



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



**RAPORT Z CZĘŚCI JAKOŚCIOWEJ BADANIA:
EFEKTYWNOŚĆ POMOCY
SPOŁECZNEJ W GMINACH
WIEJSKICH
W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM**

Katowice, 2014 r.



Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi uzupełnienie części 1 raportu z badania pn. „**Efektywność pomocy społecznej w gminach wiejskich**”, które przeprowadzone zostało przez firmę Eu-Consult na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, w ramach projektu systemowego 1.16 „**Koordinacja na rzecz aktywnej integracji**”.

Celem badania była identyfikacja czynników warunkujących skuteczność pomocy społecznej oraz barier, które utrudniają jej osiągnięcie.

Koncepcję badawczą, tj. pytania badawcze oraz narzędzie badawcze, opracowano w ramach cyklu spotkań przedstawicieli regionalnych ośrodków polityki społecznej z 13 województw, które odbyły się w pierwszej połowie 2014 roku.

W ramach realizacji badania poruszono następujące zagadnienia:

- sposoby zwiększania efektywności pomocy społecznej;
- przykłady skutecznych działań na rzecz przeciwdziałania problemom społecznym;
- przebieg procesu deinstytucjonalizacji pomocy społecznej;
- komunikacja OPS z władzami gminy;
- opracowanie i realizacja gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych;
- sposoby i metody wypracowywania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi;
- działalność LGD w gminach wiejskich;
- zaangażowanie lokalnych NGO w rozwiązywanie problemów społecznych w gminie;
- prowadzenie konsultacji społecznych dotyczących pomocy społecznej;
- ocena zasobów infrastruktury pomocy społecznej gminy i planowane inwestycje w tym obszarze;
- działania rekomendowane w celu zwiększanie efektywności pomocy społecznej.

Raport powstał w oparciu o analizę **10 indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI)**, które zostały przeprowadzone na przełomie listopada i grudnia br. z przedstawicielami władz samorządowych wybranych gmin wiejskich województwa śląskiego. Były to: Bobrowniki, Gaszowice, Jasienica, Jejkowice, Konopiska, Kozy, Psary, Ornontowice, Ożarówice oraz Świerklaniec.

Nadmienić należy, iż materiał badawczy zgromadzony przez firmę Eu-Consult był dość ubogi i budził zastrzeżenia, co wynikało z jednej strony ze słabej wiedzy przedstawicieli niektórych gmin na temat zagadnień związanych z pomocą społeczną, z drugiej zaś, z faktu, iż nie wszyscy moderatorzy byli odpowiednio przygotowani do realizacji badania.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analiza wyników badania

Zwiększanie efektywności pomocy społecznej

Niemal wszyscy przedstawiciele władz gmin wiejskich, którzy wzięli udział w badaniu uznali, iż do podniesienia efektywności pomocy społecznej może przyczynić się **zatrudnienie dodatkowych pracowników socjalnych** w gminnych ośrodkach pomocy społecznej.

„Zwiększenie liczby pracowników socjalnych jak najbardziej jest to wskazany kierunek działań.” (IDI_3)

„(...) poprzez zasoby kadrowe, czyli zwiększenie liczby pracowników do ustawowej liczby i mieliśmy taki przykład u nas w gminie, gdzie był taki wymóg i miało to miejsce.” (IDI_7)

Pomimo tego, iż reprezentanci dwóch gmin sygnalizowali, iż w ostatnim czasie zwiększono liczbę etatów w GOPS, to jednak ustawowego wymogu, zgodnie z którym OPS powinien zatrudniać pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy, w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 000 mieszkańców, nie udało się spełnić w jednej z badanych JST.

„czterech pracowników to jest stanowczo za mało w przeliczeniu na mieszkańców naszej gminy.” (IDI_1)

Nie wszyscy reprezentanci władz samorządowych zgodzili się z tezą, iż przyznanie dodatkowych etatów dla pracowników socjalnych doprowadzi do wzrostu efektywności pomocy społecznej. Zdaniem jednego z wójtów działanie to, bez transformacji systemu pomocy społecznej nic nie zmieni, bowiem pracownicy GOPS nie mają odpowiednich narzędzi, aby niwelować problemy, które występują w gminie, w związku z czym ich praca ograniczy się do wypełniania biurokratycznych procedur.

„Samo zwiększenie nie rozwiąże problemu, bo pracownik socjalny nie ma narzędzi. On pójdzie, wysłucha i raport z tego jest i najczęstsze skargi mieszkańców to jest to, że ten dostał, a mi nie chcą dać, bo 5 zł przekracza dochód. A oni mają wszystko, tylko nie mają tego w dokumentach. Zwiększenie liczby pracowników, nie rozwiązuje problemu. Oni są tylko do spraw papierowych.” (IDI_6)

Za kluczowe uznano również **zwiększenie wielkości środków finansowych** przeznaczanych z budżetu gminy na działalność OPS.

„Na pewno środki, bo ich jest wечно mało.” (IDI_8)

„Przede wszystkim działania finansowe.” (IDI_1)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wśród czynników mogących służyć zwiększaniu efektywności pomocy społecznej wskazywano także **poprawę infrastruktury pomocowej** tj. budowę dziennego domu pomocy, jadłodajni czy też świetlic środowiskowych.

„Gmina może zwiększyć skuteczność pomocy społecznej również poprzez poprawę infrastruktury społecznej.” (IDI_7)

Zdaniem jednego z samorządowców należy zadbać przede wszystkim o **przyciągnięcie nowych przedsiębiorców**, którzy zaoferują mieszkańcom miejsca pracy, co przyczyni się do zmniejszenia liczby klientów pomocy społecznej.

„Stwórzmy te warunki dla przedsiębiorczości, a oni wyciągną z tej biedy tych, którzy chcą.” (IDI_6)

„Gdyby byli przedsiębiorcy, którzy zatrudnią od 10 do 100 ludzi, to w okolicy problem społeczny jest zminimalizowany.” (IDI_6)

Jeden z wójtów szansy na zwiększanie efektywności pomocy społecznej upatruje w **realizacji programów wspierających osoby zagrożone wykluczeniem społecznym** np. osoby niepełnosprawne finansowanych z funduszy unijnych. Podkreśla jednak, iż gmina musi posiadać także swoje własne środki, których niestety z reguły brakuje.

„Żeby zwiększyć tę pomoc społeczną musimy się starać o udział w jak największej ilości programów, które np. pomagają niepełnosprawnym.” (IDI_3)

Skuteczne działania na rzecz przeciwdziałania problemom społecznym

Przedstawiciele władz samorządowych pytani o skuteczne sposoby przeciwdziałania problemom społecznym w ich gminach wskazywali na:

•Środowiskowe formy pracy z dziećmi:

„Szereg jest takich działań, które powodują, że aktywizacja pewnych grup społecznych, w tym dzieci i młodzieży pochodzących z rodzin patologicznych doprowadzają do tego, że są one w zorganizowanych grupach, zajęciach środowiskowych gdzie ta młodzież jest tak jakby izolowana od występujących w rodzinie problemów, co w konsekwencji prowadzi do tego, żeby widziały perspektywę na lepsze funkcjonowanie bez obciążeń, które spotykają ich w ich życiu codziennym” (IDI_2)

•Szkolenia, kursy, doradztwo zawodowe i pomoc w poszukiwaniu pracy dla osób bezrobotnych:

„Aktywizowanie ich poprzez różnie wspomaganie np. w szukaniu pracy, kierowanie do tych miejsc pracy i pracodawców, szkolenia i kursy, co robimy też poprzez projekt unijny „Szansa na lepszą przyszłość”,



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



umożliwiamy im przekwalifikowanie się i zdobycie nowych umiejętności.”
(IDI_1)

„OPS regularnie prowadzą takie szkolenia, kursy z programu Kapitał Ludzki, także w tym roku były prowadzone takie szkolenia.” (IDI_9)

•Współpracę z Bankiem Gospodarki Żywnościowej w celu zbiórki żywności dla osób najuboższych:

„Nawiązaliśmy współpracę na zasadzie porozumienia z bankiem żywności z oddziałem w Częstochowie.” (IDI_7)

•Udzielanie bezpłatnych porad prawnych:

„Oczywiście podejmujemy jeszcze działania związane z pomocą prawną dla osób korzystających z pomocy społecznej, uruchomiliśmy punkt pomocy prawnej, gdzie osoby korzystające z ośrodka pomocy społecznej mogą korzystać z bezpłatnych porad prawnych.” (IDI_7)

•Powołanie zespołu interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy:

„Oczywiście w ramach gminy działa zespół interdyscyplinarny, który zajmuje się rozwiązywaniem problemów przemocy, tzn. zakładaniem grup roboczych, Niebieskich Kart, badaniem spraw związanych z przemocą.”
(IDI_7)

•Grupę wsparcia dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin:

„Na terenie gminy mamy taką grupę wsparcia, która obejmuje prace z osobami niepełnosprawnymi. Grupa zrzesza rodziny z naszej gminy, które mają dzieci lub osoby dorosłe z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Te osoby spotykają się na terenie ośrodka pomocy społecznej, mogą korzystać z porad tego ośrodka. Są spotkania z psychologiem, są wspólne wycieczki, wspólne wyjazdy.” (IDI_5)

•Prace społecznie użyteczne:

„Prowadzimy również prace społeczno-użyteczne, które są częściowo finansowane ze środków funduszu pracy. To są osoby bezrobotne z terenu naszej gminy i one wykonują prace społeczno-użyteczne pod nadzorem pracowników.” (IDI_5)

• Zakładanie spółdzielni socjalnych:

„Jest świetna rzecz – program, w którym nasza gmina też ma udział, mianowicie tworzenie spółdzielni socjalnych. To jest dla osób bezrobotnych po to, żeby ich z powrotem na rynek pracy wrócić, żeby mogli zacząć znowu aktywne życie zawodowe.” (IDI_3)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



- **Kartę Dużej Rodziny:**

„Jest karta dużych rodzin tam, gdzie jest wsparcie dla rodzin, które mają troje i więcej niż troje dzieci. Mają różne ulgi, np. do galerii, placówek sportowych, parków narodowych. Po prostu tak, żeby mogły tak samo te dzieci z uboższych rodzin korzystać z tych takich kulturalno-sportowych różnych placówek.” (IDI_3)

Proces deinstytucjonalizacji pomocy społecznej w perspektywie finansowej na lata 2014-2020

Zgodnie z ogólnoeuropejskimi wytycznymi deinstytucjonalizacja to proces „*rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności (również profilaktycznych), które mają wyeliminować konieczność opieki instytucjonalnej*”¹. Definicję tę można uznać za nieściłą, bowiem instytucje takie jak DPS-y czy domy dziecka działają w społecznościach lokalnych i to w nich świadczą swoje usługi. W związku z powyższym, zasadniejsze wydaje się rozumienie tego terminu jako procesu, w ramach którego świadczenie usług opiekuńczych na rzecz osób niesamodzielnych przechodzi od instytucji (administracji publicznej) do podmiotów III sektora oraz grup nieformalnych między innymi rodzinnymi, koleżeńskimi i sąsiedzkimi, wspomaganymi przez profesjonalistów:

- pielęgniarki środowiskowe;
- asystentów osób starszych i niepełnosprawnych;
- asystentów rodzin.

We wspomnianych wytycznych wskazano 4 grupy użytkowników, których dotyczy ten proces, a są to:

- dzieci, w tym dzieci niepełnosprawne;
- osoby niepełnosprawne;
- osoby dotknięte zaburzeniami psychicznymi, oraz
- osoby starsze.

W zaleceniach Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie praw dzieci oraz usług socjalnych przyjaznych dzieciom i rodzinom wzywa się państwa członkowskie do opracowania „*programów deinstytucjonalizacji (...) połączonych z wysiłkami zmierzającymi do rozwoju usług rodzinnych i środowiskowych, zwłaszcza dla dzieci poniżej trzeciego roku życia oraz dzieci niepełnosprawnych*”². W przypadku tej grupy beneficjentów można mówić o dwóch metodach świadczenia pomocy, uzależnionych od sytuacji rodzinnej dziecka. W odniesieniu do rodzin nie radzących sobie w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, a także rodziców dzieci niepełnosprawnych udzielane wsparcie ma obejmować pomoc specjalistów: asystenta rodziny, psychologa, czy też pedagoga, a także pomoc finansową oraz rzeczową. W sytuacji, gdy rodzice dziecka nie żyją, bądź też nie są w stanie sprawować nad nim opieki ma ono trafić do rodziny adopcyjnej lub zastępczej, a tylko w ostateczności do domu dziecka.

¹ *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności,*

<http://ocwip.pl/images/files/og%C3%B3lnoeuropejskie%20wytyczne%20deinstytucjonalizacji.pdf>

² CM/Rec2011(12)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Warto wspomnieć, iż w przypadku opieki nad dziećmi do lat 3 sprawowanej przez rodziny, w których nie występują żadne dysfunkcje, obserwowana jest tendencja odwrotna, bowiem matki zachęca się do tego, aby jak najszybciej wróciły na rynek pracy, a dzieci oddawały pod opiekę przedszkoli, żłobków czy klubików dziecięcych. Łączeniu ról rodzicielskich i zawodowych mają służyć także elastyczne formy zatrudnienia takie jak: praca w niepełnym wymiarze czasu, praca zdalna itp., jednak nie są one tak powszechne.

Ważnym argumentem przemawiającym na rzecz ograniczenia opieki instytucjonalnej nad dziećmi jest fakt, iż pobyt w instytucji, zwłaszcza we wczesnym okresie życia, ma szkodliwy wpływ na ich rozwój oraz zwiększa prawdopodobieństwo występowania trudności behawioralnych, społecznych i intelektualnych w późniejszych latach życia. Więzy, która wytworzona zostaje między matką a dzieckiem w pierwszych 3 latach jego życia ma kluczowe znaczenie dla jego przyszłych relacji z innymi ludźmi. W opinii psychologów i pedagogów jej zaburzenia mogą prowadzić do stanów lękowych, niskiego poczucia własnej wartości, agresji, a nawet zachowań patologicznych.

Jednym z dokumentów wzywających do poszanowania prawa osób niepełnosprawnych do życia w społeczeństwie jest Konwencja ONZ. Zgodnie z jej zapisami państwo powinno zapewnić im „szeroki zakres usług wspierających świadczonych w domu lub placówkach zapewniających zakwaterowanie oraz do innych usług wspierających, świadczonych w społeczności lokalnej, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączania w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej”³.

WHO argumentuje zasadność przeprowadzenia procesu deinstytucjonalizacji tym, iż opieka świadczona poza zakładami daje lepsze efekty pod względem jakości życia jej beneficjentów, cechuje się większym poszanowaniem dla praw człowieka oraz jest bardziej opłacalna⁴.

Ostatnią grupę biorców pomocy, której ma dotyczyć proces deinstytucjonalizacji stanowią osoby starsze. W tym przypadku transformacja systemu opieki na model środowiskowy ma ograniczyć liczbę osób trafiających do domów pomocy społecznej, co ma przyczynić się do poprawy jakości życia seniorów, a także umożliwić im partycypację społeczną.

Warto nadmienić, iż na koniec 2013 roku w naszym regionie działały 94 domy pomocy społecznej. Na umieszczenie w tych placówkach oczekiwało 1980 osób⁵. Przyjęcia nowych pensjonariuszy do DPS nie odbywały się nie tylko z powodu braku wolnych miejsc, ale także ze względu na inne bariery m.in. wysokie koszty pobytu, które w znacznym stopniu obciążają budżety gmin.

Poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie świadczenia opieki nad osobami starszymi staje się niezwykle istotne przede wszystkim ze względu na starzenie się społeczeństwa. Jak wynika z prognoz ludności do 2050 roku osoby starsze będą stanowiły 32,7% mieszkańców Polski⁶. Wziąwszy pod uwagę fakt, iż w chwili obecnej, przy znacznie mniejszej liczbie

³ Artykuł 7 Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych.

⁴ WHO za: *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności.*

⁵ *Ocena zasobów pomocy społecznej. Województwo śląskie 2014*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego.

⁶ *Prognoza ludności na lata 2014-2050*, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/prognoza-ludnosci/prognoza-ludnosci-na-lata-2014-2050-opracowana-2014-r-1,5.html>



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



seniorów wymagających opieki, gminy nie mają wystarczających środków na opłacenie ich pobytu w domach pomocy społecznej, konieczne jest wypracowanie nowych rozwiązań, wśród których wymienia się właśnie deinstytucjonalizację pomocy społecznej. Należy jednak zaznaczyć, iż zakładane w ramach tego procesu przejęcie opieki nad seniorami przez grupy nieformalne, w tym przede wszystkim przez rodzinę, może być ograniczone między innymi z uwagi na wydłużenie wieku emerytalnego oraz wysokie alternatywne koszty zapewnienia opieki w miejscu zamieszkania np. opłacenie usług pielęgniarek środowiskowych.

Pojęcie deinstytucjonalizacji pomocy społecznej jest terminem stosunkowo młodym i niemal nieznanym szerszej opinii społecznej. Potwierdzają to przeprowadzone wywiady, które wykazały, iż nie wszyscy władarze gmin wiejskich posiadają wiedzę na temat tego, na czym polega ten proces, i w jaki sposób przebiega on w zarządzanej przez nich gminie.

„Nie wiem...Opieka społeczna się tym zajmuje.” (IDI_4)

Dwóch badanych stwierdziło, iż w ramach procesu deinstytucjonalizacji pomocy społecznej oferowane jest wsparcie związane z opieką nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi udzielane przez pielęgniarki środowiskowe, a w jednej z gmin także pomoc osobom, które nie radzą sobie w sprawach opiekuńczo-wychowawczych świadczona przez asystenta rodziny.

„W ramach tego działania mamy wsparcie związane z opieką osób starszych, niepełnosprawnych. To są takie działania środowiskowe, osoba zatrudniona na podstawie umowy zlecenia, przychodzi środowiskowa pielęgniarka do osób i im pomaga, robi zakupy, opiekuje się.” (IDI_7)

„Przede wszystkim poprzez usługi opiekuńcze (...) Wiadomo, że taka osoba jest leżąca i nie ma pomocy w rodzinie, to w niektórych przypadkach jest taka konieczność, jednakże takie osoby, które mogą jeszcze funkcjonować w środowisku przy wsparciu opiekunek środowiskowych - są one obiektami naszych starań. Tak samo asystent rodziny, pozwala nam uniknąć faktu umieszczenia dzieci w rodzinie zastępczej bądź domu dziecka.” (IDI_10)

Jedna z uczestniczek badania stwierdziła, iż w zarządzanej przez nią gminie nie są podejmowane działania mające na celu deinstytucjonalizację pomocy społecznej. Inna z kolei skupiła się na utworzeniu Uniwersytetu III Wieku, który można uznać raczej za wsparcie tego procesu niż za jego bezpośredni przejaw.

Komunikacja OPS z władzami gminy

Uczestnicy badania niemal zgodnie orzekli, iż kierownicy ośrodków pomocy społecznej kontaktują się z władzami gminy w przypadku występowania różnorodnych problemów takich jak potrzeby zwiększenia liczby etatów, przyznania dodatkowych środków finansowych, problemów lokalowych czy też skarg na pracowników OPS.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



„Kierownik zgłasza... wiadomo zadania są coraz obszerniejsze, a nie ma na to środków przede wszystkim, i zgłaszają do budżetu o zapotrzebowanie środków na ten cel.” (IDI_4)

„(...) Sprawy związane z koniecznością osoby dodatkowej, czyli pracownika socjalnego, zwiększania środków finansowych, czy też np. wpływają skargi, rzadko, ale zdarzają się, na pracowników, i w tym momencie kierownik jednostki zgłasza ten problem, wyjaśnia w oparciu o procedury obowiązujące zarówno tu w urzędzie, jak i tam w jednostkach.” (IDI_7)

Przedstawiciele ośrodków pomocy społecznej komunikują się z wójtami ze zróżnicowaną częstotliwością.

„Nie ma praktycznie dnia, żeby pani kierownik nie rozmawiała w tej sprawie z wójtem.” (IDI_9)

„Na bieżąco są prowadzone rozmowy... to jest stały kontakt. Nie, może u nas to nie występuje na takich sformalizowanych spotkaniach cotygodniowych czy comiesięcznych. Jest problem czy potrzeba zauważenia i przedyskutowania danego problemu, wtedy jest spotkanie i rozmowa.” (IDI_8)

„Zdarzają się raz na pół roku.” (IDI_7)

„Oczywiście kierownik GOPS niejednokrotnie zgłasza problemy wynikające z zadań realizowanych przez gminę w zakresie pomocy społecznej. Głównie w dokumencie który przedstawia radzie raz do roku tj. sprawozdanie z działalności OPS.” (IDI_2)

Wójtowie gmin deklarują, iż w miarę możliwości starają się rozwiązywać problemy zgłaszane przez kierowników GOPS.

„Staramy się rozwiązywać, np. jeżeli chodzi o zatrudnienie pracownika socjalnego są po prostu środki przekazywane na zatrudnienie tego pracownika i kierownik w ramach swoich działań taką osobę zatrudnia, natomiast środki są zwiększane w budżecie.” (IDI_7)

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych

Tylko jedna spośród 10 gmin, których przedstawiciele wzięli udział w badaniu nie posiada aktualnie strategii rozwiązywania problemów społecznych.

„Aktualnie takiego dokumentu nie ma, bo obowiązujący dokument, który istniał powstał w 2009 r. i funkcjonowanie tej strategii skończyło się na 2013 roku także jesteśmy w trakcie przygotowywania kolejnej strategii



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



rozwiązywania problemów no i myślę, że może nie w tym roku, ale w roku następnym taka strategia zostanie przedstawiona przez GOPS, a uchwalona przez radę gminy.” (IDI_7)

W większości gmin strategie opracowywane są przez pracowników ośrodków pomocy społecznej, którzy niekiedy wspomagani są przez zespoły interdyscyplinarne składające się z przedstawicieli oświaty, policji oraz służby zdrowia.

„Głównym koordynującym całość dokumentu był kierownik OPS, oczywiście chcąc zdiagnozować wszystkie potrzeby zawarte w strategii niezbędna jest współpraca z różnymi instytucjami działającym na płaszczyźnie społecznej, z takimi instytucjami jak policja, powiatowe centrum pomocy rodzinie, oświata, sfera zdrowia, z wszystkimi instytucjami było to uzgadniane i te wszystkie kierunki zostały wytyczone w strategii.” (IDI_2)

W dwóch przypadkach dokumenty te zostały stworzone przez firmy zewnętrzne.

„Strategię opracowała firma zewnętrzna z Częstochowy.” (IDI_4)

Czas, który poświęcono na przygotowanie obowiązujących strategii rozwiązywania problemów społecznych przedstawiciele gmin szacują na pół do półtora roku.

Samorządowcy niemal zgodnie deklarują, iż działania przewidziane w tych dokumentach są realizowane, jednak niektórzy z nich zauważają, iż osiągnięcie wszystkich celów nie jest możliwe i rzeczywistość często weryfikuje zawarte w nich założenia.

„Zadania są jak najbardziej realizowane, ale jak w każdej strategii życie weryfikuje dokument i nie wszystkie zadania mogą być zrealizowane. Tak się składa, że jestem w zespole pracującym nad aktualizacją strategii, chcemy sprawdzić co nam się nie udało zrobić w tej starej strategii i od tego zacząć opracowywanie tej nowej.” (IDI_2)

„Na pewno nie aż takie działania, ale na pewno na część działań tak, bo po to jest to uchwalone, żeby była realizowana.” (IDI_7)

Jeden z wójtów stwierdził, iż strategia została stworzona w jego gminie jedynie po to, aby spełnić wymogi dotyczące pozyskania funduszy europejskich, nie uważa on jednak, aby zawarte w niej założenia były możliwe do realizacji. Ponadto sądzi on, iż dokument ten usztywnia działania.

„W Polsce się nie da mieć strategii i ją realizować. Tu trzeba być bardzo elastycznym, szybko reagować, wbrew zapisom, które masz. Ogranicza ta strategia. Czemu pewne dokumenty stworzyłem? Bo byłem do tego przymuszony. Jakieś plany odnowy, chcesz unijne pieniądze, masz mieć teczkę dokumentów. Wszystko stworzymy, jeśli miliony mamy za to dostać.” (IDI_6)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Metody wypracowywania programów współpracy z NGO

Rozmówcy sygnalizowali problem niewielkiej liczby organizacji pozarządowych działających na terenie ich gmin.

„My w sumie jakichś dużych organizacji i wielości tych organizacji w gminie nie posiadamy, to są w sumie trzy stowarzyszenia i jakieś grupy nieformalne, zrzeszają różne osoby.” (IDI_9)

Bądź też całkowity brak takich podmiotów:

„Nie ma u nas organizacji pożytku publicznego.” (IDI_5)

Wójtowie raczej nie orientowali się, w jaki sposób wypracowywane są programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Tylko trzech z nich zadeklarowało, iż metodą taką są konsultacje programów współpracy, do których NGOsy mogą wnosić uwagi.

„Przede wszystkim tutaj są konsultacje z organizacjami pozarządowymi. W momencie, kiedy jest taki program współpracy z organizacjami pozarządowymi uchwalany jest co roku, w tym momencie on podlega konsultacjom i tutaj organizacje pozarządowe mogą zgłaszać uwagi, do tego programu, do metod zawartych w tym programie odnośnie współpracy.” (IDI_7)

„My na bieżąco spotykamy się z tymi organizacjami i raz, wskazują to, co widzą, jakie potrzeby, drugie, my mówimy jakie mamy możliwości jako urząd gminy.” (IDI_3)

Jeden z wójtów stwierdził, iż jego gmina nie współpracuje z NGO.

„Raczej nie ma żadnej współpracy, bo każdy ma swój taki obszar działania, więc nie za bardzo.” (IDI_4)

Działalność NGO w zakresie rozwiązywania problemów społecznych

Uczestnicy badania deklarowali, iż organizacje pozarządowe działające na terenie ich gminy włączają się w **organizację imprez środowiskowych, festynów, a także w zbiórki żywności.**

„No tak jak mówię, włączają się w te wszystkie środowiskowe imprezy.” (IDI_9)

„No to Caritas tutaj też robi zbiórkę niezależnie od nas i też współpracujemy z nimi, bo oni jak nazbierają jakąś żywność to nam przekazują i my tym najbardziej potrzebującym wydajemy tą żywność.” (IDI_1)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Ponadto niektóre NGOsy oferują **stypendia dla uczniów** pochodzących z ubogich rodzin:

„Tutaj podałam już przykład działania fundacji Kai Mireckiej, która w ramach swojego działania corocznie ogłasza nabór na stypendia dla uczniów i studentów, biednych.” (IDI_7)

a inne podejmują **działania na rzecz osób niepełnosprawnych**, które mają na celu ich wspieranie, zachęcanie do rozwijania zdolności manualnych oraz do aktywności fizycznej, a także aktywizację zawodową:

„Prometeusz zajmuje się wsparciem osób niepełnosprawnych oraz propagowaniem działalności osób niepełnosprawnych w środowisku lokalnym. Z tych zajęć w świetlicy powstają „małe cuda” w materii plastycznej, między innymi ozdoby choinkowe i szkatułki.” (IDI_10)

„Na przykład mamy takie stowarzyszenie przyjaciół Integracja i w ramach tego stowarzyszenia jest prowadzony projekt, wsparcie osób niepełnosprawnych ruchowo na rynku pracy, czyli razem działamy, żeby stworzyć lepsze warunki dla tych osób, które są w domu, siedzą, czują się niepotrzebne, żeby ich jakoś wyprowadzić na świat, pomóc im, bo najważniejsza to jednak jest pomoc jeśli chodzi o pracę, żeby raz, człowiek miał jakieś źródło dochodu, mógł żyć, a drugie, żeby nie czuł się taki odtrącony.” (IDI 3)

Lokalne grupy działania

Przedstawiciele czterech JST zadeklarowali, iż na terenie ich gmin funkcjonują lokalne grupy działania (LGD). Dwóch z nich stwierdziło jednak, iż nie podejmują one działań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych.

„Nasza gmina należy do jednej lokalnej grupy działania. Nazywa się ona: "Brynica nie granica" (...) Niestety grupa ta nieszczególnie kieruje swoją pomoc do pomocy społecznej. Są to raczej działania, które mają na celu rozwój infrastruktury na terenach gmin.” (IDI_5)

„Nasza gmina jest członkiem dwóch grup: Lokalna Grupa Działania Bielska i Rybarska. Ani jedna ani druga wprost nie zajmuje się działaniem na rzecz pomocy społecznej, ale pośrednio.” (IDI_2)

Działania na rzecz rozwiązywania problemów społecznych podejmowane przez LGD funkcjonującą na terenie jednej z gmin koncentrują się na pozyskiwaniu funduszy, które przeznaczane są na aktywizację zawodową osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym:

„Jeżeli chodzi o działania tej lokalnej grupy działania, to przede wszystkim tutaj jest występowanie do przedsiębiorców działających na terenie gminy



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



z możliwością pozyskania środków finansowych w ramach projektu. Są to nieduże środki, ale te, które mogą pomóc w aktywizacji zawodowej osób wykluczonych 50+ np., są takie działania, które mają wspierać rodziny wielodzietne, tutaj staramy się współdziałać z tą lokalną grupą działania przez umieszczanie informacji na naszych stronach internetowych, informacji przekazywanych przez tą grupę działania i możliwości pozyskania przez przedsiębiorców środków, możliwości starania się o dofinansowanie.” (IDI_7)

Konsultacje społeczne w zakresie pomocy społecznej

W dwóch spośród badanych gmin nie są prowadzone konsultacje społeczne w zakresie pomocy społecznej. Fakt ten jeden z wójtów tłumaczył brakiem zainteresowania tą formą partycypacji.

W pozostałych gminach konsultacje przebiegają na rozmaite sposoby:

- **Projekty uchwał umieszczane są w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy ogłoszeń w urzędzie:**

„Przede wszystkim jest projekt uchwały, który wypływa z danej jednostki merytorycznej czyli tutaj akurat z GOPS-u. Jest umieszczany na stronie BIP-u. Również jest na tablicy ogłoszeń. Na tej zasadzie zastrzeżenia, uwagi mieszkańcy mogą zgłaszać.” (IDI_8)

- **Organizowane są spotkania z mieszkańcami:**

„Konsultacje te mają różną formę, spotkania na które zaprasza OPS. Spotkanie takie robi się w danym sołectwie. Wywiesza się plakat i mieszkańcy mogą przyjść.” (IDI_5)

- **Odpowiednim instytucjom przekazywane są projekty uchwał z prośbą o ustosunkowanie się do nich:**

„Wszystkie te uchwały, które mają być podjęte przez radę, a dotyczą tej sfery życia, wcześniej muszą być konsultowane z tymi instytucjami, które mają w swoich statusowych działaniach coś, co dotyczy opieki społecznej. Dostają projekt, mają się do tego ustosunkować.” (IDI_2)

- **Konsultacje odbywają się internetowo:**

„My mamy tylko konsultacje uchwał, które muszą być. To są konsultacje internetowe.” (IDI_4)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Zasoby infrastruktury pomocy społecznej

Przedstawiciele trzech gmin ocenili posiadane zasoby infrastruktury pomocowej jako wystarczające:

„Jest wystarczająca na chwilę obecną.” (IDI_8)

Jeden z nich podkreślił, iż OPS mieści się w wyremontowanym budynku, w którym są dobre warunki do pracy. W obiekcie tym znajduje się także świetlica integracyjna oraz „wioska internetowa”, w której mieszkańcy mogą korzystać z dostępu do sieci. Ponadto gmina dysponuje odnowionymi mieszkaniami socjalnymi.

„Wydaje nam się że tak, ponieważ sam OPS mieści się w wyremontowanym budynku po starym urzędzie gminy. Jest tam dosyć dużo pomieszczeń. Panie mają warunki do pracy. (...) Niedawno, bo przed dwoma laty, oddaliśmy mieszkania socjalne. Dysponujemy takimi mieszkaniami. Wszystkie one oprócz jednego pozostają zamieszkane przez klientów OPS.” (IDI_5)

Przedstawiciele pozostałych JST stwierdzili, iż zasoby infrastruktury pomocy społecznej w ich gminach nie są wystarczające. Wskazywano między innymi na potrzebę wybudowania nowych przedszkoli, dziennego domu pomocy, noclegowni oraz jadłodajni.

„Nie są wystarczające. Zdecydowanie tutaj brakuje nam takiej infrastruktury, jak jadłodajnie, chociażby dzienny dom opieki społecznej, czy typowe świetlice środowiskowe.” (IDI_7)

„Przydałby się może jakiś dzienny dom pomocy osobom starszym, żeby się spotykali.” (IDI_1)

„Znaczy brakuje nam na przykład noclegowni. Korzystamy z noclegowni tutaj właśnie, które staną w Tarnowskich Górach.” (IDI_7)

Ponadto sygnalizowano również konieczność usunięcia barier architektonicznych, które utrudniają osobom niepełnosprawnym oraz matkom z dziećmi korzystanie z budynku GOPS, a także poprawy warunków lokalowych, tak aby pracownicy socjalni mogli spotykać się z klientami pomocy społecznej w komfortowych warunkach.

„Tych barier nie ma zlikwidowanych dla niepełnosprawnych.” (IDI_1)

„No jest to taka delikatna materia, że jednak należałoby zadbać o komfort takiego osobistego kontaktu z pracownikiem socjalnym, a nie w miejscu gdzie ileś tam osób przebywa.” (IDI_2)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Inwestycje w obszarze zwiększania infrastruktury pomocowej

Reprezentant jednej z JST zadeklarował, iż w najbliższym czasie planowane są inwestycje w obszarze rozbudowy infrastruktury pomocy społecznej.

„W tej chwili jest budowany nowy budynek przedszkola, tam przewidziane są także nowe pomieszczenia dla ośrodka pomocy społecznej z zapleczem takim magazynowym, więc tak.” (IDI_9)

W pozostałych jednostkach, w których dostrzeżone zostały braki w infrastrukturze pomocowej póki co nie są planowane żadne inwestycje w tym obszarze, głównie ze względu na to, iż gminy nie mają na nie środków finansowych.

Rekomendacje dotyczące zwiększania efektywności pomocy społecznej

Niemal wszyscy badani uznali, iż w celu podniesienia efektywności pomocy społecznej w pierwszej kolejności należałoby **zwiększyć liczbę pracowników socjalnych** zatrudnionych w ośrodkach pomocy społecznej. Deficyty kadrowe związane są zarówno ze wzrostem liczby klientów pomocy społecznej, jak i delegowaniem do OPS nowych zadań, których realizacja, przy aktualnych zasobach kadrowych, jest bardzo utrudniona a czasami wręcz niemożliwa.

„Najważniejsza na pewno byłaby kwestia zasilenia OPS w pracowników socjalnych nowych, ponieważ liczba klientów ośrodka stale rośnie” (IDI_2)

Konieczne jest również **zwiększenie budżetu OPS**.

„Wsparcie finansowe jest przede wszystkim, bo jeżeli nie ma pieniędzy to się nic nie zrobi.” (IDI_8)

Istotne jest także **otwarcie się władz gminy na potrzeby mieszkańców i prowadzenie dialogu**, który ma służyć zmianie podejścia klientów pomocy społecznej do urzędników.

„Takie otwarcie się na te problemy. Duża komunikacja w dwie strony, żeby była. Żebyśmy się jako urzędnicy nie odgradzali, a ludzie nas nie postrzegali jako niedostępnych, bo wiadomo, że urzędnik musi się przebić przez ten gąszcz przepisów, żeby cokolwiek pomóc. Natomiast z drugiej strony ta wiedza jest taka, że jak urzędnik się uparł i nie chce dać.” (IDI_8)

W celu podnoszenia efektywności pomocy społecznej należałoby również **rozbudować infrastrukturę pomocową**.

„Na pewno marzyłoby się nam stworzenie, wybudowanie miejsca na dom dziennej opieki dla np. niepełnosprawnych, żeby odciążyć tych opiekunów, krewnych, którzy bieżąco świadczą opiekę nad tymi osobami.” (IDI_2)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



„Najważniejsze byłyby stworzenie dziennego domu pomocy dla osób starszych.” (IDI_10)

Wskazywano także na **konieczność przyciągania nowych inwestorów**, którzy stworzą miejsca pracy dla mieszkańców danej gminy, co ma doprowadzić do aktywizacji osób korzystających z pomocy społecznej.

„Tutaj chcielibyśmy przede wszystkim zwiększyć liczbę miejsc pracy poprzez przyciągnięcie potencjalnych inwestorów i zachęcenie ich do zatrudniania właśnie osób, które czasowo są bezrobotne lub też trwale bezrobotne.” (IDI_7)

Do zwiększenia efektywności OPS zdaniem jednego z badanych przysłużyć się może **rozwinięcie współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi oraz przedsiębiorstwami**.

Wskazano również na **konieczność ograniczenia procedur biurokratycznych**.

„Ograniczenie biurokracji, jest za dużo papierów, sprawozdań.” (IDI_6)



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Wnioski

Przedstawiciele władz samorządowych, którzy wzięli udział w badaniu prezentowali bardzo zróżnicowany poziom wiedzy na temat zagadnień związanych z pomocą społeczną. Niektórzy z nich nie orientowali się w sprawach mieszczących się w obszarze działalności gminnych ośrodków pomocy społecznej, toteż udzielone przez nich odpowiedzi nie pozwoliły na pogłębienie analizy problematyki, która była przedmiotem niniejszego badania.

W opinii większości samorządowców czynnikiem, który może przyczynić się do wzrostu efektywności pomocy społecznej jest zatrudnienie dodatkowych pracowników socjalnych. Za nieodzowne uznano także zwiększenie środków finansowych przeznaczanych na działalność GOPS oraz rozbudowę infrastruktury pomocowej. Niestety nie wszystkie gminy, w których zdiagnozowano deficyty w tych obszarach, mają na to fundusze.

Warto nadmienić, iż czynnik, który zdaniem kadry zarządzającej OPS w największym stopniu może przyczynić się do zwiększenia efektywności społecznej, a mianowicie ujednoczenie przepisów prawnych dotyczących pomocy społecznej, nie został wskazany przez żadnego z wójtów.

Wśród skutecznych działań na rzecz przeciwdziałania problemom społecznym, które podejmowane są w gminach wiejskich, uczestnicy wywiadów wymieniali najczęściej kursy, szkolenia i warsztaty mające na celu aktywizację zawodową osób bezrobotnych, a także środowiskowe formy pracy z dziećmi.

Jak wynika z analizy zgromadzonego materiału badawczego działania zmierzające ku deinstytucjonalizacji pomocy społecznej podejmowane są w 2 z 10 gmin, których przedstawiciele wzięli udział w badaniu. Wsparcie dla osób wymagających opieki oraz ich rodzin świadczone jest przez pielęgniarki środowiskowe zatrudniane przez urzędy gminy, a także przez asystenta rodziny.

W 9 z 10 badanych gmin opracowano strategię rozwiązywania problemów społecznych na 2014 rok. Większość z nich została przygotowana przez pracowników GOPS, przy zaangażowaniu zespołów interdyscyplinarnych składających się z przedstawicieli szkolnictwa, policji oraz służby zdrowia. W dwóch JST dokument ten został stworzony przez firmę zewnętrzną.

Włodarze gmin wiejskich sygnalizowali, iż na terenie ich jednostek działa niewielka liczba organizacji pozarządowych. Większość z nich deklarowała jednak, iż samorząd współpracuje z tymi podmiotami między innymi przy organizacji imprez okolicznościowych, festynów, a także przy zbiórkach żywności dla najuboższych.

Uczestnicy badania zapewniali, iż gmina stwarza swoim mieszkańcom możliwość wpływania na kształt projektów uchwał dotyczących pomocy społecznej. Mogą oni bowiem brać udział w konsultacjach społecznych i zgłaszać swoje uwagi do tych dokumentów, jednak tylko nieliczni korzystają z tej sposobności.

Opracowanie: Obserwatorium Integracji Społecznej Województwa Śląskiego
Katowice, dnia 22.12.2014 r.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



ROPS
Regionalny Ośrodek
Polityki Społecznej
Województwa Śląskiego



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

