

Ocena Zasobów Pomocy Społecznej 2.0 w perspektywie teoretycznej i praktycznej

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Aneta Szarfenberg

Warszawa, czerwiec 2019

Spis treści

Wprowadzenie.....	2
1 Definicja zakresu interwencji publicznej w obszarze polityki wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego. 4	
Behawioralna interwencja publiczna - współczesne ujęcie	4
Interwencje behawioralne w obszarze usług społecznych i ubóstwa przykład programu BIAS.....	7
Behawioralna koncepcja ubóstwa i wynikające z niej wnioski.....	8
Analiza polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.....	12
2 Ocena zmian w formularzu OZPS z perspektywy monitorowania interwencji publicznej.....	24
Monitorowanie interwencji publicznej w teorii.....	24
Wskaźniki w OZPS i WLWK	26
Praktyczne wykorzystanie formularzy OZPS w sprawozdaniach ROPS	30
Podsumowanie przeglądu wybranych sprawozdań regionalnych OZPS	38
3 Rekomendacje w zakresie oceny skuteczności interwencji publicznej i formułowania strategii przy wykorzystaniu formularza OZPS.....	42
Monitoring i ewaluacja interwencji pomocy społecznej	42
Ewaluacja interwencji pomocy społecznej pod względem skuteczności	51
OZPS a ocena skuteczności interwencji pomocy społecznej	53
Rekomendacje.....	57
Literatura	59
Spis tabel.....	61
Spis schematów	61

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane na zlecenie Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych przez firmę Pracownia 3E Aneta Szarfenberg – wykonawcę wyłonionego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego pn.: Przetarg nieograniczony na opracowanie 3 ekspertyz tematycznych na temat rekomendacji pt. „Narzędzie agregowania i monitorowania danych a skuteczność interwencji publicznej” w ramach zadania realizowanego w projekcie pn. „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego” (POWR.02.05.00-00-0111/16).

Raport składa się z trzech ekspertyz tematycznych w zakresie opracowania rekomendacji pt. „Narzędzie agregowania i monitorowania danych a skuteczność interwencji publicznej”. Celem ekspertyz tematycznych jest ocena możliwości wykorzystania zmienionego narzędzia (formularza) oceny zasobów pomocy społecznej do badania skuteczności interwencji publicznej na różnych szczeblach administracyjnych oraz możliwości wykorzystania informacji zbieranych w ocenie zasobów pomocy społecznej do formułowania lokalnych i regionalnych (wojewódzkich) programów i strategii w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, polityki reintegracji zawodowej i społecznej oraz polityki rodzinnej. Ekspertyzy winny być oparte na publikowanych materiałach wytworzonych w trakcie projektu pn. „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego” nawiązywać do innych projektów PO WER, w tym w m.in. do projektu pn. „Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego”.

Część pierwsza obejmuje dyskusję nad problemami definicyjnymi w zakresie interwencji publicznej w obszarze polityki wobec ubóstwa i polityki włączenia społecznego. Celem ekspertyzy jest zidentyfikowanie struktury (a), mechanizmów (b) i opisanie najważniejszych podmiotów (c) interwencji publicznej w tym obszarze na różnych szczeblach administracyjnych. Grupy docelowe (d) interwencji publicznej zostały zdefiniowane w odniesieniu do możliwości ich zidentyfikowania przy wykorzystaniu narzędzia jakim jest rokrocznie realizowana ocena zasobów pomocy społecznej oraz innych narzędzi formułowania interwencji publicznych na różnych szczeblach administracyjnych.

Część druga obejmuje ocenę zmian dokonanych w narzędziu jakim jest ocena zasobów pomocy społecznej w 2019 r. w kontekście możliwości wykorzystania formularza do monitorowania interwencji publicznych w obszarze polityki wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego, integracji zawodowej i społecznej oraz polityki rodzinnej na różnych szczeblach administracyjnych. W tej części przedstawiono teoretyczne koncepcje dotyczące interwencji publicznej i oparte na nich monitorowanie jako funkcję ewaluacji. Dokonano krótkiej analizy wskaźników stosowanych w OZPS, a jako perspektywę porównawczą przyjęto wskaźniki stosowane dla monitorowania projektów finansowanych ze środków unijnych, oraz refleksja nad praktycznym wykorzystaniem

sprawozdań przygotowanych w 2017 roku. W tym celu poddano analizie wybrane sprawozdania przygotowane przez ROPS w oparciu o formularze OZPS wypełnione przez gminy i powiaty.

Część trzecia obejmuje ocenę skuteczności interwencji publicznej w obszarze przeciwdziałania ubóstwu oraz włączenia społecznego. Skuteczność rozpatrywana jest w kontekście wyzwań związanych z monitorowaniem i podejmowaniem działań publicznych na różnych poziomach administracji (gmina/miasto, powiat, region/województwo) oraz formułowaniem adekwatnych i możliwych do realizacji celów lokalnych, regionalnych i krajowych strategii i programów w obszarze polityki wobec ubóstwa i włączenia społecznego. Ta część kończy się rozdziałem zawierającym rekomendacje ukierunkowane na szersze wykorzystanie OZPS w procesie kształtowania polityk publicznych.

1 Definicja zakresu interwencji publicznej w obszarze polityki wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego

Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Strona
4 z 61

Behawioralna interwencja publiczna - współczesne ujęcie

Pojęcie interwencji publicznych stosowane jest głównie w polskiej literaturze dotyczącej ewaluacji i na podstawie literatury zagranicznej. Przykładowo w jednej z nowszych publikacji zorientowanych na perspektywę behawioralną stwierdzono, że

- „Głównym narzędziem polityki publicznej są interwencje publiczne (Tucker, 2005; Howlett, 2011). Obejmują one szerokie spektrum form – od niewielkich lokalnych projektów po znaczące rządowe programy inwestycyjne, od regulacji kształtujących przestrzeń naszych gmin po ustawy określające nasze prawa i zobowiązania względem państwa. Interwencje publiczne odnoszą się do różnych aspektów życia obywateli – od edukacji i służby zdrowia, przez bezpieczeństwo, rynek pracy, gospodarkę, infrastrukturę, po ochronę dóbr kulturowych i naturalnych” (Haber, Popis 2013, s. 14).

Autorzy powołali się na hasło *intervention* Tuckera zamieszczone w publikacji encyklopedycznej. Jest to bardzo krótka definicja bez żadnych wyjaśnień: „Každy zaplanowany wysiłek, który ma na celu wywołanie określonych zmian w myślach, uczuciach lub zachowaniach ludzi, może być sklasyfikowany jako interwencja. Interwencja może być prostym działaniem (np. użycie nici dentystycznej) lub całym zestawem działań i elementów programu (np. program przejścia od pobierania zasiłków do pracy)” (Tucker 2005). Warto podkreślić, że jest to ujęcie oparte na domyślnym założeniu, że można zmieniać „myśli, uczucia lub zachowania ludzi”. Pytanie jednak, czy powinno się to robić, a jeżeli tak, to w jakich okolicznościach i w jaki sposób.

W nowszej publikacji encyklopedycznej z zakresu ewaluacji w edukacji występuje samodzielnie tylko termin interwencje oparte na dowodach naukowych (evidence-based interventions, Frey 2018). Definicję przedstawiono w kontekście amerykańskiej ustawy The No Child Left Behind Act i była następująca.

- „Interwencje, dla których istnieją wiarygodne dowody potwierdzające ich skuteczność w zakresie zmiany zachowań / pożądanych wyników, określa się jako interwencje oparte na dowodach (EBI). Takie interwencje zostały poddane ewaluacji, która przyniosła mocne dowody, że mogą one osiągnąć określone wyniki” (Frey 2018 hasło evidence-based interventions).

Pewne wątpliwości nasuwają się przy drugiej publikacji, którą przywołali polscy autorzy (Howlett 2011). W jej tytule nie ma angielskiego odpowiednika interwencji. Jest tam natomiast w oryginale *policy design*, a słowo *intervention* występuje wyłącznie w jednym cytacie. Nie odgrywa więc żadnej roli. W części dotyczących głównych pojęć Howlett wymienia cztery:

- public policy (polityka publiczna),
- policy design (projektowanie, konstrukcja polityki, formułowanie polityki),
- policy instrument (instrument polityki, Howlett przytacza tu innych autorów, aby wyjaśnić to pojęcie: „są technikami lub środkami, dzięki którym państwa próbują osiągnąć swoje cele”),
- implementation tool, ale też jako implementation instrument (narzędzie implementacji).

Po tym krótkim przeglądzie można stwierdzić, że interwencja publiczna jest tym samym co instrument lub narzędzie polityki publicznej. Pojęcie interwencji może mieć pewne zalety, jak i wady w stosunku do terminu instrumentu czy narzędzia polityki.

Do zalet można zaliczyć to, że zakłada ono potrzebę zareagowania na to, co się dzieje. W przypadku cytatu z Haber i Popis, chodzi głównie o reagowanie na irracjonalne zachowania ludzi (ekonomia behawioralna, nauki behawioralne). Wymaga to najpierw ustalenia racjonalnego wzorca (w sensie - jakie zachowanie będzie w danej sytuacji najlepsze dla danego aktora), a następnie stwierdzenia, że część osób nie zachowuje się w sposób zgodny z wzorcem. W związku z tym stwierdza się potrzebę interwencji (rozbieżność między wzorem a faktycznym zachowaniem jako problem do rozwiązania). Daje to impuls do zastanawiania się, jaka ta interwencja powinna być, aby zmniejszył się problem.

Są jednak i pewne ryzyka przy używaniu tego terminu. Po pierwsze interwencja może kierować uwagę głównie tam, gdzie już występuje problem. Czy istnieje potrzeba interwencji, jeżeli problemu jeszcze nie ma? Czy interwencja uwzględnia działania zapobiegawcze? Po drugie zakłada ona, że polityka publiczna jest interwencją w stosunki społeczne, które wydają się w takiej perspektywie czymś naturalnym. Analogią jest myślenie o rynku jako czymś co powstaje naturalnie i interwencji w ten „naturalny” rynek. Nie bierze się wtedy pod uwagę, że samo istnienie stosunków społecznych czy rynku może być wynikiem świadomego zastosowania instrumentów. Innymi słowy, tworzenie instytucji jako reguł gry to coś, co ma nieco inny charakter niż ingerowanie w zachowania, które się pojawiają u uczestników tej gry i które odbiegają od reguł.

Polscy autorzy w oparciu o literaturę zagraniczną przedstawili również narzędzia polityki publicznej. Od dawna funkcjonuje tu ogólna metafora oddziaływania na ludzkie zachowania: kije, marchewki i kazania, czyli „interwencje oparte na karach i zakazach, pozytywnych zachętach lub informowaniu i uświadamianiu” (Haber, Popis 2013). W przypisie zaś podano listę „typów narzędzi polityki publicznej”, wśród których część obejmująca „kazania” została znacznie rozwinięta.

- Mowa tam o „(1) narzędziach opartych na autorytecie władzy (zakazy, nakazy), (2) zachętach, (3) narzędziach budujących potencjał (informowanie, edukowanie,

szkolenia etc.), (4) namowach oraz (5) narzędziach uczenia się (narzędzia pozwalające odbiorcom eksperymentować z różnymi rozwiązaniami i z czasem znaleźć własne optymalne rozwiązanie problemu” (Haber, Popis 2013, przypis 2).

Zainteresowanie polskich autorów dotyczy głównie tego, co nazywają w dalszej części opracowania Behawioralnymi Interwencjami Publicznymi (BIP). Przywołują nową literaturę na ten temat, w której wszystkie typy interwencji mają wspólny ogólny cel: „kształtowanie określonych zachowań, które w założeniu twórców interwencji (ustawodawcy, samorządu etc.) będą prowadzić do pożądaných efektów korzystnych dla dobrobytu i porządku społecznego”.

Od razu też pojawia się zagadnienie skuteczności interwencji – ma ona zależeć od zrozumienia „mechanizmów zachowań ludzi i tego, jak podejmują decyzje”. Biorąc pod uwagę to, że wszystkie nauki społeczne i psychologiczne nie zajmują się niczym innym, jak właśnie zrozumieniem tych mechanizmów, można zapytać o specyfikę tego ujęcia. Jest nim nurt nazywany ekonomią behawioralną lub naukami behawioralnymi. Głównym odkryciem fundującym ten nurt teorii i badań było to, że przyjmowany przez ekonomistów model człowieka ekonomicznie racjonalnego nie jest zgodny z rzeczywistością. Wyjaśnienie systematycznych zachowań nieracjonalnych w sensie ekonomicznym odkryli psychologowie i wyjaśniali je głównie podświadomymi strategiami poznawczymi, skrótami myślowymi nazywanymi heurystykami (afektu, dostępności, reprezentatywności i zakotwiczenia), które prowadzą do błędów poznawczych i decyzyjnych (polscy autorzy na podstawie literatury wyliczyli ich 11¹), np. błędy wynikające ze sposobu przedstawienia alternatyw wyboru (efekt ramy), błędy wynikające z kierowania się wcześniejszymi przekonaniem (efekt potwierdzenia), błędy wynikające z kierowania się chęcią odwzajemnienia lub oczekiwania wzajemności (efekt wzajemności), błędy wynikające z niechęci do straty tego, co już mamy (awersja do straty), błędy wynikające z większej wagi przywiązywanej do krótkiego okresu (efekt krótkowzroczności), błędy wynikające z niechęci do zmiany (efekt status quo), błędy wynikające z odwlekania decyzji, błędy wynikające z nadmiernego optymizmu, błędy wynikające z poszukiwania potwierdzenia słuszności u innych (efekt konformizmu) czy z preferowania osiągnięcia korzyści w krótszym czasie (Haber, Popis 2013, tabela 2).

Ostatnim elementem takich przeglądów jest wskazywanie konkretnych przykładów interwencji behawioralnych. Nas bardziej interesują te, które miałyby być realizowane w obszarze usług społecznych oraz ubóstwa i wykluczenia społecznego. Nie znajdziemy ich w publikacji Haber i Popis, ale są one już dostępne.

¹ Osiemnaście „tendencyjności poznawczych” można znaleźć na infografice Cognitive Bias: <http://res.cloudinary.com/yumyoshojin/image/upload/v1/pdf/risk-culture-2018.pdf>

Interwencje behawioralne w obszarze usług społecznych i ubóstwa przykład programu BIAS

Systematyczne podejście behawioralne w obszarze usług społecznych i ubóstwa testowane jest od niedawna. Przykładem jest projekt z USA: The Behavioral Interventions to Advance Self-Sufficiency (BIAS) Project (Richburg-Hayes, Anzelone, Dechausay, Landers 2017). Przetestowano 15 interwencji behawioralnych, które zostały zastosowane w ośmiu agencjach usług społecznych (alimenty, opieka nad dziećmi, reintegracja zawodowa). Interwencje tego typu zwykle polegają na niewielkich i niekosztownych zmianach w różnych aspektach udzielania i korzystania z usług i świadczeń społecznych (np. zmiany w sposobie sformułowania komunikatów wysyłanych do personelu i klientów).

W programie BIAS wykorzystano kilka technik behawioralnych, które wykorzystywały mechanizmy kognitywne, które prowadzą do błędów decyzyjnych o poważniejszych konsekwencjach dla osób ubogich (np. wypadanie z programów reintegracyjnych). Poniżej lista z techniką, jej opisem i zastosowaniami głównie w komunikacji do pracowników lub klientów (Richburg-Hayes et al. 2017).

- Wpływ społeczny (co zrobili inni w podobnej sytuacji) – inni rodzice sprawili, że sądy obniżyły im alimenty o 200 zł do 500 zł.
- Przypomnienie implementacyjne (połączenie intencji z działaniem) – pamiętaj o przyniesieniu... zaświadczenia o adresie.
- Terminy (podkreślanie terminów) – wszystko co powinieneś zrobić to przyjść do banku żywności 29 lipca 2019.
- Personalizacja (indywidualizacja interakcji) – ta informacja zawiera listę twoich klientów, których zasiłki kończą się ostatniego dnia bieżącego miesiąca.
- Niechęć do straty (podkreślanie zagrożenia stratą) – jeżeli nie przyjdiesz na umówione spotkanie możesz stracić nawet 2000 zł rocznie zasiłków.
- Ułatwienia (zmniejszenie liczby kroków w procedurze) – (podpowiedzi na formularzach) formularze powinny mieć podpis na każdej stronie i datę obok.
- Przypomnienie (przypominanie za pomocą telefonów, pocztówek, smsów) – masz alimenty do zapłacenia z terminem za 3 dni. Zapłać przed upływem terminu, aby uniknąć kar.

Projektowanie interwencji behawioralnych w tym przykładzie polegało na stosowaniu powtarzalnej procedury w kilku krokach. Była ona wzorowana na metodzie zaproponowanej przez organizację pozarządową ideas42, która wyspecjalizowała się w stosowaniu podejścia behawioralnego w praktyce².

1. Definicja. Zespół badawczy współpracuje z każdą agencją usług społecznych, aby dokładnie zdefiniować problem pod kątem pożądanego rezultatu, nie zakładając, że zna przyczynę problemu. Celem tej fazy jest opracowanie pytania, które nie sugeruje

² <https://www.ideas42.org/>

- automatycznie konkretnego rozwiązania, ale jest wystarczająco precyzyjne, aby można było je przetestować.
2. Diagnoza. Zespół zbiera zarówno dane jakościowe, jak i ilościowe, aby zidentyfikować czynniki, które mogą być przyczyną problemu, i wykorzystuje te dane do opracowania teorii opartych na badaniach behawioralnych dotyczących przyczyn występowania hipotetycznych problemów o charakterze behawioralnym.
 3. Projektowanie. Zespół wykorzystuje te teorie i inne spostrzeżenia behawioralne do zaprojektowania interwencji mającej na celu złagodzenie hipotetycznych problemów.
 4. Testowanie. Zespół ocenia interwencję behawioralną przy użyciu metody eksperymentalnej z losowym doбором, najlepszego testu w metodologii ewaluacji.

Kilka lekcji wyniesiono z realizacji projektu BIAS. Na etapie diagnozy istotne jest, aby były dostępne dobrej jakości dane administracyjne o funkcjonowaniu konkretnych usług i świadczeń społecznych w przeszłości (tu jest potencjalnie duża rola OZPS). Diagnoza ujawniała często rozbieżności na różnych poziomach.

- Między polityką i praktyką.
- Między procedurami i standardami a zachowaniami personelu.
- Między tym co personel uważa, że zakomunikował klientom i tym, co klienci zrozumieli.

Kolejna lekcja dotyczyła tego, że upraszczanie nie zawsze jest proste, gdyż to co wydaje się proste wpływa na różne interesy, związane jest z różnymi obszarami polityki i podlega różnym regulacjom prawnym (np. o ochronie danych osobowych). Wprowadzanie interwencji ma charakter innowacji i może napotykać na różne bariery o charakterze technicznym (np. starszy sprzęt komputerowy, inne oprogramowanie). Wprowadzenie w życie interwencji behawioralnych może więc wymagać inwestycji w infrastrukturę.

Przetestowane interwencje behawioralne wskazane wyżej przynosiły rezultaty i poprawiały wyniki działania wybranych usług społecznych. Można stad wywnioskować, że koncepcja ubóstwa jaką przyjęto w podejściu behawioralnym jest słuszna i należy ją przyjąć jako bardziej realistyczną niż potoczne przekonania na ten temat, np. że ludzie nie chcą pracować, że zasiłki rozleniwiają itp.

Behawioralna koncepcja ubóstwa i wynikające z niej wnioski

Podejście behawioralne nie kwestionuje typowych koncepcji ubóstwa, które wskazują, że niedostatek środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb powodowany jest przez kombinację problemów z kapitałem: niski poziom kapitału edukacyjnego (brak lub niskie kwalifikacje, wykształcenie), zdrowotnego (częstsze choroby i niesprawności) oraz społecznego (brak lub mało bliskich i znajomych z kapitałem średnim lub wysokim). Stąd też cały zestaw znanych nam instrumentów stosownych, aby ograniczyć ubóstwo nie jest kwestionowany.

Głównym problemem w tym ujęciu jest to, że te instrumenty zostały wadliwie zaprojektowane, np. udziela się usług reintegracyjnych wymuszając jednocześnie aktywność przez sankcje socjalne. W jednej ze swoich publikacji idea42 poddaje miazdzącej krytyce amerykańskie zasady programów reintegracyjnych polegające na stawianiu warunków aktywizacyjnych i karaniu za nich nieprzestrzeganie sankcjami socjalnymi (zawieszanie, ograniczanie zasiłków, pomocy żywnościowej, mieszkaniowej, ubezpieczenia zdrowotnego) [Neuert, Fischer, Darling, Barrows 2019]. W Polsce próbowano zreformować pieniężną pomoc społeczną dla zdolnych do pracy w podobnym duchu w latach 2014-2015, ale reforma ta została zablokowana z innych powodów.

Sposób ujmowania ubóstwa w podejściu behawioralnym opiera się przede wszystkim na teorii i badaniach dotyczących tego jak ludzie rzeczywiście podejmują decyzje oraz wpływu chronicznego ubóstwa różnych zasobów na procesy poznawcze i decyzyjne ludzi.

Po pierwsze więc jest kilka rozpowszechnionych przekonań, które z perspektywy nauk behawioralnych są błędne (Daminger, Hayes, Barrows, Wright 2015).

- Ludzie mają pragnienia i potrzeby, które są stałe niezależnie od miejsca i fazy ich życia. W rzeczywistości to, co ludzie chcą lub czego nie chcą (ich preferencje) zależą od kontekstu, w którym się znajdują. Niewielkie zmiany w sytuacji (np. inaczej sformułowane pismo urzędowe) mogą wpływać na pragnienia i zachowania, nawet podświadomie.
- Z wiedzy o tym, co jest dobre dla ludzi wynikają ich działania w tym kierunku. Nie ma żadnego automatyzmu między wiedzą i wynikającą z niej intencją, że coś trzeba zrobić, a działaniem im odpowiadającym. Nie wystarczy poinformować ludzi o tym, co należy zrobić, aby ludzie to zrobili.
- Jeżeli ludzie z czegoś nie korzystają, to znaczy, że tego nie potrzebują czy nie chcą. To, że ludzie z czegoś nie korzystają nie oznacza, że tego nie potrzebują lub nie cenią. Wiele przeszkód i barier w ich sytuacji może być między nimi i tym, co wydaje się być dostępne nawet za darmo.

Po drugie ubóstwo jako stały niedostatek koniecznych do życia elementów samo w sobie wpływa na to, jak ludzie myślą i jak się zachowują (Shah, Mullainathan, Shafir 2012), co potwierdzają badania tych zjawisk na poziomie mózgu (scarcity mindset, Huijsmans et al. 2019). Między innymi stwierdzono, że osoby, które długo przebywały w ubóstwie w obliczu trudności materialnych zwiększają konsumpcję, a osoby wychowane w środowisku bez ubóstwa ograniczają ją w takiej sytuacji (podsumowanie wpływu braku na konsumentów zob. Hamilton et al. 2019). Kolejny przykład to badania potwierdzające negatywny wpływ długotrwałego zadłużenia na funkcjonowanie poznawcze, a nie tylko na sytuację finansową (Onga, Theseirab, Ng 2019).

W nowszej literaturze zaczyna być stosowane pojęcie materialnie ograniczonego podejmowania decyzji (materially bounded decision-making). W jego centrum jest podejmowanie decyzji w sytuacji ubóstwa, gdy „marginesy błędów” są bardzo wąskie – błąd może prowadzić

do pogłębienia się ubóstwa i poważniejszych konsekwencji (Gist-Mackey, Guy 2019). Główne elementy kontekstu podejmowania takich decyzji to

- Złożoność;
- Niepewność;
- Ryzyko;
- Pilność.

Wsparcie społeczne w takiej sytuacji ma kluczowe znaczenie. Gdy jest ono nieobecne lub osłabione może nastąpić dalsze pogorszenie sytuacji. Z kolei, gdy ono występuje mogą pojawić się pozytywne odczucia u doświadczających takich sytuacji, nowe opcje wyboru i osłabienie materialnych ograniczeń decyzji. To z kolei prowadzi do zmniejszania niepewności finansowej i czasowej stabilizacji do kolejnej sytuacji decyzyjnej, w której ujawnią się wspomniane czynniki (tamże).

Dyskusja tych zagadnień prowadzi do odróżnienia podejścia behawioralnego od tradycyjnego z uwzględnieniem pytania o to, jak badać ubóstwo w obu ujęciach.

Tabela 1 Podejście tradycyjne i behawioralne do ubóstwa

	Podejście tradycyjne	Podejście behawioralne
Co powoduje ludzkie zachowania?	Osobiste preferencje i wartości są zazwyczaj stabilne. Te preferencje i wartości, wraz z zachętami pieniężnymi, kierują zachowaniami w spójny sposób.	Preferencje ludzi różnią się w zależności od czasu i kontekstu. Na zachowanie wpływają interakcje między kontekstem, wartościami, kosztami i korzyściami (zarówno pieniężnymi, jak i niepieniężnymi).
W jaki sposób motywować do zmiany zachowań?	Podnoszenie świadomości i dostarczanie nowych informacji lub zachęt spowoduje zmianę zachowań.	Świadomość, informacje i zachęty mogą pomóc ludziom tworzyć intencje, ale zmiana zachowania zależy również od usuwania barier i tworzenia kanałów, które ułatwiają wybór i działanie.
Co wynika z tego, że ktoś nie podejmuje działania?	Jeśli ludzie nie podejmą wymaganych działań, oznacza to, że prawdopodobnie nie cenią ani nie potrzebują zasobu.	Bezczynność może nie odzwierciedlać dokładnie preferencji lub potrzeb. Bezczynność może wskazywać na złożoność lub bariery w kontekście.
W jaki sposób badać ubóstwo?	Zadajemy pytania o to, co robią źle ludzie ubodzy lub jakie bariery strukturalne powstrzymują ich od dobrych zachowań.	Zadajemy pytania o to, jak ubóstwo wpływa na ludzi lub jakie cechy kontekstowe zniekształcają ich wybory i działania.

Źródło: Daminger, Hayes, Barrows, Wright 2015, s. 14

Nacisk na to, jak ubóstwo wpływa na procesy decyzyjne i zachowania ludzi będących w tym stanie przypomina tezy o kulturze ubóstwa. Jeżeli życie w ubóstwie sprawia, że ludzie mają pewne trwałe postawy i wartości odmienne od pozostałych członków społeczeństwa, to nasuwa się pytanie, jak różni się podejście behawioralne od teorii kultury ubóstwa. O ile rekomendacje wynikające z tej ostatniej kładą większy nacisk na zmiany postaw i wartości ubogich, to rekomendacje o charakterze interwencji behawioralnych dotyczą zmian w „systemach i organizacjach”.

- „Zakładamy, że zdecydowana większość ludzi ma zamiar być dobrymi rodzicami i być finansowo bezpieczna, i że nie wymagają oni długich wykładów na temat znaczenia inwestowania czasu i energii w edukację dzieci lub większą dyscyplinę w oszczędzaniu pieniędzy. Podstawową rolą projektanta behawioralnego jest identyfikacja i zmiana cech kontekstowych i środowiskowych, które stają na drodze tych dobrych intencji” (Daminger, Hayes, Barrows, Wright 2015, s. 16).

Zasadnicze ma być więc takie projektowanie usług i świadczeń, aby zoptymalizować je po rozpoznaniu wpływu ubóstwa na procesy poznawcze i decyzyjne osób, które go doświadczają. Autorzy związani z idea42 proponują trzy zasady projektowania takich usług społecznych:

1. redukcja kosztów ubóstwa dla osób go doświadczających, czyli zmniejszanie finansowych, czasowych i poznawczych obciążeń, które nakłada ubóstwo na osoby, które go doświadczają;
2. tworzenie luzu, czyli dawanie więcej czasu, zasobów i uwagi osobom doświadczającym ubóstwa;
3. zmiana sposobu postrzegania (niestygmatyzowanie) i wzmacnianie autonomii i godności.

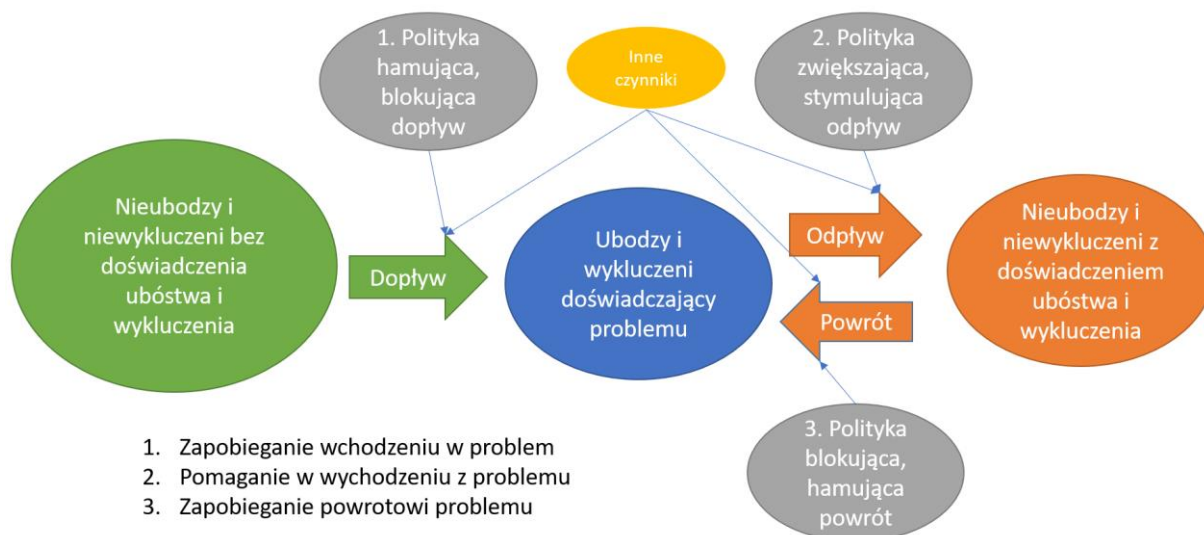
Jak wspomniano wyżej z tej właśnie perspektywy krytykowano amerykańskie programy reintegracji zawodowej z licznymi warunkami i sankcjami. Dodatkowe warunki wprowadzone do systemu świadczeń to dodatkowe obciążenia poznawcze i decyzyjne w stosunku do tych już obecnych w samym ubóstwie. Zabierają jakiegokolwiek luzu czasowe i inne poprzez sztywne procedury monitorowania spełniania warunków i nakładanie sankcji za ich nieprzestrzeganie. Narzucają stygmatyzujące przekonania mówiące, że osoby ubogie są uzależnione od zasiłków, nie chce się im pracować, trzeba je kontrolować. Prowadzi to do odcinania najbardziej potrzebujących od pomocy i przekształcania pracy socjalnej w kontrolę dochodów i zachowań podopiecznych (Neuert, Fischer, Darling, Barrows 2019).

Analiza polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu

Zakres przedmiotowy

Jakie działy i sprawy administracji rządowej czy zadania publiczne realizowane przez samorząd obejmuje polityka przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu? Jeżeli wziąć pod uwagę teorię, to cała polityka społeczno-gospodarcza mogłaby właściwie wchodzić w grę.

Schemat 1 Trzy główne rodzaje polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu w ujęciu dynamicznym



Źródło: opracowanie własne

Twierdzenie, że tylko polityka na rzecz wychodzenia z ubóstwa i wykluczenia jest polityką przeciwdziałania temu zjawisku nie daje się obronić. Pomija to bowiem oddziaływanie na te czynniki, które zwiększają dopływ do problemu, a także pomija zagadnienie przeciwdziałania powrotności problemu.

Stosowanie nazwy tytułowej punktu nie jest typowe w naszej polityce publicznej. Ustawy nie mają w tytułach sformułowania „polityka przeciwdziałania...”. Tylko jeden dokument o charakterze miękkiego prawa z 2014 stosuje takie nazewnictwo: *Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Nowy wymiar aktywnej integracji*. Źródłem inspiracji do jego opracowania i przyjęcia było rozporządzenie regulujące działanie funduszy UE w okresie 2014-2020. Wśród warunków wstępnych, jakie Polska powinna była spełnić umieszczono warunek 9 (załączniki XI).

- Ogólne określenie warunku: „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”.
- Konkretyzacja warunku: „Istnienie i realizacja krajowych strategicznych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa mających na celu, w świetle wytycznych w sprawie zatrudnienia, aktywne włączenie osób wykluczonych z rynku pracy” i „Gotowe są krajowe strategiczne ramy polityki na rzecz ograniczania ubóstwa, które mają na celu aktywne włączenie...” z kilkoma dodatkowymi uszczegółowieniami, m.in.
 - „zapewniają wystarczające podstawy do opracowywania polityk ograniczania ubóstwa i monitorowania zmian”,
 - „zawierają środki pomagające w osiągnięciu krajowego celu dotyczącego walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym (zgodnie z definicją w krajowym programie reform), co obejmuje promowanie możliwości trwałego zatrudnienia wysokiej jakości dla osób najbardziej zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób ze społeczności marginalizowanych”.

Można postawić hipotezę, że jedynym dokumentem o podobnym charakterze w historii polskiej polityki społecznej była Narodowa Strategia Integracji Społecznej, przyjęta przez rząd w związku z uczestnictwem w procesach integracji UE w 2004 r.

Tabela 2 Porównanie podstawowych cech Narodowej Strategii Integracji Społecznej (2004) i Krajowego programu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (2014)

NSIS	KPPUiWS
14 celów (nazywanych też priorytetami)	1 cel główny i 5 celów operacyjnych
Wskaźniki do każdego z celów z wartością docelową w funkcji celu bez wartości aktualnej w tamtym czasie (w większości jeden wskaźnik do celu)	Wskaźniki dla każdego (wartość bazowa i docelowa). Dla każdego celu operacyjnego wyróżniono więcej niż jeden wskaźnik.
Logika: grupy zagrożone ubóstwem i wykluczeniem z rodzajami i kierunkami działań, a następnie zestawienie cele-priorytety	Logika: cele wyznaczone zostały zgodnie z koncepcją cyklu życia: dzieci i młodzież, dorośli młodzi wchodzący w życie zawodowa i rodzinne, dorośli, osoby starsze. Do tej logiki nie pasuje cel 4 – zapobieganie niepewności mieszkaniowej
Struktura konceptualna 1. Diagnoza według procesów społecznych (w tym ubóstwo) i działań polityki społecznej 2. Grupy podatne i poważnie zagrożone ubóstwem i wykluczeniem 3. Rodzaje działań (np. zapobieganie, wyrównywanie, rozwiązywanie problemów grup bardziej narażonych, uświadamianie) 4. Kierunki działań w ramach rodzajów działań 5. Cele (priorytety) z ustalonymi docelowymi wartościami wskaźnikowymi 6. Dobre praktyki	Struktura konceptualna 1. Diagnoza problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz opis instytucjonalnych odpowiedzi 2. Adresaci działań – osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym 3. Cel strategiczny i ustalenie jego wskaźnikowego wymiaru czasowego (wartość bazowa i docelowa) 4. Cel operacyjny (wydaje się, że później nazywane są priorytetami, ale nie jest to jasne) z ustaleniem wymiaru wskaźnikowego

NSIS	KPPUiWS
	5. Rezultat nadrzędny 6. Rezultat niższego rzędu 7. Priorytet (wyróżniono ich 6) 8. Działanie (rozłożone później na poddziałania, np. działanie II.1, II.2) 9. Monitoring, założenia systemu realizacji, plan finansowy

Źródło: opracowanie własne

Porównywanie NSIS z KPPUiWS z 2014 może być wątpliwe ze względu na różny status tych dokumentów. Strategia z 2004 r. jak sama nazwa już wskazuje nie była dokumentem operacyjnym, był nim Krajowy Plan Działania na rzecz Integracji Społecznej. Z kolei w przypadku KPPUiWS nadrzędna wobec niego była przede wszystkim Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego (2013). Możliwe więc, że porównanie powinno dotyczyć tych dwóch par dokumentów.

- Strategia i plany integracji społecznej: NSIS + KPDIS.
- Strategia rozwoju kapitału ludzkiego i program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu: SRKL + KPPUiWS

To co zbliża NSIS i SRKL to bardzo szeroki zakres obszarów i celów obejmujących większość polityki społecznej w obu dokumentach i podobne intencje. Główny cel SRKL brzmiał następująco: „rozwijanie kapitału ludzkiego przez wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia”. Rozwijanie kapitału ludzkiego w ujęciu operacyjnym obejmowało w najmniejszym stopniu (licząc liczbę narzędzi³) wczesne dzieciństwo i starość. Pozostałe rodzaje narzędzi podporządkowano kolejnym etapom życia: edukacji szkolnej (12 narzędzi) i wyższej (13 narzędzi), łącznie więc edukacja obejmowała 25 narzędzi. Etapowi życia aktywność zawodowa, uczenie się dorosłych i rodzicielstwo przypisano największą liczbę 29 narzędzi. Z perspektywy NSIS nie jest jasne czy wszystkie te narzędzia, czy tylko niektóre, realizowałyby 14 celów NSIS. W dokumencie opisującym wszystkie narzędzia realizacji SRKL niektóre z nich przypisano bezpośrednio do KPPUiWS (wówczas dopiero projektowany).

- Narzędzie 36: Wprowadzenie zmian w zakresie zasiłków oraz świadczeń społecznych w celu wzrostu ich efektywności⁴.

³ Zapisanych w Dokument Implementacyjny Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020: Narzędzia realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.

⁴ Przy planach na okres 2016-2020 zapisano: „Będą one dążyły do znalezienia kompromisu pomiędzy świadczeniami powszechnymi oraz indywidualnymi, w kierunku jednak ograniczenia świadczeń powszechnych”. Podejście rządu Zjednoczonej Prawicy polegało na rozbudowie świadczeń powszechnych (świadczenie wychowawcze do 2019 powszechne od drugiego dziecka, a od lipca 2019 powszechne na każde dziecko).

- Narzędzie 37: Zaprojektowanie nowego systemu pomocy społecznej oraz polityki wsparcia rodzin opartego na dwóch perspektywach: indywidualnej i gospodarstwa domowego (rodziny).
- Narzędzie 39: Rozwój systemu aktywnej integracji⁵.

Narzędzie 39 jest interesujące ze względu na to, że przywoływano w jego opisie również Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej. Rodzi to pytania o relacje między KPPUiWS a KPRES. Pierwsza możliwa odpowiedź jest taka, że wśród podmiotów realizujących przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu priorytet będą miały podmioty ekonomii społecznej (pierwotnie w ramach zatrudnienia socjalnego, które przewiduje zatrudnienie wspierane w spółdzielniach socjalnych).

Kolejne narzędzia realizacji SRKL również wydają się bliskie tematyce KPPUiWS mimo, że ten program nie był przywoływany w ich kontekście.

- Narzędzie 41: Zwiększenie zakresu zlecania usług i instrumentów rynku pracy w sposób promujący efektywną aktywizację bezrobotnych, którzy mają największe trudności w znalezieniu pracy, w tym w celu odpowiedniego wykorzystania zasobów pracy na obszarach wiejskich.
- Narzędzie 43: System włączania osób niepełnosprawnych do otwartego rynku pracy – poza chronionym rynkiem pracy (zakładami aktywności zawodowej i zakładami pracy chronionej).
- Narzędzie 49: Zapobieganie wykluczeniu społecznemu w aspekcie mieszkaniowym.
- Narzędzie 59: Całościowy system integracji imigrantów i migrantów powrotnych, ze szczególnym uwzględnieniem rynku pracy.

Ostatecznie przyjęty KPPUiWS obejmował też wiele innych narzędzi przyporządkowanych pierwszemu i drugiemu etapowi życia (wczesne dzieciństwo i edukacja szkolna).

Nie jest jasne według jakiej metody wybierano określone narzędzia realizacyjne SRKL, aby przypisać je polityce przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. W okresie przystępowania Polski do społecznego wymiaru UE ustanowiono jedną nową politykę, która była dedykowana właśnie tym zagadnieniom. Było to zatrudnienie socjalne razem z nowymi usługami (reintegracji zawodowej i społecznej), świadczeniami (świadczenie integracyjne) oraz jednostkami organizacyjnymi zatrudnienia socjalnego (centra i kluby integracji społecznej) i zatrudnienia wspieranego (spółdzielnie socjalne). Dokumenty takie jak KPDIS czy późniejsze KPPUiWS i KPRES obejmowały o wiele więcej niż tylko zatrudnienie socjalne i spółdzielczość socjalna.

⁵ W tym przypadku przypis nawiązujący do KPPUiWS nie został umieszczony przy tytule działania, ale przy jednym z akapitów: „realizacja lokalnych strategii rozwoju tworzących partnerski system wdrażania niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług społecznych interesu ogólnego. Usługi te adresowane będą do różnych kategorii osób oraz rodzin zagrożonych i wykluczonych społecznie, co umożliwi im integrację ze społeczeństwem oraz udział osób integrowanych w realizacji usług na rzecz społeczności lokalnych”.

W przyszłym okresie wydatkowania EFS w latach 2021-2027 ma on realizować Europejski Pilar Praw Socjalnych (EFPS). Wybór tego dokumentu w celu określenia zakresu przedmiotowego polityki, która nas interesuje wydaje się więc uzasadniony.

Tabela 3 Wybrane zasady EFPS w zakresie dochodu i ubóstwa a sytuacja w Polsce

Wybrane zasady EFSP	Sytuacja w Polsce
Dzieci mają prawo do ochrony przed ubóstwem (zasada 11)	Powszechne świadczenie wychowawcze, które można bez ograniczeń łączyć z zasiłkami rodzinnymi wydaje się odpowiednio adresować problem ubóstwa dochodowego dzieci
Osoby niepełnosprawne mają prawo do wsparcia dochodu, który zapewni godne życie (zasada 17)	Rozwój świadczeń dla rodziców i opiekunów osób dorosłych przy problemach ze świadczeniami dla samych niepełnosprawnych (zapowiedziany dodatek dla niesamodzielných niepełnosprawnych). Większe ubóstwo w rodzinach z takimi osobami. Renty niezgodne z konwencją 102 MOP
Pracownicy i samozatrudnieni mają prawo do emerytury zapewniającej odpowiedni dochód. Każda osoba w podeszłym wieku ma prawo do posiadania środków umożliwiających godne życie (zasada 15)	Ubóstwo senioralne może rosnąć ze względu na problem „groszowych emerytur” i niski poziom zasiłku stałego z pytaniem o luki w korzystaniu z niego przez osoby starsze
Każdy ubogi ma prawo do odpowiedniego dochodu minimalnego zapewniającego godne życie na wszystkich etapach (zasada 14)	Polska nadal nie jest w stanie ratyfikować EKS art. 13 ze względu na ograniczony dostęp (ubóstwo+) i bardzo niskie świadczenia (zasiłek okresowy)
Bezrobotni mają prawo do właściwych świadczeń otrzymywanych przez rozsądny czas (zasada 13)	Polska nadal nie jest w stanie ratyfikować Konwencji 102 MOP w rozdziale dotyczącym zasiłku dla bezrobotnych, jest niski, krótko wypłacany i pobiera go niewielka część bezrobotnych
Pracownicy mają prawo do wynagrodzenia, które ma zapewniać przyzwoity poziom życia... należy zapobiegać ubóstwu pracujących (zasada 5)	Wzrost płacy minimalnej, godzinowa płaca minimalna, świadczenie wychowawcze wydają się odpowiednią odpowiedzią na problem niskich wynagrodzeń i ubóstwo pracowników

Źródło: opracowanie własne

W dwóch obszarach można uznać, że sytuacja w Polsce znaczeni się poprawiła. Dotyczy to świadczeń dla rodzin po wprowadzeniu i rozszerzeniu świadczenia wychowawczego oraz podwyżek płacy minimalnej i wprowadzenia jej godzinowego wymiaru dla umów zleceń. W czterech innych obszarach zabezpieczenia dochodu sytuacja wymaga reakcji. Wsparcie kierowane głównie do opiekunów, a nie do dorosłych osób niepełnosprawnych wymaga korekty. Ubóstwo osób dorosłych bez dzieci i ubóstwo senioralne może być coraz większym problemem między innymi z powodu niskich świadczeń z pomocy społecznej.

Tabela 4 Wybrane zasady EFPS w zakresie usług społecznych a sytuacja w Polsce

Wybrane zasady EFSP	Sytuacja w Polsce
Dzieci mają prawo dostępu do wysokiej jakości i przystępnych cenowo usług wczesnej edukacji i opieki nad dziećmi... Dzieci ze środowisk znajdujących się w niekorzystnej sytuacji mają prawo do szczególnych środków służących zwiększeniu równości szans (zasada 11)	Niski poziom upowszechnienia usług wczesnej edukacji dla dzieci w wieku do lat 3. Brak specjalnych programów na tym etapie dla wyrównywania szans. Matki pozostawione z dziećmi w domu bez wsparcia innego niż finansowe
Osoby niepełnosprawne mają prawo do usług, które pozwolą im na uczestnictwo w rynku pracy i w życiu społecznym, a także do środowiska pracy dostosowanego do ich potrzeb (zasada 17)	Realizacja w Polsce konwencji Praw Osób Niepełnosprawnych pozostawia wiele do życzenia (raport Komitetu ONZ). Przedłużająca się dyskusja nad kształtem nowego systemu orzecznictwa. Niski poziom aktywności zawodowej w tej grupie
Każdy ubogi ma prawo do... skutecznego dostępu do towarów i usług wspierających. W przypadku osób zdolnych do pracy świadczenia związane z dochodem minimalnym powinny być powiązane z zachętami do (ponownego) włączenia się do rynku pracy (zasada 14)	Zatrudnienie socjalne (reintegracja zawodowa, społeczna i zatrudnienie wspierane) obejmuje tylko niewielki odsetek osób długotrwale bezrobotnych i korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej
Osoby długotrwale bezrobotne mają prawo do dogłębnej indywidualnej oceny (zasada 4)	Brak informacji o tym jakie są wyniki publicznych służb zatrudnienia w stosunku do długotrwale bezrobotnych
Osoby bezdomne otrzymują odpowiednie schronienie oraz świadczone są na ich rzecz usługi służące promowaniu ich integracji społecznej (zasada 19)	Osoby bezdomne będące długotrwale bezrobotnymi powinny uczestniczyć w programach łączących wsparcie mieszkaniowe i zatrudnienie socjalnego, które są niedostępne
Każdy ma prawo do przystępnych cenowo i dobrej jakości usług opieki długoterminowej, w szczególności opieki w domu i usług środowiskowych	Podaż usług opiekuńczych jest zbyt mała w stosunku do potrzeb. Polska nie ma strategii deinstytucjonalizacji

Źródło: opracowanie własne

O ile w zakresie dochodu i ubóstwa można było wskazać obszary znacznej poprawy, to w przypadku usług jest to trudniejsze. Przykładowo usługi opieki dla dzieci do lat trzech, usługi rehabilitacji zawodowej oraz zatrudnienie socjalne są w Polsce mało dostępne i mało skuteczne w osiągnięciu celów polityki społecznej.

Zakres podmiotowy

Kto jest zagrożony lub kto doświadcza ubóstwa i wykluczenia społecznego? Odpowiedź na to pytanie jest ważna ze względu na możliwość badania tego zjawiska (np. definicje operacyjne ubóstwa z wykorzystaniem koncepcji granicy ubóstwa), stawiania celów do osiągnięcia (np. liczba osób w danej sytuacji powinna być mniejsza o x), jak i projektowanie narzędzi polityki publicznej, które miałyby być adresowane do określonych kategorii (jeżeli świadczenie ma być dla ubogich, to należy zaprojektować procedurę ich identyfikacji).

Zagadnienie wyznaczania adresatów instrumentów polityki społecznej w kontekście przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest wciąż żywo dyskutowane, w szczególności w przypadku świadczeń pieniężnych, ale nie tylko⁶. W kontekście adresowania instrumentów behawioralnych można wyróżnić kilka przypadków.

Tabela 5 Zmiany zachowania a stosowanie instrumentu behawioralnego

Czy zaszła pożądana zmiana zachowania?	Czy zastosowano instrument?	
	Tak	Nie
Tak	1) Osoby, na które instrument działa	2) Osoby, które nie wymagają zastosowania instrumentu
Nie	3) Osoby, na które instrument nie działa	4) Osoby, na które instrument może zadziałać lub nie zadziałać

Źródło: opracowanie własne

Szczególnie interesujące są przypadki 2 i 3. Stosowanie instrumentu wobec tych, którzy i bez niego zmieniają zachowanie wydaje się zbędne. To samo dotyczy stosowania go wobec tych, którzy i tak zachowania nie zmieniają. Powyższa kategoryzacja dotyczy każdej grupy, która zostanie wskazana, jako adresat instrumentu. Rozważmy taki argument.

- Teoria: zachowanie X przyczynia się do ubóstwa.
- Instrument: zaprojektowano instrument I oddziaływania na zachowanie X.
- Pytanie: do kogo należy stosować instrument I?
 - Odpowiedź 1: do wszystkich, którzy przejawiają zachowanie X.
 - Odpowiedź 2: tylko do tych, którzy zmieniają zachowanie X po zastosowaniu instrumentu I. Nie do tych, którzy i tak je zmieniają i nie do tych, którzy i tak go nie zmieniają.

Odpowiedź 1 narażona jest na krytykę odwołującą się do marnotrawstwa (po co stosować instrument tam, gdzie nie ma potrzeby lub tam, gdzie nic on nie zmieni), ale w realizacji jest ona prostsza. Wymaga tylko stwierdzenia, kto przejawia określone zachowanie, a kto nie i kierowanie instrumentu tylko do tych pierwszych przypadków. Odpowiedź 2 omija krytykę, ale w stosowaniu wymaga bardziej zaawansowanego systemu identyfikowania przypadków i odróżniania przypadku 1 od 2 i 3.

⁶ Paradoxs redystrybucji – teoria mówiąca, że w państwach z polityką społeczną o charakterze powszechnym jest mniej ubóstwa i wykluczenia, niż w państwach, które ograniczają politykę społeczną tylko do ubogich i wykluczonych.

Powyższe rozumowanie może być też odniesione do czegoś innego niż zachowanie, o ile wskazuje się, że jest to czynnik wpływający na ubóstwo.

- Teoria: cecha X przyczynia się do ubóstwa.
- Instrument: zaprojektowano instrument I oddziaływania na cechę X.
- Pytanie: do kogo należy stosować instrument I?
 - Odpowiedź 1: do wszystkich, którzy mają cechę X.
 - Odpowiedź 2: tylko do tych, u których cecha X zmieni się w pożądany sposób po zastosowaniu instrumentu I. Nie do tych, u których i tak się ona zmieni i nie do tych, u których i tak się nie zmieni.

W takim ujęciu identyfikacji podlega zachowanie lub inny czynnik, który jest powiązany z ubóstwem lub wykluczeniem w przyczynowy sposób (np. zwiększa, zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia). Wyróżnienie adresatów interwencji polega na stwierdzeniu, że osoby, które przejawiają zachowanie lub mają określoną cechę tego typu powinny uczestniczyć w instrumencie, który na te cechy ma oddziaływać.

W jaki sposób dotąd rozwiązywano zagadnienie zakresu podmiotowego interwencji o charakterze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu?

W NSIS i w KPPUiWS wyróżniono liczne kategorie społeczne (grupy, osoby). W pierwszym dokumencie odróżniono grupy podatne lub wrażliwe na wykluczenie społeczne oraz grupy realnie zagrożone wykluczeniem społecznym w konkretnym okresie i miejscu (NSIS 2004, s. 66). W KPPUiWS mowa o osobach zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W obu przypadkach wyliczenia grup lub osób nie były oparte na specjalnie zaprojektowanych badaniach, których celem byłoby po pierwsze odróżnienie osób ubogich i wykluczonych społecznie od nieubogich i niewykluczonych społecznie, a po drugie porównanie struktur obu tych grup w celu wskazania kategorii bardziej zagrożonych. Przykładowo, jeżeli wśród osób ubogich i wykluczonych odsetek osób mających cechę C jest istotnie większy niż wśród osób nieubogich i niewykluczonych, to prowadzi do wniosku, że osoby mające cechę C są bardziej zagrożone tym zjawiskiem. Faktycznie oznacza to, że istnieje korelacja między ubóstwem i wykluczeniem a tą cechą. Korelacja nie powinna być jednak interpretowana w sposób przyczynowo-skutkowy, np. błędny jest argument następujący: skoro cecha C występuje częściej u osób ubogich niż u osób nieubogich, to jest ona przyczyną ubóstwa.

Tabela 6 Zakres podmiotowy polityki integracji społecznej i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu

Grupy podatne na wykluczenie społeczne (NSIS)	Grupy poważnie zagrożone wykluczeniem społecznym w Polsce w latach 1996-2003 (NSIS)	Osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym (KPPUIWS)
<ol style="list-style-type: none"> 1) Dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych 2) Dzieci wychowujące się poza rodziną 3) Kobiety samotnie wychowujące dzieci 4) Kobiety pozostające poza rynkiem pracy 5) Ofiary patologii życia rodzinnego 6) Osoby o niskich kwalifikacjach 7) Osoby bezrobotne 8) Żyjący w bardzo trudnych warunkach mieszkaniowych 9) Niepełnosprawni i chronicznie chorzy 10) Osoby chorujące psychicznie 11) Starsze osoby samotne 12) Opuszczający zakłady karne 13) Imigranci 14) Osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Dzieci i młodzież wypadająca z systemu szkolnego 2) Osoby długookresowo bezrobotne 3) Opuszczający więzienia 4) Niektóre kategorie ludności wiejskiej: pracownicy byłych Państwowych Gospodarstw Rolnych, chłopci nieprodukujący na rynek 5) Osoby zagrożone eksmisją z zamieszkiwanych lokali 6) Imigranci zarobkowi wchodzący do szarej strefy zatrudnienia 7) Osoby uzależnione od alkoholu i narkotyków 8) Bezdomni 9) Imigranci utrzymujący się z pracy nielegalnej 10) Osoby należące do romskiej mniejszości etnicznej 	<ol style="list-style-type: none"> 1) osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej 2) osoby korzystające z zatrudnienia socjalnego 3) osoby do 30 roku życia bez zatrudnienia, w szczególności osoby niepracujące i nieuczące się 4) osoby po 50 roku życia niezatrudnione 5) osoby bezrobotne co najmniej 12 miesięcy w ostatnich dwóch latach 6) osoby niepełnosprawne 7) rodziny z trójką i więcej dzieci 8) rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym 9) osoby mieszkające w gospodarstwach rolnych niebędące właścicielami gospodarstw 10) właściciele małych, niedochodowych gospodarstw rolnych 11) osoby bezdomne i zagrożone eksmisją po wyroku sądowym 12) migranci 13) środowiska społeczne zamieszkujące obszary zdegradowane społecznie i gospodarczo

Źródło: opracowanie własne

Spróbujmy przekształcić kategorie wyliczone w KPPUIWS z osobowych na bezosobowe, aby stwierdzić, czy mamy do czynienia z czynnikami lub zachowaniami, które powinny być identyfikowane w celu zastosowania określonych instrumentów.

Tabela 7 Domniemane czynniki wpływające na ubóstwo i wykluczenie społeczne na podstawie listy kategorii osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Domniemany czynnik	Pytanie, komentarz
1) Korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej.	Jaki jest wpływ korzystania ze świadczeń z pomocy społecznej na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób korzystających?
2) Korzystanie z zatrudnienia socjalnego.	Jaki jest wpływ korzystania z zatrudnienia socjalnego na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób korzystających?
3) Niezatrudnienie w przedziale wiekowym do 30 lat	Jaki jest wpływ niezatrudnienia (bezrobocia lub bierności zawodowej) osób w wieku do 30 lat na ubóstwo i wykluczenie społeczne tych osób?
4) Niezatrudnienie w przedziale wiekowym od 50 lat	Jaki jest wpływ niezatrudnienia (bezrobocia lub bierności zawodowej) osób w wieku od 50 lat na ubóstwo i wykluczenie społeczne tych osób?
5) Bezrobocie trwające 12 miesięcy w ciągu ostatnich dwóch lat.	Jaki jest wpływ długotrwałego bezrobocia na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób długotrwale bezrobotnych?
6) Niepełnosprawność.	Jaki jest wpływ niepełnosprawności na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób niepełnosprawnych?
7) Wychowywanie trójki lub więcej dzieci.	Jaki jest wpływ wychowywania trójki lub więcej dzieci na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób w tej rodzinie?
8) Wychowywanie dziecka niepełnosprawnego.	Jaki jest wpływ wychowywania niepełnosprawnego dziecka na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób w tej rodzinie?
9) Posiadanie małego gospodarstwa rolnego.	Jaki jest wpływ posiadania małego gospodarstwa rolnego na ubóstwo i wykluczenie społeczne właściciela?
10) Życie w gospodarstwie rolnym i niebycie jego właścicielem.	Jaki jest wpływ mieszkania w gospodarstwie rolnym nie będąc jego właścicielem na ubóstwo i wykluczenie społeczne takich osób?
11) Bezdomność.	Jaki jest wpływ zamieszkiwania w miejscach niemieszkalnych lub w schroniskach na ubóstwo i wykluczenie społeczne takich osób?
12) Orzeczona eksmisja.	Jaki jest wpływ orzeczonej eksmisji na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób, które podlegają eksmisji?
13) Migracja.	Jaki jest wpływ migracji na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób migrujących?
14) Zamieszkiwanie w obszarze zdegradowanym społecznie i gospodarczo.	Jaki jest wpływ zamieszkiwania na obszarze zdegradowanym społecznie na ubóstwo i wykluczenie społeczne osób tam mieszkających?

Źródło: opracowanie własne

Pierwsza refleksja jaka się nasuwa jest taka, że wskazane czynniki można dodatkowo zebrać w kilka kategorii:

- Korzystanie z określonych świadczeń lub instytucji (1, 2).
- Długotrwałe bezrobocie lub bierność zawodowa (3, 4, 5).
- Rodzaj aktywności ekonomicznej (9).
- Zdrowie i sprawność (6).
- Sytuacja rodzinna (7 i 8).
- Brak miejsca zamieszkania, jego rodzaj lub zmiana dobrowolna lub z konieczności (10, 11, 12, 13, 14).

Kategorie te zachodzą na siebie, nie są rozłączne, np. osoby długotrwale bezrobotne mogą korzystać ze świadczeń z pomocy społecznej czy z zatrudnienia socjalnego (jest to jedna z kategorii adresatów ustawowych), osoby niepełnosprawne mogą być bezdomne, a korzystający ze świadczeń mogą mieć trójkę lub więcej dzieci.

Trzecia refleksja dotyczy zasadniczej różnicy między czynnikiem korzystanie ze świadczeń i usług, które mają zmniejszać ubóstwo i wykluczenie, a czynnikami, które wydają się zwiększać te problemy, np. długotrwałe bezrobocie. Możliwe jednak, że obowiązywała tu interpretacja z dokumentu operacyjnego do SRKL (narzędzie 39 rozwój systemu aktywnej integracji): „Systemy lokalnej polityki społecznej, a zwłaszcza pomocy społecznej opierają się w dużej mierze na świadczeniach pieniężnych utrwalających bierność osób, rodzin i środowisk. Powoduje to rosnącą ich dezaktywizację”. Przy dodatkowym założeniu, że świadczenia te są niskie i nie pozwalają na wyjście z ubóstwa mamy jednak czynnik raczej przyczyniający się do ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Kolejna refleksja dotyczy wpływu zmian, które zaszły w polityce społecznej, a głównie wpływu świadczenia wychowawczego na ubóstwo i wykluczenie osób w rodzinach wychowujących 3 i więcej dzieci. Rodziny takie mogą dzięki świadczeniom wyjść z ubóstwa dochodowego tzn. mieć dochód wyższy niż granica ubóstwa. Pytanie, czy również z wykluczenia społecznego, w szczególności w odniesieniu do kobiet, jeżeli utożsamia się je z ich biernością zawodową. Część kobiet może zrezygnować z pracy lub z jej poszukiwania.

Ponadto wyróżnione wyżej kategorie czynników powinny być podstawą do projektowania narzędzi. Przykładowo, jeżeli czynnikiem sprzyjającym ubóstwu lub wykluczeniu społecznemu jest korzystanie z określonego świadczenia, wówczas instrument powinien zmniejszać to korzystanie.

Tabela 8 Domniemane czynniki wpływające na ubóstwo i wykluczenie społeczne z informacjami na temat celu instrumentu

Domniemany czynnik	Domniemany efekt i roboczy cel instrumentu
1) Korzystanie ze świadczeń z pomocy społecznej.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie (interpretacja SRKL). Celem instrumentu jest zmniejszenie korzystania z tych świadczeń.
2) Korzystanie z zatrudnienia socjalnego.	Zmniejsza ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zwiększenie korzystania z zatrudnienia socjalnego.
3) Niezatrudnienie w przedziale wiekowym do 30 lat	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie niezatrudnienia ludzi młodych.
4) Niezatrudnienie w przedziale wiekowym od 50 lat	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie niezatrudnienia ludzi starszych.
5) Bezrobocie trwające 12 miesięcy w ciągu ostatnich dwóch lat.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie bezrobocia długotrwałego.
6) Niepełnosprawność.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu niepełnosprawności na ubóstwo i wykluczenie.

Domniemany czynnik	Domniemany efekt i roboczy cel instrumentu
7) Wychowywanie trójki lub więcej dzieci.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu wielodzietności na ubóstwo i wykluczenie.
8) Wychowywanie dziecka niepełnosprawnego.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu wychowywania niepełnosprawnego dziecka na ubóstwo i wykluczenie.
9) Posiadanie małego gospodarstwa rolnego.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu posiadania małych gospodarstw rolnych na ubóstwo i wykluczenie
10) Życie w gospodarstwie rolnym i niebycie jego właścicielem.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu mieszkania w małych gospodarstwach rolnych na ubóstwo i wykluczenie
11) Bezdomyłość.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu bezdomyłości na ubóstwo i wykluczenie
12) Orzeczona eksmisja.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu orzeczonych eksmisji na ubóstwo i wykluczenie
13) Migracja.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu migracji na ubóstwo i wykluczenie
14) Zamieszkiwanie w obszarze zdegradowanym społecznie i gospodarczo.	Zwiększa ubóstwo i wykluczenie. Celem instrumentu jest zmniejszanie wpływu zamieszkiwania w obszarze zdegradowanym społecznie i gospodarczo na ubóstwo i wykluczenie

Źródło: opracowanie własne

Od sformułowania ogólnego celu instrumentu interwencji do jego zaprojektowania nie prowadzi żadna automatyczna droga. Trzeba przedstawić mechanizm wpływu każdego z czynników, aby móc zaprojektować również mechanizm wpływu zaprojektowanego instrumentu.

Zarówno zakres przedmiotowy, jak i podmiotowy polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu są trudne do wyznaczenia. Z jednej strony w Polsce obowiązuje polityka zatrudnienia socjalnego z coraz większym naciskiem na spółdzielczość socjalną z określonymi w tej polityce adresatami obu instrumentów. Z drugiej strony dokumenty polskie i unijne wyraźnie wskazują na szerszy zakres instrumentów i adresatów (np. włączanie deinstytucjonalizacji i rozwoju usług środowiskowych). Nie wydaje się jednak, aby miał on obejmować całą politykę rodzinną, rynku pracy, ochrony zdrowia czy edukacji.

Każde wyjście poza zatrudnienie socjalne będzie rodziło problemy koordynacji między tym obszarem polityki a innymi, które zostaną włączone w zakres szerszego ujęcia. Wyjście poza działy administracji, za które odpowiada jeden minister (w tym przypadku rodziny, pracy i zabezpieczenia społecznego) będzie rodziło problemy koordynacji międzyresortowej. W jaki sposób rozstrzygnąć problem rozmycia zakresu przedmiotowego i podmiotowego omawianej tu polityki oraz problemy koordynacyjne wynikające z rozszerzania zakresu przedmiotowego i podmiotowego?

2 Ocena zmian w formularzu OZPS z perspektywy monitorowania interwencji publicznej

Aneta Szarfenberg

Strona
24 z 61

Monitorowanie interwencji publicznej w teorii

OZPS przygotowano w projekcie EFS realizowanym przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych: „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji”. Przygotowano wówczas projekt narzędzia umożliwiającego ocenę zasobów pomocy społecznej w gminie i powiecie. Wraz z rekomendacjami miała być ona podstawą do planowania budżetu na następny rok. W kontekście koncepcji już funkcjonujących w polskim prawie, takich jak budżet zadaniowy i kontrola zarządcza, budżetowanie interwencji publicznych powinno być powiązane z ich ewaluacją.

Przyjmując za punkt wyjścia perspektywę monitorowania interwencji publicznej należy w pierwszej kolejności nieco dokładniej zdefiniować pojęcie interwencji publicznej, a przede wszystkim – odróżnić je od realizacji polityki publicznej. W „Metodologii monitoringu 500+”⁷ stwierdzono, że realizacja polityki publicznej odbywa się poprzez szereg interwencji publicznych, które pozytywnie (ze społecznej perspektywy) wpływają na rzeczywistość społeczno-gospodarczą. Każdą z interwencji publicznych należy poddawać monitoringowi uwzględniając: ideę, obowiązujące zasady, praktykę korzystania, koszty i wpływ.

Z drugiej strony istotne jest także odróżnienie monitoringu od ewaluacji (i większa wartość poznawcza drugiego z tych działań). Wśród różnych sposobów rozróżniania obu tych pojęć i działań (a także innych – odnoszących się do oceny czy kontroli) do dziś najważniejszym wydaje się prosta charakterystyka dokonana przez K. Olejniczaka w 2005 roku, z której wynika, że:

- monitoring ma na celu „Zweryfikowanie, czy program postępuje zgodnie z planem”,
- ewaluacja jest ukierunkowana na „Oszacowanie rzeczywistych efektów programu. Ocena zasadności programu w danej formie”⁸.

Warto także podkreślić, że nie jest zadaniem monitoringu ocena jakości monitorowanego programu, a tylko stwierdzenie zgodności działania zgodnie z planem. Dane zebrane w ramach monitoringu można wykorzystać nie tylko do rozliczenia (podsumowania) danego programu ale także do jego ewaluacji, wówczas będą jednym ze źródeł informacji („dane wtórne”), obok ilościowych i jakościowych „danych pierwotnych” zebranych podczas badań ewaluacyjnych).

Ewaluacja interwencji publicznej wydaje się znacznie bardziej przydatnym działaniem i może być także silnie powiązana z monitoringiem funkcjonalnie (opierając się na danych poddanych analizie w ramach monitoringu). Jednocześnie – przeprowadzenie monitoringu wymaga dostępu

⁷ Por. Szarfenberg R., Metodologia monitoringu świadczenia wychowawczego („Program 500 Plus”) s. 1-2

⁸ K. Olejniczak, Teoria i praktyka ewaluacji w świetle doświadczeń europejskich, w: Kwartalnik Studia Regionalne i Lokalne, Wydawnictwo Naukowe Scholar 2005, w: Szarfenberg R., Metodologia monitoringu 500+, op. cit., s. 2

do danych dotyczących realizacji monitorowanego programu i powinno być realizowane dla jakiegoś celu (czyli: w powiązaniu z ewaluacją), zatem cele monitoringu powinny być zbieżne z celami ewaluacji interwencji publicznej.

Przyjmując więc perspektywę monitorowania interwencji publicznej jako zebranie i analizę danych w pięciu wspomnianych powyżej obszarach, należy uwzględnić różne źródła danych:

- dla monitoringu idei źródłem danych powinny być: wypowiedzi akademików, ekspertów, polityków i polityków dotyczące celów i instrumentów danej interwencji,
- dla zasad: obowiązujące ustawodawstwo w obszarze danego instrumentu,
- dla praktyki: sprawozdawczość publiczna, która jest dostarczona przez organizacje realizujące daną interwencję,
- dla kosztów: sprawozdawczość finansowa,
- dla wpływu: raporty z badań ilościowych ukierunkowanych na określenie poziomu wpływu instrumentu interwencji w zakresie jego skutków zamierzonych (celów) oraz skutków ubocznych (wartość dodana lub nieprzewidziane negatywne konsekwencje).⁹

Z kolei monitorowanie interwencji publicznych w obszarze polityki wobec ubóstwa, wykluczenia społecznego, integracji zawodowej, integracji społecznej i rodziny wymagałoby złożonego podejścia i doboru wskaźników monitorujących działania w różnych obszarach, co najłatwiej zobrazować w zestawieniu tabelarycznym (Tabela 9).

Tabela 9 Zestawienie obszarów monitoringu wobec różnych zakresów polityk

		polityka wobec:				
		ubóstwa	wykluczenia społecznego	integracji zawodowej	integracji społecznej	rodziny
obszar monitoringu:	idea	monitoring idei polityki wobec ubóstwa	monitoring idei wobec polityki wykluczenia społecznego	monitoring idei polityki wobec integracji zawodowej	monitoring idei polityki wobec integracji społecznej	monitoring idei polityki wobec rodziny
	zasady	monitoring zasad polityki wobec ubóstwa	monitoring zasad polityki wobec wykluczenia społecznego	monitoring zasad polityki wobec integracji zawodowej	monitoring zasad polityki wobec integracji społecznej	monitoring zasad polityki wobec rodziny
	praktyka	monitoring praktyki polityki wobec ubóstwa	monitoring praktyki polityki wobec wykluczenia społecznego	monitoring praktyki polityki wobec integracji zawodowej	monitoring praktyki polityki wobec integracji społecznej	monitoring praktyki polityki wobec rodziny
	koszty	monitoring kosztów polityki wobec ubóstwa	monitoring kosztów polityki wobec wykluczenia społecznego	monitoring kosztów polityki wobec integracji zawodowej	monitoring kosztów polityki wobec integracji społecznej	monitoring kosztów polityki wobec rodziny

⁹ Por. R. Szarfenberg, op. cit. s.5

		polityka wobec:				
		ubóstwa	wykluczenia społecznego	integracji zawodowej	integracji społecznej	rodziny
	wpływ	monitoring wpływu polityki wobec ubóstwa	monitoring wpływu polityki wobec wykluczenia społecznego	monitoring wpływu polityki wobec integracji zawodowej	monitoring wpływu polityki wobec integracji społecznej	monitoring wpływu polityki wobec rodziny

Źródło: opracowanie własne

Biorąc pod uwagę źródła danych monitorujących działania w ramach OZPS, a więc sprawozdawczość publiczną i finansową (dostarczaną przez organizacje realizujące daną interwencję) należy stwierdzić w odniesieniu do przedmiotowego zakresu ekspertyzy, że przy wykorzystaniu narzędzia jakim jest formularz OZPS, monitorowana jest praktyka i koszty interwencji publicznej.

Wskaźniki w OZPS i WLWK

Jednym z bardziej upowszechnionych obszarów monitorowania jest interwencja realizowana przy wsparciu środków funduszy europejskich, zarówno EFS jak i EFRR. Działania określone w programach operacyjnych krajowych i regionalnych są rozliczane w oparciu o wspólny, obowiązkowy zestaw wskaźników kluczowych (określonych dla EFS, FS i EFRR), które w ramach każdego z funduszy są przypisane do konkretnych obszarów interwencji (celów tematycznych). Wspólna Lista Wskaźników Kluczowych (WLWK) obejmuje wskaźniki:

- produktu – powiązane bezpośrednio z wydatkami ponoszonymi w projekcie,
- rezultatu bezpośredniego – odnoszą się do sytuacji bezpośrednio po zakończeniu wsparcia, tj. w przypadku osób lub podmiotów – po zakończeniu ich udziału w projekcie,
- rezultatu długoterminowego – dotyczą efektów wsparcia osiągniętych w dłuższym okresie od zakończenia wsparcia (np. sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie).

WLWK obejmują ogółem 109 wskaźników, wśród nich wskaźniki horyzontalne (EFS, EFRR, FS) monitorowane we wszystkich projektach:

- Liczba obiektów dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami [szt.]
- Liczba osób objętych szkoleniami / doradztwem w zakresie kompetencji cyfrowych [osoby]
- Liczba projektów, w których sfinansowano koszty racjonalnych usprawnień dla osób z niepełnosprawnościami [szt.]
- Liczba podmiotów wykorzystujących technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK) [szt.]

Wskaźniki ujęte w WLWK (o charakterze liczbowym lub procentowym) odnoszą się do trzech celów tematycznych wspieranych przy wykorzystaniu środków z EFS:

- 1) Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników,
- 2) Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją,
- 3) Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie.

Określone w WLWK dla EFS wskaźniki można uogólnić (wychodząc poza poziom CT) i pogrupować w trzech obszarach oddziaływania:

a) według wspartych w programie osób o określonych cechach:

- bezdomnych
- bezrobotnych, w tym długotrwale
- biernych zawodowo
- niskich kwalifikacjach objętych wsparciem
- migrantów
- nauczycieli
- uczniów
- dzieci objętych dodatkowymi zajęciami
- pochodzących z terenów wiejskich
- poniżej 25 r.ż., powyżej 50 r.ż., powyżej 54 r. ż.
- pracujących znajdujących się w trudnej sytuacji
- po opuszczeniu programu, w którym uzyskali wsparcie
- niepełnosprawnych
- z wykształceniem podstawowym
- objętych programem zdrowotnym
- objętych szkoleniami
- zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym
- znajdujących się w lepszej sytuacji po opuszczeniu programu
- opiekujących się osobą zależną (dziećmi do lat 3, osobami niepełnosprawnymi)

b) według wspartych w programie miejsc:

- przedsiębiorstw objętych wsparciem
- obiektów dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych
- wyposażonych placówek edukacyjnych

c) według wspartych inicjatyw / przedsięwzięć:

- inicjatyw dotyczących rozwoju ekonomii społecznej
- utworzonych w programie miejsc świadczenia usług
- wdrożonych programów zdrowotnych
- miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych
- utworzonych miejsc pracy (w różnych sektorach, np. PES)
- miejsc wychowania przedszkolnego
- określonych podmiotów (np. PES, szkół), które uzyskały określone wsparcie w programie

Wartości liczbowe dla poszczególnych wskaźników zostały ujęte w Programach Operacyjnych. Stosowanie wskaźników wskazanych w ramach WLWK opiera się na założeniu, że zrealizowanie działań ukierunkowanych na osiągnięcie określonych wskaźników przyczyni się do realizacji celów, do każdego z celów przypisano więc określoną minimalną wartość wskazującą na poziom osiągnięcia wskaźników (np. określona liczba osób objętych szkoleniem / liczba miejsc pracy / wspartych przedsiębiorstw etc. – aby uzyskać cel w postaci trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia).

W tym założeniu różni się stosowanie formularza OZPS, który ma charakter raczej „fotograficzny” a zbierane dane mają zobrazować istniejący stan rzeczy. Informacje w OZPS obejmują dane:

1. Infrastruktura społeczna wskazuje dane liczbowe dotyczące zarówno osób jak i infrastruktury oraz inicjatyw:

- mieszkań komunalnych w zasobie gminy (w tym: liczba mieszkań socjalnych (lokali))
- wniosków złożonych na mieszkanie komunalne z zasobów gminy
- osób oczekujących na mieszkanie socjalne
- wyroków eksmisyjnych bez wskazania lokalu socjalnego
- klubów i innych miejsc spotkań dla seniorów
- hospicjów
- ośrodków dla cudzoziemców

2. Dane o korzystających z pomocy i wsparcia to liczba zawartych kontraktów socjalnych oraz liczby osób wobec których zrealizowano określone działania:

- przyznano świadczenie (w tym: korzystających długotrwale, w wieku 0-17, w wieku produkcyjnym/ poprodukcyjnym, liczba rodzin i osób w rodzinach – dodatkowo wszystkie wskazane kategorie w podziale na płeć)
- przeprowadzono wywiad środowiskowy (liczba osób ogółem, liczba rodzin, liczba osób w rodzinach)
- objęto kontraktem socjalnym.

3. Informacja finansowa obejmuje przede wszystkim:

- liczbę osób, które otrzymały świadczenie oraz kwota wypłaconych świadczeń (świadczenia pieniężne i niepieniężne oraz wyszczególnione różnego rodzaju zasiłki),
- ogólną kwotę dofinansowania z PFRON i środków własnych powiatu w ramach rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, oraz wyszczególnienie obejmujące liczbę osób i wartość dofinansowania w zakresie obejmującym likwidację barier oraz rehabilitację zdrowotną i społeczną osób niepełnosprawnych,
- instytucjonalną pomoc i wsparcie (liczba miejsc w placówkach ogółem, liczba korzystających, liczba oczekujących, liczba decyzji odmownych, kadra placówek, roczny koszt prowadzenia i utrzymania ośrodków wsparcia, ŚDS-ów, dziennych domów pomocy, klubów samopomocy, noclegowni, schroniska i ogrzewalni dla osób bezdomnych).

4. Zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia:

- a) DPS (w tym: liczba miejsc w placówkach ogółem, liczba osób korzystających, liczba osób umieszczonych, liczba osób oczekujących, liczba decyzji odmownych, kadra placówek oraz roczny koszt prowadzenia i utrzymania),

- b) mieszkania chronione (w tym: liczba miejsc w placówkach ogółem, liczba osób korzystających, liczba osób umieszczonych, liczba osób oczekujących, kadra placówek oraz roczny koszt prowadzenia i utrzymania),
 - c) ośrodki interwencji kryzysowej (w tym: liczba miejsc i liczba osób korzystających),
 - d) jednostki specjalistycznego poradnictwa (w tym: liczba osób korzystających, kadra, roczny koszt prowadzenia),
 - e) placówki wsparcia dziennego (w tym: liczba miejsc, liczba osób korzystających, kadra, roczny koszt prowadzenia),
 - f) placówki opiekuńczo-wychowawcze (w tym: liczba miejsc, liczba osób korzystających, kadra, roczny koszt prowadzenia),
 - g) placówki typu rodzinnego (w tym: liczba miejsc, liczba osób korzystających, kadra, roczny koszt prowadzenia),
 - h) liczba uczestników CIS,
 - i) liczba uczestników KIS,
 - j) WTZ (w tym: liczba uczestników zajęć, liczba osób zatrudnionych, roczny koszt prowadzenia),
 - k) liczba uczestników zajęć ZAZ
 - l) inne instytucje wsparcia (własne dane) – liczba placówek i liczba osób korzystających / uczestników
5. Sekcje graficzne i opisowe obejmujące następujące dane:
- a) kadra jednostki organizacyjnej pomocy społecznej,
 - b) zatrudnienie pomocnicze w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej,
 - c) zespoły pracy socjalnej i integracji społecznej w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej
 - d) aktywność projektowo-konkursowa jednostki organizacyjnej pomocy społecznej,
 - e) współpraca z organizacjami pozarządowymi (zadania zlecone w obszarze pomocy i wsparcia)
6. Środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej w budżecie JST w tym na działania w obszarze m. in.:
- a) ochrony zdrowia (w tym: przeciwdziałanie narkomanii, przeciwdziałanie alkoholizmowi),
 - b) pomocy społecznej (w tym: DPS, ośrodki wsparcia, przeciwdziałanie przemocy w rodzinie, składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia; zasiłki okresowe, celowe i pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe; dodatki mieszkaniowe, zasiłki stałe, PCPR, OPS, specjalistyczne poradnictwo, mieszkania chronione i ośrodki interwencji kryzysowej; usługi opiekuńcze i specjalistyczne, pomoc w zakresie dożywiania, pomoc dla cudzoziemców, CIS, usuwanie skutków klęsk żywiołowych, pozostała działalność),
 - c) pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej (w tym: rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych, zespoły orzekania o niepełnosprawności, PFRON, pozostała działalność w zakresie polityki społecznej);
 - d) edukacyjnej opieki wychowawczej (w tym: pomoc materialna dla uczniów o charakterze socjalnym lub motywacyjnym),

- e) rodziny (w tym: świadczenie wychowawcze, świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego, wspieranie rodziny, tworzenie i funkcjonowanie żłobków dzienni opiekunowie, rodziny zastępcze, działalność placówek opiekuńczo-wychowawczych).

Praktyczne wykorzystanie formularzy OZPS w sprawozdaniach ROPS

Formularz OZPS został pierwotnie opracowany i wdrożony w 2011 roku. Można więc uzyskać perspektywę dotyczącą monitorowania i praktycznego wykorzystania zebranych danych poprzez podstawową analizę obecnie dostępnych sprawozdań na poziomie regionalnym (przygotowanych przez ROPS). Obecnie dostępne są sprawozdania z 2018 roku obrazujące stan w 2017 roku, co wynika z dynamiki gromadzenia danych, odzwierciedlonej w zapisach prawnych. „Ocena powinna być przedstawiona przez organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Ocena wraz z rekomendacjami ma być podstawą do planowania budżetu na rok następny. Następnie, samorząd województwa jest zobligowany do przekazania oceny zasobów pomocy społecznej sporządzonej na podstawie ocen przygotowanych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, właściwemu wojewodzie do 31 lipca każdego roku.”¹⁰

Dla dokonania analizy sprawozdań wybrano losowo 8 Regionalnych Ośrodków Pomocy Społecznej (pierwszą połowę usystematyzowanych wg. województw). W cudzysłowach ujęto cytaty z wybranych sprawozdań OZPS przygotowanych przez regionalne ośrodki w danym województwie za rok 2017.

1 Dolnośląskie

We wprowadzeniu wskazano, że „Raport koncentruje się na zestawieniu zbiorczym przygotowanym i wygenerowanym z systemu informatycznego CAS/OZPS dla całego województwa, bez szczegółowego podziału na poszczególne gminy i powiaty.” W sprawozdaniu wykorzystano zarówno dane zebrane przy wykorzystaniu formularza OZPS, jak i „różnorodne dane statystyczne (dane pochodzące z Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, sprawozdania resortowe), nieujęte bezpośrednio w sprawozdaniu OZPS w systemie CAS”.

Część sprawozdawczą poprzedziły uwagi ogólne do raportu (czy też metodologii opracowania danych), w której odniesiono się do zmian w formularzu OZPS w poszczególnych latach wskazując zarówno na pozytywne jak i negatywne aspekty wprowadzonych zmian – jak np. uzgodnienie tabel z obowiązującymi zadaniami i klasyfikacją budżetową jednostek organizacyjnych pomocy

¹⁰ Sprawozdanie z OZPS w 2017 w woj. lubuskim

społecznej, co przełożyło się z jednej strony na uspoźnienie danych, z drugiej – uniemożliwiło porównanie niektórych z nich z danymi za lata ubiegłe. Zauważono także – w perspektywie kilku lat – poprawę w zakresie kompletności wypełnionych formularzy (szczególnie w odniesieniu do danych prognostycznych), wskazano także na kontrolną inicjatywę ROPS „DOPS zweryfikował wszystkie formularze w zakresie kompletności i spójności danych, dzięki czemu udało się wychwycić wiele drobnych błędów, nieścisłości i omyłek pisarskich, które można było skorygować na wstępnym etapie przygotowywania zbiorczego OZPS dla województwa dolnośląskiego. Zabieg ten znacznie wydłuża fazę wstępną tego procesu, natomiast przyczynia się do zwiększenia koherencji prezentowanych zestawień, dlatego będzie podejmowany także w kolejnych latach.”

Dane zawarte w raporcie prezentowano w odniesieniu do analogicznych danych dla kraju w tym samym roku oraz z lat ubiegłych w regionie, i obejmują szereg zestawień porównawczych np. pomiędzy powiatami. Rozdziałem zamykającym jest „Wnioski i rekomendacje”, jednakże w treści brakuje zapisów o charakterze rekomendacyjnym, są natomiast podsumowania w odniesieniu do poszczególnych analizowanych obszarów polityki społecznej. Niektóre z nich mają charakter prognostyczny (np. „W zakresie świadczeń opiekuńczych zmiany obowiązujące od 1 stycznia 2017r., na mocy Ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów (Dz.U. z 2016r., poz. 972), umożliwiające pobieranie więcej niż jednego świadczenia bez utraty prawa zasiłku dla opiekuna, będą zwiększały wydatki w zakresie wypłaty świadczeń pielęgnacyjnych oraz zasiłków dla opiekunów.”, „Nadal niկły poziom wsparcia dla rodzin zastępczych, wymagający finansowania na podstawie umowy ze Starostą dotyczy finansowania tzw. rodzin pomocowych. Spadek liczby rodzin tego typu o 40% w roku oceny wskazuje na tendencję w ograniczeniu wydatków z tego tytułu.”, „... Przewiduje się, że liczba osób oczekujących na miejsce w mieszkaniu chronionym w latach kolejnych będzie się zmniejszać, lecz i tak pozostanie na wysokim poziomie, szczególnie w porównaniu z rokiem 2016.”)

2 Kujawsko-pomorskie

Raport jest przygotowany w przyjaznej graficznie formule licznych infografik, wykresów i map, zestawiających liczbowe dane dla poszczególnych gmin i powiatów oraz dla województwa. Do zestawienia danych z OZPS-u dodano krótkie charakterystyki wybranych działań Samorządu Województwa w obszarze zwiększenia włączenia społecznego wskazując na: Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia, Wieloletni program współpracy samorządu województwa kujawsko-pomorskiego z organizacjami pozarządowymi, Kujawsko-Pomorski program na Recz Ekonomii Społecznej, Wojewódzki Program Doskonalenia Kadr Pomocy Społecznej Województwa Kujawsko-Pomorskiego „Profesja”, Kujawsko-Pomorski Program Wspierania Rodziny na lata 2014-2022 „Rodzina jest najważniejsza”, Równe Szanse. Program działania na rzecz osób niepełnosprawnych do 2020 roku, Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii w Województwie Kujawsko-Pomorskim, Wojewódzki Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych,

Wojewódzki Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Rekomendacje wynikające z raportu zaprezentowano w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych, choć można odnieść wrażenie, że mają one charakter uniwersalny – zarówno w odniesieniu do obszaru działania, jak i czasu realizacji, ponieważ są to odpowiednio:

- w odniesieniu do klientów pomocy społecznej rekomendowany jest rozwój form wsparcia adekwatnych do potrzeb (np. PES), budowanie partnerstw oraz kontynuowanie badań w obszarze pomocy i integracji społecznej. Dodatkowo „niezbędne jest zabezpieczenie środków finansowych przez samorządy na zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia pracowników socjalnych zgodnie z ustawą o pomocy społecznej.”,
- dzieci i młodzieży: tworzenie kolejnych żłobków/klubów dziecięcych/oddziałów żłobkowych w przedszkolach,
- bezdomnych: wspieranie wszelkich inicjatyw na rzecz wychodzenia z bezdomności a zwłaszcza promowanie indywidualnych programów oraz mieszkalnictwo chronione, wspierane /wspomagane dla osób bezdomnych. Zalecane jest także podejmowanie działań ukierunkowanych na tworzenia lokalnych partnerstw międzysektorowych,
- piecza zastępcza: dążenie do zabezpieczenia tej formy w każdym z powiatów,
- bezrobotnych: rozwój form adekwatnych do potrzeb osób długotrwale bezrobotnych,
- osób starszych: rozwijanie środowiskowych form pomocy,
- osób niepełnosprawnych: zwiększenie zasobów WTZ-tów, aby były dostępne w każdym powiecie.

3 Lubelskie

Struktura sprawozdania dla woj. lubelskiego jest dokładnym odzwierciedleniem zagadnień w formularzu OZPS. Podobnie jak w woj. dolnośląskim – pracownicy ROPS weryfikowali informacje, które wzbudzały ich wątpliwości „Prezentowany dokument zawiera dane przekazane przez wszystkie 233 jednostki – ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe centra pomocy rodzinie, które sporządziły ocenę w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS). Ok. 60% danych pobierane jest automatycznie z innych systemów informatycznych (m.in. GUS, POMOST, MEN). Pozostałe informacje uzupełniane są przez pracowników ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie i przekazywane do ROPS za pośrednictwem CAS. Do 21 maja 2018 r. w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej w Lublinie trwała weryfikacja sprawozdań przekazanych przez jednostki. Większość dokumentów wymagała uzupełnienia lub korekty. Weryfikacja błędów odbywała się drogą telefoniczną, a następnie miało miejsce uzupełnianie nieścisłości w systemie CAS.”

Dane dotyczące poszczególnych zagadnień prezentowano w odniesieniu do poszczególnych powiatów oraz województwa, niektóre porównywano z danymi dla kraju i /lub pozostałych województw, a dane dla województwa – także w odniesieniu do kilku lat wstecz. Sformułowane wnioski odnoszą się do każdego z przedstawionych zagadnień i obrazują tendencję (prognozę na

kolejny rok). Z kolei rekomendacje przedstawiono w ujęciu tabelarycznym, formułując je w odniesieniu do wybranych wniosków i przypisując do określonego dokumentu strategicznego (lub dokumentów) ze wskazaniem, które priorytety zostały uwzględnione. Wybrane obszary odnoszą się do poszczególnych grup lub zjawisk społecznych, a rekomendacje (w nawiasach) mają dość ogólny charakter: osób korzystających z pomocy i wsparcia (intensyfikowanie działań, ukierunkowanych na rzecz ograniczenia ubóstwa i wykluczenia, zróżnicowanie wsparcia i dostosowanie go do indywidualnych potrzeb, wzmocnienie współpracy międzyinstytucjonalnej, rozwój zasobów pomocy i integracji społecznej w powiatach o najniższej ich dostępności); starzenie się społeczeństwa (zwiększenie nakładów finansowych na usługi opiekuńcze, rozszerzenie zakresu tych usług, wspieranie udziału osób starszych w życiu publicznym); bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (promowanie działań podnoszących kompetencje rodzicielskie i działania jednostek poradnictwa), zatrudnienie OPS-ach (wdrażanie i rozwijanie aktywnych form i metod pracy socjalnej), niepełnosprawność (promowanie działań ukierunkowanych na włączenie osób niepełnosprawnych), zlecenie realizacji usług organizacjom pozarządowym (promowanie i wspieranie zlecenia zadań).

4 Lubuskie

We wprowadzeniu przywołano podstawę prawną i wskazano wykorzystywane platformy internetowe (SAC i CAS) i odnotowano, że „wdrożenie tego narzędzia napotkało na wiele trudności zarówno w sferze merytorycznej, jak i technicznej”, jednak mimo to udało się zebrać dane ze wszystkich jednostek.

Opracowanie jest podzielone na rozdziały tematyczne, z których każdy jest zakończony podsumowaniem i rekomendacjami odnoszącymi się do danego obszaru: demografii, zasobów pomocy społecznej w gminie, zasobów pomocy społecznej w powiatach, innych formach współpracy (w gminie i powiecie), zasobach samorządu województwa w zakresie polityki społecznej i zadaniach zleconych województwa z zakresu administracji rządowej). W poszczególnych punktach obrazowano bardziej lub mniej szczegółowo rodzaj podejmowanych w określonym obszarze działań, a także liczbę osób według danego kryterium (lub korzystających z określonego świadczenia) – często w ujęciu dynamicznym (porównywane rok do roku), oraz poniesione nakłady.

W odniesieniu do zasobów samorządu wskazano, że w realizacji zadań z zakresu polityki społecznej oparto się na wojewódzkich programach (WP) celowych (w tym: WP Pomocy Społecznej, WP Wspierania Rodziny i Pieczy Zastępczej, Programie działań na rzecz rodzin wielodzietnych Lubuska Karta Dużej Rodziny, WP Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Kierunkach prorodzinnej polityki społecznej województwa lubuskiego, WP Przeciwdziałania Narkomanii, WP Integracji Społecznej Osób Niepełnosprawnych, WP Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2012–2017, Programie współpracy Województwa Lubuskiego

z organizacjami pozarządowymi w 2017 r.). Scharakteryzowano realizację zadań pokrótce opisując działania podejmowane w ramach każdego ze wspomnianych programów wojewódzkich.

Przedstawione na koniec dokumentu wnioski i rekomendacje zostały sformułowane na kilku poziomach: ogólnym (zmian systemowych, np. „podniesienie kryterium dochodowego w pomocy społecznej do poziomu uwzględniającego wzrost kosztów utrzymania osób i rodzin”), w zakresie zadań gminy i powiatu (np. „podejmować i kontynuować działania wspierające rodziny z dziećmi zarówno poprzez wsparcie finansowe (w tym świadczenie wychowawcze) jak i pracę socjalną w tym asystenturę” czy „zachować ciągłości działań podejmowanych na rzecz osób bezdomnych”) oraz w zakresie zadań samorządu województwa (np. „promować zlecenie usług z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym, a w szczególności podmiotom ekonomii społecznej”).

5 Łódzkie

Prezentowane w raporcie dane – zebrane zarówno w oparciu o OZPS jak i „dane własne jednostek pozyskane na podstawie różnych raportów, własnych informacji oraz wyników badań” – porównują województwo łódzkie ze średnią wartością dla kraju, a w odniesieniu do województwa – także w podziale na powiaty, wiele ze wskaźników jest prezentowanych w ujęciu dynamicznym. Większość danych dla województwa jest zaprezentowanych na mapach kolorem wyróżniających natężenie danego zjawiska w poszczególnych powiatach.

Rekomendacje rozpoczynają się od wskazania potrzeb zmiany w podejściu czy też sposobie realizacji określonych zadań. Podkreślono więc znaczenie empowermentu, który ma zastąpić działania charytatywne. Rozwiązania społeczne, systemowe i sieciowe mają zastąpić działania interwencyjne, a instytucjonalizacja działań opiekuńczych ma zostać zastąpiona aktywizacją w naturalnym środowisku społecznym i wzmocnieniem potencjału wspólnoty. Szereg wskazanych dalej rekomendacji ma charakter ogólny i odnosi się do poszczególnych zagadnień zawartych w dokumencie (np. „zagwarantowanie odpowiedniej liczebności kadr służb społecznych oraz zapewnienie szerokiego wsparcia procesu ich profesjonalizacji poprzez tworzenie warunków organizacyjnych i finansowych umożliwiających podnoszenie ich kwalifikacji i umiejętności zawodowych pracowników”, „zapewnienie efektywności wsparcia oferowanego poszczególnym grupom docelowym o zróżnicowanych potrzebach poprzez indywidualizację, kompleksowość i długofalowość podejmowanych działań”, „deinstytucjonalizacja usług (włączając formy stacjonarne) oraz tworzenie efektywnego systemu opieki środowiskowej”).

6 Małopolskie

Sprawozdanie w małopolskim odniesiono do regionalnego Programu Strategicznego „Włączenie Społeczne” i przywołano cele strategiczne, wokół których się koncentrowano (1. Wsparcie działań wzmacniających rozwój przedsiębiorczości społecznej. 2. Wdrożenie systemowych form wsparcia

na rzecz dzieci zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz przeciwdziałania i zwalczania dysfunkcji w rodzinie. 3. Wdrożenie regionalnej strategii działań w kontekście starzenia się społeczeństwa. 4. Wspieranie integrującej polityki społecznej regionu.) ze wskazaniem, że priorytetowe są cele 2 i 3. Osiągnięcie tych celów zostało zaprezentowane poprzez wskazanie zrealizowanych projektów (dofinansowanych z UE), krótkiej charakterystyki podjętych działań, liczby uczestników i kwoty wydatkowanych lub zakontraktowanych środków, przy czym punkt odniesienia stanowią nie wskaźniki rezultatów Programu „Włączenie społeczne” ale wskaźniki POWER-owe odnoszące się do postępu rzeczowego wydatkowanych środków, co jest zobrazowane także w krótkim podsumowaniu tej części opracowania: „Większość przedsięwzięć Programu Strategicznego „Włączenie Społecznej” realizowanych jest w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego w ramach 9 osi priorytetowej. Do końca 2017 r. w ramach tej osi podpisano 232 umowy na dofinansowanie na kwotę 389 127 363,40 mln zł, w tym finansowane ze środków europejskich 357 986 681,94 mln zł, tym samym zakontraktowano 51,16% środków. Jest to trzecia, co do liczby podpisanych umów o dofinansowanie (oś 10 – 292 umowy; oś 1 – 246 umów) oś programu. Większość z nich została zawarta w ramach aktywnej integracji (73,3%). W wyniku realizacji projektów w obszarze aktywnej integracji wsparto 5 261 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, co stanowiło 136,65% wartości zaplanowanej na 2018 r (4 190) i 22,01 % wartości docelowej (23 900).”

W części stanowiącej podsumowanie sprawozdania zestawiono natomiast kluczowe wnioski z analiz statystycznych, odnosząc sytuację w monitorowanym roku do roku poprzedniego (lub lat poprzednich) lub porównując woj. małopolskie do kraju („W skali kraju Małopolska zajmuje niezmiennie IV miejsce pod względem liczby ludności”, „W 2016 r. (ostatnie dostępne dane) Małopolskę charakteryzowały wartości trzech wskaźników zagrożenia ubóstwem mniej korzystne niż średnia krajowa.”, „Małopolska zajmowała wśród województw., podobnie jak przed rokiem, trzecie, korzystne miejsce w tym względzie [stopy bezrobocia]”). Odnoszono się także do ostatnich dostępnych danych – jak w przypadku liczby rodzin z dziećmi czy liczby osób niepełnosprawnych, gdzie wykorzystano dane ze Spisu powszechnego w 2011 roku (w tym drugim przypadku odniesiono się do wartości tego samego wskaźnika w Spisie w 2002 roku wskazując na zmniejszenie się liczby osób niepełnosprawnych w województwie w ciągu tej dekady).

7 Mazowieckie

Sprawozdanie w woj. mazowieckim w części składa się z zestawienia danych zebranych z powiatów i gmin (w tym zestawionych danych, porównanych w latach 2015, 2016 i 2017) oraz zestawień tabelarycznych dla poszczególnych zagadnień z poszczególnych powiatów i gmin, przy czym mapę instytucjonalną zobrazowano na mapach lokalizujących poszczególne rodzaje instytucji.

Interesującym dodatkowym rozdziałem w tym sprawozdaniu jest analiza danych dotyczących modeli i standardów działań pomocowych oraz partnerstw zawieranych z podmiotami innych polityk sektorowych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwie. Zebrano od OPS-ów i PCPR-ów informacje dotyczące funkcjonowania w tych jednostkach:

- modeli i standardów działań pomocowych,
- rozdzielenia pracy administracyjnej od świadczenia pracy socjalnej oraz usług pomocy społecznej,
- partnerstw zawieranych z podmiotami innych polityk sektorowych.

22 OPS wykazało funkcjonowanie modelu lub standardu we własnej jednostce, 4 OPS wskazało modele lub standardy opracowane w ramach projektów MRPiPS i /lub organizacji pozarządowych, jak. np. Centrum Aktywności Lokalnej czy Standard Wychodzenia z Bezdomności¹¹, (3 OPS wskazało modele lub standardy opracowane w ramach projektów UE). Wdrożono następujące modele lub standardy:

- Rozdzielenie pracy administracyjnej od świadczenia pracy socjalnej oraz usług pomocy społecznej (w 4. jednostkach),
- Standardy pracy asystenta Rodziny (5),
- Standardy Pracy Pracownika Socjalnego (3),
- Centrum Aktywności Lokalnej (1),
- Organizacja grup wsparcia dla rodzin (1),
- Model aktywizacji społeczno-zawodowej (2),
- Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności (2),
- Standard Superwizji pracy socjalnej (2),
- Brak wskazania nazwy lub obszaru (9).

W ramach sprawozdania zestawiono informacje dotyczące rozdzielenia pracy socjalnej od podstępowań administracyjnych – z zebranych informacji wynika, że na koniec 2018 roku zmiana ta będzie wprowadzona w niemal co piątym OPS działającym na Mazowszu (62 OPS – 18,7% ogółu OPS w województwie).

Zebrano także informacje dotyczące partnerstw, które są zawierane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej z podmiotami z innych polityk sektorowych. Z danych tych wynika, że OPS-y współpracowały z jednostkami z podanej listy: ze szkołami (62,5% mazowieckich OPS), policją (49,8%), służbami kuratorskimi (53,2%), służbą zdrowia (77%), jednostkami pomocy i aktywnej integracji (93,7%), a wśród innych podmiotów współpracujących wskazywano także: Powiatowe Urzędy Pracy, organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia), Straż Gminną i Miejską, Straż Pożarną, szkoły i uczelnie wyższe, ośrodki kultury, związki wyznaniowe, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, przedsiębiorstwa państwowe i prywatne.

Wnioski i rekomendacje zostały oparte na całości analizowanych danych (zarówno zebranych poprzez formularz OZPS jak i w zakresie dodatkowych danych), jednak sformułowano je

¹¹ W tym przypadku należy przypuszczać, że wystąpił błąd w nazewnictwie i autorzy przekazującym informację sprawozdawczą wskazywali na Indywidualny Program Wychodzenia z Bezdomności (IPWzB) a nie Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności (GSWB). Na taką interpretację wskazuje zestawienie zawarte poniżej, w którym nie wskazano GSWB jako wdrożonego modelu.

w odniesieniu nie do wszystkich problemów społecznych, starano się natomiast „przedstawić konkluzje i propozycje kierunków działań zmierzających do poprawy, bądź zmiany najbardziej niekorzystnych tendencji”. Wybrano zatem trzy główne obszary danych w OZPS:

- sytuacja społeczna i demograficzna województwa (rekomendacje w zakresie świadczeń pomocy społecznej i kadry),
- wsparcie dziecka i rodziny (rekomendacje w odniesieniu do usług i kadry pieczy zastępczej),
- funkcjonowanie w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej modeli i standardów działań pomocowych, rozdzielania pracy administracyjnej od świadczenia pracy socjalnej, oraz partnerstw zawieranych z podmiotami innych polityk sektorowych.

8 Opolskie

Jak wskazano we wprowadzeniu „Ocena zasobów pomocy społecznej województwa opolskiego w 2017 r. zawiera wszystkie obszary tematyczne wyszczególnione w ustawie (infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe, nakłady finansowe ponoszone na zadania pomocy społecznej, informacje o osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej) oraz inne, ważne z punktu widzenia regionu, zagadnienia z zakresu pomocy i integracji społecznej.” Sprawozdanie powstało w oparciu o dane z OZPS a także inne źródła: GUS, Urząd Statystyczny w Opolu, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Wojewódzki Urząd Pracy, Opolski Urząd Wojewódzki, oraz materiały własne ROPS.

Szczegółowe dane dla województwa w 2017 roku prezentowano w porównaniu do analogicznych informacji w kraju (czasem też w pozostałych województwach) oraz w latach 2015 i 2016, natomiast szczegółowe dane dla województwa prezentowano na wykresach obejmujących wszystkie powiaty. Do zaprezentowania sytuacji w regionie wykorzystywane są dodatkowe wskaźniki, jak np. migracje, niepełnosprawność wśród dzieci, sytuacja dochodowa, stopień zagrożenia ubóstwem, zdrowie i ochrona zdrowia czy liczebność i zakres działania organizacji pozarządowych. Szeroko scharakteryzowano działania samorządu województwa wskazując na szereg zrealizowanych w tym zakresie projektów i programów wojewódzkich. Sformułowane rekomendacje z jednej strony wskazują na potrzebę kontynuacji dotychczasowych działań podejmowanych przy wsparciu środków UE („kontynuować realizację projektów w ramach RPO-WO na lata 2014-2020 /.../ m. in. poprzez realizację projektu Nie-SamiDzielni oraz projektu Niezależne życie – wypracowanie standardu i przeprowadzenie pilotażu w zakresie usług mieszkalnictwa wspomaganego dla osób z chorobami neurologicznymi, w tym z chorobą Alzheimera i chorobą Parkinsona oraz osób starszych”), z drugiej – na poziomie ogólnym wskazują przyszłe działania na obszarze województwa (np. „wspierać zatrudnienie kadry instytucji i jednostek organizacyjnych pomocy społecznej”, „wspierać funkcjonowanie i rozwój systemu ekonomii społecznej w woj. opolskim poprzez wsparcie samorządu terytorialnego w zakresie wzrostu liczby podmiotów ekonomii społecznej...”, „promować i upowszechniać informacje o działaniach aktywizujących i profilaktycznych kierowanych do osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej...”,

„promować i upowszechniać informacje o realizowanych projektach i działaniach podejmowanych przez samorząd terytorialny w zakresie zadań pomocy społecznej i innych systemów wsparcia”, „prowadzić monitoring potrzeb oraz realizowanych działań, zwłaszcza w zakresie projektów współfinansowanych ze środków europejskich”).

Podsumowanie przeglądu wybranych sprawozdań regionalnych OZPS

Prosta analiza zebranych danych z przeglądu sprawozdań (zarówno gmin i powiatów jak i przygotowanych przez ROPS-y) pokazuje plusy i minusy monitoringu opartego wyłącznie na danych statystycznych. Niewątpliwie plusem jest, że zbierane są różnego rodzaju dane, szczególnie, że – jak wynika z analizy sprawozdań z gmin i powiatów – wszystkie jednostki wypełniały rubryki formularza dotyczące tego rodzaju danych.

W raporcie z przeglądu formularzy OZPS dokonano przeglądu 192 formularzy wypełnionych przez przedstawicieli gmin i powiatów. Dwie trzecie analizowanych podsumowań zawierało opis szerszy, niż wydruk formularza. Przeważająca większość, bo 62% ogółu zawierało także komentarz w polach opisowych, a dodatkowo wprowadzenie do opracowania prezentującego uzyskane wyniki, wnioski końcowe i rekomendacje dla Rady Gminy / Powiatu. Ponadto kolejne 4,2% ogółu podsumowań zawierało – oprócz wymienionych elementów – także dodatkowe grafiki (wykresy, mapy lub tabele).

Z tego samego raportu wynika także, że do wykonania analizy wykorzystywano dane zarówno zebrane przy wykorzystaniu formularza OZPS, jak i inne źródła, w tym „własne lokalne informacje pochodzące z jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, a także dane pochodzące ze współpracy partnerskiej z podmiotami innych polityk sektorowych (edukacja, służba zdrowia, rynek pracy, sądownictwo).”¹²

W podsumowaniu wśród cech wspólnych dla analizowanych opracowań wskazano m. in., że „Analizowane raporty ściśle trzymały się zaproponowanej struktury formularza i formuły sprawozdawczości z realizowanych zadań pomocy społecznej (czy szerzej: polityki społecznej, jako że obejmują również wybrane kwestie systemu edukacji i ochrony zdrowia). Opracowane formularze nie zawierały odwołań do lokalnych opracowań czy analiz.”¹³ Pojawiały się natomiast w opracowaniach opisy charakteryzujące lokalną sytuację ekonomiczną czy społeczną, a czasem odnoszono się do danych ze statystyki publicznej (GUS) w obszarze np. demografii czy rynku pracy.

Sporadycznie pojawiały się w analizie sprawozdań szeroko rozbudowane analizy i odniesienia porównawcze. Na ogół wnioski i rekomendacje formułowano na krótki okres (rok) i w odniesieniu do danej jednostki terytorialnej (gminy / powiatu) i bez odniesienia do lokalnych lub regionalnych

¹² Raport z przeglądu formularzy OZPS, s. 30

¹³ Ibidem, s. 48

dokumentów strategicznych (w tym także do różnego szczebla dokumentów w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego czy zapobiegania wystąpieniu innych problemów społecznych). Nie zaskakuje także, że „Najczęściej wnioski dotyczą potrzeby zwiększenia nakładów na określone rodzaje pomocy, co uzasadnione jest zmianami w pobieraniu określonych rodzajów świadczeń lub zmianami cen (np. w przypadku odpłatności za pobyt w domy pomocy społecznej).” Co więcej – „Badane gminy i powiaty w ogóle nie wykorzystują do oceny sytuacji zaproponowanych w formularzu OZPS wskaźników.”¹⁴

Różne są sposoby potraktowania danych – w jednych ośrodkach odnoszono się wyłącznie do danych na poziomie województwa (np. dolnośląskie), w innych dokonano przekrojowego zestawienia z gmin, powiatów i województwa.

W charakterystyce realizacji wybranych programów czy projektów realizowanych w obszarze zwiększenia włączenia społecznego w sprawozdaniu z woj. kujawsko-pomorskiego pojawia się odniesienie do efektów, przy czym prezentowane dane są wskaźnikami produktów danych działań, które obrazują skalę lub zakres zrealizowanych a nie ich rezultat lub długoterminowe oddziaływanie (np. „Liczba osób objętych aktywizacją zawodową– 38 852 osób”, „Liczba podpisanych umów o dofinansowanie projektów– 22 umowy”, „Liczba szkół i placówek kształcenia zawodowego wyposażonych w sprzęt i materiały dydaktyczne niezbędne do realizacji kształcenia zawodowego – 19 obiektów”).

Wśród rekomendacji zawartych w części podsumowującej sprawozdanie z woj. lubelskiego znalazła się też obejmująca wygospodarowanie środków z budżetów gminy na kolejne działania w obszarze pomocy społecznej: „Ważne jest również zapewnienie stałych – pochodzących z budżetów samorządów lokalnych – środków finansowych na zatrudnienie asystentów rodziny.”

Zawarte w treści dokumentu rekomendacje nie zawsze wynikają bezpośrednio z przedstawionej analizy danych zawartych w części sprawozdawczej (być może są oparte na wiedzy własnej autorów i/lub są sformułowane na podstawie innych realizowanych programów czy projektów). Może być też tak, że kadra dostrzega faktyczne potrzeby OPS czy PCPR i ujmuje je w przygotowywanej sprawozdawczości w punkcie obejmującym rekomendacje, natomiast nie wykorzystuje w pełni informacji zawartych w zebranych danych statystycznych. Dla przykładu – pierwszy rozdział sprawozdania w woj. lubuskim dotyczy demografii (8 stron), i dzieli się na a) ogólne dane liczbowe dot. liczby mieszkańców (2 strony), b) strukturę wieku i przyrost naturalny (1 strona), c) kształtowanie się bezrobocia (5 stron). Zawarte w tej części rekomendacje podkreślono zmiany w strukturze demograficznej i wskazano, że „Istniejący system wsparcia społecznego osób starszych może okazać się niewydolny” a co za tym idzie – należy rozwijać usługi w zakresie „rehabilitacji, poprawy bytowej osób starszych, opieki długoterminowej i hospicyjnej, pomocy instytucjonalnej (np. domy pomocy społecznej, domy dziennego pobytu, hospicja, kluby seniora, uniwersytety trzeciego wieku), tworzenie oddziałów geriatrycznych, wzmocnienia potencjału osób starszych poprzez aktywizację, pomocy psychologicznej

¹⁴ Ibidem, s. 49

i dostosowanie programów krajowych na rzecz aktywizacji osób starszych.” W odniesieniu do kwestii bezrobocia nie rekomenduje się żadnych działań (pomimo iż w porównaniu z innymi województwami pod względem stopy bezrobocia lubuskie znajduje się pośrodku, tj. na siódmej pozycji), co najprawdopodobniej wynika z odnotowanego spadku liczby osób bezrobotnych.

W podsumowaniu dominują „suche zestawienia”, jak np. w odniesieniu do obszaru rozwoju ekonomii społecznej i solidarnej (dla przykładu fragmenty z podsumowania sprawozdania OZPS w woj. małopolskim): „W województwie małopolskim w 2017 r. funkcjonowało 11 centrów integracji społecznej oraz 31 klubów integracji społecznej. W 2017 r. w zajęciach CIS uczestniczyło łącznie 523 osoby, natomiast ukończyło je 272 osób, Z kolei w zajęciach KIS rozpoczęło uczestnictwo 1 610 osób, natomiast ukończyło je 1 456 osób.” oraz „W województwie małopolskim na koniec roku 2018, tak jak rok wcześniej funkcjonowało 99 spółdzielni socjalnych. Zlokalizowane były one na terenie 18 małopolskich powiatów, z czego aż 48 spółdzielni funkcjonuje na terenie miasta Krakowa.” Takie dane stanowią bardzo dobry punkt wyjścia do badań jakościowych i całościowej analizy ukierunkowanej na sformułowanie rekomendacji, które faktycznie można będzie przełożyć na działania realizowane w ramach polityki społecznej na danym obszarze.

We sprawozdaniach przeważa wnioskowanie z danych oparte na porównaniu własnej jednostki terytorialnej do innych jednostek w skali kraju, ew. ujęcie dynamiczne (pokazujące zmianę w czasie). Taki sposób konkluzji pozwala podsumować zebrane dane i (bardziej lub mniej precyzyjnie) wskazać kierunek dalszych działań, jednak z drugiej strony:

a) nie uwzględnia specyfiki regionu, uwarunkowań pojawiania się określonego rodzaju problemów społecznych i wypracowanych sposobów ich rozwiązania (np. przyczyny bezrobocia w różnych częściach kraju czy możliwości w zakresie wsparcia powstawania nowych miejsc pracy w różnych sektorach gospodarki),

b) obrazuje sytuację, na którą samorząd lokalny nie zawsze ma wpływ lub też jest to wpływ ograniczony (np. niski przyrost demograficzny, starzenie się społeczeństwa, emigracje zarobkowe szczególnie zagraniczne),

c) pokazuje trudności definicyjne, które mogą się bezpośrednio przekładać na różne wartości i różną użyteczność danych – tak jest w odniesieniu do kwestii niepełnosprawności. Np. w sprawozdaniu z woj. małopolskiego niepełnosprawność jest scharakteryzowana danymi dotyczącymi liczebności populacji osób niepełnosprawnych wg. Spisu z 2011 roku (podobnie zresztą jest na stronie głównej Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w zakładce „Demografia”), a żeby pokazać kierunek zmian odniesiono tę wartość do analogicznych wartości w Spisie z 2002 roku. W perspektywie planowania lub realizacji polityki społecznej surowe dane nie niosą ze sobą informacji o pożądanych działaniach, w tym zakresie bardziej użyteczne są dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (dostępne aktualne dane, tj. za pierwszy kwartał 2019r., i także w ujęciu regionalnym), choć wskazują przede wszystkim na potencjał zatrudnieniowy wśród osób niepełnosprawnych prawnie i w wieku produkcyjnym.

d) wnioski oparte są o dane „produktowe”, które nie mówią jednakże jaki był rezultat czy długoterminowy efekt przekładający się na zmianę w kondycji życiowej beneficjentów zrealizowanych usług. Przykładem takiego „produktowego” podsumowania jest informacja, że x osób zostało objętych Indywidualnym Programem Wychodzenia z Bezdomności, z której nie wiadomo, w jakim stopniu lub zakresie objęcie IPWzB zmieniło sytuację tych osób (lub przełożyło się na ‘wyjście z bezdomności’), ani choćby jaki odsetek osób bezdomnych na danym obszarze był objęty tego typu działaniem.

Odrębną kwestią jest to, że zestaw danych liczbowych (a takie dane dominują w formularzu OZPS) sam w sobie nie jest zbyt silną podstawą do formułowania rekomendacji dla działania na regionalnym lub lokalnym poziomie. O ile można wyprowadzić wnioski na podstawie danych monitorowanych w ujęciu dynamicznym (porównywalne w czasie) o tyle na ich podstawie nie da się określić przyczyn danej sytuacji czy tendencji. Nie da się także na podstawie danych liczbowych określić optymalnego lub pożądanego kierunku działania, bowiem ten wynika z celów lub potrzeb, a te także nie wynikają w sposób oczywisty z danych monitoringowych. Można co prawda uznać, że wszystkie usługi powinny być świadczone na najwyższym poziomie i dostępne dla wszystkich mieszkańców, ale takie założenie jest nierealne ze względów przede wszystkim finansowych. Trzeba więc określić hierarchię potrzeb i sposoby ich zaspokajania a przy tym uzasadnienie oprzeć na przesłankach wynikających z kontekstu lokalnego, żeby uzyskać akceptację różnych interesariuszy, a do tego nie wystarczą wyłącznie dane liczbowe stanowiące obraz statystyczny danego obszaru.

3 Rekomendacje w zakresie oceny skuteczności interwencji publicznej i formułowania strategii przy wykorzystaniu formularza OZPS

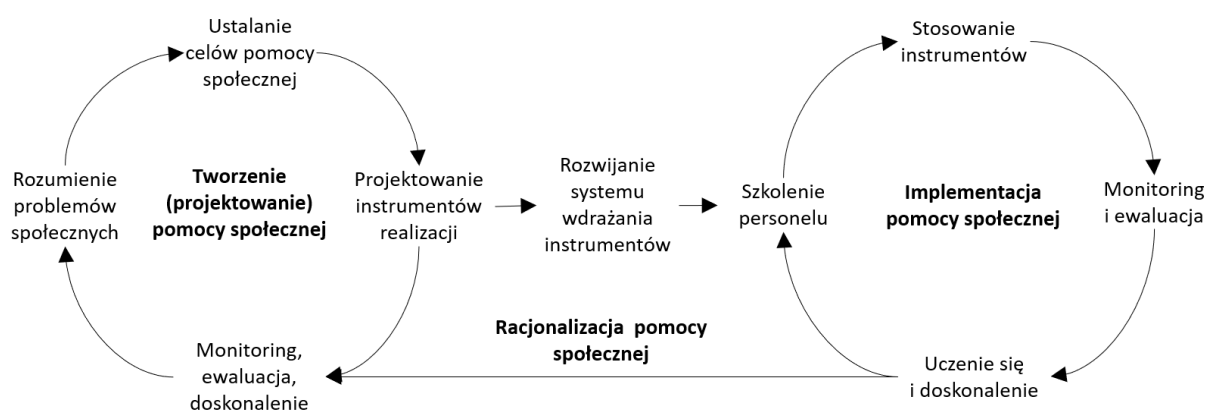
Dr hab. Ryszard Szarfenberg

Strona
42 z 61

Monitoring i ewaluacja interwencji pomocy społecznej

Pomoc społeczna jak każda inna polityka może być schematycznie przedstawiona jako proces, składający się z kilku faz, w tym z monitoringu i ewaluacji oraz uczenia się i doskonalenia. Fazy te w podziale na dwa cykle (projektowania i implementowania) ze sprzężeniem zwrotnym (uczenie się i doskonalenie) zostały pokazane na schemacie.

Schemat 2 Pomoc społeczna jako proces



Źródło: D. Swanson, S. Bhadwal, *Creating Adaptive Policies: A Guide for Policy-making in an Uncertain World*, 2009, s. 14 (zmiany R.S.)

W ujęciu problemowym sensem pomocy społecznej jest rozwiązywanie problemów społecznych. Według tej logiki sformułowano nazwę „strategia rozwiązywania problemów społecznych”. Co to znaczy rozwiązywać problemy? W typowym ujęciu znaczy to oddziaływać na ich przyczyny (to co je zwiększa, to co je zmniejsza), aby problemy zmniejszyć.

Schemat rozwiązywania problemów społecznych: problem \Leftarrow przyczyny problemu \Leftarrow oddziaływanie na przyczyny problemu poprzez proces interwencji (projektowanie, implementacja, racjonalizacja).

Czym jest monitoring i ewaluacja pomocy społecznej w takim ujęciu? Występuje ona zarówno po stronie projektowania, jak i implementacji. Szczególne znaczenie ma w tym drugim przypadku. Stosowanie instrumentów jest obserwowane i mierzone.

Założmy w uproszczeniu, że interwencja pomocy społecznej to wyłącznie jeden prosty instrument: zasiłek przyznawany w przypadku dochodu niższego niż 500 zł w wysokości różnicy między dochodem na osobę i 500 zł, przyznawany w każdym miesiącu. Monitoring stosowania tego instrumentu polega na jego systematycznym obserwowaniu. Założmy, że w okresie obserwacji trzy osoby pobierały to świadczenie.

Tabela 10 Monitoring instrumentu zasiłkowego – uproszczony przykład (1 oznacza wypłatę zasiłku, 0 brak wypłaty)

	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec
Osoba 1	1	1	0	1	1	0
Osoba 2	1	1	1	1	0	0
Osoba 3	0	0	0	1	1	0

Źródło: opracowanie własne

W tabeli przedstawiono bardzo prosty monitoring stosowania instrumentu zasiłkowego w czasie sześciu miesięcy. Osoba 1 pobierała zasiłek 2 razy po dwa miesiące z przerwą miesięczną, osoba 2 – przez 4 miesiące z rzędu, a osoba 3 – przez dwa miesiące w całym okresie. Innymi słowy w tych miesiącach dochód tych osób był niższy niż 500 zł i otrzymały one w związku z tym świadczenia wyrównujące do tej kwoty. W pozostałych miesiącach instrument nie był stosowany.

Na czym polega ewaluacja w odróżnieniu od tego prostego monitoringu stosowania instrumentu w czasie? Pomoc społeczna „wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”. Z tej zasady wynika wniosek, że celem instrumentu zasiłkowego jest zaspokojenie niezbędnych potrzeb.

Pytanie ewaluacyjne brzmi więc następująco: jak stosowanie tego instrumentu wpłynęło na zaspokojenie niezbędnych potrzeb tych trzech osób? Nie da się odpowiedzieć na nie wyłącznie na podstawie monitoringu stosowania instrumentu, gdyż nie daje on informacji o niezbędnych potrzebach osób oraz poziomowi wydatków koniecznego do ich zaspokojenia. Wiemy, że w miesiącach otrzymywania zasiłku osoby z przykładu miały na pewno dochód łączny na poziomie 500 zł. W pozostałych miesiącach ich dochód przekraczał kryterium dochodowe.

Tabela 11 Przykład połączenia danych o stosowaniu instrumentu zasiłkowego w czasie i o niezbędnych wydatkach.

	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec
Dochód własny	400	0	200	560	1000	1000
Wydatki na niezbędne potrzeby	650	650	650	650	650	650
Zasiłek	100	500	300	0	0	0
Czy występuje problem niedoboru dochodu (ubóstwa)?	tak	tak	tak	tak	nie	Nie
Dochód własny odjąć wydatki na potrzeby	-250	-650	-450	-90	350	350
Dochód łączny odjąć wydatki na potrzeby	-150	-150	-150	-90	350	350

Źródło: opracowanie własne

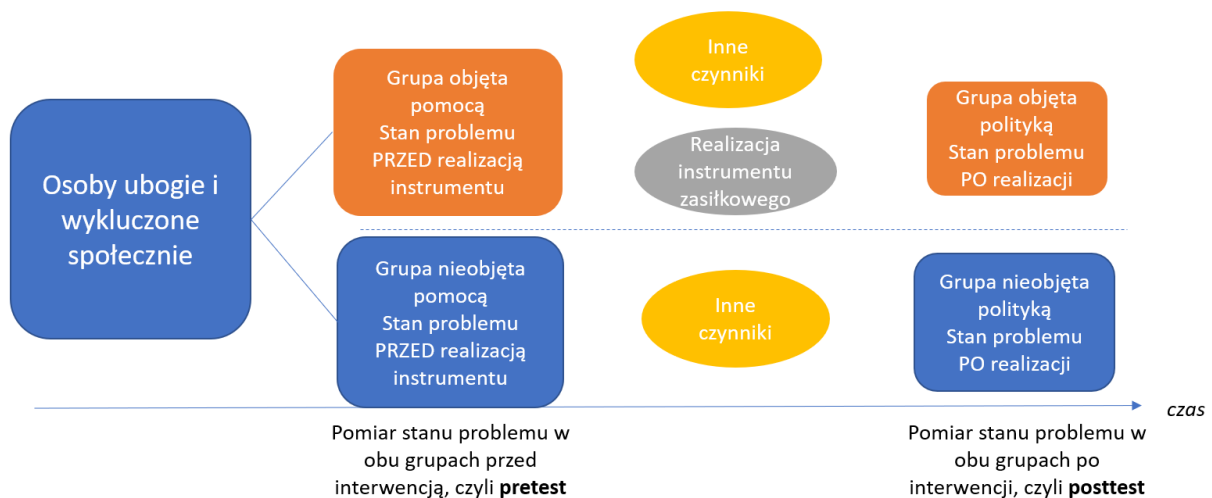
Porównanie dochodu po dodaniu zasiłku z wydatkami na niezbędne potrzeby w tym przykładzie daje wartości ujemne w pierwszych trzech miesiącach. Instrument zasiłkowy nie umożliwił zaspokojenia niezbędnych potrzeb ze względu na za niski próg dochodowo-wyrównawczy. Poziom niezaspokojenia potrzeb (wartości ujemne w tabeli) zmniejszył się jednak znacznie w miesiącach styczeń-marzec. Oceny ewaluacyjne są możliwe dopiero wtedy, gdy do monitoringu stosowania instrumentu dodamy co najmniej dane dotyczące własnych zasobów (dochód własny w przykładzie) oraz niezbędnych potrzeb (wydatki konieczne, aby zaspokoić potrzeby). Czy gdyby nie zastosowanie instrumentu zasiłkowego w miesiącach styczeń-marzec, to osoba 1 miałaby niezaspokojone potrzeby na poziomie danych zawartych w przedostatnim wierszu?

Wyobraźmy sobie tę samą osobę, która nie otrzymała zasiłku (np. dlatego, że nie zgodziła się na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w jej miejscu zamieszkania). Ze względu na to, że ludzie podejmują własne wysiłki w celu zdobycia środków na zaspokojenie potrzeb, nie można założyć, że w tej sytuacji dochód danej osoby nie wzrósłby. Oczekiwała ona, że otrzyma zasiłek, nie otrzymała go, a więc istnieje możliwość, że zdobyła dodatkowy dochód z innego źródła. Widzimy, że jest to możliwe, gdyż w miesiącach maj-czerwiec dochód własny znacznie przewyższył niezbędne wydatki.

Ewaluacja polega w tym przypadku na porównaniu poziomu zaspokojenia potrzeb jak najbardziej podobnych osób, z których jedna skorzystała z instrumentu zasiłkowego, a druga nie skorzystała z niego. Pytamy, co by było, gdyby osoba pierwsza nie skorzystała z instrumentu zasiłkowego i odpowiadamy na to pytanie obserwując podobną do niej, która nie skorzystała? Jeżeli różnica niezaspokojenia potrzeb między tymi osobami jest znacząca, wówczas mamy podstawy, żeby odpowiedzieć, że zastosowanie instrumentu zasiłkowego znacznie zmniejszyło poziom niezaspokojenia potrzeb (choć jak w przykładzie nadal mogą być nie w pełni zaspokojone).

Na poniższym schemacie przedstawiono to zagadnienie w ujęciu zbliżonym do eksperymentalnego. Spośród osób ubogich i wykluczonych część została objęta pomocą, a część nie została nią objęta. Ta pierwsza powinna się różnić od drugiej tylko tym, że realizowano w niej instrument zasiłkowy. Ze schematu wynika, że w grupie objętej pomocą stan problemu (symbolizowany przez obszar prostokątów w sytuacji pre-testu i post-testu) zmniejszył się bardziej niż w grupie ją nieobjętą. Jest to pożądany przez nas skutek, ale możliwe są też inne wyniki, np. podobna skala zmniejszenia problemu.

Schemat 3 Szacowanie wpływu interwencji na problem

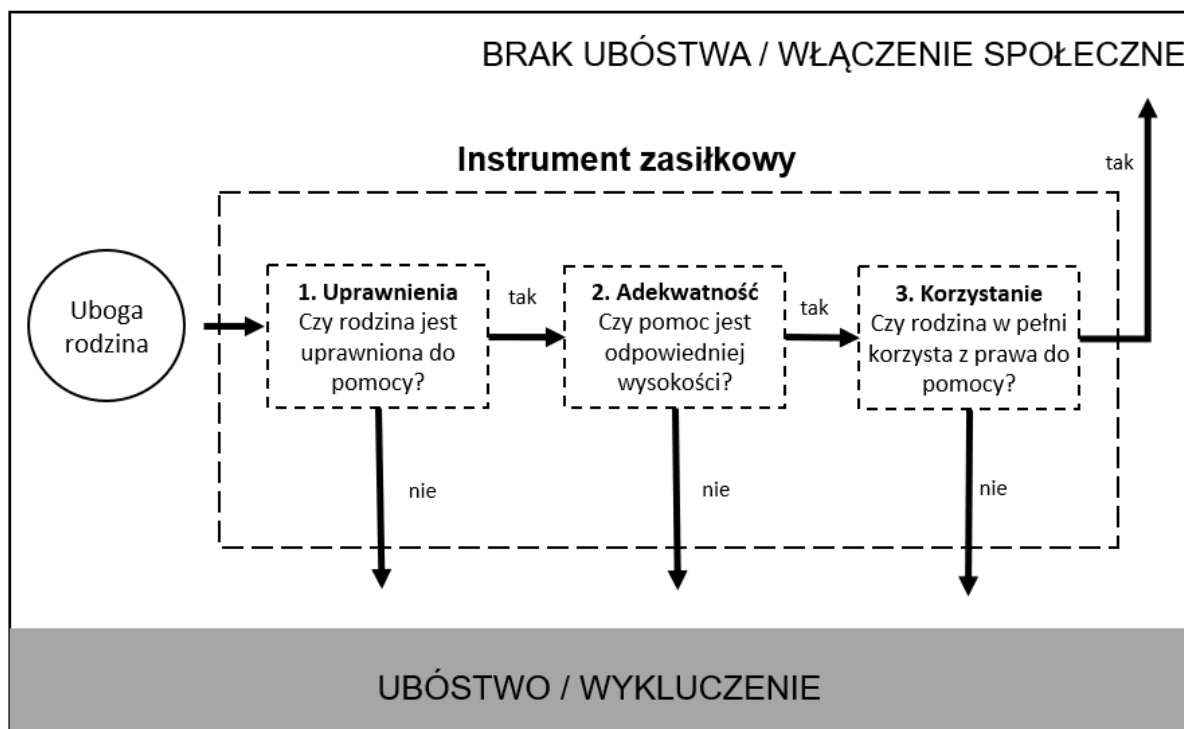


Źródło: opracowanie własne

Jeżeli nie ma grupy do porównania, wówczas możemy tylko stwierdzić, jak zmienił się problem przed i po interwencji pomocy społecznej w grupie objętej instrumentem zasiłkowym. Nie ma jednak możliwości oddzielenia wpływu innych czynników na osiągnięty wynik od wpływu samego instrumentu.

Założenie, że każda rodzina otrzymuje automatycznie uprawnienie do zasiłku o odpowiedniej wysokości i z niego korzysta jest oczywiście nierealistyczne. Wynika stąd, że musi być spełnionych kilka warunków, aby instrument zasiłkowy umożliwił zaspokojenie niezbędnych potrzeb na odpowiednim poziomie.

Schemat 4 Warunki konieczne, aby instrument zasiłkowym umożliwił wyjście z ubóstwa



Źródło: C. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden, and the United Kingdom*, 2002 (modyfikacje R.S.)

Po pierwsze osoba /rodzina powinna być uprawniona do tego świadczenia (może nie spełniać któregoś z warunków uprawniających). Po drugie zasiłek powinien być odpowiedniej wysokości, aby umożliwić zaspokojenie potrzeb (w powyższym przykładzie zasiłek nie był w tym sensie adekwatny). Po trzecie nawet jeżeli rodzina jest uprawniona, a zasiłek jest odpowiedni, to musi ona jeszcze z niego skorzystać (rodziny mogą nie wiedzieć o tym, że są uprawnione do świadczeń itp.).

Wśród instrumentów pomocy społecznej są nie tylko świadczenia pieniężne, ale również usługi, w szczególności praca socjalna. O ile szacowanie poziomu niezbędnych wydatków w konkretnych przypadkach nie jest dużym wyzwaniem, to już oszacowanie potrzeb związanych z usługami jest trudniejsze. Można zapytać, ile godzin pracy socjalnej potrzebuje dana osoba lub rodzina, żeby to jej umożliwiło wyjście z trudnej sytuacji życiowej? Odpowiedź zależy od rodzaju trudnej sytuacji, ale też od indywidualnych zdolności i zasobów wiedzy, umiejętności, postaw.

Rozważmy znowu uproszczony przykład monitoringu miesięcznego korzystania z instrumentu usługowego, który polega na dwóch sesjach w miesiącu trwających godzinę każda. W poniższej tabeli zawarto prostą informację miesięczną zawierającą tylko dane o tym czy skorzystano z usługi czy też nie.

Tabela 12 Monitoring instrumentu usługowego – uproszczony przykład (1 oznacza skorzystanie z usługi, 0 brak skorzystania)

	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec
Osoba 1	1	1	0	1	1	0
Osoba 2	1	1	1	1	0	0
Osoba 3	0	0	0	1	1	0

Źródło: opracowanie własne

Osoba 1 skorzystała z usługi 2 razy po dwa miesiące z przerwą miesięczną, osoba 2 – przez 4 miesiące z rzędu, a osoba 3 – przez dwa miesiące w całym okresie. W przeliczeniu na godziny usług w ciągu pół roku udzielono odpowiednio: 8 godzin, 8 godzin i 4 godziny.

Kolejnym wyzwaniem jest określenie odpowiednika dochodu własnego z monitoringu instrumentu zasiłkowego. Można zapytać, ile godzin w każdym miesiącu dana osoba próbowała przezwyciężyć swoją trudną sytuację. Nawet jeżeli udałoby się to ustalić, konieczne jest też określenie, ile godzin minimalnie pracy nad danym problemem jest konieczne, aby umożliwiło to jego rozwiązanie. Jeżeli ktoś ma problem z nadużywaniem alkoholu lub kłótni małżeńskich, to ile godzin pracy wymaga uzyskanie możliwości przezwyciężenia tych problemów?

Tabela 13 Przykład połączenia danych o stosowaniu instrumentu usługowego w czasie i o niezbędnych potrzebach w tym zakresie

	Styczeń	Luty	Marzec	Kwiecień	Maj	Czerwiec
Działania własne podejmowane, aby przezwyciężyć problem	3	0	2	0	0	0
Czas niezbędny na pokonanie danego problemu	6	6	6	0	0	6
Usługa	2	2	2	2	0	0
Czy problem nadal istnieje?	tak	tak	tak	nie	nie	Tak
Działania własne odjąć czas niezbędny	-3	-6	-4	0	0	-6
Działania łączne odjąć czas niezbędny	-1	-4	-2	2	0	-6

Źródło: opracowanie własne

W powyższym przykładzie mamy informacje o liczbie godzin niezbędnych do uzyskania możliwości przezwyciężenia problemu (założenie, że w tym przypadku średnio przezwyciężenie tego problemu wymaga co najmniej 6 godzin pracy nad nim miesięcznie). Z hipotetycznych danych wynika, że w całym tym okresie dana osoba nie osiągnęła wymaganej minimalnej liczby godzin pracy nad

problemem ze względu na za mały wymiar instrumentu usługowego. W kwietniu i maju problem nie występował (stąd 0 niezbędnych godzin, aby go przewyciężyć), choć udzielono dwóch godzin usług. Problem powrócił jednak w czerwcu, a z nim potrzeba pracy nad nim w wymiarze minimalnej liczby godzin.

Udzielenie usług w miesiącach styczeń-marzec zmniejszyło lukę między godzinami wymaganymi do przewyciężenia problemu a godzinami działań własnych i otrzymanych usług. Możliwe, że to przyczyniło się do zniknięcia problemu w kolejnych dwóch miesiącach, ale powrócił w kolejnym.

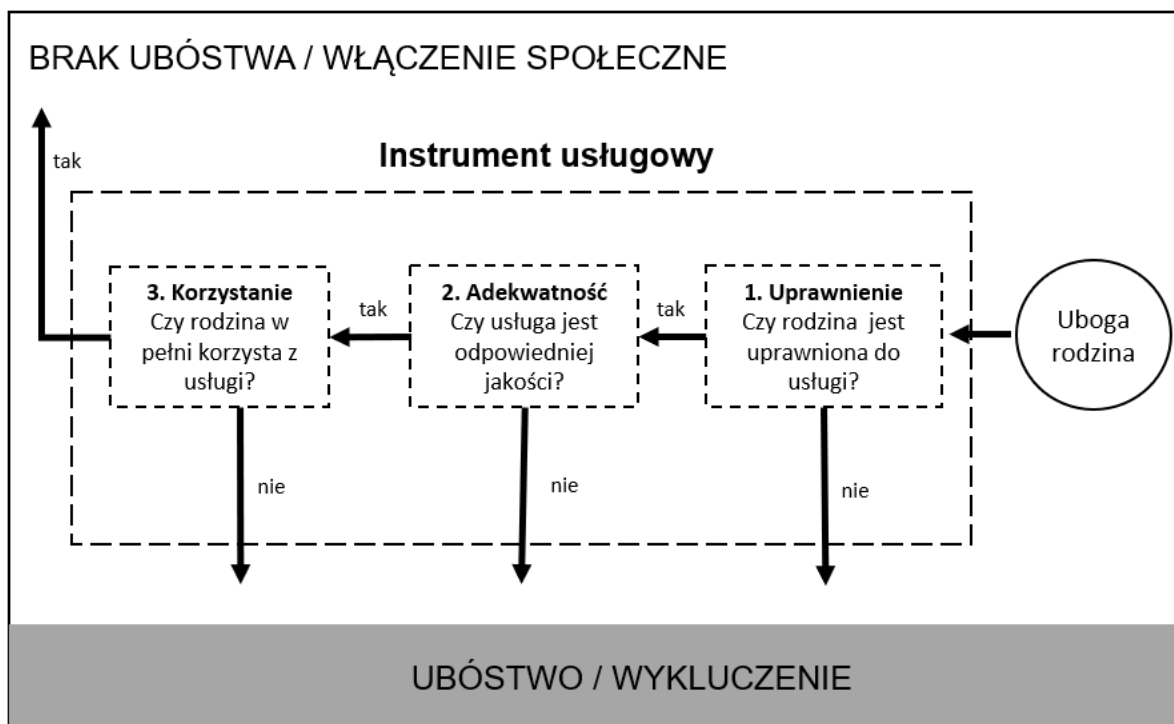
Pytanie ewaluacyjne brzmi, czy gdyby nie zastosowanie instrumentu usługowego w miesiącach styczeń-marzec, to osoba 1 miałaby niezaspokojone potrzeby w tym zakresie na poziomie danych zawartych w przedostatnim wierszu?

Wyobraźmy sobie tę samą osobę, która nie otrzymała usługi (np. dlatego, że nie wiedziała, że ma do tego prawo). Ze względu na to, że ludzie podejmują własne wysiłki w celu przewyciężenia problemów, nie można założyć, że w tej sytuacji wymiar godzin działań własnych danej osoby nie wzrósłby. Nie brała ona pod uwagę możliwości skorzystania z usług, a więc istnieje możliwość, że zdobyłaby się na dodatkowe godziny pracy własnej nad problemem.

Ewaluacja polega w tym przypadku na porównaniu poziomu zaspokojenia potrzeb jak najbardziej podobnych osób, z których jedna skorzystała z instrumentu usługowego, a druga nie skorzystała z niego. Pytamy, co by było, gdyby osoba pierwsza nie skorzystała z instrumentu usługowego i odpowiadamy na to pytanie obserwując podobną do niej, która nie skorzystała? Jeżeli różnica niezaspokojenia potrzeb (na godziny pracy nad problemem) między tymi osobami jest znacząca, wówczas mamy podstawy, żeby odpowiedzieć, że zastosowanie instrumentu usługowego znacznie zmniejszyło poziom niezaspokojenia potrzeb (choć jak w przykładzie nadal mogą być nie w pełni zaspokojone).

Podobnie jak wyżej założenie, że każda rodzina uprawniona jest do odpowiedniej liczby godzin instrumentu usługowego z czego korzysta w pełni, jest oczywiście nierealistyczne. Musi więc być spełnionych kilka warunków, aby instrument usługowy umożliwił wyjście z problemu.

Schemat 5 Warunki konieczne, aby instrument usługowy umożliwił wyjście z problemu

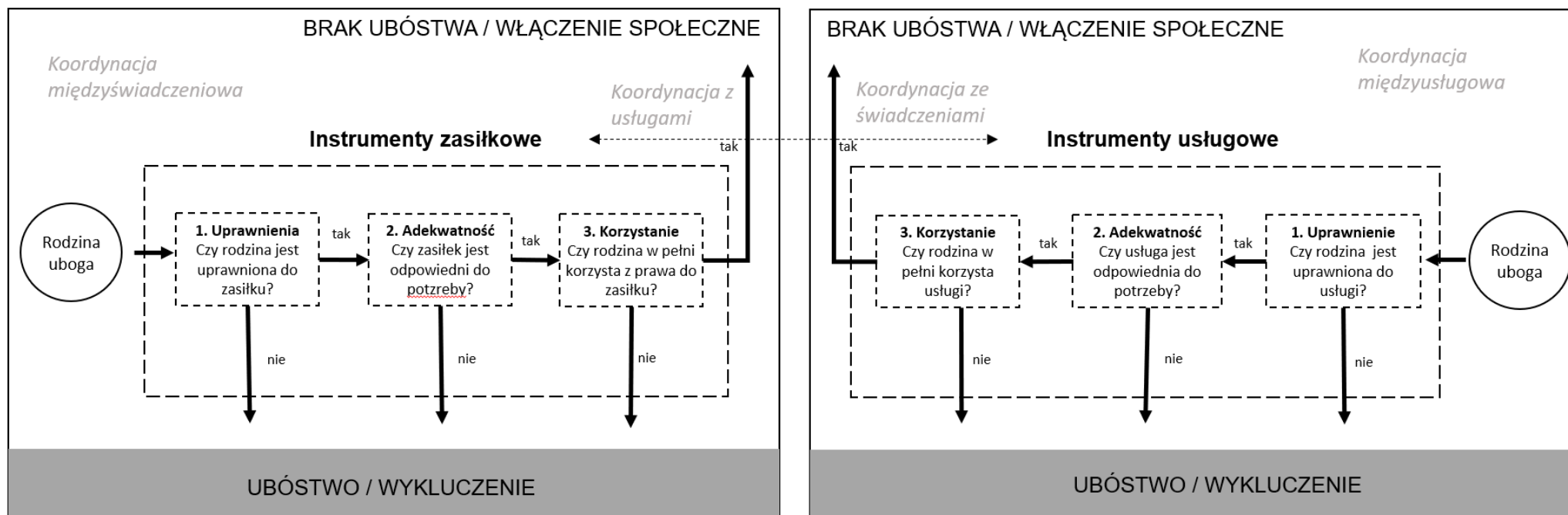


Źródło: C. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden, and the United Kingdom*, 2002 (modyfikacje R.S.)

Po pierwsze powinna być uprawniona do tej usługi (może nie spełniać któregoś z warunków uprawniających). Po drugie usługa powinna trwać odpowiednio długo, aby umożliwić zaspokojenie potrzeb (w powyższym przykładzie godziny usług nie były w tym sensie adekwatne). Po trzecie nawet jeżeli rodzina jest uprawniona, a liczba godzin odpowiednia, to musi ona jeszcze z usług skorzystać w ogóle lub w pełni (rodziny mogą nie wiedzieć o tym, że są uprawnione do usług, a gdy już z nich korzystają mogą wykorzystywać mniej godzin niż im przyznano itp.).

W rzeczywistości mamy wiele instrumentów zasiłkowych i wiele instrumentów usługowych, a ponadto jeszcze instrumenty rzeczowe (można je uznać za odmianę instrumentu zasiłkowego, gdyż celem jest też zaspokojenie podstawowych potrzeb, ale poprzez bezpośrednie przekazywanie tego, co je zaspokaja, a nie pośrednio poprzez zwiększony dochód zasiłkowy). Stąd też konieczna jest koordynacja instrumentów interwencji, np. nieskoordynowane instrumenty zasiłkowe mogą powodować, że osoby lub rodziny będą otrzymywały znacząco więcej niż wynoszą ich niezbędne wydatki (wówczas pojawia się problem marnotrawstwa). Podobnie ważna jest koordynacja między usługami, np. jest kilka usług i część z nich powinna być udzielona przed innymi. Ostatecznie ważna jest też koordynacja instrumentów materialnych i usługowych, np. osoby z licznymi niedostatkami materialnymi mogą mieć problemy ze skorzystaniem z usług (np. nie mają na dojazd do miejsca udzielania usług, muszą zdobywać środki do życia w czasie udostępniania im usług, są w stresie, co przeszkadza im w skutecznym uczestnictwie w usłudze).

Schemat 6 koordynacja interwencji pomocy społecznej



Źródło: C. Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden, and the United Kingdom*, 2002 (modyfikacje R.S.)

Monitoring i ewaluacja dotyczyć powinny całości interwencji, a nie tylko poszczególnych instrumentów. Z argumentów pokazanych wyżej koordynacja interwencji może mieć wpływ na uzyskane wyniki, np. pakiet instrumentów materialnych i usługowych i jego wpływ na problemy rodziny powinien być więc większy niż wpływ tych samych instrumentów, ale zastosowanych bez koordynacji.

Ewaluacja interwencji pomocy społecznej pod względem skuteczności

Powyżej pokazano następującą sekwencję kroków analitycznych. Poniżej została zaznaczona również możliwość porównywania osób / rodzin, które otrzymały pomoc z tymi, które jej nie otrzymały, ale również z tymi, które otrzymały innego rodzaju pomoc.

1. Własne zasoby i działania osoby / rodziny.
2. Minimalnie niezbędne zasoby i działania, aby osoby / rodziny mogły wyjść z problemu.
3. Porównanie 1 i 2 w celu stwierdzenia, czy własne zasoby i działania rodziny są wystarczające, aby przezwyciężyć problem samodzielnie.
4. Zasoby i działania udostępnione poprzez instrumenty pomocy społecznej.
5. Porównanie 3 i 4 w celu stwierdzenia, czy działania i zasoby własne uzupełnione przez zasoby i działania pomocy społecznej są wystarczające, aby przezwyciężyć problem.
6. Porównanie 5 z sytuacją, gdy te same osoby / rodziny nie otrzymały pomocy społecznej lub otrzymały ją w innej postaci, a innymi słowy co by było z zasobami i działaniami, gdyby:
 - a) nie udzielono pomocy społecznej w ogóle;
 - b) udzielono pomocy o innym charakterze, w inny sposób (poprzez inne instrumenty).

Zagadnienie skuteczności pojawia się tam, gdzie mowa o przezwyciężaniu problemu. W tym przypadku przebieg procesu interwencji jest następujący.

1. Stwierdzenie istnienia problemu przed interwencją pomocy społecznej.
 - a) Problem istnieje i ma określoną skalę.
2. Przestanki rozwiązania problemu poprzez interwencję pomocy społecznej.
 - a) Osoba /rodzina nie ma zasobów i/lub działań, które są konieczne do przezwyciężenia problemu.
3. Projektowanie interwencji pomocy społecznej.
 - a) Należy uzupełnić zasoby i/lub działania własne, aby osiągnąć ich łączny poziom konieczny do przezwyciężenia problemu.
4. Realizacja interwencji poprzez instrumenty zasiłkowe i usługowe – uzupełnianie zasobów i/lub działań własnych.

5. Stwierdzenie istnienia problemu po interwencji pomocy społecznej.
 - a) Problem nie istnieje.
 - b) Problem nadal istnieje.
 - i. Jest mniejszy.
 - ii. Jest taki sam.
 - iii. Jest większy.

Dla oceny ewaluacyjnej skuteczności konieczne jest porównanie stanu problemu przed i po interwencji w sytuacji osób maksymalnie podobnych, które miały ten sam problem, gdy dla jednych miała ona miejsce, a dla drugich go nie miała (pokazany wyżej schemat pre-testu i post-testu). Poziomy skuteczności łącznej interwencji (wszystkie zastosowane instrumenty) są następujące.

Tabela 14 Poziomy skuteczności łącznej interwencji

Poziom	Opis
Skuteczność	Problem w grupie objętej interwencją znacząco się zmniejszył lub zniknął w porównaniu z maksymalnie podobną grupą nieobjętą interwencją
Bezskuteczność	Problem w grupie objętej interwencją zmniejszył się lub zwiększył, ale nieznacząco lub pozostał taki sam w porównaniu z maksymalnie podobną grupą nieobjętą interwencją
Przeciwnskuteczność	Problem w grupie objętej interwencją znacząco się zwiększył w porównaniu z maksymalnie podobną grupą nieobjętą interwencją

Źródło: opracowanie własne

Jeżeli interwencja pomocy społecznej zostanie rozłożona na poszczególne instrumenty wówczas powyższy sposób myślenia dotyczyć będzie każdego instrumentu osobno.

- Skuteczność konkretnego instrumentu pomocy społecznej.
 - Problem w grupie objętej instrumentem znacząco się zmniejszył lub zniknął w porównaniu z maksymalnie podobną grupą nieobjętą instrumentem.
- Bezskuteczność konkretnego instrumentu interwencji pomocy społecznej.
 - Problem w grupie objętej instrumentem zmniejszył się, ale nieznacząco lub pozostał taki sam w porównaniu z maksymalnie podobną grupą nieobjętą instrumentem.
- Przeciwnskuteczność
 - Problem w grupie objętej instrumentem znacząco się zwiększył w porównaniu z maksymalnie podobną grupą nieobjętą instrumentem.

Oczywiście skuteczność i przeciwnskuteczność mogą być stopniowalne, czyli w pierwszym przypadku skala zmniejszenia problemu w grupie objętej interwencją lub instrumentem w porównaniu z grupą nieobjętą może być bardzo duża, duża, średnia, mała ale nadal znacząca.

Układ ewaluacji częściowych instrumentów pomocy społecznej może być różny. Załóżmy, że mamy w ofercie dwa instrumenty interwencji, które mają rozwiązywać problem ubóstwa i wykluczenia społecznego. Skuteczność może więc dotyczyć tylko instrumentu 1, tylko instrumentu 2 oraz zastosowania ich obu (skuteczność pakietu).

Tabela 15 Skuteczność poszczególnych instrumentów a skuteczność pakietów instrumentów

	Skuteczność instrumentu 1 (zmniejszenie problemu w porównaniu z grupą nieobjętą)	Skuteczność instrumentu 2	Skuteczność zastosowania łącznie instrumentów 1 i 2
Osoba / rodzina 1	Duża	Mała	Duża
Osoba / rodzina 2	Średnia	Średnia	Duża
Osoba / rodzina 3	Bardzo duża	Mała	Średnia
Osoba / rodzina 4	Mała znacząca	Mała nieznacząca	Mała znacząca

Źródło: opracowanie własne

Przykład w tabeli został tak dobrany, że pakiet instrumentów jest bardziej skuteczny niż zastosowanie tylko jednego lub drugiego z nich. Jeżeli oba były skuteczne w określonym stopniu, to łączne ich zastosowanie powinno również zwiększyć skuteczność (dodanie skuteczności jednego i drugiego daje w sumie więcej). Przykładowo, mamy miarę problemu, która wynosi w przypadku 1. osoby /rodziny 80 (na 100 przy maksymalnym nasileniu problemu). Zastosowanie instrumentu 1 spowodowało (w porównaniu z grupą nieobjętą) zmniejszenie problemu o 50 jednostek. Z kolei zastosowanie tylko instrumentu 2 spowodowało zmniejszenie problemu o 15 jednostek. Stąd też oczekujemy, że zastosowanie obu instrumentów da obniżenie problemu o 65 jednostek. Trudno jednak wykluczyć, że instrumenty zastosowane łącznie mogą mieć mniejszą lub większą skuteczność niż suma ich jednostkowych skuteczności (wartość dodana wynikająca z zastosowania obu instrumentów).

OZPS a ocena skuteczności interwencji pomocy społecznej

Na podstawie ustawy o pomocy społecznej można stwierdzić, że ocena zasobów pomocy społecznej jest dokumentem, który zawiera wyniki analizy danych o:

- lokalnej sytuacji społecznej;
- lokalnej sytuacji demograficznej;
- infrastrukturze pomocy społecznej;
- kadrach pomocy społecznej;
- organizacjach pozarządowych;
- nakładach finansowych na zadania pomocy społecznej;

- osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej;
- rodzajach problemów osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej.

Ocena wraz z rekomendacjami powinna być wykorzystana przy planowaniu budżetu na rok następny. Ocena ze swej istoty powinna mieć charakter ewaluacyjny, nie podlega jej jednak skuteczność pomocy społecznej, ale zasoby, którymi ona dysponuje. W logice ewaluacji mamy następującą sekwencję:

- Zasoby pomocy społecznej + działania pomocy społecznej => produkty (instrumenty) pomocy społecznej => osoby i rodziny => wpływ bezpośredni produktów (np. wzrost wydatków osób i rodzin) => wpływ pośredni na osoby i rodziny (wpływ skonsumowania określonych dóbr i usług na dalsze funkcjonowanie osób i rodzin).

Główne zagadnienia dotyczące skuteczności występują w dalszej części tej sekwencji: wpływ produktów pomocy społecznej na osoby i rodziny zmniejszający ich problemy w krótkim, średnim i długim czasie.

Wpływ zasobów pomocy społecznej na zagadnienie jej skuteczności jest jasny. Jeżeli jest za mało zasobów, to nie będzie też wystarczającej liczby instrumentów i tym samym, część ubóstwa i wykluczenia społecznego nie zostanie zmniejszona w porównaniu z sytuacją, gdyby one były dostępne. Można wyróżnić co najmniej trzy oceny zasobów pomocy społecznej.

1. Zasoby są niewystarczające (w stopniu mniejszym lub większym) w stosunku do potrzeb pomocy społecznej, czyli w stosunku do takiej liczby i jakości produktów pomocy społecznej, która jest niezbędna do tego, aby zminimalizować ubóstwo i wykluczenie społeczne.
2. Zasoby są wystarczające w stosunku do potrzeb pomocy społecznej.
3. Zasoby są większe (w stopniu mniejszym lub większym) w stosunku do potrzeb pomocy społecznej.

Niewystarczalność zasobów może mieć charakter absolutny lub względny. W pierwszym przypadku niezależnie od tego, jak mogłaby być przeorganizowana pomoc społeczna i tak będzie ich za mało, aby osiągnąć zamierzone zmniejszenie problemów. W drugim przypadku zasoby są niewystarczalne przy danej organizacji pomocy społecznej, po jej przeorganizowaniu mogą być wystarczające. Przykładowo, jeżeli środki wydawane są na instrumenty nieskuteczne, a reorganizacja sprawi, że zostaną przekierowane na skuteczne, wówczas zwiększy się poziom redukcji problemów bez dodawania nowych środków.

Żeby wyprowadzić określoną ocenę zasobów pomocy społecznej, należy wyjść od skali i głębokości ubóstwa i wykluczenia społecznego. Logika jest wówczas następująca:

1. Skala i głębokość problemu ubóstwa i wykluczenia społecznego, np. średnio rocznie 100 mieszkańców gminy ma wydatki na poziomie poniżej ustalonego standardu minimalnego, średnio brakuje im do jego osiągnięcia 300 zł.
2. Ilość (liczba) i jakość instrumentów pomocy społecznej konieczna, aby zmniejszyć ubóstwo i wykluczenie w gminie o 100% (lub inna zamierzoną wartość). W powyższym przykładzie potrzeba 100 razy 300 zł razy 12 miesięcy, aby można było uzupełnić wszystkim ubogim dochody do poziomu ustalonego standardu minimum.
3. Ilość (liczba) i jakość zasobów i działań potrzebnych do tego, żeby zapewnić wszystkim ubogim mieszkańcom gminy minimalny standard życia. W powyższym przykładzie jest to koszt łączny produktów plus koszty osobowe, materiałów, urządzeń i infrastrukturalne konieczne do obsługi określonej liczby instrumentów pomocy społecznej.

Jeżeli pomoc społeczna nie ma dostępu do danych o poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy, a więc również o ubóstwie, to nie może dokładnie określić skali i głębokości tego problemu. Przykładem podobnej trudności jest szacowanie skali bezdomności. Można oczywiście uzyskać informację o liczbie miejsc w noclegowniach i schroniskach. Można zbierać dane o poziomie wypełnienia tych miejsc w poszczególnych miesiącach, ale szacuje się, że w miejscach niemieszkalnych przebywa drugie tyle bezdomnych. Pomoc społeczna ma więc dość dokładne informacje o osobach, które korzystają z jej instrumentów, pomija jednak te osoby, które z niej nie korzystają, a więc nie tylko nieubodzy i niewykluczeni, ale też część osób ubogich i wykluczonych.

Wróćmy do naszego przykładu. W tej samej gminie z pomocy społecznej korzystało średnio w tym samym roku 50 osób i średnio brakowało im 400 zł. Jest to więc 50% wszystkich ubogich z przykładu, przy czym są to osoby relatywnie biedniejsze, gdyż średnia luka dochodowa jest wyższa. Oszacowanie na tej podstawie ilości (liczby) i wartości instrumentów pomocy społecznej będzie więc narażone na mniejszy lub większy błąd niedoszacowania, podobnie będzie też z zasobami, które określa się w powyższej logice w odniesieniu do liczby i jakości instrumentów koniecznych do określonego zmniejszenia problemu.

W drugim kroku w powyższej logice widzimy, że konieczna skala produktów zależy od wyznaczenia poziomu zmniejszenia problemu. W przykładzie założono, że celem jest redukcja problemu do zera. Jeżeli jest to cel zbyt ambitny (np. dlatego, że produkty pomocy społecznej konieczne do jego osiągnięcia wymagałyby dużych nakładów), to może być on wyznaczony na mniej ambitnym poziomie. Ważne jednak, aby ten poziom nie był z kolei za mało ambitny (np. polski rząd postanowił w 2011 r., że w okresie do 2020 r. zmniejszy ubóstwo i wykluczenie z 11,5 miliona osób do 10 milionów, czyli o 1,5 miliona, ale już w dwa lata po tym postanowieniu cel ten przekroczone, a w 2017 r. przekroczone go już prawie trzy razy).

Każde oszacowanie zasobów jako niewystarczających do osiągnięcia założonego zmniejszenia problemów ubóstwa i wykluczenia społecznego oznacza, że powinny być one zwiększone o brakującą część. Jak wspomniano wyżej przy tych samych zasobach można osiągnąć różny

poziom zmniejszenia problemów. Mogą być one wykorzystane mniej lub bardziej efektywnie. Przynajmniej część brakujących środków może być wygospodarowana przez przesunięcie ich od instrumentów bezskutecznych lub mniej skutecznych do skutecznych lub bardziej skutecznych.

Z OZPS nie dowiemy się, jaka jest skala i głębokość ubóstwa i wykluczenia społecznego na danym terytorium. Po pierwsze GUS oblicza je na wydatkach, a nie na dochodach. Dane na ten temat uzyskuje na podstawie wpisów rodzin do książeczek budżetowych. Badania są reprezentatywne do poziomu województwa. Po drugie pomoc społeczna nie ma danych o rodzinach, które nie korzystają z pomocy. W przypadku świadczenia wychowawczego informacja o dochodach była potrzebna do weryfikacji uprawnienia na jedyne lub pierwsze dziecko (nie wszystkie rodziny o to występowały), ale po usunięciu kryterium dochody nie będą już sprawdzane. Oczywiście dane z ZUS o umowach od których płaci się składki, a także dane z US o zaliczkach na podatek dochodowy mogłyby być wykorzystane, aby oszacować dochody gospodarstw domowych, ale do tego należałoby jeszcze mieć dane o ich miejscu zamieszkania i składzie.

Co ciekawe, z OZPS nie dowiemy się wiele również o dochodach rodzin korzystających z pomocy społecznej (niektóre informacje z tego zakresu są podawane w publikacjach GUS o świadczeniobiorcach pomocy społecznej). Pomoc społeczna ma informacje o liczbie członków i dochodach gospodarstw domowych, w których przeprowadzono rodzinne wywiady środowiskowe. Mając zbiór takich danych można łatwo obliczyć średnią lukę dochodową w stosunku do kryteriów ustawowych, a także obliczyć w jakim stopniu tę lukę redukują zastosowane instrumenty zasiłkowe.

Dwa problemy były stawiane w innych krajach jako ważne zagadnienie dla reformowania pomocy społecznej. Po pierwsze długotrwałe korzystanie ze świadczeń w USA (w OZPS jest wśród kilku podziałów świadczeniobiorców również długotrwałe korzystający, ale bez żadnych dodatkowych szczegółów), co doprowadziło tam do głębokiej reformy w latach 90. (TANF z limitami czasowymi pobierania świadczeń plus rozwój programu EITC oraz usług). Po drugie kumulowanie świadczeń w tych samych rodzinach w Wielkiej Brytanii (w OZPS nie ma takich danych ani wskaźników), co również doprowadziło do głębokiej reformy w bieżącej dekadzie (Universal Credit z limitami nałożonymi na łączną sumę świadczeń w rodzinie). W Polsce zauważono oba problemy, choć nie doprowadziło to do znaczących reform. Krytyka pomocy społecznej i usług rynku pracy dla ubogich bezrobotnych, wskazuje, że mogą oni pobierać zasiłki okresowe i celowe z powodu bezrobocia przez 10 i więcej lat. Po wprowadzeniu w życie świadczenia wychowawczego, które nie jest wliczane do dochodów przy kryteriach dochodowych dla zasiłków rodzinnych i z pomocy społecznej, występuje kumulacja tych i innych świadczeń w niektórych rodzinach (w dyskursie potocznym pojawiły się złośliwe memy na ten temat).

Dane o powodach przyznawanej pomocy są potencjalnie bardzo ważne przy interpretacji, że są to również przyczyny ubóstwa i wykluczenia. Typowym przykładem jest bezrobocie. W OZPS jest kilka informacji na ten temat, np. liczba osób bezrobotnych ogółem, w tym z prawem do zasiłku, a także długotrwałe bezrobotne. Do tego podano też stosunek liczby osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia do liczby osób w rodzinach korzystających z pomocy

ogółem. Nasuwa się pytanie, czy zasoby pomocy społecznej mają służyć również do realizacji instrumentów przeciwdziałania bezrobociu.

Informacje o świadczeniach pieniężnych to niewielka część całego OZPS. Duża część dotyczy usług stacjonarnych, czyli udzielanych razem z miejscem, czy to przez część dnia (np. świetlice), czy też całodobowo (np. domy pomocy społecznej). W tym przypadku z OZPS dowiemy się jakich rodzajów placówek nie ma na danym terenie, a jeżeli są, ile mają miejsc, ile osób korzysta, liczba zatrudnionego personelu oraz liczba osób oczekujących. Ważna wydaje się informacja o tym jakich placówek nie ma (co może oznaczać, że mieszkańcy z terenu danej gminy na zasadzie porozumienia korzystają z placówek w innych gminach), a także liczba osób oczekujących (bez średniego czasu oczekiwania). Dane o kolejkach mogą być ważną informacją, gdyż oznacza to, że popyt przekracza podaż. Mając też liczbę kadry w placówkach można dokonywać przeliczeń, ilu uczestników przypada na jedną osobę z kadry.

Rekomendacje

- ⇒ Należy rozwinąć w OZPS wskaźniki dotyczące sytuacji dochodowej i innej osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej m.in. o wskaźniki głębokości ubóstwa, a także wskaźniki wpływu instrumentów zasiłkowych na wychodzenie z ubóstwa dochodowego i zmniejszanie głębokości ubóstwa tego rodzaju.
- ⇒ OZPS dostarcza wielu cennych informacji w okresie wieloletnim i dlatego powinien być powiązany ze strategią rozwiązywania problemów społecznych. W latach aktualizacji strategii do poprawienia lub wyznaczenia nowych celów, a w latach realizacji strategii do monitorowania ścieżki realizacji jej celów głównych i operacyjnych. Konieczne jest jednak w planowaniu strategicznym uzupełnienie danych liczbowych o badania jakościowe, które wskażą przyczyny zjawisk i pozwolą zidentyfikować najbardziej efektywne w danej społeczności rozwiązania.
- ⇒ Jako ocena zasobów OZPS powinien koncentrować się na wskaźnikach sygnalizujących niedobory w lokalnej podaży instrumentów zasiłkowych i usługowych. Przykładowo informacja o liczbie brakujących miejsc w żłobkach oznacza, że oszacowano poziom niezaspokojonych potrzeb na ten rodzaj zasobu. Od razu też nasuwają się pytania, czy i w jaki jednostka samorządu terytorialnego będzie rozwiązywała ten problem. Podobnie liczba oczekujących i średni czas oczekiwania są również typowymi wskaźnikami niedoboru w stosunku do popytu. Generują one te same pytania, które dobrze znamy z opieki zdrowotnej, np. jak skrócić kolejki.
- ⇒ Należy przemyśleć koncepcję wyboru kluczowych wskaźników OZPS innych niż te dotyczące niedoborów zasobów, aby to one koncentrowały uwagę decydentów w dyskusji o problemach pomocy społecznej i sposobach ich przezwyciężania, np. wskaźnik

- długotrwałego korzystania z instrumentów zasiłkowych w przypadku osób w wieku produkcyjnym czy wskaźnik kumulacji świadczeń pieniężnych w rodzinach z dziećmi.
- ⇒ Projekty EFS realizowane w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu rozliczane są na podstawie zestawu wskaźników dotyczących głównie zatrudnienia i zatrudnialności (podobnie jak wskaźniki WLWK). Należy przemyśleć, które z danych z OZPS mogłyby być włączane do ewaluacji osiągnięć projektów EFS w przyszłym okresie finansowym (prawdopodobne połączenie zasad EFS i FEAD oraz realizacja EFPS). Warto byłoby także rozważyć opracowanie planu działania lub programu (na poziomie krajowym lub regionalnym) wykorzystującym wskaźniki przy określeniu ich wartości (podobnie jak wykorzystywane są wskaźniki z WLWK do monitorowania postępu rzeczowego w interwencji przy wykorzystaniu środków unijnych).
 - ⇒ OZPS powinien być stopniowo przekształcany, aby docelowo stać się narzędziem do ewaluacji pomocy społecznej pod względem co najmniej skuteczności (wpływ instrumentów na problemy osób i rodzin) i efektywności (koszt do osiągniętego wpływu) na podstawie danych administracyjnych, a także użyteczności mierzonej poprzez subiektywne zadowolenie osób korzystających z instrumentów pomocy społecznej. Przykładem rozwoju w tym kierunku w innych obszarach jest monitoring losów absolwentów ELA, a także projekt Zintegrowana Platforma Analityczna (zespół przy IPS UW opracował też w tym samym duchu założenia do Systemu Monitorowania Polityki Rodzinnej SeMPeR).
 - ⇒ Podstawą dla przyszłego rozwoju OZPS powinny być badania naukowe, jakościowe badania ewaluacyjne oraz analizy prowadzone dla celów pomocy społecznej, skupiające się na wykorzystaniu danych administracyjnych i pochodzących z typowych badań społecznych do analizy i ewaluowania wielowymiarowej jakości instrumentów pomocy społecznej, w tym ich skuteczności, efektywności i użyteczności.

Literatura

Abrams, D., Christian, J., Gordon, D. red. (2007), *Multidisciplinary Handbook of Social Exclusion Research*, John Wiley & Sons, Ltd.

Anand, S., Desmond, C., Marques, N., Fuje, H. (2012), *The Cost of Inaction: Case Studies from Rwanda and Angola*, FXB Centre for Health and Human Rights.

Błędowski, P. Kubicki, P. (2014), Kalkulator Społeczny jako element projektu „Kalkulator kosztów zaniechania” w lokalnej polityce społecznej, „Polityka Społeczna”, numer tematyczny 3/2014.

Brady, D., Burton, L.M. red. (2016), *The Oxford Handbook of the Social Science of Poverty*, Oxford University Press.

Broda-Wysocki, P. (2012), *Wykluczenie i inkluzja społeczna. Paradygmaty i próby definicji*, IPISS.

Golinowska, S. (2018), *O polskiej biedzie w latach 1990-2015 Definicje, miary i wyniki*, Scholar.

Haber, A., Popis, Z. red. (2013), *(R)ewaluacja Poszukiwanie nowych metod oceny efektów*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

Hryniewicka, A., Staręga-Piasek, J. red. (2011), *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

Hryniewicka, A., Staręga-Piasek, J. red. (2011), *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

IPIPS 2018, *Nowy sposób sporządzania OZPS w celu planowania lokalnej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, Projekt „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego”, MRPiPS, IPISS.

IRSS 2011, *Ocena zasobów pomocy społecznej w gminie*, Projekt „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji”, MPiPS, IRSS.

Olejniczak, K., Kozak, M., Ledzion, B. red. (2008), *Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Akademia im. Koźmińskiego, Warszawa 2008.

Penner, A.M., Dodge, K.A. (2019), *Using Administrative Data for Social Science and Policy*, “RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences”, 5 (3) 1-18.

Peters, B.G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M.-H., Ravinet, P. (2018), *Designing for Policy Effectiveness. Defining and Understanding a Concept*. Cambridge Elements.

Szarfenberg, R. (2011), Kryteria ewaluacji w pomocy społecznej, w: A. Hryniewicka, J. Staręga-Piasek red. Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej, Instytut Rozwoju Służb Społecznych.

Szarfenberg, R. (2015), Model Kalkulator Kosztów Zaniechania. Kalkulator Społeczny, MCPS.

Sztandar-Sztanderska, K. (2016), Obywatel spotyka państwo. O urzędach pracy jako biurokracji pierwszego kontaktu, Scholar.

Spis tabel

Tabela 1 Podejście tradycyjne i behawioralne do ubóstwa.....	10
Tabela 2 Porównanie podstawowych cech Narodowej Strategii Integracji Społecznej (2004) i Krajowego programu przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu (2014).....	13
Tabela 3 Wybrane zasady EFPS w zakresie dochodu i ubóstwa a sytuacja w Polsce.....	16
Tabela 4 Wybrane zasady EFPS w zakresie usług społecznych a sytuacja w Polsce	17
Tabela 5 Zmiany zachowania a stosowanie instrumentu behawioralnego	18
Tabela 6 Zakres podmiotowy polityki integracji społecznej i przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu	20
Tabela 7 Domniemane czynniki wpływające na ubóstwo i wykluczenie społeczne na podstawie listy kategorii osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.....	20
Tabela 8 Domniemane czynniki wpływające na ubóstwo i wykluczenie społeczne z informacjami na temat celu instrumentu.....	22
Tabela 9 Zestawienie obszarów monitoringu wobec różnych zakresów polityk	25
Tabela 10 Monitoring instrumentu zasiłkowego – uproszczony przykład (1 oznacza wypłatę zasiłku, 0 brak wypłaty)	43
Tabela 11 Przykład połączenia danych o stosowaniu instrumentu zasiłkowego w czasie i o niezbędnych wydatkach.	44
Tabela 12 Monitoring instrumentu usługowego – uproszczony przykład (1 oznacza skorzystanie z usługi, 0 brak skorzystania)	47
Tabela 13 Przykład połączenia danych o stosowaniu instrumentu usługowego w czasie i o niezbędnych potrzebach w tym zakresie.....	47
Tabela 14 Poziomy skuteczności łącznej interwencji.....	52
Tabela 15 Skuteczność poszczególnych instrumentów a skuteczność pakietów instrumentów	53

Spis schematów

Schemat 1 Trzy główne rodzaje polityki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu w ujęciu dynamicznym .	12
Schemat 2 Pomoc społeczna jako proces	42
Schemat 3 Szacowanie wpływu interwencji na problem	45
Schemat 4 Warunki konieczne, aby instrument zasiłkowym umożliwił wyjście z ubóstwa.....	46
Schemat 5 Warunki konieczne, aby instrument usługowy umożliwił wyjście z problemu.....	49
Schemat 6 koordynacja interwencji pomocy społecznej	50