady tej współpracy odnośnie gmin normuje rozdział 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 poz. 594, art. 64 i nast.)

# Załączniki

---

## Wybrane pojęcia

---

**Aktywna integracja** – zalecana przez UE strategia przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu osób zdolnych do pracy i niezdolnych do niej, w której połączone są odpowiednie wsparcie dochodowe, pomoc na rzecz zatrudnienia oraz usługi społeczne. Pojęcie i zasady aktywnej integracji zostały przedstawione w Zaleceniu Komisji z dnia 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008/867/WE).

**Analiza koszty-korzyści** – ang. *cost-benefit analysis* lub *benefit-cost analysis*, główna metoda ewaluacji ekonomicznej, systematyczne porównywanie wyliczonych w jednostkach pieniężnych kosztów i korzyści danego działania.

**Analiza koszty-oszczędności** – ang. *cost-savings analysis* lub *cost-offset analysis*, jedna z metod ewaluacji ekonomicznej, systematyczne porównywanie kosztów danego działania z oszczędnościami w przyszłych wydatkach, które to działanie spowoduje.

**Analiza koszty-skuteczność** – ang. *cost-effectiveness analysis*, jedna z metod ewaluacji ekonomicznej, systematyczne porównywanie kosztów danego działania z poziomem osiągania przez nie swoich celów (skuteczność).

**Dobrowolne europejskie ramy jakościowe dla usług socjalnych** – dokument Komitetu Ochrony Socjalnej UE precyzujący zasady, kryteria i narzędzia zapewniania jakości usług społecznych, w tym usług pomocy społecznej.

**Efektywność (ekonomiczność) pomocy społecznej** – stosunek kosztów pomocy społecznej do osiąganych dzięki niej korzyści, w szczególności gdy koszty i korzyści wycenione zostały w jednostkach pieniężnych.

**Ewaluacja** – systematyczne i metodyczne ocenianie działań publicznych.

**Ewaluacja ekonomiczna** – rodzaj ewaluacji, w najogólniejszym sensie polega na uwzględnianiu, wycenionych w jednostkach pieniężnych, kosztów ocenianych działań oraz korzyści, które one przynoszą.

**Implementacja** – wdrożenie i realizacja działania.

**Inwestycje społeczne** – zalecane przez UE działania polegające w szczególności na rozwijaniu usług społecznych, w tym pomocy społecznej. Działania zostały przedstawione w Komunikacie Komisji Inwestycje społeczne na rzecz wzrostu i spójności, w tym wdrażanie Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014–2020 COM/2013/083. Zawartość komunikatu nazywana jest „pakietem inwestycji społecznych”.

**Jakość pomocy społecznej** – pożądane cechy pomocy społecznej, w szczególności jej skuteczność oraz efektywność ekonomiczna (ekonomiczność).

**Koszty zaniechania** – negatywne zjawiska i procesy, np. pojawianie się nowych i narastanie już istniejących problemów społecznych, którym można było zapobiec poprzez określone działanie.

**Model DPZM** – uproszczony schemat, w którym przedstawiono proces organizowania usług pomocy społecznej w jednostkach samorządu terytorialnego jako sekwencję czterech faz: diagnozowania, planowania, zapewniania oraz monitorowania i ewaluowania.

**Pomoc aktywizacyjno-zapobiegawcza** – rodzaj pomocy społecznej, w szczególności usługi takie jak praca socjalna, poradnictwo.

**Pomoc interwencyjna** – rodzaj pomocy społecznej, w szczególności świadczenia pieniężne i rzeczowe.

**Skuteczność pomocy społecznej** – stopień w jakim działania pomocy społecznej osiągają przypisywane im cele.

# Lista działań obligatoryjnych i fakultatywnych w KS

Tabela 13. Problemy uwzględnione w KS z podziałem działań na obligatoryjne i fakultatywne oraz kompetencje powiatu i gminy

| Problem                                        | Działania obligatoryjne                                        |                                                                                                                                              | Działania fakultatywne                          |                                                                                                                                                                          |
|------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                | powiat                                                         | gmina                                                                                                                                        | powiat                                          | gmina                                                                                                                                                                    |
| Alkoholizm lub narkomania                      | Poradnictwo specjalistyczne                                    | Praca Socjalna, Interwencyjna, Posiłek, Ubranie, Zasiłek Celowy                                                                              | Mediacje rodzinne, Terapia uzależnień           | Praca socjalna (dodatkowe godziny), Pomoc asystenta rodziny                                                                                                              |
| Bezdomność                                     | Poradnictwo specjalistyczne                                    | Ubranie, Posiłek Schronienie, Sprawienie pogrzebu, Zasiłek celowy na pokrycie kosztów leczenia, Zasiłek celowy, Praca socjalna interwencyjna |                                                 | Indywidualny program wychodzenia z bezdomności, Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się, Praca socjalna (dodatkowe godziny)                                            |
| Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych | Poradnictwo specjalistyczne (prawne, psychologiczne, rodzinne) | Praca socjalna interwencyjna, Posiłek dla dziecka, Zasiłki celowe                                                                            | Poradnictwo specjalistyczne (dodatkowe godziny) | Poradnictwo specjalistyczne (dodatkowe godziny), Organizacja grup wsparcia (dodatkowo), Praca socjalna (dodatkowe godziny), Pomoc asystenta rodziny (dodatkowe godziny), |

| Problem                        | Działania obligatoryjne                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                 | Działania fakultatywne                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                | powiat                                                                                 | gmina                                                                                                                                                                                                                                           | powiat                                                                                                                                                   | gmina                                                                                                                                                                                                                                 |
| Bezrobocie                     | Poradnictwo specjalistyczne                                                            | Zasiłki celowe,<br>Zasiłki okresowe,<br>Posiłek, Ubranie,<br>Praca, Socjalna interwencyjna                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                          | Pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się,<br>Praca socjalna (dodatkowe godziny),<br>Bilet kredytowany                                                                                                                                |
| Długotrwała lub ciężka choroba | Dom Pomocy Społecznej,<br>Praca socjalna interwencyjna,<br>Poradnictwo specjalistyczne | Dom Pomocy Społecznej,<br>Zasiłek okresowy,<br>Zasiłek celowy,<br>Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania,<br>Specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania,<br>Praca socjalna interwencyjna,<br>Posiłek Sprawienie pogrzebu        | Mieszkania chronione,<br>Specjalistyczne doradztwo / terapia                                                                                             | Mieszkanie chronione,<br>Specjalistyczne doradztwo / terapia,<br>Ośrodki wsparcia (dienne),<br>Usługi opiekuńcze (dodatkowe godziny),<br>Specjalistyczne usługi opiekuńcze (dodatkowe godziny),<br>Praca socjalna (dodatkowe godziny) |
| Niepełnosprawność              | Praca socjalna interwencyjna,<br>Poradnictwo specjalistyczne,<br>Dom Pomocy Społecznej | Praca socjalna interwencyjna,<br>Posiłek, Ubranie,<br>Usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania,<br>Specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania,<br>Zasiłki celowe,<br>Zasiłki okresowe,<br>Zasiłek stały,<br>Dom Pomocy Społecznej | Praca socjalna (dodatkowe godziny),<br>Mieszkanie chronione,<br>Specjalistyczne doradztwo / terapia,<br>Trener pracy,<br>Asystent osoby niepełnosprawnej | Praca socjalna (dodatkowe godziny),<br>Mieszkanie chronione,<br>Specjalistyczne doradztwo / terapia,<br>Środowiskowy Dom Samopomocy,<br>Asystent osoby niepełnosprawnej,<br>Pomoc pielęgniarstwa środowiskowej,                       |

| Problem                             | Działania obligatoryjne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                      | Działania fakultatywne                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |       |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|                                     | powiat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | gmina                                                                                                                                                                                                                                                | powiat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | gmina |
| Sieroctwo                           | <p>Pomoc pieniężna na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka,</p> <p>Jednorazowa pomoc na pokrycie wydatków związanych z potrzebami dziecka przyjmowanego do rodziny/placówki,</p> <p>Wynagrodzenie rodziców zastępczych/ opiekunów (rozumiana jako praca socjalna),</p> <p>Dodatek dla dziecka niepełnosprawnego,</p> <p>Praca socjalna interwencyjna,</p> <p>Poradnictwo specjalistyczne</p> | <p>Pomoc pieniężna na częściowe pokrycie kosztów utrzymania umieszczonego dziecka,</p> <p>Jednorazowa pomoc na pokrycie wydatków związanych z potrzebami dziecka przyjmowanego do rodziny/placówki,</p> <p>Dodatek dla dziecka niepełnosprawnego</p> | <p>Jednorazowa pomoc losowa,</p> <p>Okresowa pomoc losowa,</p> <p>Rzeczowa pomoc losowa,</p> <p>Pomoc pieniężna na usamodzielnienie się,</p> <p>Pomoc pieniężna na kontynuowanie nauki,</p> <p>Uzyskanie odpowiednich warunków mieszkaniowych – wychowankowie usamodzielniający się,</p> <p>Poradnictwo specjalistyczne – psychologiczne (dziecko),</p> <p>Poradnictwo specjalistyczne – psychologiczne (rodzina),</p> <p>Poradnictwo specjalistyczne – pedagogiczne,</p> <p>Praca socjalna (dodatkowe godziny).</p> |       |
| Trudności w integracji cudzoziemców | <p>Praca socjalna interwencyjna,</p> <p>Poradnictwo specjalistyczne</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                      | <p>Pomoc doradcy zawodowego,</p> <p>Pomoc asystenta rodziny,</p> <p>Pomoc asystenta ds. rynku pracy i mieszkalnictwa,</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |       |

| Problem                                                                                 | Działania obligatoryjne        |                                                                                                                                                     | Działania fakultatywne                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                         | powiat                         | gmina                                                                                                                                               | powiat                                                                                                                                                                                                                                                                | gmina                                                                                                                                                                                                            |
|                                                                                         |                                |                                                                                                                                                     | Pomoc pielęgniar-<br>ki środowiskowej,<br>Pomoc psycho-<br>loga,<br>Kurs języka<br>polskiego,<br>Szkolenie z auto-<br>prezentacji i prawa<br>pracy,<br>Szkolenie<br>warsztatowe w za-<br>kresie integracji<br>społecznej,<br>Praca socjalna<br>(dodatkowe<br>godziny) |                                                                                                                                                                                                                  |
| Trudności w przy-<br>stosowaniu się do<br>życia po zwol-<br>nieniu z zakładu<br>karnego | Poradnictwo<br>specjalistyczne | Praca socjalna<br>interwencyjna,<br>Zasiłki celowe,<br>Zasiłki okresowe,<br>Posiłek, Ubranie,<br>Opłacenie składki<br>na ubezpieczenie<br>zdrowotne | Mediacje rodzinne,<br>Terapia uzależ-<br>nień,<br>Poradnictwo<br>specjalistyczne –<br>prawne (dodatko-<br>we godziny)                                                                                                                                                 | Kurs zawodowy<br>/ kwalifikacyjny<br>z egzaminem,<br>Pomoc w znale-<br>zieniu mieszkania<br>/ dopłaty do<br>czynszu,<br>Praca socjalna<br>(dodatkowe<br>godziny)                                                 |
| Ubóstwo                                                                                 | Poradnictwo<br>specjalistyczne | Praca socjalna<br>interwencyjna,<br>Posiłek Ubranie,<br>Zasiłek celowy,<br>Zasiłek okresowy                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                       | Opłacenie składki<br>na ubezpieczenie<br>zdrowotne,<br>Poradnictwo<br>specjalistyczne –<br>psychologiczne,<br>Pomoc rzeczowa<br>dla osób usamo-<br>dzielniących się,<br>Praca socjalna<br>(dodatkowe<br>godziny) |

Źródło: opracowanie własne







# KALKULATOR KOSZTÓW ZANIECHANIA

Przewodnik po Kalkulatorze Społecznym i nowoczesnej pomocy społecznej przygotowany przez dr. hab. Ryszarda Szarfenberga to skondensowane źródło o wiedzy współczesnej pomocy społecznej. Autor w swoim opracowaniu odwołuje się do tradycyjnej wizji pomocy społecznej i przekonuje, że właściwa droga dla rozwoju pomocy społecznej w Polsce to „działania oparte na wiedzy” wraz z koncentracją na ich celach i skuteczności. Autor odwołuje się także do konieczności efektywności ekonomicznej nowoczesnej pomocy społecznej, co powiązać należy z niezwykle aktualnym postulatem racjonalnego wydatkowania środków na inwestycje społeczne.

Wzrost racjonalności w wydatkowaniu środków publicznych podczas prowadzenia lokalnej polityki społecznej umożliwia omawiane narzędzie – Kalkulator Społeczny. Wobec przedstawionych przez Autora oczekiwań dotyczących jakości, skuteczności i efektywności pomocy społecznej w Polsce, Kalkulator Społeczny jawi się jako narzędzie dostępne wszystkim samorządom, wspierające w planowaniu aktywnej polityki społecznej i co najważniejsze, powiązane z innymi narzędziami Modelu Kalkulatora Kosztów Zaniechania. Stosowanie Kalkulatora Społecznego, określenie kosztów zaniechania i pełne wykorzystanie jego potencjału, znacząco wspiera uproszczanie procesów decyzyjnych w polityce społecznej i bardziej racjonalne planowanie budżetów w obszarze pomocy społecznej.

Prof. dr hab. Władysław Misiak  
IPSiR UW

ISBN 978-83-63332-20-4

PUBLIKACJA PRZEZNACZONA JEST DO BEZPŁATNEJ DYSTRYBUCJI



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Projekt innowacyjny współfinansowany przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego