

Dr Ryszard Szarfenberg
Uniwersytet Warszawski
Instytut Polityki Społecznej
Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej
www.ips.uw.edu.pl/rszarf/
r.szarfenberg@uw.edu.pl

Sytuacja w pomocy społecznej w świetle opinii pracowników socjalnych z województwa łódzkiego

Badania zostały przeprowadzone w drugiej połowie 2006 r. z inicjatywy dr M. Grewińskiego. Ankieta zawierała 63 pytania merytoryczne i 5 pytań metryczkowych. Pytania pierwszego rodzaju zostały podzielone na następujące kategorie: praca i miejsce pracy, wyposażenie i warunki lokalowe OPS, klient OPS, Samorządowe Kolegia Odwoławcze, dochód gwarantowany, ocena skuteczności pracy, program POMOST, nowe instrumenty, władze samorządowe, doskonalenie zawodowe, współpraca OPS z innymi instytucjami. Badane kwestie były więc zróżnicowane i dotyczyły wielu wymiarów sytuacji w pomocy społecznej, niektóre z pytań sondowały opinie pracowników socjalnych w ogólniejszych sprawach, wychodziły więc poza wąsko rozumianą sytuację pomocy społecznej.

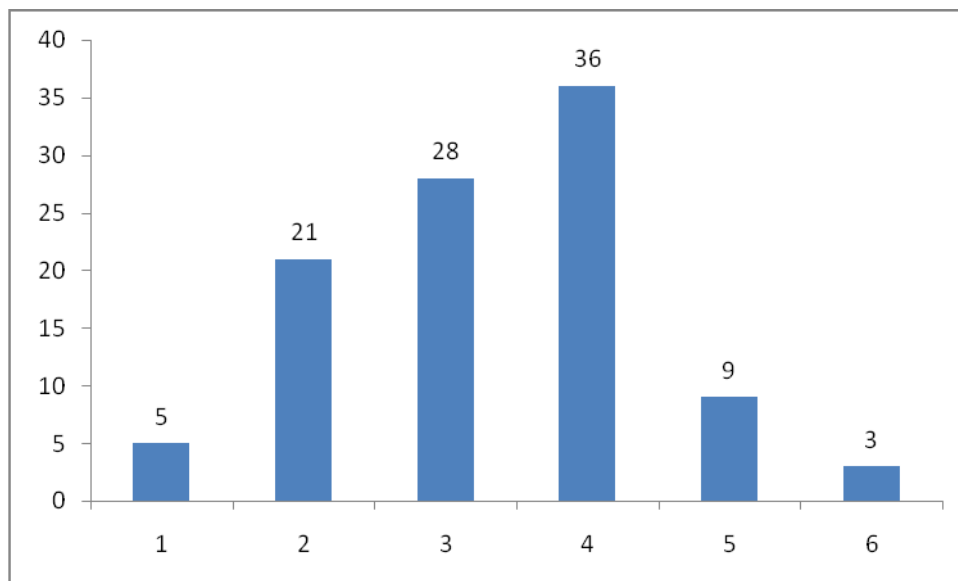
Na ankietę odpowiedziało 104 pracowników socjalnych z województwa łódzkiego. Próba nie była losowa, ani też dobierana w sposób celowy, respondentami byli uczestnicy szkolenia dotyczącego projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Z tego względu nie należy wyników naszego badania uogólniać na całą populację łódzkich pracowników socjalnych.

Omówienie wyników badań będzie podzielone według części ankiety z modyfikacjami w razie potrzeby.

Praca i miejsce pracy

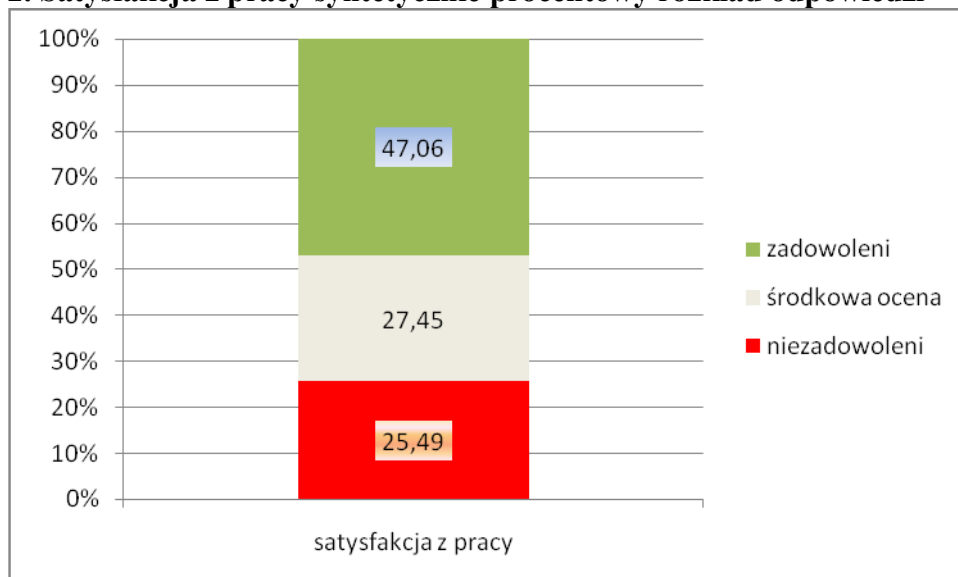
Pierwsze pytanie, jakie zadaliśmy pracownikom socjalnym dotyczyło oceny ich satysfakcji z pracy na sześciostopniowej skali. Rozkład odpowiedzi pokażę najpierw na wykresie.

Wykres 1. Satysfakcja z pracy pracowników socjalnych



Na wykresie widzimy, że największa liczba pracowników socjalnych określiła swoją satysfakcję z pracy na 4. W przypadku najgorszych ocen na skali w przedziale 0-2 odsetek odpowiedzi wynosił 25,5%, a oceny w przedziale 4-6, czyli dobre, bardzo dobre i najlepsze przypisało swojej satysfakcji nieco ponad 47% pracowników socjalnych. Ocena 3 ma charakter środkowej, jeżeli przypisalibyśmy ją do przedziału symbolizującego niezadowolenie z pracy wówczas rozkład byłby następujący: niezadowolonych i raczej niezadowolonych było 53% (oceny 0-3), a zadowolonych i bardzo zadowolonych było 47% (oceny 4-6). Przy takich założeniach możemy stwierdzić, że sytuacja mogłaby być lepsza, szczególnie jeżeli chodzi o przejścia w kierunku ocen bardzo dobrych i najlepszych (5 i 6), których razem było tylko 11,8%.

Wykres 2. Satysfakcja z pracy syntetycznie procentowy rozkład odpowiedzi



Drugie pytanie dotyczyło tego, jak pracownicy socjalni postrzegają prestiż swojego zawodu w opiniach mieszkańców swojej gminy. Niestety, **w opinii aż 80,8% respondentów zawód pracownika socjalnego nie cieszy się dużym prestiżem w lokalnym środowisku** (raczej nie zgadzali się i nie zgadzali się w pełni z opinią, że zawód pracownika socjalnego cieszy się dużym prestiżem). Jest to niepokojący wskaźnik, który powinien zwrócić uwagę

organów odpowiedzialnych za zawód pracownika socjalnego w województwie i w kraju. W tym kontekście należałoby zlecić dodatkowe badania nad postrzeganym prestiżem zawodu w województwie łódzkim, żeby zweryfikować opinie pracowników socjalnych, a ponadto, żeby sprawdzić jakie czynniki decydują o niskim prestiżu zawodu.

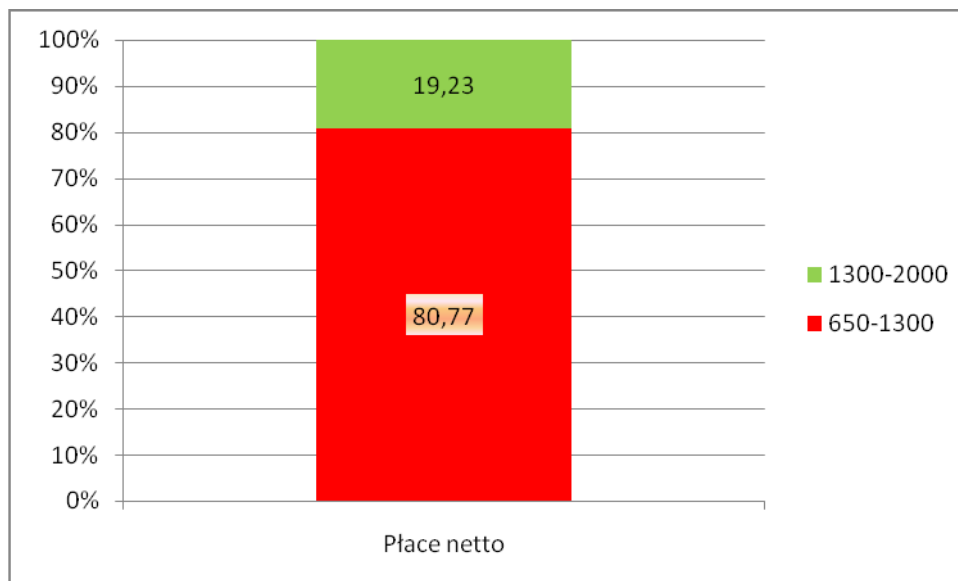
Zadaliśmy też pytanie o opinię na temat szacunku do zawodu i pracy w oczach samych klientów, czyli tych mieszkańców gminy, którzy mają bezpośredni kontakt z OPS. I tu znowu smutna wiadomość, gdyż 89,3% respondentów raczej i w pełni zgadzało się z opinią, że większość klientów nie ma szacunku dla ich zawodu i pracy. Sytuacja, gdy postrzegamy swój zawód jako cieszący się niskim prestiżem ogółu, a także brakiem szacunku u tych, którzy są jego bezpośrednimi klientami oznacza duże prawdopodobieństwo szybkiego wypalenia zawodowego u większości pracowników socjalnych. Brak szacunku ma związek z niskim prestiżem ogólnym, ale może być też powodowany przez inne czynniki, które powinny zostać odkryte w dalszych badaniach.

Na podstawie odpowiedzi na te dwa pytania możemy skonstruować negatywny indeks postrzeganego prestiżu jako 100 odjąć średnią z odsetków, na które wskazaliśmy w dwóch poprzednich akapitach. Minimalna wartość tego indeksu (100 odjąć 100 = 0) oznaczałaby, że wszyscy pracownicy socjalni odczuwają, że dla ogółu mieszkańców gminy i ich klientów ich praca ma małą wartość, im wyższa wartość indeksu tym lepsza jest sytuacja pod względem postrzeganego prestiżu (maksymalna wartość równa się 100). W przypadku łódzkich pracowników socjalnych ten indeks miał wartość 14,9, a więc był bardzo niski.

Kolejne pytanie dotyczyło opinii w sprawie spełniania ustawowej normy poziomu zatrudnienia pracowników socjalnych do liczby mieszkańców gminy, która wynosi 1 pracownik na 2000 mieszkańców. Niestety, **ponad 86,4% respondentów stwierdziło, że w ich gminie ta norma nie jest przestrzegana**. Przepis o normie w ustawie o pomocy społecznej istnieje już od wielu lat, a jednak wciąż nie jest realizowany. W związku z tym należałoby zidentyfikować gminy, które nie osiągnęły jeszcze normy i zmusić je lub zachęcić do przestrzegania prawa w tej kwestii. Nie trzeba dodawać, że liczba pracowników socjalnych powinna być odpowiednia do potrzeb, co może być przyczynkiem do dalszych badań nad tym, czy jedna norma ustawowa jest odpowiednia do rzeczywistych warunków pracy w bardzo zróżnicowanych ludnościowo gminach.

Jednym z istotnych warunków pracy są zarobki netto, o które również zapytaliśmy prosząc o przypisanie swojej sytuacji do jednego z czterech przedziałów. Dochody z pracy netto w przedziale 650-1300 zł zadeklarowało 80,8% pracowników socjalnych, a w przedziale 1300-2000 – 19,2%. Niepokoi duży udział pracowników socjalnych, którzy zarabiają mniej niż 1300 zł netto. Są to płace niskie i bez dodatkowego źródła dochodu w gospodarstwie domowym przekładają się na niski poziom życia.

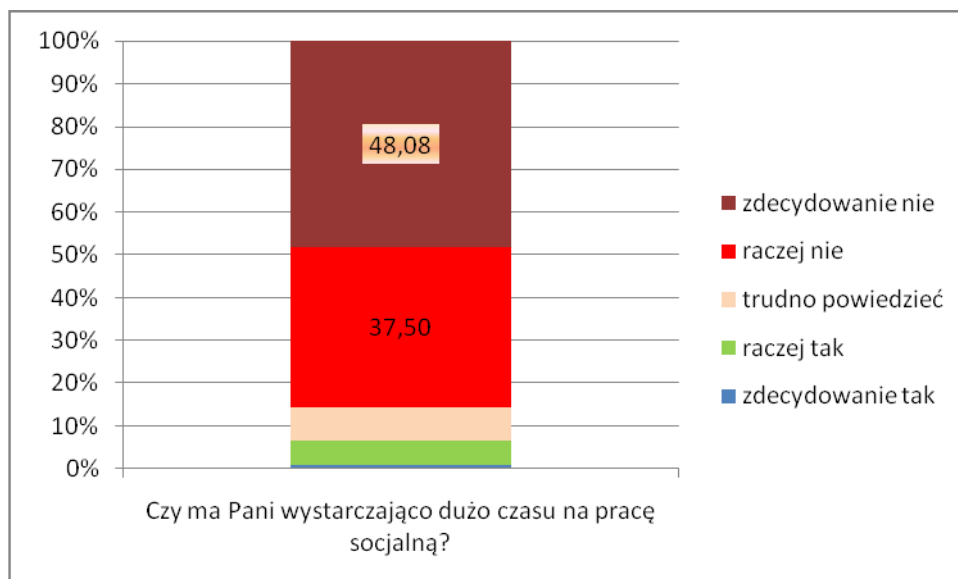
Wykres 3. Deklarowane dochody netto z pracy w OPS (% odpowiedzi)



Dwa pytania dotyczyły oceny jakości usług udzielanych przez OPS i czasu, jaki poświęcają na pracę socjalną nasi respondenci. Pierwsze z nich można interpretować jako samoocenę samych pracowników socjalnych, gdyż to oni głównie tych usług udzielają. Dominowała ocena „przeciętnie”, którą wybrało 45,1% respondentów. Jako wysoką i bardzo wysoką jakość świadczonych usług oceniło 33,3%, co jednocześnie oznaczać może, że tyłu pracowników socjalnych ma też wysoką samoocenę co do jakości swojej pracy.

Gdyby uznać, że głównym zadaniem naszych respondentów jest praca socjalna to bardzo niepokoi fakt, że aż 85,6% uznało, że raczej lub zdecydowanie (48,1%) inne czynności zawodowe nie pozostawiają wystarczająco dużo czasu na samą pracę socjalną.

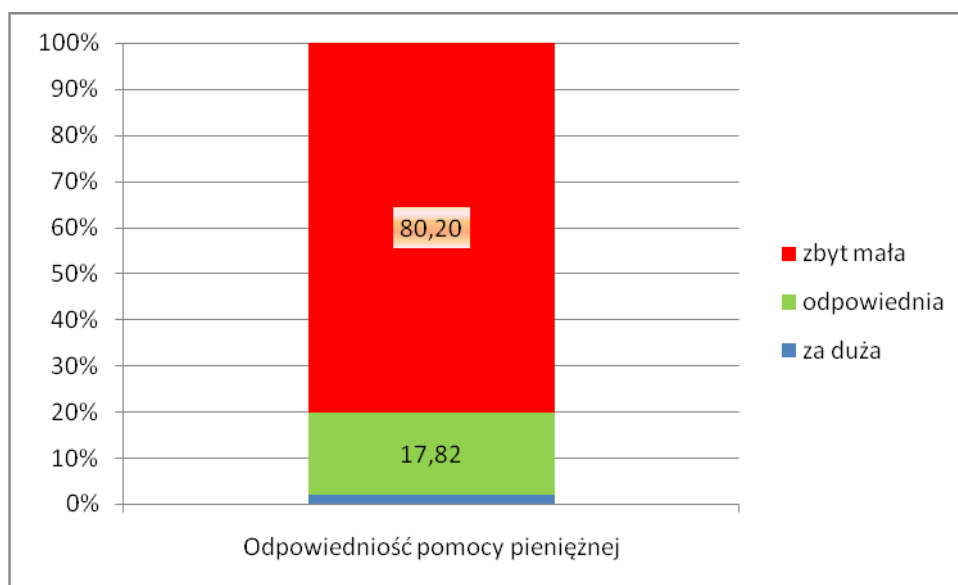
Wykres 4. Czas na pracę socjalną a inne czynności zawodowe (% odpowiedzi)



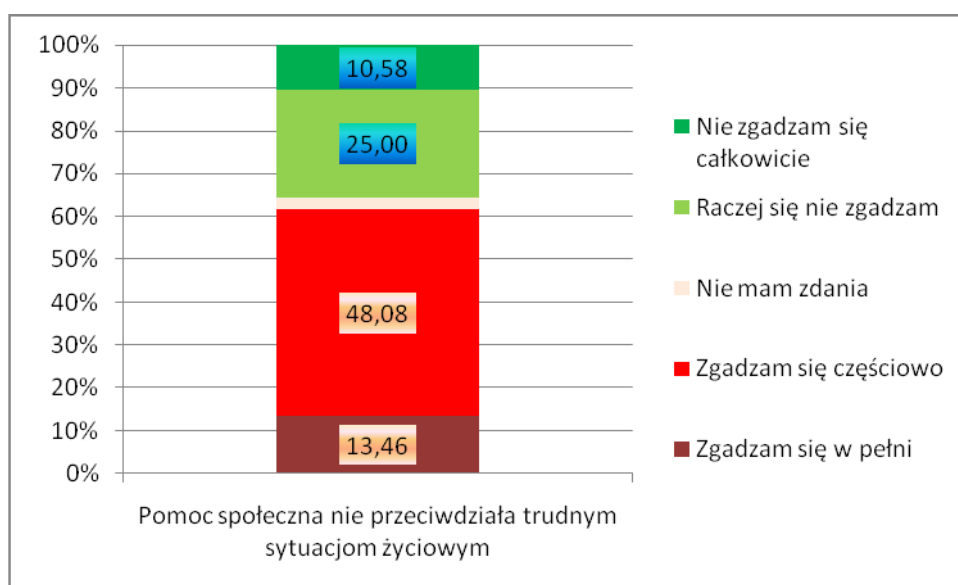
Dla oceny jakości usług ważna wydaje się ocena skuteczności pomocy społecznej w zapobieganiu trudnym sytuacjom życiowym i ich kumulowaniu się, czyli osiąganie celów ustawowych. Nasi respondenci byli raczej sceptyczni w tej sprawie, 61,5% zgodziło się w pełni lub częściowo (48,1%) z opinią, że pomoc społeczna nie jest skuteczna w tym zakresie, przeciwnego zdania było 35,6%. Gdyby uznać jednak, że podstawowym sensem pomocy

społecznej nie jest pomaganie, ale ratowanie, to powinniśmy spojrzeć na rozkład odpowiedzi o ocenę odpowiedniości pomocy pieniężnej z pomocy społecznej. W tym przypadku **aż 80,2% respondentów zgodziło się z opinią, iż świadczenia pieniężne są za niskie i nie pozwalają większości klientów na zaspokojenie podstawowych potrzeb nawet na minimalnym poziomie.** W pytaniu o odpowiedniość wysokości zasiłków okresowych podobny odsetek (67,3%) uznał, że są tak niskie, że nie spełniają żadnych funkcji pomocowych. Wynika stąd kolejny niepokojący wniosek – **większość pracowników socjalnych uważała, że pomoc społeczna jest nieskuteczna zarówno jako instrument przeciwdziałania, jak i zmniejszania ubóstwa.**

Wykres 5. Odpowiedniość pomocy pieniężnej w stosunku do potrzeb klientów (% odpowiedzi)



Wykres 6. Opinie o skuteczności pomocy społecznej w zapobieganiu trudnym sytuacjom (% odpowiedzi)



O warunki pracy i płacy danego zawodu powinny dbać związki zawodowe. Duży poziom uzwiązkowienia danego zawodu (liczba członków związków do wszystkich zatrudnionych w zawodzie) można potraktować jako ważny wskaźnik jego kondycji i solidarności tych, którzy go uprawiają. Zadaliśmy więc pytanie o przynależność związkową pracowników socjalnych i okazało się, że 66% naszych respondentów do związku nie należała i o przynależności do związków swoich współpracowników z OPS nic nie wiedziała lub wiedziała, że też nie należą. **Przynależność do związków zawodowych zadeklarowało jedynie 9,7% respondentów.** Jest to kolejna niepokojąca informacja, nawet jeżeli weźmie się pod uwagę ogólny spadek uzwiązkowienia w innych zawodach i branżach.

W tym kontekście można również pokazać rozkład odpowiedzi na pytanie o Polskie Towarzystwo Pracowników Socjalnych, które powinno odgrywać dużą rolę dla zawodu i jego szeregowych członków. Pierwszy raz słyszało o takiej organizacji 13,7% naszych respondentów, a **58,8% uznało, że nie widzi, aby z jego istnienia wynikało coś konkretnego dla ich pracy.** Razem stanowiło to 72,5% pracowników socjalnych uczestniczących w badaniu. Tak duży odsetek powinien niepokoić tych pracowników socjalnych, administratorów pomocy społecznej i sympatyków zawodu, którzy widzą w PTPS ważny instrument integracji profesji oraz doskonalenia środowiska zawodowego.

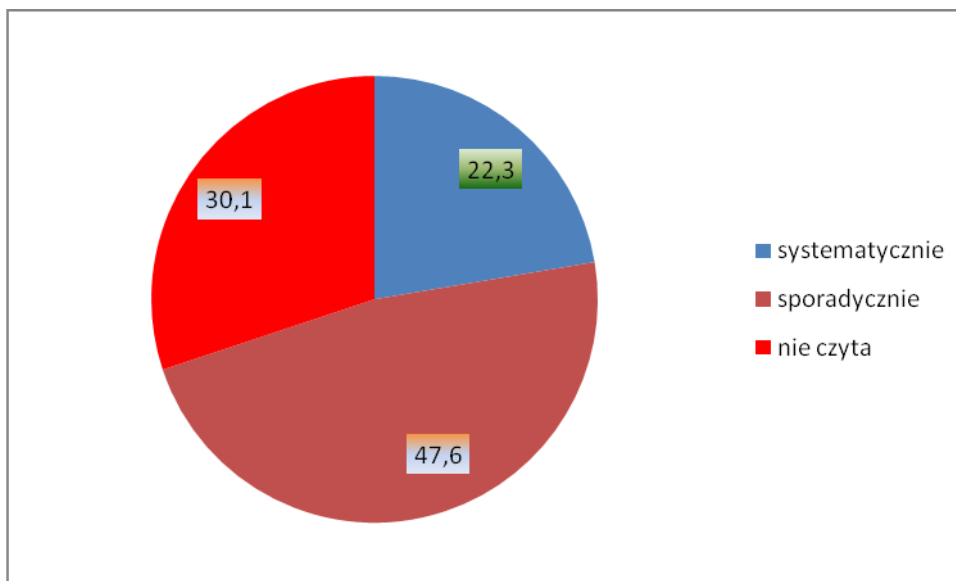
Kolejne pytanie, które można powiązać z poprzednimi dwoma dotyczyło korzystania z Portalu OPS.pl. Może on odgrywać istotną rolę integrująco-informacyjną dla całego zawodu. Sporadycznie korzystało lub w ogóle nie korzystało z niego 78,9% naszych respondentów, co można uznać za kolejny wskaźnik niskiej jakości życia zawodowego szeregowych pracowników socjalnych, uwarunkowany wszakże m.in. dostępnością komputerów z dostępem do Internetu i czasem na zawodowe doskonalenie.

Na koniec tej części omówienia wyników naszego badania zobaczmy jak wygląda poczucie bezpieczeństwa pracowników socjalnych w terenie, w którym pracują. 55,9% odpowiedziało, że raczej lub zdecydowanie nie czuje się bezpiecznie. Na możliwość poprawy bezpieczeństwa wskazało 41,2%, a tylko 2,9% zaznaczyło odpowiedź świadczącą o pełnym poczuciu bezpieczeństwa. Wśród środków, które miałyby poprawić bezpieczeństwo wymieniano najczęściej ściślejszą współpracę z policją i strażą miejską, a także rzadziej: ochronę, wsparcie ze strony kierownictwa, dwójki pracowników do pracy w terenie, szczepienia.

Doskonalenie zawodowe

Doskonalenie zawodowe wydaje się być ważne dla każdego zawodu, stąd kilka pytań dotyczyło tej właśnie tematyki. Tylko 22,3% naszych respondentów systematycznie czyta któryś z periodyków skierowanych do pracowników socjalnych. Większość (47,8%) deklaruwała sporadyczny z nimi kontakt, a 30,1% przyznało, że w ogóle ich nie czyta.

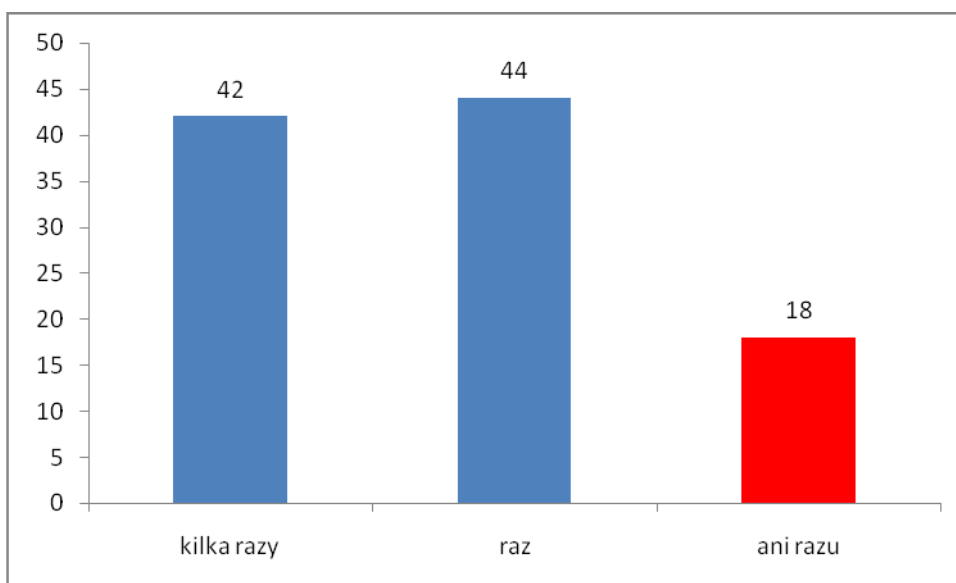
Wykres 7. Czytelność periodyków zawodowych (% odpowiedzi)



Kontaktu z pismami zawodowymi raczej nie utrudnia to, że nie prenumerują ich jednostki pomocy społecznej, gdyż 85,9% z czytających je pracowników socjalnych przyznało, że ma do nich dostęp właśnie dzięki temu.

Ważnym elementem doskonalenia zawodowego są oczywiście szkolenia. Spośród naszych respondentów w ciągu ostatnich trzech lat w kilku szkoleniach tego typu uczestniczyła mniejszość, bo 40,4% z nich, niepokoi jednak, że pozostałe 42,3% tylko raz się szkoliło lub nie robiło tego w ogóle w tym okresie (17,3%).

Wykres 8. Częstotliwość udziału w szkoleniach podnoszących kwalifikacje zawodowe w ciągu trzech ostatnich lat (liczba odpowiedzi)



W większości przypadków to OPS opłacał te szkolenia (85,7% szkolących się), z czego wynika też, że jego kierownictwo odpowiedzialne jest też za nieuczestnictwo pracowników w odpowiedniej liczbie szkoleń.

Zapytaliśmy również o potrzeby szkoleniowe i okazało się, że **największe zapotrzebowanie jest na szkolenia z zakresu wypalenia zawodowego** (56 odpowiedzi). Oznacza, to że jest to jeden z najpoważniejszych problemów, z którym pracownicy socjalni

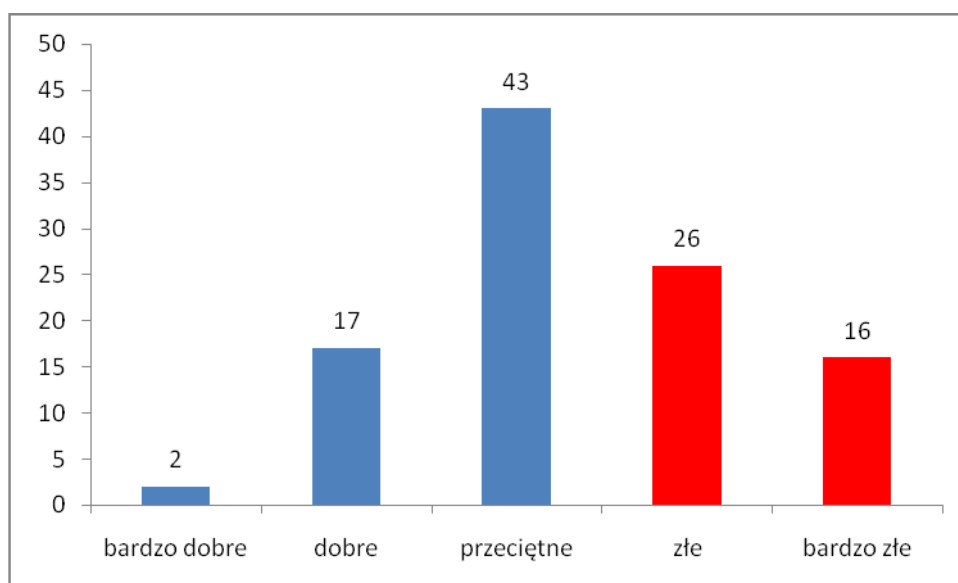
nie wiedzą jak sobie radzić. Następne w kolejności zgłaszane przez ankietowanych pracowników socjalnych były (liczby głosów w przedziale 5-10): przemoc w rodzinie, języki obce, umiejętności pracy z dziećmi, szkolenia w zakresie pracy z trudnym klientem, praca z osobami chorymi psychicznie, praca z osobami bezdomnymi, praca z uzależnionymi i chorymi na AIDS, II stopień specjalizacji, walka ze stresem, praca z rodziną.

Wyposażenie i warunki lokalowe OPS

Na jakość pracy oddziałują warunki pracy. Pierwsze z pytań w tym obszarze dotyczyło oceny liczby komputerów w stosunku do potrzeb. Większość respondentów (58,6%) oceniła, że komputerów nie ma lub jest ich za mało, a dostęp do tych, które są jest utrudniony. Nie tylko komputer jest ważny, ale też jego jakość, o której decydują nowoczesność i podłączenie do Internetu. W przypadku pierwszej cechy 76,2% naszych respondentów stwierdziło, że wszystkie lub większość komputerów w OPS jest starszych niż 2 lata, co można uznać za wskaźnik ich przestarzałości. Z kolei podłączenie do Internetu we wszystkich komputerach OPS potwierdziło 43%, a podłączenie chociaż jednego – 38% pracowników socjalnych. Nadal 11,5% OPS-ów naszych respondentów w świetle tych opinii i przy założeniu, że pracownicy byli z różnych gmin nie ma komputerów lub komputery, które ma nie są podłączone do Internetu (10%). Dodajmy do tego jeszcze ocenę dotyczącą wprowadzania i aktualizacji baz danych w programie POMOST (lub innym) – 20,2% respondentów stwierdziło, że są problemy w tym względzie bądź to związane z opóźnieniami w aktualizacji danych, bądź z niewprowadzeniem wszystkich klientów do bazy danych. Na podstawie tych odpowiedzi możemy wyciągnąć ogólny wniosek mówiący, że komputeryzacja i informatyzacja przynajmniej niektórych jednostek łódzkiej pomocy społecznej pozostawia wiele do życzenia.

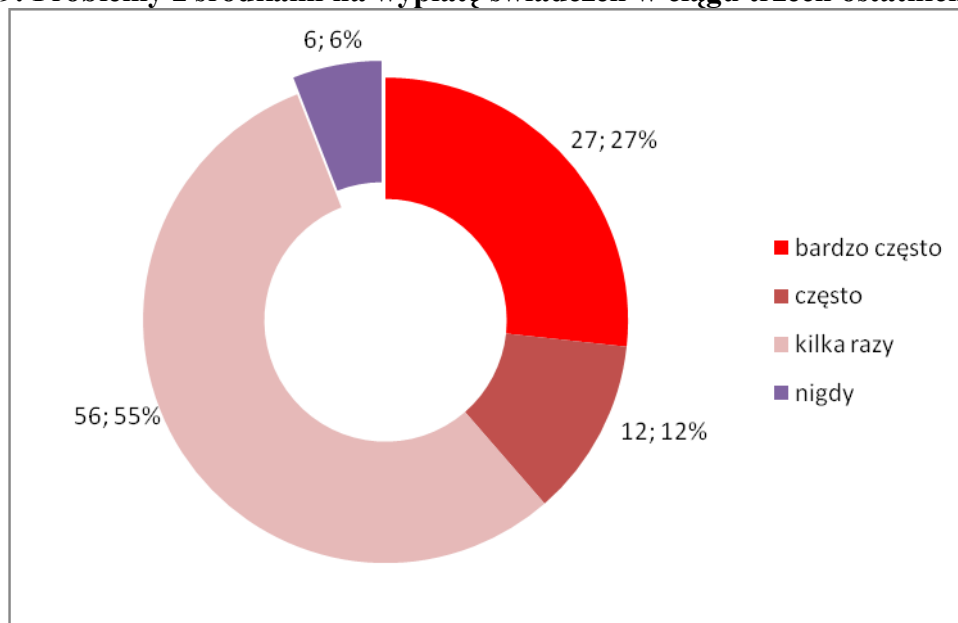
Następne pytanie o wyposażenie w sprzęt techniczny dało kolejną niepokojącą informację, gdyż **49,5% zgodziło się z opinią, iż liczne braki w wyposażeniu bardzo utrudniają pracę**, a kolejne 43,6% nadal stwierdzało takie braki tyle, że nieutrudniają pracę. Dodajmy do tego, że **40,4% oceniło warunki lokalowe swojego OPS jako złe lub bardzo złe, a aż 83,5% stwierdziło, że nie ma w OPS pomieszczenia, w którym w warunkach zachowania prywatności można byłoby porozmawiać z klientem.**

Wykres 9. Ocena warunków lokalowych OPS (liczba odpowiedzi)



Są to kolejne niepokojące informacje, z których wynika, że wiele łódzkich OPS ma złe warunki pracy, jest niedofinansowana i/lub źle zarządzana. Potwierdzeniem tego wniosku jest fakt, że **tylko 5,9% respondentów stwierdziło, że nigdy w ciągu trzech ostatnich lat nie było problemów ze środkami na wypłatę świadczeń.** Jako bardzo częste i częste występowanie tych problemów w tym okresie zgłosiło 38,6% zapytanych przez nas pracowników socjalnych (w tym bardzo częste – 26,7%).

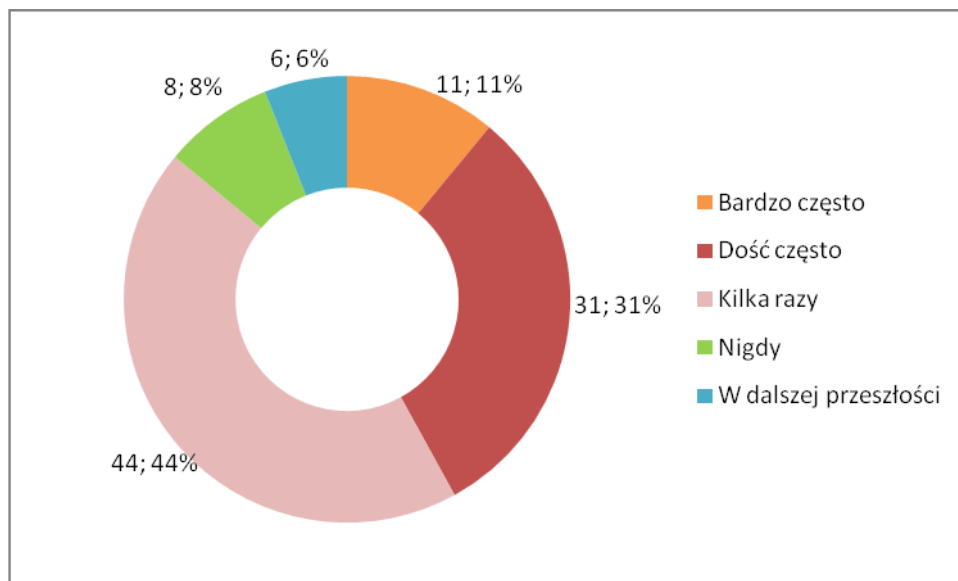
Wykres 9. Problemy z środkami na wypłatę świadczeń w ciągu trzech ostatnich lat



Opinie o klientach

Interesowała nas opinia pracowników socjalnych o skali prób wyłudzenia świadczeń. Zadaliśmy bezpośrednio tylko jedno pytanie na ten temat, które pozwala na bardzo wstępną orientację w tym zakresie. Bardzo często i dość często w ciągu trzech ostatnich lat spotkało się z próbami wyłudzenia świadczeń 42% naszych respondentów. Kilka razy z taką sytuacją spotkało się kolejne 44%. Razem daje to bardzo duży odsetek (86%), niemniej bez dalszych badań na ten temat trudno jednoznacznie go ocenić, np. określenie „wyłudzenie” może oznaczać mniej lub bardziej potępiane zachowania w powiązaniu z sytuacją kandydatów na klientów.

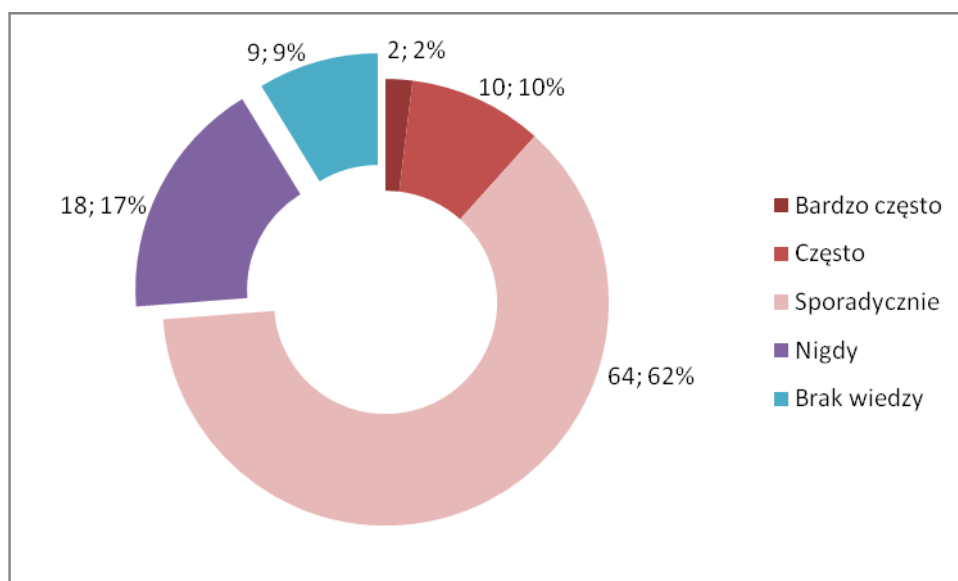
Wykres 10. Ocena częstości wyłudzeń we własnej praktyce zawodowej w ciągu trzech ostatnich lat



Drugie pytanie dotyczyło postaw klientów zdolnych do pracy w stosunku do ofert podejmowania zatrudnienia lub innych aktywności. Bardzo duży odsetek naszych respondentów (77,9%) stwierdziło, że tylko niewielka część bezrobotnych klientów OPS jest gotowa i chętna do podjęcia pracy, szkolenia lub wolontariatu, jeżeli wskazują im taką możliwość. **Tylko trzech (2,9%) pracowników socjalnych stwierdziło, że większość klientów zdolnych do pracy jest gotowa i chętna do wskazywanych aktywności.** Można te dane interpretować m.in. tak, że polecane przez OPS aktywności nie są atrakcyjne dla klientów zdolnych do pracy, więc są im niechętni, albo zajmują się dziećmi i nie pozostaje im wiele czasu na inne zajęcia. W każdym razie potwierdzenie i wyjaśnienie takich postaw wymagałoby dodatkowych badań wśród klientów OPS z województwa łódzkiego.

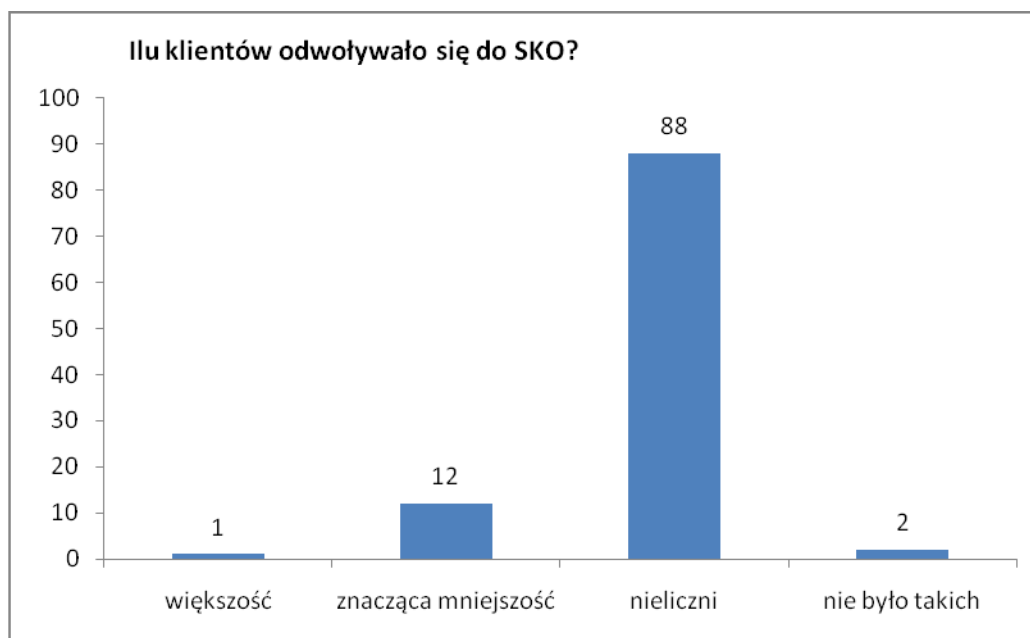
Wobec niechęci klienta do współpracy w rozwiązywaniu swojej trudnej sytuacji OPS może, z pewnymi ograniczeniami, odwołać się do zasad wyrażonych w art. 11 ustawy o pomocy społecznej, zapytaliśmy więc o częstotliwość ich stosowania. Odpowiedzi czasami i ani razu (nieco ponad 17,5%) zaznaczyło 79,6% naszych respondentów. Jeżeli odpowiedź na poprzednie pytanie zinterpretujemy jako powszechną niechęć do współpracy zdolnych do pracy klientów to musimy stwierdzić, że skala stosowania sankcji negatywnych w oczywisty sposób jej nie odpowiada. Może być to związane z tym, że na przeszkodzie stoi klauzula niepogarszania sytuacji członków rodziny będących na utrzymaniu: „W przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń” (art. 11, pkt. 3). Przy czym, jeżeli już stosowano te zasady, to najmniej dolegliwie – 77,6% stwierdziło, że była to zamiana formy pieniężnej świadczeń na niepieniężną.

Wykres 11. Ocena częstotliwości stosowania sankcji z art. 11 w razie trudności we współpracy z klientami



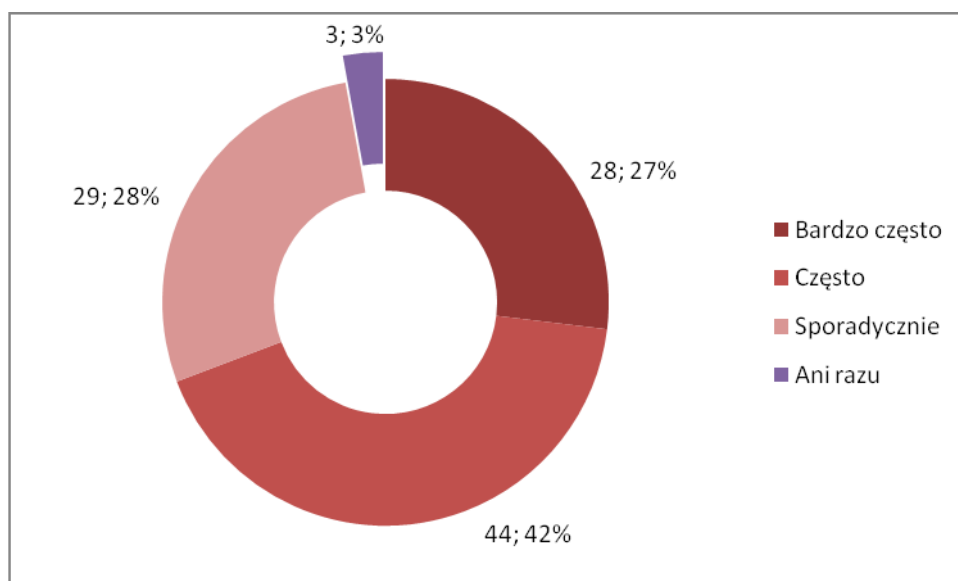
Z pewnością czynnikiem odstrasającym od podejmowania takich decyzji nie jest aktywność odwoławcza klientów OPS do Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, gdyż **87,3% naszych respondentów przyznało, że tylko nieliczni odwołują się lub nie spotkała się w ogóle z takim działaniem.** Tę informację można też uznać za pośrednio przeczącą hipotezie o postawach roszczeniowych klientów. 46,1% pracowników przyznało, że SKO przyznaje zwykle rację OPS w takich sporach.

Wykres 12. Ocena aktywności odwoławczej klientów OPS (liczba odpowiedzi)



Zapytani o agresywne zachowania werbalne klientów 69,2% naszych respondentów stwierdziło, że występują one bardzo często lub często. Jest to kolejny czynnik zagrażający pojawieniem się syndromu wypalenia zawodowego.

Wykres 13. Agresja słowna niezadowolonych klientów OPS w ciągu trzech ostatnich lat



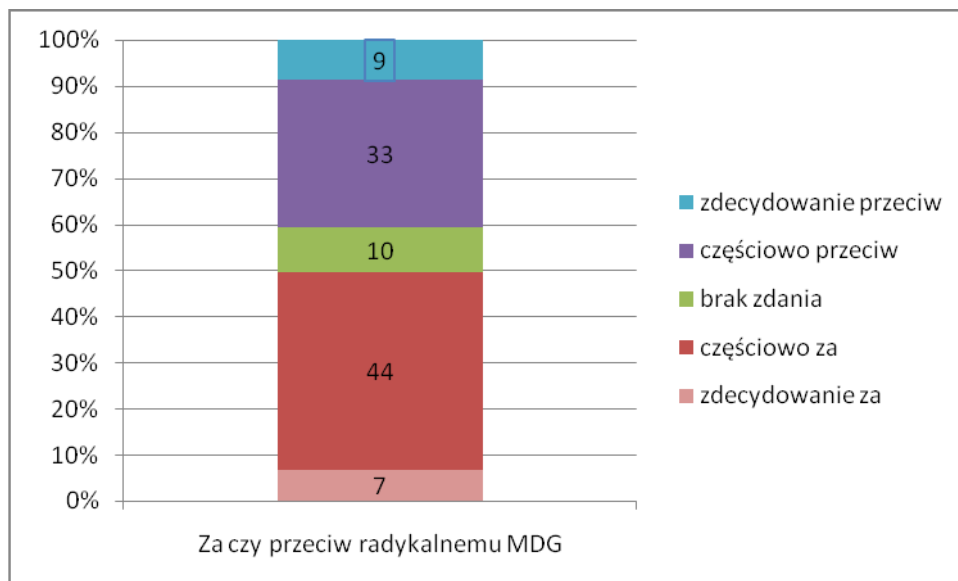
Kolejny interesujący wątek związany jest z oceną skali niezgłaszania się potencjalnych klientów po pomoc, chociaż byłoby to uzasadnione. Z opinią, że jest wiele takich osób w gminie zgodziło się w pełni lub częściowo 75% naszych respondentów. O ile problem zgłaszania się nieuprawnionych po pomoc dość często jest nagłaśniany przez media (domniemanie wyłudzenia), to kwestia niezgłaszania się tych, którzy jej potrzebują jest na marginesie ich zainteresowania.

Zadaliśmy również pytanie o długotrwałość korzystania z zasiłków okresowych, które przyznawane są m.in. zdolnym do pracy długotrwale bezrobotnym klientom. Sens tej pomocy, jak sama nazwa wskazuje powinien być okresowy, dlatego przyznawanie jej na kolejne okresy wydaje się być problematyczne. Ponad 30% lub ponad 50% klientów OPS pobierała te świadczenia w sposób ciągły dłużej niż dwa lata w opinii 52,5% naszych respondentów (ponad połowa w opinii 29,3%, ale nie miało orientacji w tej sprawie 16,2%). **Można na tej podstawie wyciągnąć wniosek, że w wielu przypadkach zasiłek okresowy staje się trwałą formą pomocy, stąd też musi niepokoić ocena, że jest zbyt niski w stosunku do potrzeb klientów (patrz wyżej).** Ponadto może być to też przejaw niepokojącego uzależnienia od niskich i niewystarczających świadczeń.

Stosunek do dochodu gwarantowanego

Wśród pytań, które nie dotyczyły bezpośrednio sytuacji w pomocy społecznej były pytania o stosunek pracowników socjalnych do idei dochodu gwarantowanego, który przyznawany byłby w przypadku wystąpienia ubóstwa według minimum socjalnego i niezależnie od pozycji ubogiego na rynku pracy (dla pracujących i niepracujących). Nasi respondenci byli podzieleni w tej sprawie, ale większość (49%) wyrażała opinię częściowo lub zdecydowanie za takim rozwiązaniem, natomiast częściowo lub zdecydowanie przeciw niej było 40,4% respondentów.

Wykres 14. Stosunek do radykalnej wersji MDG (liczba odpowiedzi)



Jak widzimy na wykresie, idea MDG niezależnego od pozycji na rynku pracy ma podobną liczbę zdecydowanych przeciwników w porównaniu z liczbą zdecydowanych zwolenników.

Drugie pytanie w tej serii dotyczyło stosunku do opinii, że pomoc należy się tylko tym zdolnym do pracy ubogim według minimum socjalnego, którzy nie pracują. Innymi słowy, chodziło o to, czy powinno się pomagać ubogim, którzy jednak pracują. Zdecydowanie i raczej przeciw takiemu stanowisku było 58,8% naszych respondentów, a 38,3% zdecydowanie lub raczej za nim. Może to świadczyć m.in. o tym, że etos wyzwania się z ubóstwa poprzez pracę jest silny nawet u tych, którzy na co dzień spotykają się z ludźmi ubogimi i ich problemami. Z drugiej strony istnieje powszechnie podzielana obawa przez obie strony, że w razie wspomagania do minimum socjalnego, bez warunków związanych z pracą, klientom OPS nie będzie chciało się pracować. Z taką opinią zgodziło się zdecydowanie (56,3%) lub częściowo aż 92,2% naszych respondentów. Jest to jeszcze jeden przyczynek do tego, jaki wizerunek klienta pomocy społecznej zdolnego do pracy mają pracownicy socjalni.

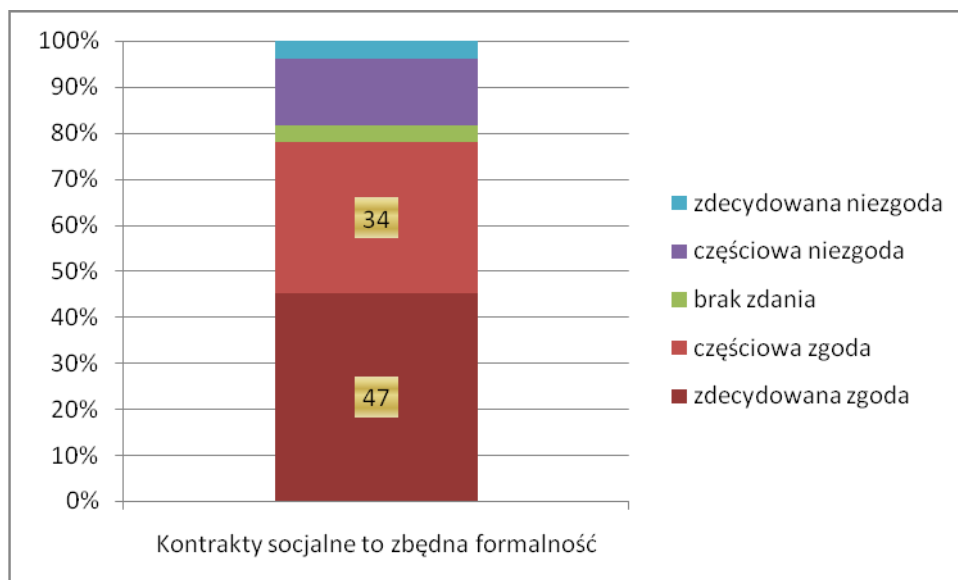
Nowe instrumenty w pomocy społecznej

Ankieta była przeprowadzana w połowie roku 2006, a więc można się spodziewać, że nowe instrumenty wprowadzone ustawami o pomocy społecznej, o zatrudnieniu socjalnym i o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zaczęły być stosowane.

W przypadku kontraktów socjalnych takie oczekiwanie należałoby uznać jednak za wygórowane, **ponieważ 30,1% naszych respondentów nie stosowała jeszcze tego instrumentu**, a kolejne 42,7% zastosowało go w mniej niż 10 przypadkach. Dominująca opinia o tym instrumencie była raczej negatywna, ponieważ **77,9% pracowników socjalnych zgodziło się zdecydowanie (45,2%) lub częściowo z opinią, że kontrakty socjalne to kolejna zbędna formalność o charakterze biurokratycznym**. Zdecydowanie nie zgadzało się z takim postawieniem sprawy tylko 3,8%. Założyliśmy, że jedną z ważnych zamierzonych funkcji kontraktów socjalnych jest kontrola i dyscyplinowanie zachowań klientów OPS. Z opinią, że kontrakty nie sprawdzają się w tym względzie zdecydowanie (23,1%) i częściowo zgodziło się 50% naszych respondentów (ściślej, uznali, że nie zgadzają się z opinią przeciwną). Ostatnie pytanie dotyczące kontraktów również odzwierciedla sceptycyzm naszych respondentów wobec tego instrumentu, gdyż nadzieje na to, że kontrakty poprawiają jednak skuteczność pracy socjalnej wyraziło zdecydowanie lub częściowo 29,8%, sceptycznych pozostawało jednak dużo więcej, bo 61,5%, w tym zdecydowanie 25%. Taki rozkład odpowiedzi należy potraktować z ostrożnością, gdyż wielu naszych respondentów nie

stosowało jeszcze kontraktów socjalnych w swojej pracy, a więc ich odpowiedzi były w tym względzie oparte raczej na intuicji niż na własnym doświadczeniu. Przykładowo, rozkład odpowiedzi na pytanie o opinię o skuteczności kontraktów wśród tych, którzy ich nie stosowali był następujący: wierzący w skuteczność zdecydowanie lub częściowo 10 głosów, a sceptycznych było 16.

Wykres 15. Opinia o kontraktach socjalnych (liczebność odpowiedzi)



Nieufność wobec nowych instrumentów wprowadzanych ogólnie może być związana z tym, że ich wprowadzenie nie zostało poprzedzone odpowiednimi działaniami przygotowującymi pracowników socjalnych do ich rozumienia i stosowania.

Drugim instrumentem, o jaki zapytaliśmy było kierowanie zdolnych do pracy klientów do prac społecznie użytecznych. To rozwiązanie było stosowane jeszcze rzadziej w porównaniu z kontraktami, sporadycznie (30,7%) lub w ogóle nie stosowało go 84,2% OPS-ów naszych respondentów.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wprowadziła dwie nowe instytucje Centra Integracji Społecznej (CIS) i Kluby Integracji Społecznej (KIS). Prowadzenie przez OPS pierwszej formy było bardzo rzadkie, gdyż tylko 2% naszych respondentów ją zadeklarowało. KIS był deklarowany częściej – 11,8%. Sumując odpowiedzi wskazujące na nieprowadzenie żadnej z tych form otrzymamy 76,5%, z czego wynika, że większość OPS naszych respondentów nie korzystała z tego rodzaju instrumentów. Tylko 9,8% przewidywało uruchomienie jednej z tych form w przyszłości.

Zapytaliśmy również, o Centra Aktywności Lokalnej, czyli o metodę propagowaną przez organizacje pozarządowe, która ma służyć „aktywizowaniu społeczności lokalnych i tworzeniu poczucia przynależności do danego miejsca i grupy”. Podobnie, jak w przypadku poprzedniego pytania, 81,6% naszych respondentów deklarowało, że nie stosuje tego rozwiązania, a w tym tylko 6,1% przewidywało uruchomienie tego programu w przyszłości. Tylko 12,2% brało udział w takim przedsięwzięciu, w większości przypadków od 2003 r.

Za względnie nowy instrument możemy też uznać udział w projektach finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Zapytaliśmy więc o to, czy OPS naszych respondentów uczestniczy w takich projektach. Do tego, że nie uczestniczy przyznało się 82% naszych respondentów, ale w planach miało rozpoczęcie tego rodzaju działań aż 32%. Ten wysoki odsetek mógłby być spowodowany tym, że respondenci odpowiadali na pytania ankiety w czasie uczestnictwa w szkoleniu z EFS. Do aktywnych pod tym względem OPS-ów

można zaliczyć te, które brały udział w kilku takich projektach, licząc deklaracje było ich tylko 6%, jeden projekt realizowało 12%. Istnieje więc duży potencjał do wykorzystania środków europejskich w pomocy społecznej, co powinno być przedmiotem troski administratorów pomocy społecznej.

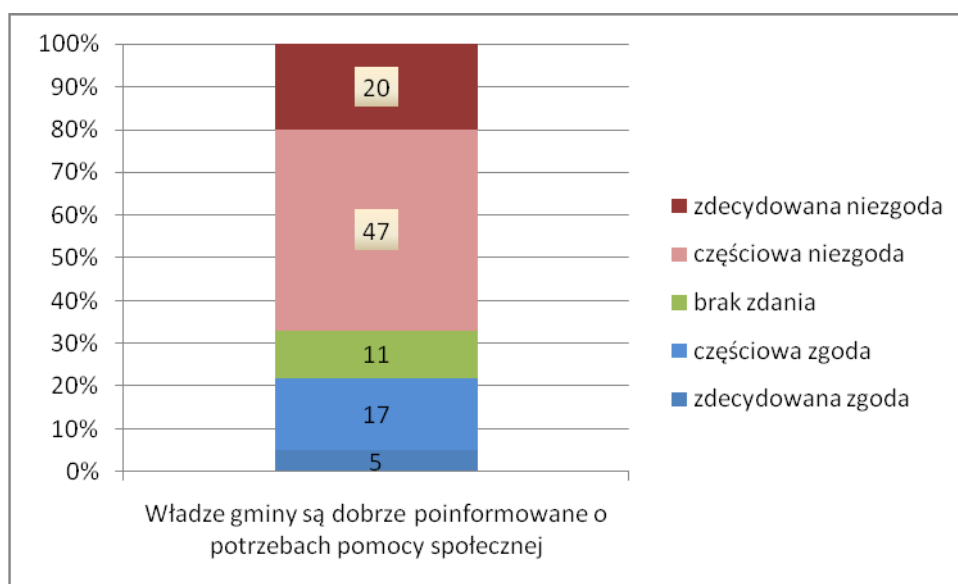
Podsumowując odpowiedzi na kilka pytań o stosowanie i ocenę nowych instrumentów działania w pomocy społecznej uprawniony wydaje się wniosek, że przynajmniej niektóre z nich mogłyby być stosowane częściej, urozmaicając instrumentarium OPS. Promowanie innowacyjnych instrumentów w pomocy społecznej jest słabą stroną OPS i należałoby przemyśleć, w jaki sposób zachęcać pracowników socjalnych do innowacji wprowadzonych ustawami, ale również do takich, które mogłyby wyjść od nich samych. Stworzenie bazy dobrych pomysłów na usprawnienie pomocy społecznej w województwie na podstawie konkursu byłoby w tym względzie bardzo interesującym rozwiązaniem.

Ostatnie pytanie w tej części dotyczyło tego, czy dało się zauważyć wzrost liczby uprawnionych do świadczeń pieniężnych po zmianie zasad obliczania kryteriów dochodowych w ustawie o pomocy społecznej (zrezygnowano ze skali ekwiwalentności). Taką tendencję zauważyło nieco ponad 16,8% naszych respondentów, ale 70,3% uznało, że sytuacja pod tym względem nie zmieniła się.

Władze lokalne i gminne strategie rozwiązywania problemów społecznych

W opinii pracowników socjalnych orientacja władz gminy w potrzebach z zakresu pomocy społecznej mogłaby być lepsza. Tylko 5% zgodziła się w pełni z tym, że ta orientacja jest dobra, przy czym częściowo zgadzał się już z tą opinią nieco większy odsetek – 17%. Przeciwnego zdania było aż 67% naszych respondentów (w tym 20% zdecydowanie), czyli według nich orientacja władz gminnych w tym względzie nie była dobra. Biorąc pod uwagę, to że to właśnie samorząd gminny odpowiada za podstawowe zadania w zakresie pomocy społecznej można uznać to za informację niepokojącą.

Wykres 16. Orientacja władz gminnych w zakresie potrzeb pomocy społecznej w opinii pracowników socjalnych



Interesowało nas również funkcjonowanie gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (GSRPS). O tym, że nie ma uchwalonej na bieżący okres takiej strategii w gminie było przekonanych 52,1% naszych respondentów. Wynika stąd możliwość, że nawet

ponad połowa gmin, w których pracowali nasi respondenci nie miała uchwalonej GSRPS. W oczach pracowników socjalnych dokument ten nie cieszy się dużym prestiżem. O jej formalnym charakterze i minimalnym znaczeniu dla pomocy społecznej nie było przekonanych tylko 8,2% naszych respondentów. Pozostali albo nie mieli na ten temat zdania (31,6%), albo byli mniej lub bardziej przekonani, że właśnie taki ma ona charakter (60,2%). Na pytanie o to, czy pracownicy socjalni mogliby podać kilka przykładów pozytywnego wpływu GSRPS na pomoc społeczną w gminie aż 54,1% nie miało zdania na ten temat.

Wstępne wnioski są więc takie, że główny instrument koordynacji i programowania działalności socjalnej na terenie gminy ma niewielkie znaczenie dla pracowników socjalnych z OPS-ów, a to właśnie w ustawie o pomocy społecznej zapisano obowiązek jego stosowania: „Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy: 1) opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka...” (art. 17).

Współpraca międzyinstytucjonalna i delegowanie zadań na inne sektory

W jednym z pytań pracownicy socjalni mieli ocenić współpracę z różnymi instytucjami polityki społecznej, których wymaga skuteczna praca socjalna, polegająca m.in. na koordynacji pomocy płynącej z różnych stron do potrzebujących. Rozkład ocen w poszczególnych przypadkach przedstawimy w tabeli.

Tabela 1. Ocena współpracy OPS z różnymi instytucjami

Instytucja	Ocena współpracy (%)						
	Wzorowa	Bardzo dobra	Dobra	Dostat.	Mierna	Prawie brak	Brak współ.
ROPS	1,3	1,3	17,3	14,7	14,7	10,7	40,0
PCPR	5,2	11,3	28,9	24,7	9,3	10,3	10,3
PUP	3,1	13,5	28,1	20,8	18,8	9,4	6,3
ZUS	0,0	4,9	14,7	23,5	29,4	16,7	10,8
Policja/straż miejska	3,0	11,1	31,3	24,2	20,2	8,1	2,0
Zakłady opieki zdrowotnej	0,0	11,3	29,9	28,9	16,5	12,4	1,0
Komornicy	2,0	12,0	18,0	19,0	28,0	21,0	2,0
Kuratorzy sądowi	4,1	8,2	28,9	23,7	15,5	15,5	4,1
Organizacje pozarządowe	0,0	6,1	23,2	21,2	9,1	21,2	19,2
Firmy prywatne	1,0	6,0	19,0	12,0	14,0	48,0	1,0

Jak widzimy po rozkładzie ocen o braku współpracy, jest ona najmniej intensywna z Regionalnymi Ośrodkami Polityki Społecznej (w tym przypadku wyjątkowo dużo respondentów w ogóle nie odpowiedziało - 27,9%), a w dalszej kolejności z organizacjami pozarządowymi, ZUS-em, PCPR-em i PUP-em. Pierwszy przypadek dość łatwo wyjaśnić tym, że ROPS obejmuje całe województwo i w związku z tym jego współpraca z poszczególnymi OPS-ami w gminach nie znajduje raczej uzasadnienia. W związku z dużymi nadziejami na udział organizacji obywatelskich w pomocy społecznej niepokoi, że pod względem wskaźnika negatywnego wypadły najgorzej pomijając przypadek ROPS.

Sumując odsetki ocen z przedziału 6-4 dla wszystkich instytucji i porządkując otrzymane sumy od największej otrzymamy następujący ranking.

Tabela 2. Ranking instytucji według pozytywnych ocen współpracy

Instytucja	Suma 6-4	Miejsce w rankingu
PCPR	45,4	1
Policja/straż miejska	45,4	2
PUP	44,7	3
Kuratorzy sądowi	41,2	4
Zakłady opieki zdrowotnej	41,2	5
Komornicy	32	6
Organizacje pozarządowe	29,3	7
Firmy prywatne	26	8
ROPS	19,9	9
ZUS	19,6	10

Wyniki tej tabeli możemy interpretować tak, że najlepiej naszym pracownikom socjalnym współpracuje się z PCPR-ami oraz policją i/lub strażą miejską, co może nieco dziwić, gdyż te ostatnie nie należą do typowych służb społecznych. Powiatowy Urząd Pracy zajął kolejne miejsce, co cieszyć powinno tych, którzy liczą na dalsze zacieśnianie współpracy między tymi instytucjami. Kuratorzy sądowi i zakłady opieki zdrowotnej mają takie same wyniki i są następne w rankingu

Analogicznie możemy też zbudować ranking negatywny w oparciu o uporządkowane sumy odsetków odpowiedzi z ocenami 2-0.

Tabela 3. Ranking instytucji według negatywnych ocen współpracy

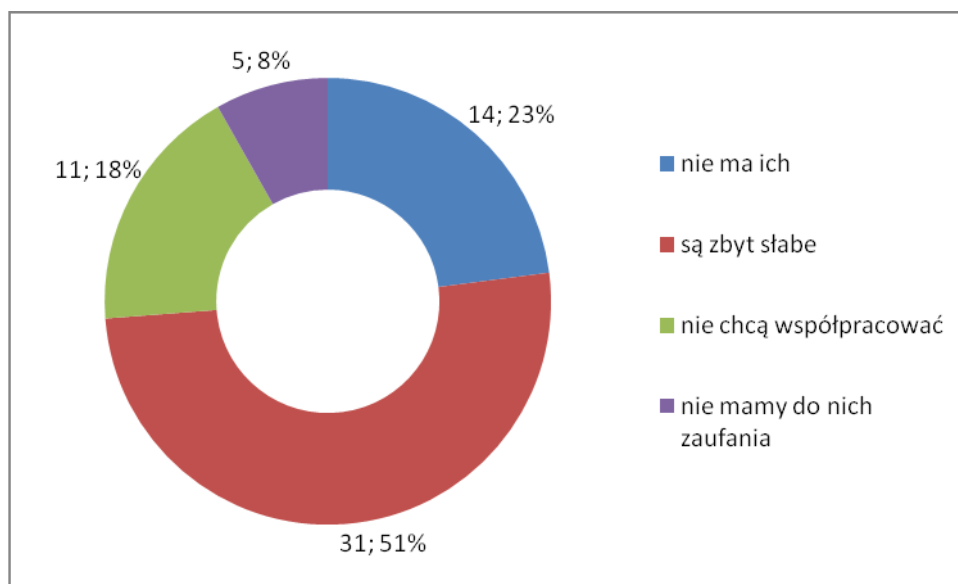
Instytucja	Suma 2-0	Ranking
ROPS	65,4	1
Firmy prywatne	63	2
ZUS	56,9	3
Komornicy	51	4
Organizacje pozarządowe	49,5	5
Kuratorzy sądowi	35,1	6
PUP	34,5	7
Policja/straż miejska	30,3	8
PCPR	29,9	9
Zakłady opieki zdrowotnej	29,9	10

W rankingu miernej lub braku współpracy przodują, poza ROPS-em, firmy prywatne, ZUS i komornicy, a ze względu na rolę ZUS w polityce społecznej można zapytać, dlaczego tak się dzieje. Separacja ubezpieczeń społecznych od pomocy społecznej ma bardzo długie tradycje i prawdopodobnie z tego względu współpraca na tej linii jest najslabsza jeżeli weźmiemy pod uwagę bardziej typowe instytucje polityki społecznej. Poza tym oddziały i inspektoraty ZUS nie pokrywają się z siecią gmin.

Dwa dodatkowe pytania dotyczyły współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jeżeli już ma miejsce polega ona na sporadycznych spotkaniach i wymianie informacji (54,9%) oraz na zleceniu udzielenia niektórych usług społecznych (35,2%). Regularne spotkania i realizację wspólnych przedsięwzięć deklarowało tylko 5,6% ankietowanych, podobnie mało (4,2%) wskazało na odpowiedź: kreowanie nowych rozwiązań i poszukiwanie innowacji. Odpowiedzi te wskazują na to, że jeżeli już mamy do czynienia ze współpracą OPS z organizacjami obywatelskimi jest ona płytka i głównie polega na wymianie informacji a w drugiej kolejności na zlecaniu zadań.

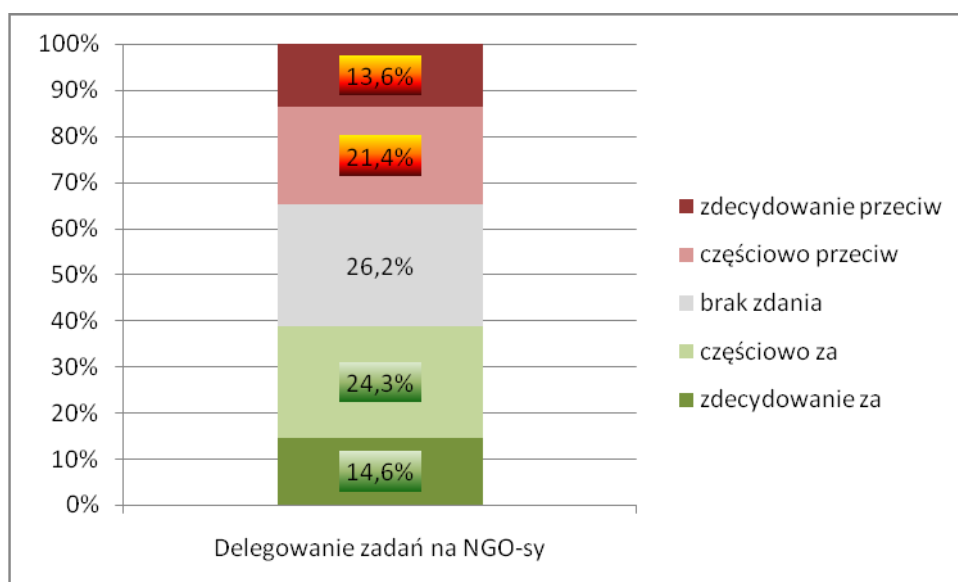
Wśród tych respondentów, których OPS-y nie współpracowały z NGO-sami 38% stwierdziło, że powodem tego był brak tych organizacji w gminie (23%) lub ich „zbyttnia słabość” (50,8%). Na niechęć organizacji do współpracy wskazało 18%, a na brak zaufania do nich ze strony OPS – 8,2%.

Wykres 17. Dlaczego nie ma współpracy z NGO-sami

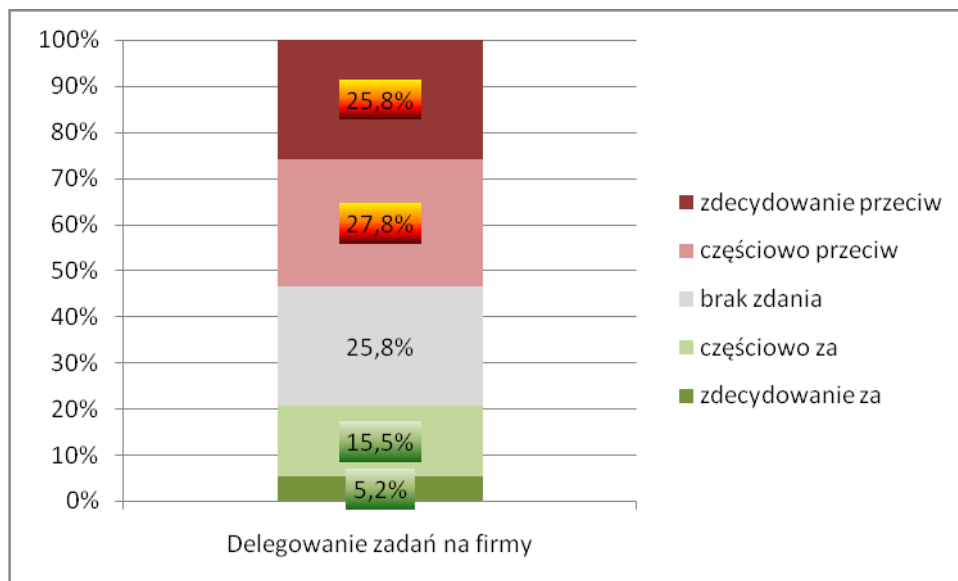


Przejdźmy teraz do opinii pracowników socjalnych na temat potrzeby delegowania zadań pomocy społecznej na organizacje pozarządowe i firmy prywatne. Zdecydowanie lub częściowo popierało pierwszy kierunek nieco ponad 38,9% naszych respondentów przy 35% opozycji, mniej zrozumienia znajduje zlecenie zadań rynkowi – popierało takie stanowisko 20,7%, a przeciwnych było 53,6%. W obu przypadkach mieliśmy duże odsetki niezdecydowanych, odpowiednio 26,2% i 25,8%.

Wykres 18. Opinie pracowników socjalnych w sprawie delegowania zadań pomocy społecznej na organizacje pozarządowe



Wykres 19. Opinie pracowników socjalnych w sprawie delegowania zadań pomocy społecznej na firmy prywatne



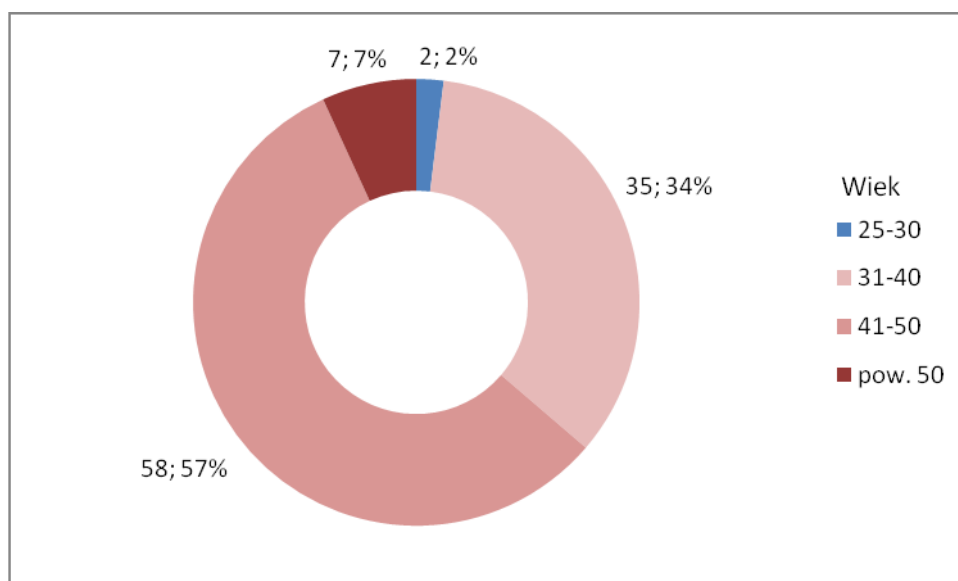
Tak wyraźną różnicę między poparciem dla delegowania zadań pomiędzy sektor społeczny i sektor prywatny można wyjaśniać m.in. tym, że w pomocy społecznej najlepiej rozwinęła się idea partnerstwa publiczno-społecznego. Ponadto pomoc społeczna wyrosła raczej z tradycji działalności dobroczynnej nie nastawionej na zysk, a więc etos w obu sferach jest podobny.

Na koniec części merytorycznej przeanalizujemy jeszcze dwa pytania. Pierwsze dwa dotyczyły konsultacji z pracownikami socjalnymi dokumentów z zakresu polityki społecznej oraz tego, czy pracownicy socjalni brali udział w badaniach naukowych, które miały na celu diagnozę problemów pomocy społecznej na szczeblu gminy. Odpowiedzi na oba pytania raczej nie nastroją optymistycznie. Wśród naszych respondentów żaden nie przyznał, że często brał udział w konsultacjach społecznych strategii, ustaw, rozporządzeń lub programów społecznych. **Odpowiedź „nigdy nikt nic z nami nie konsultował” wybrało aż 84,2% ankietowanych.** Można to interpretować jako niski poziom podmiotowości pracowników socjalnych, którzy muszą wykonywać płynące z góry przepisy i programy nie biorąc żadnego udziału w ich tworzeniu. Przedmiotowe traktowanie pracowników socjalnych przez administrację pomocy społecznej to kolejny czynnik przyczyniający się do wypalenia zawodowego. Nieco tylko mniejszy odsetek (71,6%) nie uczestniczył w żadnych badaniach naukowych mających na celu diagnozę potrzeb gminy. Oznacza to, że większość działań prowadzonych przez pomoc społeczną na szczeblu gminy raczej nie ma oparcia w badaniach naukowych z udziałem pracowników socjalnych.

Szkic do portretu pracownika socjalnego z województwa łódzkiego

W odpowiedziach na pytania metryczkowe znajdujemy podstawowe charakterystyki ankietowanych pracowników socjalnych. Są to w olbrzymiej większości kobiety w przedziale wieku 41-50 lat (56,9%). Feminizacja zawodu pracownika socjalnego może być wyjaśniana na kilka sposobów, ale jeżeli ocenimy ten fakt negatywnie, to należałoby pomyśleć nad strategią przyciągania do zawodu mężczyzn. Interesującym przedmiotem badania byłoby sprawdzenie, czy również na stanowiskach kierowników OPS mamy równie dużą dominację kobiet. Rozkład wiekowy naszych respondentów wyglądał następująco.

Wykres 15. Wiek respondentów



Niepokojący jest fakt niewielkiego odsetka pracowników socjalnych poniżej 30 roku życia, co może oznaczać, że zawód ten nie cieszy się wśród ludzi młodych popularnością. O ile oczywiście nie przyjmujemy, że na szkolenia wysyła się przede wszystkim starszych pracowników.

83,5% naszych respondentów miało wykształcenie pomaturalne w zakresie pracy socjalnej. Z licencjatem było nieco ponad 4%, a po studiach magisterskich nieco ponad 5%. W trakcie badania dokończało się 23,3%. Po powołaniu do życia kierunku kształcenia praca socjalna na poziomie licencyjnym i ewentualnym wprowadzeniu wymogu wykształcenia wyższego dla czynnych zawodowo pracowników socjalnych większość naszych respondentów będzie musiała uzupełnić swoją edukację.