



**KAPITAŁ LUDZKI**  
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO  
KUJAWSKO-POMORSKIE



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI  
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Badanie ewaluacyjne współfinansowane ze środków Unii Europejskiej  
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Przeprowadzone na zlecenie Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu,  
w ramach projektu systemowego pn. „Akademia pomocy i integracji społecznej- wsparcie  
kadr” Priorytet VII PO KL, Działanie 7.1 Poddziałanie 7.1.3.



# **Ocena jakości udzielanego wsparcia oraz sposobu zarządzania i wdrażania projektów systemowych realizowanych w Poddziałaniu 7.1.1 oraz 7.1.2 PO KL w województwie kujawsko-pomorskim.**

## **RAPORT Z BADANIA**

Dystrybuowany bezpłatnie



Warszawa, listopad 2010

## Spis treści

1	Podsumowanie.....	6
2	Informacje o badaniu.....	15
2.1	Cele i pytania badawcze .....	15
2.2	Metodologia .....	17
3	Przebieg i efekty projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR.....	20
3.1	Realizowanie projektów systemowych .....	20
3.2	Skuteczność.....	20
3.2.1	Osiąganie wskaźników określonych w <i>Planie działania</i> .....	20
3.2.2	Osiąganie celów i rezultatów założonych w projektach.....	21
3.2.2.1	Deklarowany poziom osiągnięcia celów i rezultatów .....	21
3.2.2.2	Charakterystyka zakładanych celów i rezultatów .....	22
3.2.2.3	Sposób pomiaru rezultatów w ramach projektu .....	23
3.2.3	Zmiana statusu uczestników projektów .....	25
3.2.4	Stosowane narzędzia oraz instrumenty .....	26
3.2.5	Skuteczność poszczególnych narzędzi oraz instrumentów .....	31
3.2.6	Szczególnie skuteczne rozwiązania .....	33
3.3	Trafność .....	35
3.3.1	Trafność wobec potrzeb klientów .....	35
3.3.1.1	Dostosowywanie wsparcia do oczekiwań klientów .....	35
3.3.1.2	Dostosowywanie wsparcia do potrzeb klientów.....	36
3.3.2	Trafność wobec celów PO KL .....	38
3.4	Efektywność.....	40
3.5	Zgodność z budżetem i harmonogramem .....	42
4	Bariery utrudniające realizację projektów .....	44
4.1	Przyczyny nierealizowania projektów.....	44
4.2	Problemy przy realizowaniu projektów.....	50
4.2.1	Trudności przy aplikowaniu .....	50
4.2.2	Trudności przy realizacji projektu .....	51
4.2.3	Trudności przy rozliczaniu projektu .....	57
4.3	Inne ograniczenia .....	57
5	Potencjał OPS i PCPR .....	61
5.1	Zasoby kadrowe .....	61
5.1.1	Liczba pracowników .....	61
5.1.2	Kwalifikacje i doświadczenie.....	63
5.1.3	Motywacja .....	64
5.2	Wpływ lokalnych władz na potencjał OPS i PCPR.....	66

5.3	Rozpoznanie potrzeb .....	69
5.4	Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych .....	69
5.4.1	Posiadanie strategii.....	69
5.4.2	Przyczyny tworzenia strategii .....	69
5.4.3	Ramy czasowe strategii.....	71
5.4.4	Powiązanie z innymi dokumentami planistycznymi .....	71
5.4.5	Autorstwo strategii .....	72
5.4.6	Konsultacje społeczne i udział partnerów .....	73
5.4.7	Zawartość merytoryczna strategii .....	74
5.4.7.1	Diagnoza.....	75
5.4.7.2	Programowanie .....	75
5.4.7.3	Monitoring .....	77
5.4.7.4	Aktualizacje strategii – zbliżenie do realnych działań.....	78
6	Wsparcie udzielane przez ROPS.....	79
6.1	Korzystanie przez OPS i PCPR .....	79
6.2	Ocena z perspektywy OPS i PCPR .....	82
6.3	Poziom zaspokojenia potrzeb .....	88
6.4	Aktualne zapotrzebowanie .....	90
6.5	Potencjał ROPS .....	92
7	Współpraca .....	93
7.1	Projekty partnerskie OPS i PCPR .....	93
7.1.1	Partnerstwo w projektach systemowych OPS i PCPR.....	93
7.1.2	Przyczyny nieprowadzenia projektów partnerskich .....	94
7.1.3	Zainteresowanie udziałem w projektach partnerskich .....	96
7.2	Współpraca nieformalna .....	99
7.3	Współpraca pomiędzy OPS i PCPR a PSZ.....	99
7.3.1	Kontekst i charakter wzajemnych relacji.....	99
7.3.2	Współpraca przy realizacji projektów PO KL .....	102
7.3.3	Czynniki zniechęcające do prowadzenia współpracy .....	104
7.3.4	Czynniki zachęcające do prowadzenia współpracy.....	106
7.3.5	Dwa stopnie intensywności współpracy.....	109
7.4	Ocena współpracy.....	111
7.5	Relacje pomiędzy OPS, PCPR i PSZ .....	112
7.5.1	Korzystanie z wiedzy.....	112
7.5.2	Uzgadnianie działań .....	114
8	Główne wnioski i rekomendacje .....	115

## Zespół badawczy

Badanie przeprowadził zespół Dyspersji w składzie: Anna Chrościcka, Tomasz Płachecki (autorzy raportu z wyjątkiem rozdziału 5.4 „Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych”), Justyna Szolańska (autorka rozdziału 5.4 „Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych”).

## Skróty

CAWI	wywiad kwestionariuszowy prowadzony przez Internet (ang. <i>computer assisted web interview</i> )
CIiPKZ	centrum informacji i planowania kariery zawodowej
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GOPS	gminny ośrodek pomocy społecznej
IDI	indywidualny wywiad pogłębiony (ang. <i>individual in-depth interview</i> )
IP	Instytucja Pośrednicząca
IP2	Instytucja Pośrednicząca 2. Stopnia
IS-D	instytucja szkoleniowo-doradcza
IZ	Instytucja Zarządzająca
KGR	Konferencja Grupy Rodzinnej
MGOPS	miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej
MOPR	miejski ośrodek pomocy rodzinie
MOPS	miejski ośrodek pomocy społecznej
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
MRR	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
OPS	ośrodek pomocy społecznej
PAL	program aktywności lokalnej
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PSZ	Publiczne Służby Zatrudnienia
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

W celu ułatwienia prezentacji wyników badania w raporcie przyjęto następującą terminologię i oznaczenia:

- „**B:**” w cytatach z wywiadów jakościowych jest symbolem poprzedzającym wypowiedź badacza prowadzącego wywiad,
- „**R:**” w cytatach z wywiadów jakościowych jest symbolem poprzedzającym wypowiedź respondenta,
- „**N**” w tabelach i wykresach oznacza podstawę procentowania, tj. liczbę respondentów odpowiadających na dane pytanie, liczbą analizowanych pod danym względem lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych lub wniosków o dofinansowanie projektu (w zależności od rodzaju analizy, której wyniki są prezentowane),
- „**projekt**” oznacza projekt systemowy realizowany w 2009 roku w ramach Działania 7.1 PO KL (jeżeli z kontekstu nie wynika jednoznacznie, że termin ten zastosowano w odniesieniu do innego projektu),
- „**instytucje pomocy społecznej**” oznaczają wyłącznie OPS i PCPR, czyli te spośród jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, które są beneficjentami w – odpowiednio – Poddziałaniu 7.1.1 oraz Poddziałaniu 7.1.2 PO KL
- „**MOPR**” na wykresach odnosi się do wszystkich ośrodków obejmujących zakresem swojej działalności powiaty grodzkie, tj. do MOPR w Toruniu, Włocławku i Grudziądzu oraz MOPS w Bydgoszczy
- „**OPS**” w podpisach cytatów z wywiadów jakościowych odnosi się do wszystkich instytucji uprawnionych do aplikowania w ramach Poddziałania 7.1.1 PO KL (tj. do GOPS, MGOPS, MOPS oraz MOPR)<sup>1</sup>.

W przypadkach, gdy suma odsetek na wykresie przedstawiającym wyniki zadania pytania, na które respondenci odpowiadali, wybierając jedną odpowiedź, nie sumuje się do 100% (lecz do 99% lub 101%), wynika to z zaokrągleń.

Różnice pomiędzy liczbą respondentów odpowiadających na poszczególne pytania wynikają z zastosowanych w ankiecie reguł przejścia, zgodnie z którymi niektóre pytania były zadawane wyłącznie respondentom, którzy wybrali określone odpowiedzi na pytania zamieszczone we wcześniejszej części kwestionariusza.

---

<sup>1</sup> Takie rozwiązanie przyjęto w celu zapewnienia anonimowości respondentów, ponieważ dokładniejsze określenie typu jednostki, w której są zatrudnieni, w niektórych przypadkach mogłoby umożliwić ich identyfikację.

# 1 Podsumowanie

## Rezultaty projektów OPS i PCPR

Określone w *Planie działania* Priorytetu VII PO KL wartości wskaźników na rok 2009 nie zostały osiągnięte w przypadku liczby klientów objętych wsparciem w ramach projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR, zostały natomiast znacznie przekroczone, jeżeli chodzi o liczbę pracowników instytucji pomocy społecznej objętych wsparciem w ramach projektu ROPS.

Typowymi rezultatami twardymi, określanymi przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie, było ukończenie poszczególnych zajęć przez określoną liczbę uczestników oraz ewentualnie – przeważnie w przypadku szkoleń zawodowych – uzyskanie przez nich zaświadczeń lub certyfikatów potwierdzających nabycie kompetencji, których dotyczyły zajęcia.

Wśród planowanych rezultatów beneficjenci tylko sporadycznie podawali zakończenie korzystania przez część uczestników z pomocy społecznej lub znalezienie przez nich zatrudnienia – takie rezultaty wskazano, odpowiednio, w 1% i w 4% wniosków złożonych przez OPS, natomiast w analizowanych wnioskach PCPR nie pojawiły się w ogóle.

Jako rezultaty miękkie beneficjenci planowali zazwyczaj zmiany w postawach uczestników (na przykład zwiększenie pewności siebie, podwyższenie motywacji), wzrost umiejętności poszukiwania zatrudnienia oraz aktywności w tym zakresie, a także zadowolenie z udziału w projekcie. O ile w przypadku rezultatów twardych zawsze określano liczbę lub odsetek uczestników projektu, w przypadku których mają wystąpić, o tyle w blisko jednej trzeciej analizowanych wniosków (w 32% wniosków OPS i 30% wniosków PCPR) beneficjent nie uczynił tego w przypadku żadnego spośród rezultatów miękkich.

Uzyskanie zatrudnienia lub rezygnacja z pomocy społecznej rzadko były rezultatem zakładanym przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie. Pomimo to, dzięki przeprowadzonemu przez ROPS badaniu ankietowemu podsumowującemu przebieg i efekty projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR w 2009 roku, możliwe jest ustalenie, jak często występowały takie efekty. Odsetek projektów, których co najmniej jeden uczestnik znalazł zatrudnienie, wyniósł 73% wśród projektów OPS oraz 79% wśród projektów PCPR. Zatrudnienie uzyskiwał zazwyczaj jedynie niewielki odsetek uczestników poszczególnych projektów. Spośród ogółu osób objętych wsparciem w ramach projektów OPS zatrudnienie znalazł co dziesiąty, w przypadku projektów PCPR odsetek ten okazał się bardzo zbliżony (9%).

Przeszkodą w powrocie do aktywności zawodowej jest długotrwałe pozostawanie uczestników projektów poza rynkiem pracy, a także współwystępowanie wielu powiązanych ze sobą problemów, których doświadczają. Ponadto respondenci wskazywali, że z grupy osób, które mogą zostać objęte wsparciem, w pierwszej kolejności ubywają osoby bardziej aktywne, przez co z roku na rok trudniejsze staje się zarówno dobranie uczestników do projektu, jak i doprowadzenie do ich skutecznej integracji zawodowej i społecznej. Jako ograniczenie przywoływano także obecną trudną sytuację osób poszukujących zatrudnienia na rynku pracy. Przedstawiciele OPS z terenów wiejskich wskazywali ponadto ograniczenie wynikające z braku na terenie gminy zakładów pracy, które byłyby zainteresowane zatrudnieniem większej liczby jej mieszkańców.

## Stosowane narzędzia oraz instrumenty

Narzędziem najczęściej stosowanym w projektach systemowych był kontrakt socjalny, który został wykorzystany w prawie wszystkich projektach OPS (98%) oraz w przeszło ośmiu na dziesięć projektów PCPR (84%). Drugie narzędzie stosowane przez oba rodzaje instytucji, czyli PAL, zostało włączone do 13% projektów OPS oraz 16%

projektów PCPR. Program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych był stosowany wyłącznie przez PCPR, które sięgały po niego częściej niż po PAL: program zastosowano w 37% projektów zrealizowanych przez PCPR.

W prawie wszystkich projektach (tj. w 94% projektów OPS oraz 95% projektów PCPR) stosowane były instrumenty aktywizacji społecznej. Niewiele rzadziej beneficjenci włączali do projektów instrumenty aktywizacji edukacyjnej (odpowiednio: 88% i 89%) oraz instrumenty aktywizacji zawodowej (88% i 84%). Nieco rzadziej od wymienionych wykorzystywane były instrumenty aktywizacji zdrowotnej, jednak również one były stosowane powszechnie: zostały uwzględnione w przeszło dwóch trzecich projektów OPS (68%) oraz w blisko czterech piątych projektów PCPR (79%).

O ile każdy z czterech typów instrumentów był obecny w co najmniej dwóch trzecich projektów, o tyle powszechność stosowania w projektach systemowych OPS i PCPR poszczególnych instrumentów zdecydowanie się różni. W ramach każdego typu wskazać można jeden lub dwa instrumenty wykorzystywane znacznie częściej od pozostałych. Spośród instrumentów aktywizacji społecznej najczęściej stosowano poradnictwo i wsparcie w zakresie podniesienia kompetencji życiowych i umiejętności społeczno-zawodowych. Wśród OPS i PCPR, które włączyły do swoich projektów co najmniej jeden instrument aktywizacji społecznej, na zastosowanie tego konkretnego instrumentu zdecydowało się, odpowiednio, 73% oraz 56%. Wśród instrumentów aktywizacji edukacyjnej pod względem częstości stosowania dominowały zajęcia w ramach podnoszenia lub zdobywania nowych kompetencji i umiejętności zawodowych, przeprowadzone przez 89% OPS oraz przez wszystkie PCPR, które zastosowały jakikolwiek tego typu instrument. Podobną popularnością cieszyły się usługi wspierające aktywizację zawodową (np. zajęcia z doradcą zawodowym), zastosowane przez 81% OPS oraz przez wszystkie PCPR, które objęły uczestników projektów przynajmniej jednym instrumentem aktywizacji zawodowej. Spomiędzy instrumentów aktywizacji zdrowotnej na pierwsze miejsce w projektach OPS wysunęły się natomiast badania profilaktyczne i specjalistyczne, wykorzystane przez 79% OPS, które w projekcie systemowym zastosowały jakikolwiek instrument zdrowotny.

Warto również zwrócić uwagę, że aż połowa instrumentów (13 z 26), które beneficjenci teoretycznie mogli stosować, została włączona do projektu przez mniej niż co dziesiąty OPS i zarazem przez mniej niż co dziesiąty PCPR (uwzględniono wyłącznie OPS i PCPR, które zdecydowały się na wykorzystanie co najmniej jednego instrumentu należącego do danego typu).

Prawie jedna czwarta instrumentów (6 z 26) nie została zastosowana w ogóle, lub jedynie przez mniej niż co setnego beneficjenta. Do instrumentów niewykorzystywanych lub wykorzystywanych sporadycznie należały: uczestnictwo w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach, voucher (talon) na samodzielny zakup usług społecznych, zorganizowanie wolontariatu i sfinansowanie jego kosztów, dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego, program psychoterapii dla osób uzależnionych od alkoholu oraz program terapeutyczny dla osób uzależnionych od narkotyków.

Przedstawiciele OPS i PCPR, które w ramach realizowanych projektów stosowały poszczególne narzędzia, najczęściej oceniają skuteczność każdego z nich w aktywizacji zawodowej oraz integracji społecznej jako umiarkowaną. Na skali od 1 („zupełnie nieskuteczne”) do 5 („bardzo skuteczne”) PAL oceniono średnio na 3,5, kontrakt socjalny na 3,6, natomiast program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych na 3,7. W przypadku wszystkich instrumentów najczęstszymi ocenami były „3” oraz „4”.

Ocena skuteczności poszczególnych typów instrumentów stosowanych w projektach OPS i PCPR była bardziej zróżnicowana, niż miało to miejsce w przypadku narzędzi pomocy społecznej. Wśród ogółu respondentów instrumenty aktywizacji społecznej oraz aktywizacji edukacyjnej uzyskały wyższe średnie oceny (odpowiednio: 4,1 oraz 4,0) oraz wyższe odsetki wskazań ocen maksymalnych (30% i 26%) niż instrumenty aktywizacji zawodowej oraz zdrowotnej (średnie oceny odpowiednio 3,8 oraz 3,7; procent wskazań ocen maksymalnych: 18% i 16%). Rozpiętość średnich ocen poszczególnych

instrumentów okazała się najwyższa wśród przedstawicieli MOPR (od 2,8 w przypadku instrumentów aktywizacji zdrowotnej do 4,3 w przypadku instrumentów aktywizacji społecznej).

### **Trafność projektów wobec potrzeb klientów**

W odniesieniu do problemów, których przewyższanie wchodzi w zakres pracy socjalnej (takich jak ubóstwo, uzależnienia, problemy w relacjach rodzinnych), dobór wsparcia nie opiera się wyłącznie na oczekiwaniach zgłoszonych przez uczestników, lecz także na opiniach pracowników socjalnych kontaktujących się z klientami oraz na doświadczeniu instytucji zaangażowanych w realizację projektów.

Sytuacja wygląda odmiennie, jeżeli chodzi o szkolenia zawodowe. Z analizy wniosków o dofinansowanie oraz przeprowadzonych wywiadów jakościowych wynika, że w przypadku szkoleń beneficjenci nie zawsze uwzględniają, że początkowe oczekiwania sformułowane przez uczestnika mogą nie być trafną wskazówką dotyczącą wsparcia, które pozwoli najlepiej zaspokoić jego potrzeby. Stąd za dobrą praktykę, wartą dalszego upowszechniania, należy uznać podejmowanie ostatecznych decyzji dotyczących doboru kursów zawodowych po zajęciach z udziałem doradcy zawodowego. Z relacji respondentów wynika, że niekiedy takie zajęcia zmieniały początkowe preferencje uczestników.

Szanse na rynku pracy w oczywisty sposób zależą także od zgodności pomiędzy kwalifikacjami osoby poszukującej zatrudnienia a zapotrzebowaniem ze strony pracodawców. Analiza wniosków o dofinansowanie wskazuje, że kwestia ta jest rzadko uwzględniana przez projektodawców przy opracowywaniu koncepcji projektu. O ile prezentacja poziomu bezrobocia w gminie lub powiecie była elementem diagnozy problemów, do których odnosi się projekt, zawartym w 94% analizowanych wniosków o dofinansowanie złożonych przez OPS, nieobecny natomiast w 6% wniosków, o tyle w przypadku zapotrzebowania na pracowników o konkretnych kwalifikacjach wystąpiła odwrotna proporcja: 94% OPS nie odniosło się do tej kwestii, a uwzględniło ją zaledwie 6%. Poziom bezrobocia przedstawiono w 60% spośród analizowanych wniosków złożonych przez PCPR, natomiast w żadnym z nich beneficjent nie uwzględnił popytu na pracowników gotowych do wykonywania określonych zawodów.

### **Trafność projektów OPS i PCPR wobec celów PO KL**

Realizacja projektów systemowych upowszechnia wśród tego typu instytucji prowadzenie działań stanowiących uporządkowaną sekwencję i zmierzających do uzyskania założonych rezultatów, a także znacznie zwiększa zakres stosowania przez OPS i PCPR instrumentów aktywnej integracji (co beneficjenci często wskazywali we wnioskach o dofinansowanie). W wywiadach jakościowych beneficjenci podkreślali, że realizacja projektów systemowych pozwoliła na zastosowanie nowych rozwiązań (takich jak PAL), a także na wypełnienie rozwiązań stosowanych już wcześniej (takich jak kontrakt socjalny) nową treścią.

Biorąc pod uwagę, że przytoczone wypowiedzi opisują konsekwencje zmian o charakterze systemowym, związanych z realizacją projektów w ramach Działania 7.1 PO KL, a także, że w samym tylko 2009 roku projekty takie prowadziło 94% OPS oraz wszystkie PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego, można uznać, że projekty systemowe są trafne wobec celu Działania 7.1, który określono jako „rozwijanie aktywnych form integracji społecznej i umożliwianie dostępu do nich osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, oraz poprawa skuteczności funkcjonowania instytucji pomocy społecznej w regionie”<sup>2</sup>.

Mniej oczywiste jest natomiast to, czy projekty systemowe realizowane przez OPS i PCPR są trafne wobec pierwszego celu szczegółowego Priorytetu VII PO KL, zdefiniowanego jako „poprawa dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Odpowiedź mogłaby być twierdząca, gdyby za wystarczający argument uznać założenie, że aktywizacja społeczna jest często wstępnym warunkiem aktywizacji

<sup>2</sup> Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, s. 205.

zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Założenie to znajduje odzwierciedlenie w *Zasadach przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych*, które wymagają stosowania instrumentów w sposób kompleksowy<sup>3</sup>. Jest także uwzględniane przez instytucje zaangażowane w realizację projektów przy planowaniu sekwencji działań, którymi są obejmowani ich uczestnicy.

Jednak fakt, że beneficjenci unikają zobowiązania się w projektach do uzyskania rezultatów polegających na znalezieniu przez uczestników zatrudnienia, ponieważ uważają, że jest to zbyt mało prawdopodobne, wskazuje, że cele projektów, polegające na przywróceniu osób objętych wsparciem na rynek pracy, wykraczają poza etap aktywizacji, do którego uczestników projektów są w stanie doprowadzić OPS i PCPR.

Wydaje się, że oprócz specyfiki grupy docelowej i trudnej sytuacji na rynku pracy (tj. okoliczności przywoływanych przez samych przedstawicieli OPS i PCPR) wpływa na to także brak specjalizacji OPS i PCPR w zakresie aktywizacji zawodowej (którego przejawem jest chociażby zbyt rzadkie uwzględnianie popytu na pracowników o określonych kwalifikacjach przy doborze kursów i szkoleń zawodowych). Istotna jest także – o czym będzie mowa w dalszej części raportu – niemożność udzielenia uczestnikom projektu (trwającego zaledwie kilka miesięcy) wsparcia na tyle intensywnego, żeby było wystarczające do zaktywizowania ich w stopniu umożliwiającym skuteczne poszukiwanie zatrudnienia.

### **Barrierey utrudniające realizację projektów i ograniczające ich skuteczność**

Z opinii pracowników ROPS uczestniczących w ocenie wniosków, a także z danych na temat liczby wersji projektu składanych przez beneficjentów, zanim projekt przejdzie pozytywnie przez ocenę formalną oraz merytoryczną, wynika, że części beneficjentów przygotowanie wniosku w dalszym ciągu sprawia duże trudności. Problemem jest na przykład sposób sformułowania celów i rezultatów, które są często mylone z działaniami, a także stosowanie zasady równości płci. Z relacji samych beneficjentów wynika, że niektórym z nich zdarzają się również pomyłki przy przyporządkowywaniu rodzajów wsparcia do odpowiednich typów instrumentów.

Projekt, który przeszedł ocenę formalną za pierwszym razem, złożyło w przybliżeniu cztery piąte aplikujących OPS (79%) oraz prawie wszystkie PCPR (95%). W 2009 roku średnia liczba ocen formalnych projektu wynosiła 1,2 wśród OPS i 1,1 wśród PCPR. Znacznie większe trudności występowały w przypadku oceny merytorycznej, do której blisko dwie trzecie OPS (64%) i prawie trzy czwarte PCPR (74%) podchodziło dwukrotnie, około jedna czwarta OPS (26%) oraz około jedna piąta PCPR (21%) trzykrotnie, a tylko mniej niż co dziesiąty OPS (9%) i co dwudziesty PCPR (5%) przeszedł ją za pierwszym razem. W pojedynczych przypadkach liczba merytorycznych ocen projektów złożonych przez OPS sięgała czterech lub pięciu. Średnio zarówno projekty OPS, jak i PCPR były składane do oceny merytorycznej ponad dwa (2,2) razy.

Trudności napotymane przez beneficjentów podczas prowadzenia projektów najczęściej polegały na opóźnieniach w przekazywaniu środków na ich realizację – ten problem wymieniła prawie połowa (49%) spośród beneficjentów, którzy realizując projekt napotkali jakiegokolwiek problemy. Na drugim miejscu znalazł się problem opisany ogólnie jako zaburzenie harmonogramu projektu, wymieniony przez prawie jedną czwartą pytanym (23%), a na trzecim rezygnowanie uczestników z udziału w projekcie, wskazane przez około jedną piątą respondentów (21%).

Trudności przy rozliczaniu projektu, które powtarzały się w uwagach zgłaszanych przez beneficjentów podczas wywiadów jakościowych, dotyczyły przede wszystkim dostosowywania wkładu własnego do faktycznych kosztów projektu, które zazwyczaj okazują się nieco niższe, niż początkowo zakładane. W takiej sytuacji beneficjenci są zmuszeni obniżyć wkład własny w sztuczny sposób, wyłączając z niego część kosztów

---

<sup>3</sup> Zgodnie z *Zasadami przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych* instrumenty aktywizacji zawodowej mogą być stosowane wyłącznie w połączeniu z instrumentami innego typu.

(przeważnie wkładem własnym są zasiłki wypłacane uczestnikom projektu) poniesionych ze środków jednostki.

Na pełen obraz uwarunkowań, które zmniejszają skuteczność Poddziałania 7.1.1 PO KL oraz 7.1.2, oprócz barier powstrzymujących niektóre OPS przed rozpoczęciem lub kontynuowaniem projektu, a także problemów utrudniających realizację projektów beneficjentom, składają się także okoliczności, które sprawiają, że beneficjenci nie wykorzystują w swoich projektach części przydatnych instrumentów lub nie wykorzystują ich w optymalny sposób.

Beneficjenci nie posiadający chęci lub potencjału potrzebnego do prowadzenia bardziej ambitnych zajęć, dobierając zakres wsparcia kierują się nie tyle potrzebami grupy docelowej, co łatwością jego udzielania. Adekwatność udzielanego wsparcia do potrzeb grupy docelowej zmniejsza także zbyt krótki czas udzielania pomocy w ramach projektu. Problem ten może nie wynikać z braku kompetencji lub z niedostatecznego zaangażowania po stronie beneficjenta, lecz z wymogu objęcia wsparciem dużej liczby klientów w krótkim czasie.

Najpoważniejszym mankamentem katalogu instrumentów przewidzianych do stosowania przez OPS i PCPR jest niedookreślenie zasad stosowania części instrumentów figurujących w *Zasadach przygotowywania, realizowania i rozliczania projektów systemowych* oraz brak przykładów ich wykorzystywania. Problem ten dotyczy na przykład *vouchera* na zakup usług społecznych, *streetworkingu*, działalności brokera edukacyjnego. W efekcie beneficjenci nie włączają tych instrumentów do swoich projektów lub robią to sporadycznie.

### **Potencjał OPS i PCPR**

Kluczowym elementem potencjału istotnego z perspektywy realizowania projektów systemowych przez OPS i PCPR jest liczba pracowników. Zasoby kadrowe instytucji pomocy społecznej w województwie kujawsko-pomorskim są często deficytowe. Ponadto niektórzy kierownicy instytucji pomocy społecznej lub koordynatorzy projektów zwracali uwagę, że kompetencje podległych im pracowników wciąż jeszcze nie są wystarczające, ze względu na skromny zasób doświadczeń z zakresu prowadzenia aktywnej integracji.

Istotnym aspektem oceny zasobów kadrowych, oprócz liczby i kwalifikacji pracowników, jest ich motywacja do realizowania projektów systemowych. Zachętą do realizacji projektów jest możliwość otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia, ale również – przynajmniej dla części pracowników – sposobność do zastosowania nowych instrumentów w pracy z klientami i obserwowanie pozytywnych efektów udzielanego im wsparcia. Kierownicy OPS i PCPR wśród argumentów przemawiających za zaangażowaniem się w realizację projektów systemowych wymieniali możliwość zatrudnienia dodatkowych pracowników, doposażenia ośrodka, a także poprawy wizerunku instytucji. Z kolei do okoliczności, które wpływają niekorzystnie na motywację pracowników instytucji pomocy społecznej do realizacji projektów, należą czynniki podważające przekonanie o sensowności wykonywanej pracy. Do takich czynników należy w szczególności późne przekazywanie informacji o wymaganiach dotyczących realizacji projektów, powodujące konieczność powtórnego opracowywania koncepcji projektu, a także wprowadzanie wymagań, które podważają wiarę w skuteczność wsparcia udzielanego uczestnikom, takich jak znaczne zwiększenie liczby uczestników projektu przy równoczesnym obniżeniu kwoty przypadającej na każdego z nich.

Władze niektórych gmin deprecjonują politykę społeczną, konfrontując ją z działaniami, które przynoszą bardziej widoczne rezultaty, tj. przede wszystkim z inwestycjami w infrastrukturę. Wyniki przeprowadzonego przez Dyspersję badania ankietowego z beneficjentami wskazują jednak, że nie jest to problem powszechny. Respondenci zostali poproszeni o ocenienie nastawienia lokalnych władz samorządowych wobec realizacji projektów przez daną jednostkę. Na skali od 1 „zdecydowanie nie sprzyjają” do 5 „zdecydowanie sprzyjają” w przybliżeniu połowa respondentów (51%) wybrała ocenę maksymalną, a tylko 6% - jedną z dwóch najniższych ocen. Średnia ocen wyniosła 4,3.

Elementem potencjału samorządów poszczególnych gmin i powiatów oraz ich jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za przeciwdziałanie problemom społecznym jest także strategia rozwiązywania problemów społecznych na danym obszarze.

W większości przypadków strategie są dokumentami nowymi, stworzonymi w związku z obowiązkiem ustawowym lub bezpośrednimi wymogami przydzielania środków w projekcie PO KL, i jest to pierwsze doświadczenie lokalnych władz, a szczególnie instytucji pomocy społecznej w tworzeniu strategii dotyczących sfery społecznej, a być może w ogóle w tworzeniu dokumentów strategicznych. Przeprowadzona analiza ukazała wiele braków wynikających przede wszystkim z niepełnej wiedzy na temat metodologii opracowywania takich dokumentów i braku podobnych doświadczeń przedstawicieli lokalnych władz i instytucji. Stąd zapewne wynika nieobecność lub niedopracowanie niektórych ważnych narzędzi służących sprawnemu zarządzaniu wypracowanymi kierunkami działań (dotyczy to m.in. takich elementów, jak jasne określenie oczekiwanych rezultatów, wskaźników umożliwiających śledzenie zmian czy ustalenie jasnych zasad monitorowania postępów wdrażania strategii). Można natomiast zauważyć, że te strategie, które zostały już zaktualizowane, charakteryzują się wyraźnie wyższą jakością.

### **Ocena wsparcia udzielanego przez ROPS i obecne zapotrzebowanie**

W województwie kujawsko-pomorskim ROPS w ramach Priorytetu VII PO KL pełni podwójną rolę: jest beneficjentem systemowym Działania 7.1.3 PO KL, realizując projekt szkoleniowo-doradczy „Akademia pomocy i integracji społecznej – wsparcie kadr”, a także uczestniczy we wdrażaniu programu jako IP2.

Formami wsparcia, z których OPS i PCPR korzystały najczęściej, były szkolenia (88%). Na kolejnych miejscach znalazły się konferencje (80%), warsztaty (74%) oraz specjalistyczne doradztwo (57%). Średnia ocena stopnia, w jakim wsparcie otrzymane w ramach projektu systemowego ROPS było przydatne OPS i PCPR, które z niego korzystały, na skali od 1 „zupełnie nieprzydatne” do 5 „bardzo przydatne”, wyniosła 4,4.

Zarazem potrzeby OPS i PCPR, na które odpowiadał projekt systemowy realizowany przez ROPS, w znacznej mierze pozostały niezaspokojone – pomimo znacznego przekroczenia wartości wskaźnika Działania 7.1.3 „liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje w systemie pozaszkolnym”. Biorąc pod uwagę wysokie oceny wsparcia udzielanego przez ROPS, przyznane przez OPS i PCPR uczestniczące w badaniu ankietowym, a także informacje uzyskane podczas wywiadów jakościowych na temat trudności z uzyskaniem miejsca na szkoleniach organizowanych przez ROPS, można uznać, że przyczyną niepełnego zaspokojenia potrzeb odbiorców wsparcia nie jest jego nieodpowiednia jakość, lecz przede wszystkim wciąż zbyt mała liczba miejsc na szkoleniach oraz liczba wykonanych usług doradczych wobec bardzo dużego zapotrzebowania ze strony odbiorców. Drugą przyczyną, która prawdopodobnie sprawia, że część OPS i PCPR uważa, że wsparcie udzielone przez ROPS w 2009 roku zaspokoiło ich potrzeby w ograniczonym stopniu, jest późne zorganizowanie niektórych szkoleń.

Opinia OPS i PCPR realizujących projekty systemowe na temat wypełniania przez ROPS zadań IP2 jest pozytywna, choć nie bardzo dobra. W skali od 1 (ocena najniższa) do 5 (ocena najwyższa) działania ROPS związane z naborem i rozpatrywaniem wniosków uzyskały średnią ocenę 4,1; nieco mniej niż dwie piąte ankietowanych (37%) przyznało ocenę najwyższą, a nieco ponad dwie piąte (42%) – ocenę o punkt niższą od maksymalnej.

Poziom zainteresowania OPS i PCPR dalszym udziałem w projekcie systemowym ROPS jest bardzo wysoki. Udział w nim zamierza kontynuować 98% dotychczasowych uczestników. Przedstawiciele OPS i PCPR, którzy zamierzają kontynuować udział w projekcie systemowym ROPS, najczęściej wśród najbardziej potrzebnych tematów szkoleń lub doradztwa wymieniali sprawozdawczość i rozliczanie projektów (29%).

Na drugim miejscu znalazło się wprowadzaniem nowych metod aktywnej integracji w pracy socjalnej (23%).

W momencie rozpoczęcia wdrażania komponentu regionalnego PO KL szczególnym atutem ROPS jako IP2 Priorytetu VII PO KL była (i jest w dalszym ciągu) specjalizacja w obszarze polityki społecznej, do którego należą projekty realizowane w ramach tego Priorytetu, natomiast utrudnieniem – brak doświadczeń we wdrażaniu programów współfinansowanych z EFS, które WUP miały okazję zdobyć już podczas okresu programowania 2004-2007. Obecnie można uznać, że ROPS przewyciężył to ograniczenie, zdobywając odpowiednie doświadczenie i wiedzę. Jedynym deficytem zidentyfikowanym podczas przeprowadzonej ewaluacji jest natomiast niewielka, w stosunku do obciążeń, liczba pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań leżących w kompetencjach IP2, w nieunikniony sposób rzutująca na organizację pracy.

OPS oraz PCPR oceniając współpracę z różnymi instytucjami, prowadzoną w 2009 roku w związku z realizacją projektu systemowego, najwyżej oceniły współpracę z ROPS. Współpraca z ROPS uzyskała również wysokie oceny zarówno w zakresie wykonywania przez tę instytucję funkcji IP2, jak i pełnienia przez nią roli beneficjenta systemowego Poddziałania 7.1.3 PO KL. Średnia ocena w obu przypadkach osiągnęła poziom 4,5, na skali od 1 „współpraca bardzo zła” do 5 „współpraca bardzo dobra”.

### **Realizowanie projektów partnerskich i współpraca przy realizowaniu projektów**

Wśród projektów systemowych realizowanych w 2009 roku w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 zaledwie 5% (w przypadku każdego z tych Poddziałania) stanowiły projekty partnerskie. Sześć OPS oraz PCPR dobrało do projektów po jednym partnerze, natomiast jeden OPS był liderem projektu z udziałem trzech partnerów. Jako partnerzy spoza sektora jednostek organizacyjnych pomocy społecznej występowały w sumie zaledwie trzy instytucje: instytucja doradczo-szkoleniowa, która pełniła tę funkcję w 7 różnych projektach, oraz dwie jednostki wchodzące w skład PSZ (CiIPKZ oraz PUP).

Najczęstszą przyczyną nieprowadzenia projektu partnerskiego wskazaną przez ponad trzy piąte (62%) spośród OPS i PCPR, które w 2009 roku realizowały projekt systemowy samodzielnie, był brak doświadczenia związanego z tworzeniem partnerstwa. Po około dwie piąte respondentów wskazało trudności z rozliczaniem projektu partnerskiego oraz trudności z zarządzaniem projektem partnerskim, natomiast w przybliżeniu jedna trzecia (34%) jako powód podała brak partnerów chętnych do współpracy (przy czym taki powód nie został wskazany przez żaden MOPR). Wypowiedzi respondentów, którzy wzięli udział w wywiadach jakościowych, wskazują, że niedostrzeżenie potencjalnych partnerów zainteresowanych współpracą może wynikać z ich faktycznego braku na terenie gminy (zwłaszcza jeżeli jest to gmina wiejska), ale także z braku wizji partnerstwa, które można byłoby zawrzeć.

O ile prowadzenie projektów partnerskich w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 stanowiło ewenement, o tyle nieformalna współpraca w trakcie realizacji projektu była powszechna. Blisko dwie trzecie (65%) beneficjentów systemowych współpracowało przy realizacji projektu z inną instytucją. Gdy porówna się aktywność w tym zakresie instytucji pomocy społecznej różnego typu, uwagę zwraca przede wszystkim fakt, że wśród OPS z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nieprowadzenie współpracy jest przeszło dwukrotnie częstsze niż wśród pozostałych badanych instytucji, zlokalizowanych w większych miastach. Można przypuszczać, że główną przyczyną takiej sytuacji jest większy dystans między ośrodkami z mniejszych miejscowości a potencjalnymi partnerami.

### **Współpraca pomiędzy OPS i PCPR a PSZ**

Wśród potencjalnych partnerów instytucji pomocy społecznej szczególne znaczenie mają instytucje wchodzące w skład PSZ. Grupa klientów obu rodzajów instytucji jest w znacznej części wspólna, a pomiędzy problemami, którym instytucje pomocy społecznej oraz PSZ mają za zadanie przeciwdziałać, zachodzą związki przyczynowe: bezrobocie może być zarówno skutkiem, jak i przyczyną innych zjawisk powodujących zagrożenie wykluczeniem społecznym.

Adresowanie działań do częściowo tej samej grupy może być zarówno przesłanką do współpracy, jak i do konkutowania o klientów. Zaangażowania zarówno instytucji pomocy społecznej, jak i urzędów pracy w realizację projektów finansowanych z EFS, którymi mają za zadanie objąć wyznaczoną liczbę swoich klientów, przy braku nie tylko systemowych zachęt do współpracy, ale także regulacji zapobiegających kolizji pomiędzy prowadzonymi działaniami, narażało OPS i urzędy pracy na konflikty. Ryzyko konkutowania ze szkodą dla klientów zostało w znacznej mierze zażegnane wprowadzeniem ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>4</sup>. Ustawa ta przewidywała m.in. możliwość skierowania przez urząd pracy osoby bezrobotnej do udziału w projekcie aktywizacyjnym realizowanym przez OPS (na wniosek ośrodka) oraz zobowiązała oba rodzaje instytucji do zawierania porozumień określających zasady prowadzonej współpracy.

W 2009 roku przy realizacji projektów systemowych lub konkursowych w ramach PO KL z OPS współpracował co drugi PUP (nie uwzględniając współpracy polegającej jedynie na kierowaniu klientów do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym lub umożliwieniu klientom udziału w aktywizacji społecznej prowadzonej przez PCPR, bez wyrejestrowania z PUP). Z odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli OPS, MOPR i PCPR w badaniu ankietowym wynika, że około trzy czwarte takich instytucji (74%), w tym wszystkie MOPR, w ramach realizowanego projektu systemowego zawarło pisemne porozumienie z PUP, określające zasady współpracy przy prowadzeniu aktywnej integracji. Zawarcie porozumienia wprowadzi zmniejsza prawdopodobieństwo kolizji pomiędzy działaniami prowadzonymi przez OPS i PUP, ale nie gwarantuje rzeczywistej współpracy pomiędzy oboma typami instytucji.

Przeprowadzone wywiady wskazują, że zarówno PUP, jak i OPS niejednokrotnie nie dostrzegają korzyści, jakie mogłaby przynieść współpraca wykraczająca ponad zaniechanie działań utrudniających drugiej stronie realizowanie projektów. Dzieje się tak z kilku powodów. PSZ oraz instytucje pomocy społecznej nie zawsze w wystarczającym stopniu znają nawzajem swoją działalność. Kolejną przyczyną jest przekonanie, że działalność OPS w zakresie projektów systemowych oraz działalność PUP w znacznej mierze się pokrywają, a zatem nie są komplementarne. Okolicznością, która przyczynia się do powstania takiej opinii, jest powierzenie OPS zadań związanych z aktywizacją zawodową, realizowanych już od dłuższego czasu przez urzędy pracy. W efekcie działalność PSZ przez część OPS nie jest postrzegana jako komplementarna wobec tej, którą same prowadzą.

Przyjęta struktura PO KL, przewidująca realizowanie przez PUP oraz przez OPS projektów systemowych w ramach dwóch różnych Priorytetów (odpowiednio: VI i VII), nie skłania tych instytucji do zacieśniania współpracy, a PUP wręcz do tego zniechęca. Urzędowi pracy zapewniono bowiem znaczne środki na realizację własnych projektów systemowych, zarazem wymagając od nich objęcia wsparciem tak dużej liczby uczestników, że projekty te z konieczności mają charakter masowy. W takiej sytuacji nie zaskakuje wypowiedź jednego z respondentów z PUP, który zapytany o powody braku zainteresowania udziałem w projektach systemowych OPS odpowiedział wprost: „my mamy dużo pieniędzy”. Różnica pomiędzy skalą działalności i liczbą klientów PUP oraz OPS spoza dużych ośrodków przekłada się także na różny sposób pracy tych instytucji, który z kolei bywa powodem przypuszczeń, że druga strona nie wykonuje równie wartościowej pracy.

Głównym impulsem zachęcającym część OPS oraz PUP do współpracy jest świadomość, że pomoc udzielana klientom samodzielnie nie jest kompletna, oraz przekonanie, że uzupełnienie oferowanego wsparcia dzięki współpracy z inną instytucją będzie korzystne dla osób, do których jest kierowane. Zaawansowana współpraca pomiędzy OPS lub PCPR a PUP polega właśnie na wspólnym ułożeniu z elementów, które może zapewnić każda

---

<sup>4</sup> Dz. U. z Nr 6, poz. 33.

z tych instytucji, sekwencji działań, która będzie bardziej skuteczna niż wsparcie, jakiego każda z nich byłaby w stanie udzielić niezależnie od drugiej.

### **Badanie i sposób wykorzystania jego wyników**

Przedstawione wyniki uzyskano w ramach ewaluacji przeprowadzonej na zamówienie ROPS w Toruniu przez firmę Dyspersja ([www.dyspersja.com](http://www.dyspersja.com)) jesienią 2010 roku. Ewaluacja objęła m.in. badanie ankietowe z udziałem wszystkich OPS, PCR i PUP z województwa kujawsko-pomorskiego, 21 indywidualnych wywiadów pogłębionych z beneficjentami systemowymi Działania 7.1 PO KL oraz instytucjami z ich otoczenia, a także analizę dokumentów i danych zastanych.

Na podstawie uzyskanych wyników sformułowano rekomendacje zmierzające do przewyciężenia ograniczeń utrudniających beneficjentom realizację projektów oraz zmniejszających ich skuteczność. Rekomendacje zostały przedstawione w ostatnim rozdziale niniejszego raportu.

## 2 Informacje o badaniu

### 2.1 Cele i pytania badawcze

Głównym celem ewaluacji projektów systemowych, realizowanych w Poddziałaniu 7.1.1 oraz Poddziałaniu 7.1.2 PO KL, była ocena jakości wsparcia przewidzianego w tych projektach oraz pozyskanie kompleksowej wiedzy na temat sposobu, w jaki były zarządzane i wdrażane.

W ramach głównego celu badania wyróżniono 5 celów szczegółowych:

- 1) ocena jakości zastosowanych w projektach systemowych narzędzi, instrumentów oraz form pomocy społecznej pod kątem ich trafności, skuteczności i efektywności;
- 2) ocena potencjału beneficjentów systemowych, w tym zasobów służących skutecznej i efektywnej realizacji projektów, jakości zarządzania w projektach systemowych oraz stopnia przygotowania do realizacji projektów systemowych;
- 3) identyfikacja barier i problemów:
  - a) związanych z wdrażaniem projektów systemowych, realizowanych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 PO KL;
  - b) powodujących nieprzystępowanie niektórych OPS/PCPR do realizacji projektów systemowych;
  - c) powodujących, że niektóre OPS/PCPR zrezygnowały z realizacji projektów systemowych;
- 4) identyfikacja potrzeb beneficjentów systemowych Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 PO KL, związanych z realizacją projektów systemowych;
- 5) ocena stopnia efektywności i jakości współpracy beneficjentów systemowych z instytucjami zaangażowanymi w realizację PO KL, z innymi instytucjami lokalnymi oraz partnerami (w przypadku realizacji projektów w partnerstwie).

Cele badania zostały zrealizowane poprzez udzielenie odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

- 1) W jakim stopniu stosowane w projektach narzędzia, instrumenty i formy pomocy społecznej są właściwie dobrane i przyczyniają się do realizacji celów projektów systemowych oraz celu całego Działania 7.1 PO KL? Czy projekty są zgodne z lokalnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych (zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej)?
- 2) Które narzędzia, instrumenty i formy pomocy społecznej zastosowane w projektach systemowych są najbardziej skuteczne (najlepiej przyczyniają się do realizacji celów i osiągnięcia rezultatów projektów systemowych OPS/PCPR oraz celu całego Działania 7.1 PO KL, jak również celu szczegółowego nr 1 Priorytetu VII PO KL oraz celu szczegółowego nr 2 PO KL)?
- 3) W jakim stopniu narzędzia i instrumenty stosowane w ramach projektów systemowych są zróżnicowane, komplementarne względem siebie (uzupełniają się) oraz kompleksowe (działają wszechstronnie i wyczerpująco)?
- 4) Czy projekty systemowe w Poddziałaniu 7.1.1 oraz Poddziałaniu 7.1.2 PO KL są skutecznie zarządzane (czy budżet jest wydatkowany w założonym wymiarze, a zadania realizowane zgodnie z harmonogramem, określonym we wniosku o dofinansowanie projektu?; czy wartości docelowe wskaźników w ramach Działania 7.1, określone dla województwa w danym roku obowiązywania *Planu działania* są

- przez beneficjentów systemowych osiągane?; czy przepływ informacji pomiędzy beneficjentami a uczestnikami jest wystarczający do skutecznej i sprawnej realizacji projektu?);
- 5) W jakim stopniu stosowane w projektach narzędzia, instrumenty i formy pomocy społecznej są efektywne (czy osiągnięte w projektach rezultaty można było zrealizować przy użyciu innych zasobów lub w krótszym czasie)?
  - 6) W jakim stopniu beneficjenci systemowi Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 PO KL są przygotowani do realizacji projektów systemowych (dysponują odpowiednim potencjałem finansowym, rzeczowym, kadrowym oraz czasowym, niezbędnym do sprawnej i efektywnej realizacji działań, określonych we wnioskach o dofinansowanie projektów systemowych)?
  - 7) Czy w ramach rezerwy alokacji przeznaczonej na Działanie 7.1 PO KL w danym regionie przewidziano środki na zatrudnienie w projektach systemowych OPS i PCPR dodatkowych pracowników socjalnych lub doradców ds. osób niepełnosprawnych? Jeśli tak, to w jakim stopniu zatrudnienie tych pracowników zwiększyło poziom skuteczności i efektywności realizowanych projektów? Jeżeli nie zatrudniono takich pracowników, to jakie były tego powody?
  - 8) Dlaczego niektóre OPS/PCPR nie przystąpiły do projektów lub zrezygnowały z ich realizacji w kolejnym roku trwania projektu? Jakie są przyczyny podejmowania takich decyzji?
  - 9) Jakich problemów doświadczają beneficjenci systemowi Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 w trakcie i w związku z realizacją projektów systemowych? Jakie działania podejmują w celu rozwiązania pojawiających się w trakcie realizacji projektu problemów? Z kim się kontaktują? Jakie metody i sposoby wykorzystują w celu rozwiązania tych problemów? Gdzie poszukują informacji na ten temat? Czy i od kogo uzyskują ewentualną pomoc w tym zakresie?
  - 10) Jakie są potrzeby i oczekiwania beneficjentów systemowych Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 PO KL, związane ze wsparciem ze strony ROPS, realizowanym w ramach projektów systemowych z Poddziałania 7.1.3 PO KL?
  - 11) Jak beneficjenci systemowi Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 PO KL oceniają współpracę z innymi instytucjami lokalnymi (w tym przede wszystkim z publicznymi służbami zatrudnienia), organizacjami pozarządowymi, a także IP PO KL?
  - 12) W jakim stopniu współpraca beneficjentów systemowych z partnerami jest skuteczna i efektywna? Jak beneficjenci systemowi oceniają jakość komunikacji pomiędzy liderem projektu a partnerami? Czy występują jakiegokolwiek problemy we współpracy partnerskiej, a jeśli tak, to jakie?
  - 13) Jakie znaczenie z perspektywy skutecznej realizacji projektów przez beneficjentów systemowych Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 mają doświadczenia w realizacji podobnych projektów w przeszłości? Czy beneficjenci systemowi korzystają z doświadczeń i dobrych praktyk innych instytucji, które realizowały takie projekty? Czy istnieje potrzeba (dalszego) upowszechniania dobrych praktyk i dzielenia się doświadczeniami, a jeżeli tak, to w jakiej formie?
  - 14) Jakie czynniki zmniejszają, a jakie zwiększają skłonność potencjalnych partnerów beneficjentów systemowych Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 do realizowania projektów w partnerstwie z OPS lub PCPR?
  - 15) Czy z perspektywy uczestników projektów realizowanych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 współpraca pomiędzy OPS/PCPR oraz innymi instytucjami wspierającymi osoby zagrożone wykluczeniem społecznym (w szczególności PUP) ma konkretne korzystne skutki? Czy brak takiej współpracy ma konkretne niekorzystne skutki? Jeżeli tak, to na czym polegają konsekwencje współpracy lub jej braku z perspektywy osób, do których kierowane jest wsparcie?

- 16) W jaki sposób na realizację projektów systemowych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 wpływa przebieg procesu naboru i oceny wniosków o dofinansowanie przez ROPS, pełniący rolę IP2?
- 17) Jak beneficjenci systemowi Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 oceniają dotychczasową współpracę z ROPS, pełniącym rolę IP2 oraz beneficjenta systemowego Poddziałania 7.1.3 PO KL, oraz wsparcie udzielane przez ROPS w procesie aplikowania o środki w ramach Priorytetu VII PO KL? Czy istnieją aspekty współpracy wymagające poprawy, a jeżeli tak, to jakie i w jaki sposób należałoby je poprawić?
- 18) Czy ROPS dysponuje wystarczającym potencjałem (m.in. kadrowym oraz organizacyjnym) do pełnienia roli IP2 oraz roli beneficjenta systemowego Poddziałania 7.1.3 PO KL? Czy istnieją elementy potencjału ROPS, które wymagają wzmocnienia?
- 19) W jaki sposób realizacja projektów systemowych wpływa na realizację projektów konkursowych w ramach Priorytetu VII PO KL? Czy istnieją przeszkody – a jeżeli tak, to jakie – w wykorzystywaniu potencjału rozwiniętego w projektach systemowych do realizacji projektów konkursowych, komplementarnych wobec projektów systemowych?
- 20) Jaka jest jakość wskaźników stosowanych w projektach realizowanych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2? Czy stosowane wskaźniki są zgodne z zasadą SMART tj. Specific (konkretne), Measurable (mieralne), Available (dostępne), Realistic (realistyczne) oraz Timebound (określone w czasie)? W jakim stopniu pozwalają ocenić skuteczność projektów?
- 21) Skąd beneficjenci systemowi Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 czerpią wiedzę na temat lokalnych potrzeb w zakresie polityki społecznej? Czy – a jeżeli tak, to w jaki sposób – diagnozują problemy występujące na ich terenie?
- 22) Czy istnieją okoliczności ograniczające rolę lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jako dokumentów faktycznie wyznaczających kierunki działań z zakresu polityki społecznej, prowadzonych przez OPS/PCPR (np. sposób opracowania strategii)?
- 23) Jaki wpływ na aktywność beneficjentów systemowych w ubieganiu się o dofinansowanie na realizację projektów w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 mają władze samorządowe na poziomie gmin i powiatów?
- 24) Czy kierownictwo i pracownicy OPS i PCPR są motywowani do realizowania projektów systemowych? Jeżeli tak, to w jaki sposób? Jakie sposoby motywowania są skuteczne?

## 2.2 Metodologia

Raport badawczy został opracowany na podstawie danych uzyskanych dzięki zastosowaniu następujących metod badawczych:

1. desk research – analizy dokumentów i danych zastanych,
2. metody jakościowej – indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI),
3. metody ilościowej – badań ankietowych przeprowadzonych techniką CAWI.

Dokumenty i dane analizowane metodą desk research:

- dokumenty programowe („Program Operacyjny Kapitał Ludzki”, „Szczegółowy Opis Priorytetów PO KL”, „Zasady przygotowania, realizacji oraz rozliczania projektów systemowych OPS, PCPR oraz ROPS”),
- raporty opracowane przez ROPS w Toruniu (wyniki ankiet ROPS dot. projektów systemowych OPS i PCPR oraz raport podsumowujący projekt systemowy ROPS),

- wnioski o dofinansowanie projektu systemowego w ramach VII Priorytetu PO KL,
- lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Analizie poddano strategie rozwiązywania problemów społecznych oraz wnioski o dofinansowanie projektu systemowego opracowane przez 79 instytucji pomocy społecznej. Jednostki, których wnioski i strategie objęła analiza, zostały wybrane w sposób losowy, proporcjonalnie do ich liczebności w warstwach ustalonych ze względu na typ jednostki administracyjnej (powiat, gmina miejska, gmina miejsko-wiejska, gmina wiejska). Dodatkowo w grupie gmin wiejskich wyróżniono trzy podgrupy według liczebności gmin w poszczególnych podregionach województwa (bydgosko-toruńskim, grudziądzkim i włocławskim). Dobór losowy nie dotyczył instytucji zlokalizowanych w miastach na prawach powiatu oraz realizujących projekty systemowe w partnerstwie – do analizy zakwalifikowano wszystkie instytucje spełniające wymienione kryteria<sup>5</sup>.

Przeprowadzono 21 indywidualnych wywiadów pogłębionych z respondentami należącymi do następujących kategorii:

- kierownicy OPS pełniący funkcje koordynatorów projektów systemowych,
- kierownicy PCPR pełniący funkcje koordynatorów projektów systemowych,
- pracownicy OPS i PCPR zaangażowani w realizację projektów systemowych nie pełniący funkcji koordynatorów,
- kierownicy instytucji będących partnerami w projektach realizowanych przez OPS i PCPR,
- kierownicy OPS nie realizujących projektów systemowych,
- kierownicy innych instytucji nie będących partnerami OPS i PCPR.

Dobór respondentów do badania jakościowego został przeprowadzony w oparciu o kilka kryteriów: typ instytucji, typ gminy, realizacja projektu systemowego (zawsze, nigdy, rezygnacja), zawarcie partnerstwa.

Dziewięć z dwudziestu jeden wywiadów zostało przeprowadzonych w ramach 3 studiów przypadków (3 IDI w ramach studium przypadku).

Szczegółowy dobór przedstawia poniższa tabela.

---

<sup>5</sup> W analizie strategii posłużono się wybranymi kryteriami opracowanymi przez Izabelę Rybkę. Por. H. Lipke, A. Hryniewicka, *Raport: Analiza Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa, 2008. Załącznik nr 1.

**Tabela 1: Dobór respondentów do badania jakościowego**

TYP INSTYTUCJI	OBSZAR	REALIZACJA PROJEKTU W LATACH 2008-2010	REALIZACJA PROJEKTU W PARTNERSTWIE W 2009	TYP RESPONDENTA	LICZBA RESPONDENTÓW	LICZBA WYWIADÓW
OPS	wiejski	nigdy	-	kierownik	1	1
OPS	wiejski	rezygnacja	-	kierownik	1	1
OPS	wiejski	rezygnacja	-	kierownik	1	1
OPS	wiejski	zawsze	nie	kierownik, pracownik	2	1
OPS	wiejski	zawsze	tak	kierownik	1	1
OPS	wiejski	zawsze	tak	kierownik, pracownik	2	2
OPS	miejski	zawsze	nie	kierownik, pracownik	2	1
OPS	miejski	zawsze	tak	kierownik, pracownicy (2)	3	3
PCPR	-	zawsze	nie	koordynator	1	1
PCPR	-	zawsze	tak	kierownik, pracownik	2	2
PSZ	-	-	tak (partnerstwo z beneficjentem)	kierownik, pracownicy (2)	3	1
PSZ	-	-	tak (partnerstwo z beneficjentem)	kierownik	1	1
PSZ	-	-	nie	kierownik	1	1
INNY	-	-	nie	kierownik	1	1
INNY	-	-	tak (partnerstwo z beneficjentem)	kierownik, pracownik	2	1
ROPS	-	-	-	kierownicy (2), pracownik	3	2
<b>PODSUMOWANIE</b>					<b>27</b>	<b>21</b>

W ramach badania ilościowego (CAWI) przeprowadzono ankiety:

- ze wszystkimi 163 OPS i PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego,
- ze wszystkimi 20 PUP z województwa kujawsko-pomorskiego.

Kwestionariusz do badania z OPS i PCPR został opracowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i uzupełniony przez Dyspersję w zakresie pytań badawczych, których dodanie było konieczne w celu pełnej realizacji celów badania.

Kwestionariusz do badania z PUP oraz scenariusze indywidualnych wywiadów pogłębionych zostały przygotowane przez Dyspersję, przy czym w przypadku scenariuszy IDI wykorzystano dyspozycje opracowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

## 3 Przebieg i efekty projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR

### 3.1 Realizowanie projektów systemowych

W 2009 roku w województwie kujawsko-pomorskim do projektów systemowych przystąpiło 94% spośród 144 instytucji (OPS i MOPR) uprawnionych do realizowania projektów w ramach Poddziałania 7.1.1 PO KL oraz wszystkich 19 PCPR, które mogą realizować projekty w ramach Poddziałania 7.1.2 PO KL.

Rozpatrując realizowanie projektów systemowych w dłuższej perspektywie czasowej, można stwierdzić, że około dziewięć na dziesięć OPS (91%) i około osiem na dziesięć PCPR (79%) rozpoczęło realizację projektów systemowych począwszy od pierwszego roku, w którym było to możliwe (2008) i kontynuuje nieprzerwanie do tej pory. Co pięćdziesiąty spośród OPS (2%) oraz wszystkie pozostałe PCPR dołączyły do grona instytucji realizujących projekty w 2009 lub 2010 roku. Po 3% liczą grupy OPS, które w ogóle nie przystąpiły do realizacji projektu systemowego, oraz OPS, które po okresie realizacji projektu zrezygnowały z kontynuowania go w kolejnym roku.

**Tabela 2: Realizacja projektów systemowych w latach 2008-2010**

Realizacja projektu	OPS / MOPR [N=144]	PCPR [N=19]
„konsekwentna realizacja” – instytucje realizujące projekt systemowy we wszystkich latach: 2008, 2009 i 2010	91%	79%
„późniejszy start” – instytucje, które rozpoczęły realizację projektu systemowego później niż w 2008 roku	2%	21%
„rezygnacja” – instytucje, które po okresie realizacji projektu nie przystąpiły do niego w kolejnym roku	3%	0%
„późniejszy start i rezygnacja” – instytucje, które realizowały projekt wyłącznie w 2009 roku	0%	0%
„nierealizowanie” – instytucje, które nigdy nie realizowały projektu systemowego	3%	0%

Źródło: Analiza bazy beneficjentów Poddziałania 7.1.1 i 7.1.2 PO KL

### 3.2 Skuteczność

#### 3.2.1 Osiągnięcie wskaźników określonych w *Planie działania*

Określone w *Planie działania* Priorytetu VII PO KL wartości wskaźników na rok 2009 nie zostały osiągnięte w przypadku liczby klientów objętych wsparciem w ramach projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR, zostały natomiast znaczne przekroczone jeżeli chodzi o liczbę pracowników instytucji pomocy społecznej objętych wsparciem w ramach projektu ROPS. Zakładaną liczbę osób, które zakończyły udział w projektach dotyczących aktywnej integracji, w przypadku mieszkańców z terenów wiejskich udało się osiągnąć zaledwie w połowie (52%), natomiast w przypadku klientów pomocy społecznej rozpatrywanych ogółem – w około trzech czwartych (76%). Osiągnięta liczba osób

objętych kontraktami socjalnymi była niewiele niższa od zakładanej (97%). Z kolei liczba pracowników instytucji pomocy społecznej, którzy zostali objęci wsparciem służącym podniesieniu ich kwalifikacji, przekroczyła zakładaną o prawie jedną trzecią (osiągnęła 132% planowanej).

**Tabela 3: Zakładane i faktycznie osiągnięte wartości wskaźników Działania 7.1**

Nazwa wskaźnika	Zakładana wartość wskaźnika do osiągnięcia w 2009 roku <sup>6</sup>	Wartość wskaźnika faktycznie osiągnięta w 2009 roku <sup>7</sup>	% osiągnięcia wskaźnika
liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji	4 780	3 624	76%
- w tym osoby z terenów wiejskich	3 318	1 722	52%
liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje w systemie pozaszkolnym	400	528 <sup>8</sup>	132%
liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów	3 200	3 088	97%

## 3.2.2 Osiąganie celów i rezultatów założonych w projektach

### 3.2.2.1 Deklarowany poziom osiągnięcia celów i rezultatów

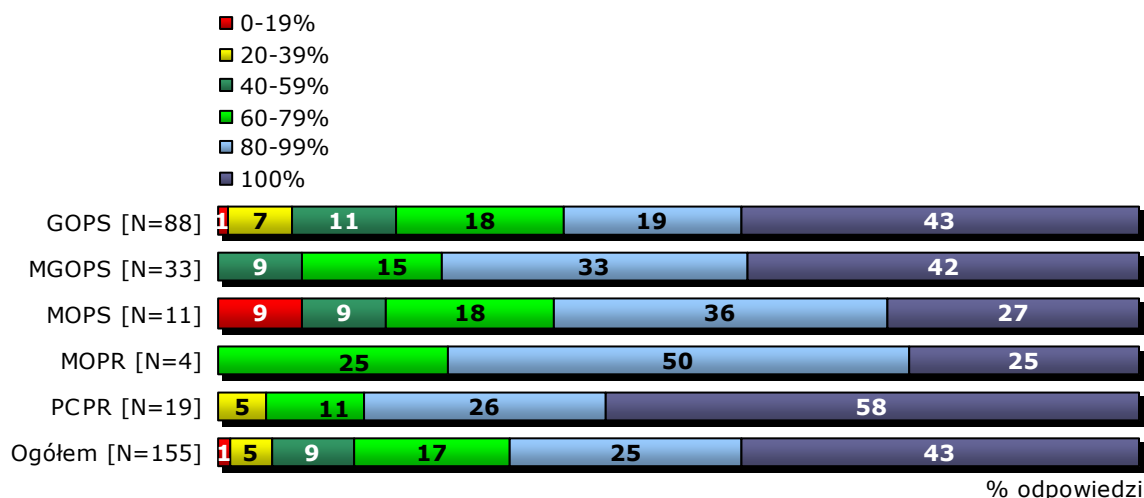
Nieco ponad dwie piąte (43%) koordynatorów projektów prowadzonych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz Poddziałania 7.1.2 PO KL stwierdziło, że główny cel projektu realizowanego w 2009 roku został całkowicie osiągnięty, natomiast połowa koordynatorów uznała, że udało się w pełni uzyskać założone rezultaty projektu. Z kolei w przybliżeniu co trzeci (32%) koordynator był zdania, że główny cel projektu udało się osiągnąć w mniej niż 80%, natomiast co piąty (20%) wyraził analogiczną opinię w odniesieniu do poziomu realizacji założonych rezultatów. Respondenci reprezentujący MOPS i MOPR nieco rzadziej niż przedstawiciele pozostałych typów instytucji pomocy społecznej uważali, że cel główny lub rezultaty projektu zostały całkowicie zrealizowane.

<sup>6</sup> Źródło: Plan działania na rok 2009 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, s. 6. (dostępny na stronie: <http://www.ropstorun.pl/index.php?id=7>, odsłona 09.11.2010).

<sup>7</sup> Obliczenia na podstawie pliku „Zestawienie bilansu 7.1.1 oraz 7.1.2 2009”.

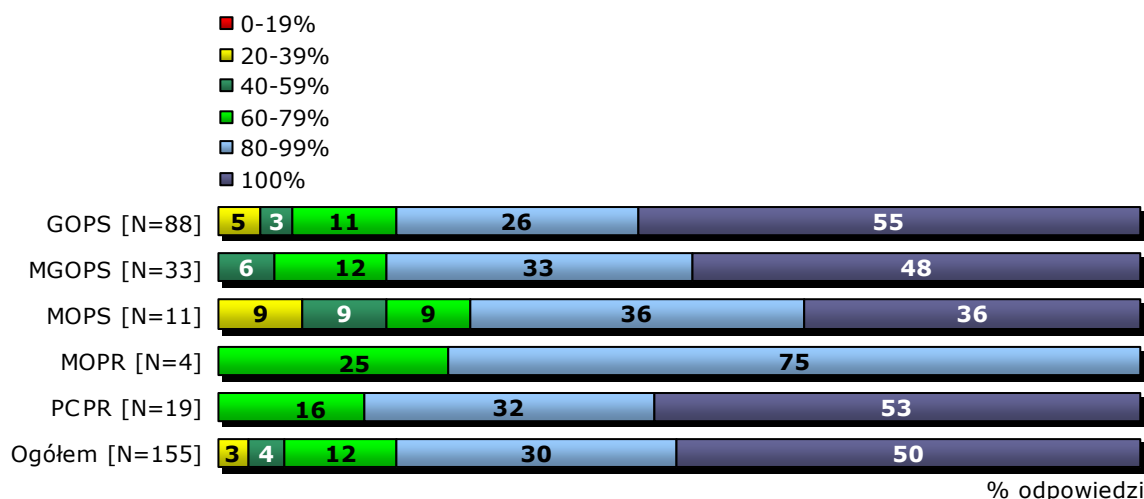
<sup>8</sup> Źródło: „Akademia Pomocy i Integracji Społecznej – Wsparcie Kadr. Projekt Systemowy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu. Raport końcowy z realizacji projektu w 2009 roku”.

**Wykres 1: W jakim stopniu (w %), Państwa zdaniem, cel główny projektu został osiągnięty do końca 2009 roku?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Wykres 2: W jakim stopniu (w %), Państwa zdaniem, rezultaty projektu zostały osiągnięte w 2009 roku?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

### 3.2.2.2 Charakterystyka zakładanych celów i rezultatów

Przedstawione informacje na temat deklarowanego przez koordynatorów poziomu osiągnięcia celów i rezultatów poszczególnych projektów warto uzupełnić informacjami o tym, jakiego rodzaju cele i rezultaty beneficjenci formułowali we wnioskach o dofinansowanie. Analizowane wnioski różniły się pod względem ukierunkowania na integrację zawodową. W 12% projektów OPS oraz 10% projektów PCPR integracja zawodowa nie występowała bezpośrednio w fragmencie wniosku określającym główny cel projektu. W około trzech piątych wniosków złożonych przez OPS (62%) i w dziewięciu na dziesięć (90%) wniosków złożonych przez PCPR integracja zawodowa została wskazana jako główny cel projektu – wraz z integracją społeczną uczestników – lub jako jeden z jej aspektów. Natomiast w co czwartym (26%) wniosku złożonym przez OPS umożliwienie powrotu uczestników na rynek pracy wskazano jako główny cel projektu, ujmując inne aspekty integracji społecznej jako sposoby zwiększenia szans na integrację zawodową lub nie wymieniając ich przy formułowaniu głównego celu projektu (takie ujęcie nie wystąpiło natomiast w żadnym z analizowanych wniosków PCPR).

**Tabela 4: Miejsce integracji zawodowej wśród głównych celów projektu**

	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
nie wskazana bezpośrednio	12%	10%
wskazana wraz z integracją społeczną	62%	90%
wskazana jako cel nadrzędny	26%	0%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

Typowymi rezultatami twardymi, określanymi przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie, było ukończenie poszczególnych zajęć przez określoną liczbę uczestników oraz ewentualnie – przeważnie w przypadku szkoleń zawodowych – uzyskanie przez nich zaświadczeń lub certyfikatów potwierdzających uzyskanie kompetencji, których dotyczyły zajęcia.

Jako rezultaty miękkie beneficjenci planowali zazwyczaj zmiany w postawach uczestników (na przykład zwiększenie pewności siebie, podwyższenie motywacji), wzrost umiejętności poszukiwania zatrudnienia oraz aktywności w tym zakresie, a także zadowolenie z udziału w projekcie. O ile w przypadku rezultatów twardych zawsze określano liczbę lub odsetek uczestników projektu, w przypadku których mają wystąpić, o tyle w blisko jednej trzeciej analizowanych wniosków (w 32% wniosków OPS i 30% wniosków PCPR) beneficjent nie uczynił tego w przypadku żadnego spośród rezultatów miękkich.

**Tabela 5: Określenie rezultatów miękkich liczbowo**

	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
nie określono liczbowo żadnego rezultatu miękkiego	32%	30%
określono liczbowo co najmniej jeden z rezultatów miękkich	68%	70%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

Wśród planowanych rezultatów beneficjenci tylko sporadycznie podawali zakończenie korzystania przez część uczestników z pomocy społecznej lub znalezienie przez nich zatrudnienia – takie rezultaty wskazano, odpowiednio, w 1% i w 4% wniosków złożonych przez OPS, natomiast w analizowanych wnioskach PCPR nie pojawiły się w ogóle.

**Tabela 6: Zakończenie korzystania z pomocy społecznej przewidziane jako rezultat**

	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
wskazano	1%	0%
nie wskazano	99%	100%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

**Tabela 7: Znalezienie zatrudnienia przewidziane jako rezultat**

	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
wskazano	4%	0%
nie wskazano	96%	100%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

### 3.2.2.3 Sposób pomiaru rezultatów w ramach projektu

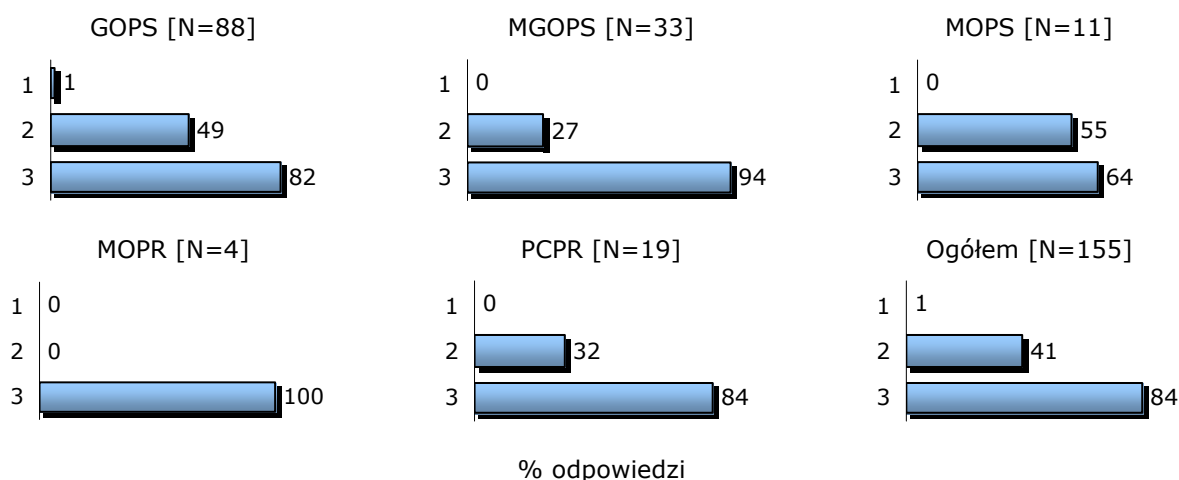
O ile standardowym źródłem danych, potwierdzających osiągnięcie rezultatów twardych, była dokumentacja tworzona podczas projektu (np. listy obecności, zaświadczenia o ukończeniu kursu), o tyle do pomiaru rezultatów miękkich beneficjenci stosowali przede wszystkim wypełniane przez uczestników ankiety – takie rozwiązanie przewidziano w 91% analizowanych wniosków o dofinansowanie projektów OPS oraz we wszystkich projektach PCPR. Przeważnie zakładano przeprowadzenie badania ankietowego

przynajmniej dwukrotnie: na początku i bezpośrednio przed zakończeniem projektu, w celu porównania wyników. Około dwie piąte OPS (41%) i jedna piąta PCPR (20%) w celu zbadania poziomu osiągnięcia rezultatów miękkich zamierzała przeprowadzić rozmowy z uczestnikami projektów.

Po zakończeniu realizacji projektu przeszło cztery piąte beneficjentów (84%) stwierdziło, że zebrali opinie uczestników na temat jakości udzielonego wsparcia, przeprowadzając z nimi ankiety, natomiast około dwie piąte (41%) poznało opinie uczestników, prowadząc z nimi nieformalne rozmowy.

**Wykres 3: Czy od osób objętych wsparciem w ramach projektu systemowego realizowanego w 2009 roku zebrali Państwo informacje na temat tego, jak oceniają udzielone im wsparcie? Można zaznaczyć odpowiedź „nie” albo jedną lub więcej z pozostałych odpowiedzi.**

1. nie
2. tak, podczas nieformalnych rozmów z Klientami
3. tak, poprzez badanie z udziałem Klientów (np. ankiety, wywiady)



Część OPS przewidziała również inne metody ewaluacji, które można podzielić na dwie grupy. Pierwsza grupa metod opiera się na zewnętrznej ocenie postępów poczynionych przez uczestnika projektu – zaliczają się do niej obserwacja uczestników (16%) oraz formułowanie opinii przez psychologa (7%) lub przez pracownika socjalnego (3%). Druga grupa obejmuje metody sprawdzające kompetencje zdobyte przez uczestników, poprzez test (6%) lub dzięki porównaniu efektów wykonania identycznego zadania dwukrotnie: przed i po udziale w zajęciach przygotowujących do jego wykonania (3%). Do takich zadań, których stosowanie można uznać za dobrą praktykę, należały: przygotowanie CV przed, a następnie po udziale w zajęciach z doradcą zawodowym, dotyczących poszukiwania pracy, oraz znalezienie w Internecie organizacji udzielających wsparcia osobom zagrożonym przemocą domową oraz ofert pracy zgodnych z posiadanymi kwalifikacjami przed, a następnie po udziale w zajęciach dotyczących korzystania z komputera (przemoc domowa była jednym ze zdiagnozowanych problemów grupy objętej wsparciem).

**Tabela 8: Przewidziane sposoby pomiaru rezultatów**

Sposób pomiaru	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
ankiety	91%	100%
wywiady lub rozmowy z uczestnikami	41%	20%
obserwacja uczestników	16%	0%
test	6%	0%
opinia psychologa	7%	0%
opinia pracownika socjalnego	3%	0%
porównanie wykonania zadania przed i po udziale w zajęciach	3%	0%
karty aktywności wypełniane przez pracodawców	1%	0%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

Część beneficjentów wyniki przeprowadzonych własnymi siłami badań z udziałem uczestników projektów przedstawia w raportach ewaluacyjnych.

### 3.2.3 Zmiana statusu uczestników projektów

Uzyskanie zatrudnienia lub rezygnacja z pomocy społecznej rzadko były rezultatem zakładanym przez beneficjentów we wnioskach o dofinansowanie. Pomimo to, dzięki przeprowadzonemu przez ROPS badaniu ankietowemu podsumowującemu przebieg i efekty projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR w 2009 roku, możliwe jest ustalenie, jak często występowały takie efekty.

Odsetek projektów, których co najmniej jeden uczestnik znalazł zatrudnienie, wyniósł 73% wśród projektów OPS oraz 79% wśród projektów PCPR. Zatrudnienie uzyskiwał zazwyczaj jedynie niewielki odsetek uczestników poszczególnych projektów. Spośród ogółu osób objętych wsparciem w ramach projektów OPS zatrudnienie znalazł co dziesiąty, w przypadku projektów PCPR odsetek ten okazał się bardzo zbliżony (9%).

**Tabela 9: Skala uzyskania zatrudnienia**

	OPS / MOPR [N=136]	PCPR [N=19]
% projektów, w przypadku których zatrudnienie uzyskał co najmniej jeden uczestnik	73%	79%
% zatrudnionych wśród uczestników projektów ogółem	10%	9%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

O ile skala efektów w postaci znalezienia zatrudnienia okazała się podobna w projektach OPS oraz w projektach PCPR, o tyle OPS częściej uzyskiwały efekt polegający na zaprzestaniu korzystania z pomocy społecznej przez osobę, która zakończyła udział w projekcie. W przypadku OPS odsetek projektów, których co najmniej jeden uczestnik przestał korzystać z pomocy społecznej, osiągnął 71%, a odsetek uczestników, w przypadku których wystąpił taki efekt, wyniósł 14%. W przypadku PCPR analogiczne wskaźniki wyniosły, odpowiednio: 37% oraz 4%.

**Tabela 10: Skala zaprzestania korzystania z pomocy społecznej**

	OPS / MOPR [N=136]	PCPR [N=19]
% projektów, w przypadku których co najmniej jeden uczestnik przestał korzystać z pomocy społecznej	71%	37%
% osób, które przestały korzystać z opieki społecznej wśród uczestników projektów	14%	4%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

W wywiadach jakościowych pracownicy OPS i PCPR odpowiedzialni za realizację projektów wielokrotnie podkreślali, że nie można oczekiwać, przynajmniej w krótkiej perspektywie, że efektem projektów będzie znajdowanie zatrudnienia przez ich uczestników:

*Czasami były też takie oczekiwania nawet ze strony instytucji pośredniczących, że osoby, które uczestniczą w projekcie, nagle znajdą się na rynku pracy. To nie z tym beneficjentem [ostatecznym]. [IDI OPS]*

Przeszkodą w powrocie do aktywności zawodowej jest długotrwałe pozostawanie uczestników projektów poza rynkiem pracy, a także współwystępowanie wielu powiązanych ze sobą problemów, których doświadczają. Ponadto respondenci wskazywali, że z grupy osób, które mogą zostać objęte wsparciem, w pierwszej kolejności ubywają osoby bardziej aktywne, przez co z roku na rok trudniejsze staje się zarówno dobranie uczestników do projektu, jak i doprowadzenie do ich skutecznej integracji zawodowej i społecznej.

Jako ograniczenie przywoływano także obecną trudną sytuację osób poszukujących zatrudnienia na rynku pracy. Przedstawiciele OPS z terenów wiejskich wskazywali ponadto ograniczenie wynikające z braku na terenie gminy zakładów pracy, które byłyby zainteresowane zatrudnieniem większej liczby jej mieszkańców:

*No mamy teren jaki mamy, nie ma zakładów, małe miasteczko, bo to gmina jest taka wiejska i nie ma możliwości podjęcia pracy. Naprawdę te kursy [zawodowe] są takie wspaniałe, (...) tylko nie ma po prostu możliwości zatrudnienia tych osób. No to jest ta bolączka nasza, że pompujemy w tę osobę tyle pieniędzy i to nie daje nam efektów. [IDI OPS]*

### **3.2.4 Stosowane narzędzia oraz instrumenty**

Narzędziem najczęściej stosowanym w projektach systemowych był kontrakt socjalny, który został wykorzystany w prawie wszystkich projektach OPS (98%) oraz w przeszło ośmiu na dziesięć projektach PCPR (84%). Drugie narzędzie stosowane przez oba rodzaje instytucji, czyli PAL, zostało włączone do 13% projektów OPS oraz 16% projektów PCPR. Program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych był stosowany wyłącznie przez PCPR, które sięgały po niego częściej niż po PAL: program zastosowano w 37% projektów zrealizowanych przez PCPR.

**Tabela 11: Narzędzia stosowane w projektach**

	OPS / MOPR [N=136]	PCPR [N=19]
kontrakt socjalny	98%	84%
PAL	13%	16%
program integracji osób niepełnosprawnych	0%	37%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

Beneficjenci stosujący poszczególne narzędzia za stosunkowo najtrudniejszą uznali realizację PAL, który na skali od 1 „bardzo prosty w realizacji” do 5 „bardzo trudny w realizacji” uzyskał średnią ocen 3,2. Instrumentem najłatwiejszym w zastosowaniu, zdaniem beneficjentów, którzy wypróbowali go w swoich projektach, był natomiast program integracji społecznej i zawodowej: uzyskał średnią ocen 2,0. Kontrakt socjalny pod względem trudności realizacji znalazł się pomiędzy dwoma pozostałymi narzędziami, ze średnią ocen 2,6.

Największe różnice pomiędzy różnego typu beneficjentami pod względem oceny trudności zastosowania tego samego narzędzia dotyczyły PAL, w przypadku którego średnia ocena wśród PCPR wyniosła 2,0, wśród OPS zawierała się w przedziale 3,0 – 3,3, natomiast wśród MOPR, które realizowały PAL skierowane do największej liczby osób, osiągnęła wartość 4,0. Można przypuszczać, że odczuwane przez beneficjentów trudności przy realizacji tego narzędzia rosną wraz ze skalą jego stosowania, a być może również w przypadku stosowania PAL w sposób sprzyjający pełnemu wykorzystaniu potencjału tego programu. Wydaje się, że PAL stosowane przez niektóre mniejsze ośrodki nie różnią się wyraźnie od kontraktu socjalnego, realizowanego przy zastosowaniu instrumentów środowiskowych.

W prawie wszystkich projektach (tj. w 94% projektów OPS oraz 95% projektów PCPR) stosowane były instrumenty aktywizacji społecznej. Niewiele rzadziej beneficjenci włączali do projektów instrumenty aktywizacji edukacyjnej (odpowiednio: 88% i 89%) oraz instrumenty aktywizacji zawodowej (88% i 84%). Nieco rzadziej od wymienionych wykorzystywane były instrumenty aktywizacji zdrowotnej, jednak również one były stosowane powszechnie: zostały uwzględnione w przeszło dwóch trzecich projektów OPS (68%) oraz w blisko czterech piątych projektów PCPR (79%).

**Tabela 12: Typy instrumentów stosowanych w projektach**

Typ instrumentu	OPS / MOPR [N=136]	PCPR [N=19]
instrumenty aktywizacji społecznej	94%	95%
instrumenty aktywizacji edukacyjnej	88%	89%
instrumenty aktywizacji zawodowej	88%	84%
instrumenty aktywizacji zdrowotnej	68%	79%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

O ile każdy z czterech typów instrumentów był obecny w co najmniej dwóch trzecich projektów, o tyle powszechność stosowania w projektach systemowych OPS i PCPR poszczególnych instrumentów zdecydowanie się różni. W ramach każdego typu wskazać można jeden lub dwa instrumenty wykorzystywane znacznie częściej od pozostałych.

Spośród instrumentów aktywizacji społecznej najczęściej stosowano poradnictwo i wsparcie w zakresie podniesienia kompetencji życiowych i umiejętności społeczno-

zawodowych. Wśród OPS i PCPR, które włączyły do swoich projektów co najmniej jeden instrument aktywizacji społecznej, na zastosowanie tego konkretnego instrumentu zdecydowało się, odpowiednio, 73% oraz 56%. Wśród instrumentów aktywizacji edukacyjnej pod względem częstości stosowania dominowały zajęcia w ramach podnoszenia lub zdobywania nowych kompetencji i umiejętności zawodowych, przeprowadzone przez 89% OPS oraz przez wszystkie PCPR, które zastosowały jakikolwiek tego typu instrument. Podobną popularnością cieszyły się usługi wspierające aktywizację zawodową (np. zajęcia z doradcą zawodowym), zastosowane przez 81% OPS oraz przez wszystkie PCPR, które objęły uczestników projektów przynajmniej jednym instrumentem aktywizacji zawodowej. Spomiędzy instrumentów aktywizacji zdrowotnej na pierwsze miejsce w projektach OPS wysunęły się natomiast badania profilaktyczne i specjalistyczne, wykorzystane przez 79% OPS, które w projekcie systemowym zastosowały jakikolwiek instrument zdrowotny.

Warto również zwrócić uwagę, że aż połowa instrumentów (13 z 26), które beneficjenci teoretycznie mogli stosować, została włączona do projektu przez mniej niż co dziesiąty OPS i zarazem przez mniej niż co dziesiąty PCPR (uwzględniono wyłącznie OPS i PCPR, które zdecydowały się na wykorzystanie co najmniej jednego instrumentu należącego do danego typu).

Prawie jedna czwarta instrumentów (6 z 26) nie została zastosowana w ogóle, lub jedynie przez mniej niż co setnego beneficjenta. Do instrumentów niewykorzystywanych lub wykorzystywanych sporadycznie należały: uczestnictwo w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach, voucher (talon) na samodzielny zakup usług społecznych, zorganizowanie wolontariatu i sfinansowanie jego kosztów, dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego, program psychoterapii dla osób uzależnionych od alkoholu oraz program terapeutyczny dla osób uzależnionych od narkotyków.

**Tabela 13: Instrumenty aktywizacji społecznej stosowane w projektach<sup>9</sup>**

Instrument	OPS / MOPR [N=128]	PCPR [N=18]
poradnictwo i wsparcie w zakresie podniesienia kompetencji życiowych i umiejętności społeczno-zawodowych	73%	56%
trening kompetencji i umiejętności społecznych	54%	78%
poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, mediacje rodzinne lub udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach	16%	39%
zorganizowanie i sfinansowanie uczestnictwa w grupach samopomocowych	9%	6%
wsparcie i aktywizacja rodzin marginalizowanych z udziałem asystenta rodzinnego	8%	17%
animacja lokalna z udziałem animatora, lidera KIS lub <i>streetworkera</i>	3%	6%
uczestnictwo w ośrodkach dziennego wsparcia, świetlicach i klubach	1%	0%
voucher (talon) na samodzielny zakup usług społecznych	1%	0%
pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych	1%	6%
zorganizowanie wolontariatu i sfinansowanie jego kosztów	1%	0%
tłumacz osoby głuchoniemej, przewodnik niewidomej, asystent niepełnosprawnej	0%	6%

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009

<sup>9</sup> W tabeli podano procent projektów, w których zastosowano dany instrument, wśród ogółu projektów, w których zastosowano co najmniej jeden instrument aktywizacji społecznej.

**Tabela 14: Instrumenty aktywizacji edukacyjnej stosowane w projektach<sup>10</sup>**

Instrument	OPS / MOPR [N=120]	PCPR [N=17]
zajęcia w ramach podnoszenia lub zdobywania nowych kompetencji i umiejętności zawodowych	89%	100%
zajęcia w ramach kształcenia ustawicznego, mające na celu uzyskanie zawodu lub przygotowania zawodowego	14%	6%
zajęcia szkolne związane z uzupełnieniem wykształcenia	9%	12%
usługi wspierające aktywizację zawodową	3%	0%
nauka na poziomie wyższym dla osób opuszczających formy opieki zastępczej	0%	18%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

**Tabela 15: Instrumenty aktywizacji zawodowej stosowane w projektach<sup>11</sup>**

Instrument	OPS / MOPR [N=119]	PCPR [N=16]
usługi wspierające aktywizację zawodową (np. zajęcia z doradcą zawodowym)	81%	100%
udział w zajęciach KIS	24%	0%
udział w zajęciach CIS	7%	0%
dofinansowanie usamodzielnienia ekonomicznego	0%	0%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

**Tabela 16: Instrumenty aktywizacji zdrowotnej stosowane w projektach<sup>12</sup>**

Instrument	OPS / MOPR [N=92]	PCPR [N=15]
badania profilaktyczne i specjalistyczne	79%	27%
terapia	28%	33%
program korekcyjno-edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie	2%	0%
program psychoterapii dla osób uzależnionych od alkoholu	0%	0%
program terapeutyczny dla osób uzależnionych od narkotyków	0%	0%
turnus lub zajęcia rehabilitacyjne	0%	80%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, ROPS 2009*

<sup>10</sup> W tabeli podano procent projektów, w których zastosowano dany instrument, wśród ogółu projektów, w których zastosowano co najmniej jeden instrument aktywizacji edukacyjnej.

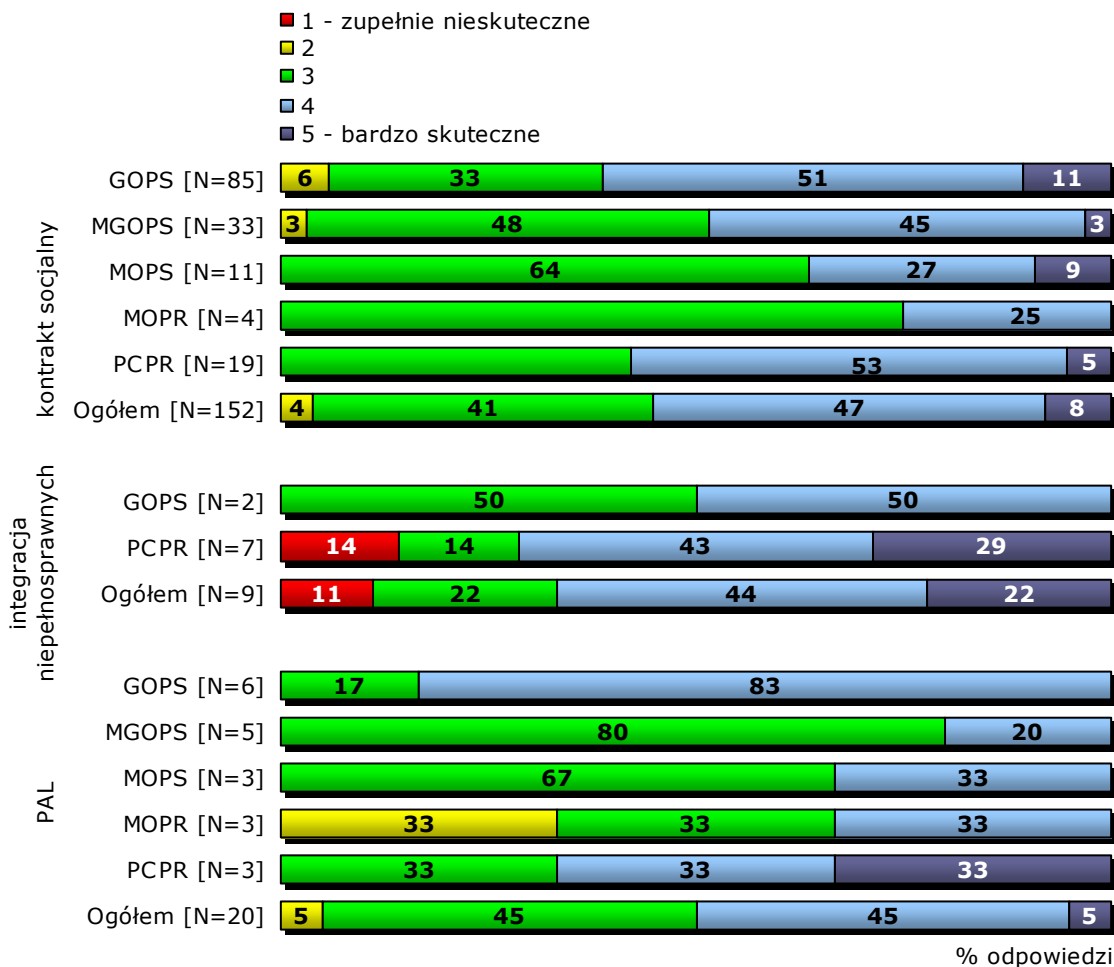
<sup>11</sup> W tabeli podano procent projektów, w których zastosowano dany instrument, wśród ogółu projektów, w których zastosowano co najmniej jeden instrument aktywizacji zawodowej.

<sup>12</sup> W tabeli podano procent projektów, w których zastosowano dany instrument, wśród ogółu projektów, w których zastosowano co najmniej jeden instrument aktywizacji zdrowotnej.

### 3.2.5 Skuteczność poszczególnych narzędzi oraz instrumentów

Przedstawiciele OPS i PCPR, które w ramach realizowanych projektów stosowały poszczególne narzędzia, najczęściej oceniają skuteczność każdego z nich w aktywizacji zawodowej oraz integracji społecznej jako umiarkowaną. Na skali od 1 („zupełnie nieskuteczne”) do 5 („bardzo skuteczne”) PAL oceniono średnio na 3,5, kontrakt socjalny na 3,6 natomiast program integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych na 3,7. W przypadku wszystkich instrumentów najczęstszymi ocenami były 3 oraz 4.

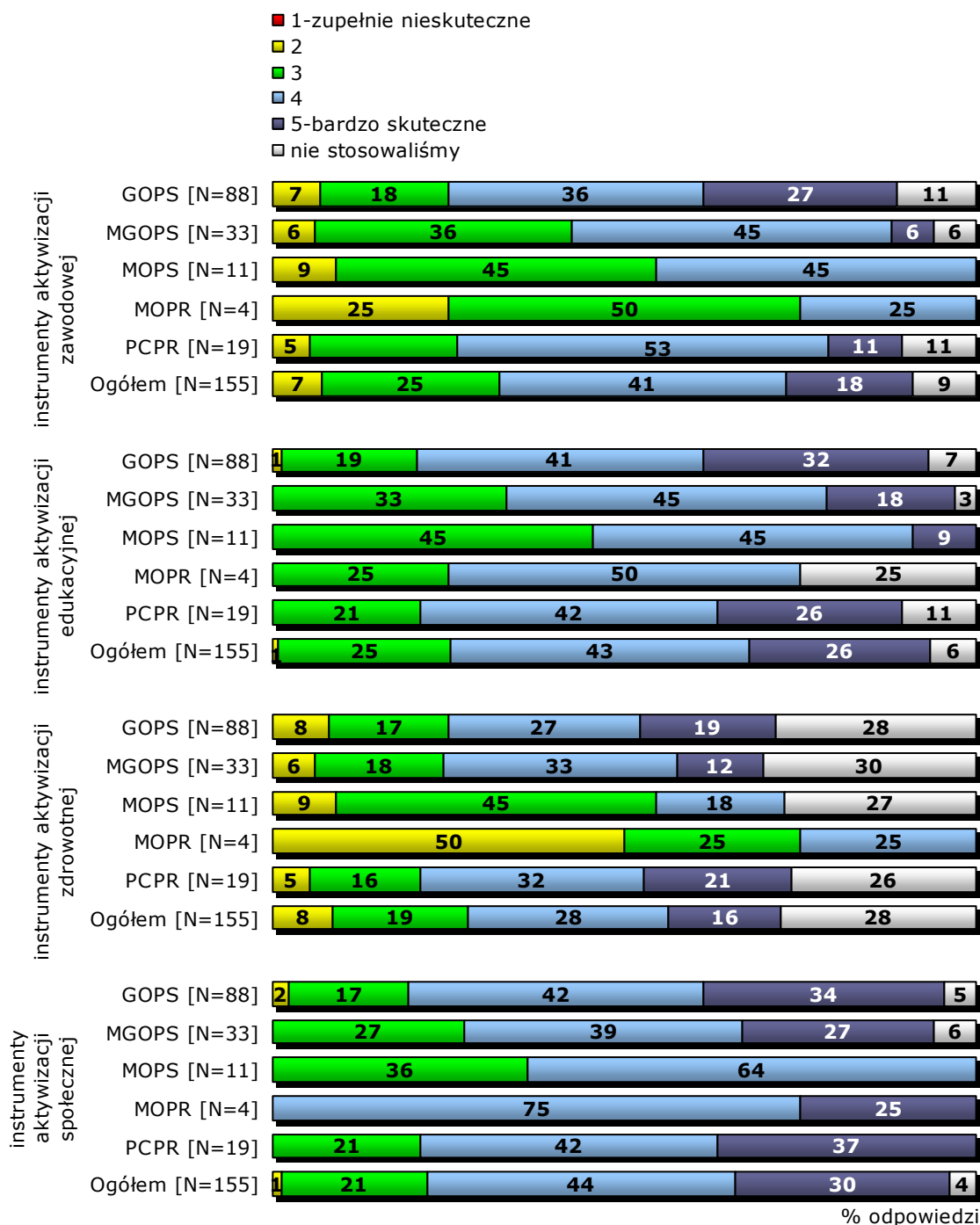
**Wykres 4: Proszę ocenić, na podstawie własnych doświadczeń, skuteczność poszczególnych narzędzi w aktywizacji zawodowej i integracji społecznej.**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Ocena skuteczności poszczególnych typów instrumentów stosowanych w projektach OPS i PCPR była bardziej zróżnicowana, niż miało to miejsce w przypadku narzędzi pomocy społecznej. Wśród ogółu respondentów instrumenty aktywizacji społecznej oraz aktywizacji edukacyjnej uzyskały wyższe średnie oceny (odpowiednio: 4,1 oraz 4,0) oraz wyższe odsetki wskazań ocen maksymalnych (30% i 26%) niż instrumenty aktywizacji zawodowej oraz zdrowotnej (średnie oceny odpowiednio 3,8 oraz 3,7; procent wskazań ocen maksymalnych: 18% i 16%). Rozpiętość średnich ocen poszczególnych instrumentów okazała się najwyższa wśród przedstawicieli MOPR (od 2,8 w przypadku instrumentów aktywizacji zdrowotnej do 4,3 w przypadku instrumentów aktywizacji społecznej).

**Wykres 5: Jaka jest P. zdaniem skuteczność instrumentów aktywnej integracji w aktywizacji zawodowej i integracji społecznej uczestników projektu?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Należy zaznaczyć, że ocena skuteczności poszczególnych instrumentów jest trudna z co najmniej trzech względów. Po pierwsze, zgodnie z założeniami PO KL, instrumenty są stosowane łącznie, należałoby zatem oceniać raczej skuteczność ich określonych kombinacji, niż skuteczność pojedynczych instrumentów. Po drugie, na uzyskane efekty oprócz zastosowanych instrumentów wpływa także specyfika problemów oraz początkowy poziom aktywności poszczególnych osób, wobec których instrumenty te zostały zastosowane. Przez to w skali poszczególnych projektów, zwłaszcza obejmujących niewielką liczbę uczestników, trudno porównać skuteczność poszczególnych instrumentów. Wymagałoby to szerzej zakrojonych badań z udziałem uczestników projektów. Badania takie powinny uwzględniać diagnozę wyjściowej sytuacji osób

objętych wsparciem oraz odroczone efekty udziału w projektach. Po trzecie, sposób stosowania instrumentów nazywanych w ten sam sposób może się znacząco różnić w zależności od projektu, zarówno pod względem dopasowania do potrzeb grupy docelowej, jak i samego przebiegu wsparcia. Stopień standaryzacji większości instrumentów aktywizacji stosowanych w projektach PO KL jest bowiem niski.

### **3.2.6 Szczególnie skuteczne rozwiązania**

W ramach przeprowadzonego badania zidentyfikowane zostały rozwiązania, które są warte upowszechniania jako dobre praktyki zarówno dlatego, że sprawdziły się w konkretnych projektach, jak i dlatego, że pomagają przezwyciężyć typowe ograniczenia występujące w projektach realizowanych przez OPS i PCPR.

#### **WIZUALIZACJA ZAWODÓW**

Przedstawienie uczestnikom projektu szczegółowej prezentacji wybranych zawodów (w tym przypadku w formie prezentacji multimedialnej) pozwoliło na trafniejsze dobranie kursów do zainteresowań i predyspozycji uczestników projektu. W opinii beneficjenta:

*Ta wizualizacja przynosi fajne skutki. Te osoby widzą, jak się pracuje, jak to wygląda. Widzimy różnicę. Jeżeli dajemy na początku ankietę wstępną i beneficjent [ostateczny] określa w jakich szkoleniach chciałby brać udział, szczególnie zawodowych, a potem bezpośrednio przed szkoleniami zawodowymi, przed przetargami robimy taką już deklarację wyboru szkolenia zawodowego, to te wybory są inne. Widzimy, że oni właśnie po tej wizualizacji i spotkaniach z doradcą zawodowym zmieniają swój pogląd na ten temat. I to w bardzo [licznych] przypadkach. [IDI OPS]*

Rozwiązanie jest warte promowania jako sposób ograniczenia ryzyka nietrafnego wybrania kursu zawodowego przez uczestnika projektu.

#### **ASYSTENT RODZINNY**

Skierowanie do rodzin niewydolnych wychowawczo pracowników pomagających rodzinie w jej codziennym funkcjonowaniu (na przykład poprzez doradzanie w kwestiach związanych z opieką nad dziećmi, udzielanie pomocy w sprawach urzędowych i kontaktach ze szkołą), spędzających z rodziną stosunkowo dużo czasu (średnio 10-12 godzin miesięcznie w ciągu około pół roku) okazało się skutecznym uzupełnieniem podstawowej pracy socjalnej.

*W większości przypadków pracownicy socjalni byli zadowoleni z pracy asystenta rodzinnego i uważali, że zastosowanie takiej metody w rodzinie było słuszne. (...) Jedną z korzyści na przykład było to, że większe umiejętności rodzice bądź sama matka uzyskali w opiece nad dzieckiem. To właśnie zależy od tego, jakie problemy, jakie deficyty występowały w rodzinie. Innym przykładem było to, że matka się bardziej interesowała edukacją dziecka i częściej odwiedzała szkołę. Kiedyś była taka sytuacja, że nie chodziła w ogóle na zebrania, a potem nawiązała normalny kontakt ze szkołą i to już też jakiś sukces był. Albo po prostu praca asystenta skłoniła jednego na przykład z rodziców do podjęcia zatrudnienia. Więc to są też plusy. [IDI OPS]*

Włączenie do projektu asystenta rodzinnego zasługuje na uwagę zarówno ze względu na zalety tej konkretnej metody, jak i ze względu na to, że jest przykładem odpowiedzi na specyficzne potrzeby grupy objętej wsparciem, poprzez zastosowanie rozwiązania spoza katalogu najbardziej powszechnych instrumentów, wykorzystywanych w projektach systemowych OPS i PCPR.

#### **AKTYWIZACJA W RAMACH PAL POPRZEZ PRACĘ NAD WŁASNYM OTOCZENIEM**

Sekwencja działań obejmująca: zidentyfikowanie wspólnie z uczestnikami projektu złego stanu części wspólnej budynku jako problemu, który może zostać rozwiązany w ramach PAL, przeprowadzenie szkolenia zawodowego z zakresu prowadzenia remontów

i odnowienie przez mieszkańców klatki schodowej własnego budynku, pod opieką instruktora zawodu, sprawdziła się jako sposób pobudzenia aktywności grupy docelowej projektu.

*Było po prostu super, ci ludzie naprawdę zmienili swoją postawę, z takiej biernej zupełnie, gdzie czekają, że ktoś im coś pomaluje, [na taką, że] sami po prostu to robią. To jest rzecz, której się nie da nie docenić. Doszli do wniosku, że w brzydkim budynku mieszkają. To bida taka, że po prostu wszyscy tam już machnęli na nich ręką, oni chcieli remontować. My (...) możemy zrobić szkolenie zawodowe, które przygotowuje do takiego typu działań. I ci ludzie w ramach własnej pracy, pod nadzorem instruktorów, odmalowali to sobie. Sami sobie malowali, a przy okazji uczyli się tego malowania. I teraz widzi pan, to jest szkolenie zawodowe, w ramach tych instrumentów, o które pan pytał. A można zrobić szkolenie zawodowe na tysiąc pięćdziesiątą kasjerkę albo florystkę. [IDI OPS]*

Przeprowadzone działania są dobrym przykładem zrealizowania idei PAL. Warto na nie zwrócić uwagę zwłaszcza w sytuacji, gdy część pracowników OPS i PCPR nie uwzględnia specyfiki PAL, odróżniającej go od zastosowania instrumentów o charakterze środowiskowym w ramach kontraktu socjalnego.

#### WPROWADZENIE KGR JAKO INSTRUMENTU „STANDARYZOWANEGO”

KGR jest metodą aktywizacji osoby potrzebującej wsparcia oraz jej otoczenia w zakresie przewycięzania doświadczanych przez tę osobę problemów. Przydatność KGR potwierdził przedstawiciel instytucji pomocy społecznej, która zastosowała ją w ramach projektu systemowego:

*Przebiegła pomyślnie. Mieliśmy [kilka] rodzin i wszystkie można powiedzieć przeszły bez żadnych problemów, i wiem, że zaczęła się cieszyć popularnością ta metoda, pracownicy oraz koordynatorzy zauważyli jednak, że jest to dobra metoda. [IDI PCPR]*

Proces upowszechniania KGR wydaje się niezagrożony, biorąc pod uwagę, że od początku 2010 roku KGR figuruje jako jeden z instrumentów aktywizacji społecznej, wymienionych w *Zasadach przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych...* Stąd być może nawet większą uwagę, niż na samą metodę warto zwrócić na jej istotną cechę, którą jest standaryzacja, rozumiana w tym przypadku jako precyzyjne określenie, w jaki sposób ma przebiegać jej stosowanie. Pod tym względem KGR wyróżnia się na korzyść spośród instrumentów, które OPS i PCPR mogą stosować w ramach projektów systemowych.

#### ZASTOSOWANIE KURSU PRAWA JAZDY JAKO SPOSOBU ZWIĘKSZENIA SKUTECZNOŚCI SZKOLEŃ ZAWODOWYCH

Zarówno szkolenia zawodowe, jak i kurs prawa jazdy są wsparciem często stosowanym w ramach projektów realizowanych przez OPS i PCPR. Warto jednak wyróżnić przykład zastosowania obu tych instrumentów z pełną świadomością ich komplementarności, w celu przewycięzania trudności z dotarciem do ewentualnego miejsca pracy, napotykanym przez uczestników projektów realizowanych w gminach wiejskich:

*Są takie wioski w gminie, że autobus tylko jeden jest do południa i jeden po południu, więc zaraz taki problem się stworzył: no dobrze, pójdę do pracy, ale czym ja do tej pracy dojadę. Kupić samochód w tych czasach to jest nie problem, bo ktoś daje 3 - 4 tysiące i ma jakiś tam samochód. [Dlatego] bardzo nam się tutaj zainteresowali [uczestnicy projektu] robieniem praw jazdy. Wiadomo, wielu pracodawców się w ogóle nad tym nie zastanawia, czym pracownik dotrze do pracy. [IDI OPS]*

#### BADANIE ODROZCZONYCH EFEKTÓW PROJEKTÓW, POLEGAJĄCYCH NA ZNALEZIENIU ZATRUDNIENIA LUB ODEJŚCIU Z POMOCY SPOŁECZNEJ

Efekty projektów z zakresu integracji społecznej mogą ujawnić się w pełni dopiero po pewnym czasie, który jest potrzebny na wykorzystanie przez uczestnika zdobytych

kompetencji. Dlatego zebranie danych na temat sytuacji uczestników projektu po kilku miesiącach od momentu, gdy zakończyli w nim swój udział, w istotny sposób zwiększa możliwości oceny udzielonego wsparcia. Takie badanie, przeprowadzone pół roku po zakończeniu projektu, prowadzi jeden z beneficjentów. Badanie jest realizowane przez pracowników socjalnych i polega na wypełnianiu z klientami ankiety dotyczącej ich sytuacji zawodowej (uwzględniane jest nie tylko stałe zatrudnienie, lecz również prace dorywcze). Odnotowywane jest także ewentualne zaprzestanie korzystania z opieki społecznej przez uczestnika.

Ograniczone zasoby kadrowe OPS i PCPR sprawiają, że uzyskane dane nie są analizowane w pogłębiony sposób, jednak nawet ujęte w formie krótkich zestawień, przygotowywanych na użytek wewnętrzny, dostarczają przydatnych informacji:

*B: A czemu to służy, zbieranie takich danych i opracowywanie? R: To jest dla nas posiadanie takiej świadomości, czy ten projekt osiąga cel, który sobie założyliśmy. (...) Jeżeli chodzi o wskaźniki, no to one są badane na koniec realizacji projektu, więc tylko na tym możemy się wtedy oprzeć. A to, co sobie zbadamy za pół roku, to jest jedynie dla nas [wskazówka], czy coś ewentualnie zmodyfikować, coś ulepszyć, coś dodać. [IDI OPS]*

## 3.3 Trafność

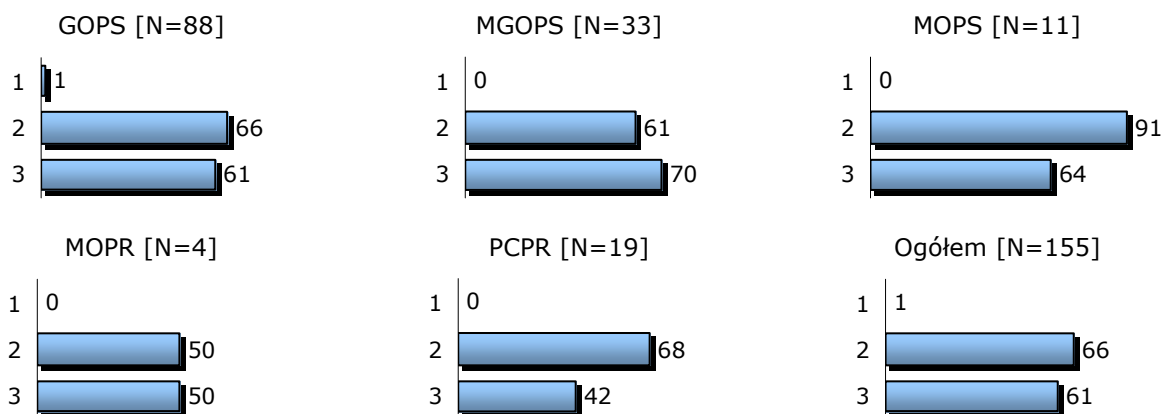
### 3.3.1 Trafność wobec potrzeb klientów

#### 3.3.1.1 Dostosowywanie wsparcia do oczekiwań klientów

Około dwie trzecie (66%) beneficjentów zbierało informacje na temat potrzeb przyszłych uczestników projektu systemowego podczas nieformalnych rozmów, a około trzy piąte (61%) przeprowadziło w tym celu badanie z udziałem osób, które miały zostać objęte wsparciem. W poznawaniu potrzeb klientów poprzez nieformalne rozmowy szczególnie aktywne były MOPS (91% stosowało ten sposób).

**Wykres 6: Czy w związku z realizacją projektu systemowego w 2009 roku od osób, które miały zostać objęte wsparciem, zbierali Państwo informacje na temat ich potrzeb?**

1. nie
2. tak, podczas nieformalnych rozmów z Klientami
3. tak, poprzez badanie z udziałem Klientów (np. ankiety, wywiady)



% odpowiedzi

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Także podczas wywiadów jakościowych beneficjenci podkreślali, że przy doborze wsparcia uwzględniali oczekiwania dotyczące tematyki kursów zawodowych, wyrażone przez przyszłych uczestników projektu podczas rekrutacji:

*Klient mówi, co by chciał robić, czego potrzebuje, z jakich kursów chciałby [skorzystać] albo [jakie] zdobyć dodatkowe kwalifikacje. I wtedy na podstawie tej informacji [powstaje] ten katalog potrzeb. [IDI OPS]*

*W samej rozmowie też wynikało, w jakim zawodzie osoba chciałaby ten kurs zrobić. Bo to (...) zależało głównie od klienta, (...) nikogo tutaj nie przymuszaliśmy do kursu, w którym nie chciał uczestniczyć. [IDI OPS]*

W przeprowadzonych rozmowach pojawiły się także inne przykłady dostosowania wsparcia do oczekiwań osób, które miały zostać nim objęte. W przypadku części rodzin, do których skierowano asystentów rodzinnych, funkcję tę powierzono współpracującemu już z daną rodziną pracownikowi socjalnemu, uwzględniając opór lub dyskomfort, jaki mogłoby wzbudzić włączenie w sprawy rodzinne dodatkowej osoby z zewnątrz:

*Lepiej by było, jakby to był inny pracownik socjalny, który ma świeże spojrzenie, ale w niektórych przypadkach jest ten sam pracownik, bo być może rodzina się nie zgadzała na wprowadzenie nowej osoby, więc już narzucać nie mogliśmy wtedy. [IDI OPS]*

Z doświadczeń beneficjentów wynika, że zachowanie elastyczności pozwalającej na uwzględnienie oczekiwań klientów, a także dobra komunikacja z uczestnikami projektów przyczyniają się do współpracy i zaangażowania z ich strony, czego ilustracją są fragmenty przeprowadzonych wywiadów:

*To są osoby pełnoletnie, dorosłe, to są osoby, z którymi tak naprawdę my rozmawiamy i mówimy w tym samym języku, więc osoby te nas jak najbardziej powinny rozumieć. I my staramy się rozumieć te osoby (...). Nasi klienci są zdyscyplinowani, jakby mieli mieć, nie daj Boże, krócej kurs, to oni do nas dzwonią, oni nas informują o wszystkich problemach. [IDI OPS]*

*My jeździmy na monitoringi, na spotkania z beneficjentami [ostatecznymi], to nie jest tylko monitoring [prowadzony po to], żeby sprawdzić podwykonawcę (...), ale przede wszystkim kontakt z naszymi beneficjentami [ostatecznymi], żeby oni też czuli się dowartościowani. (...) My zawsze mówimy, że to jest dla nich, że my spełniamy ich życzenia, tak że zawsze mogą coś zmienić, zawsze mogą powiedzieć swoje zdanie, co by chcieli zmienić, jaką tematykę na przykład na zajęciach [chcieliby omówić]. B: I przejawiają taką aktywność, mówią? R: Tak, im częściej się z nimi spotykamy i jeździmy na te monitoringi, tym częściej. [IDI OPS]*

*Przed taką rekrutacją mamy spotkania z tymi beneficjentami [ostatecznymi], żeby oni też wiedzieli tak naprawdę, z czym ten projekt się wiąże (...). My tutaj nie chcemy ich oszukiwać, absolutnie. Chcemy, żeby to była ich świadoma decyzja. (...) Dla naszego i dla ich komfortu jest fajnie, jak się spotykają z nami, wiedzą dokładnie, na co mogą liczyć w projekcie, jaki jest podział zadań w tym projekcie, kto jakie będzie miał instrumenty, z czego będzie mógł skorzystać. I wtedy czasami bardziej świadomie podchodzą do tego projektu. (...) Też uprzedzamy, jakie będą problemy, że będą musieli rano wstać, że będą musieli dojechać na miejsce, że jest obowiązkowość. [IDI OPS]*

### **3.3.1.2 Dostosowywanie wsparcia do potrzeb klientów**

Biorąc pod uwagę ograniczoną wiedzę uczestników projektów na temat dostępnych form wsparcia (z których często mają szansę skorzystać po raz pierwszy), a także niekiedy ograniczoną zdolność do zdiagnozowania własnych problemów, istotne jest rozróżnienie pomiędzy oczekiwaniami, które komunikuje uczestnik projektu, a rozwiązaniami, które najlepiej przyczynią się do zaspokojenia jego faktycznych potrzeb. W związku z tym niejednokrotnie zdarza się, że opracowując program zajęć, beneficjenci wykorzystują zajęcia, w których osoby objęte wsparciem najbardziej chcą uczestniczyć, w celu zachęcenia uczestników do skorzystania również z pozostałych elementów projektu, odpowiadających ich potrzebom, lecz nie budzących porównywalnego zainteresowania

(np. uzależniając przyznanie miejsca na kursie komputerowym od frekwencji na pozostałych zajęciach, przeprowadzonych we wcześniejszej fazie projektu).

W odniesieniu do problemów, których przewyciężanie wchodzi w zakres pracy socjalnej (takich jak ubóstwo, uzależnienia, problemy w relacjach rodzinnych), dobór wsparcia nie opiera się wyłącznie na oczekiwaniach zgłoszonych przez uczestników, lecz także na opiniach pracowników socjalnych kontaktujących się z klientami oraz na doświadczeniu instytucji zaangażowanych w realizację projektów.

Sytuacja wygląda odmiennie, jeżeli chodzi o szkolenia zawodowe. Z analizy wniosków o dofinansowanie oraz przeprowadzonych wywiadów jakościowych wynika, że w przypadku szkoleń beneficjenci nie zawsze uwzględniają, że początkowe oczekiwania sformułowane przez uczestnika mogą nie być trafną wskazówką dotyczącą wsparcia, które pozwoli najlepiej zaspokoić jego potrzeby:

*B: A skąd wiadomo, jaką pomoc jakiej osobie dać, na przykład jakie szkolenie?*

*R: No to pytamy się tej osoby: w czym by pani chciała brać udział, jakie szkolenie by pani chciała przejść? No to młode dziewczyny same się określają. [IDI OPS]*

*Ogólnie wpisuję kursy zawodowe, a później jak przychodzą osoby, to mówią jaki: czy kosmetyczkę, czy kurs komputerowy sobie wybierają. Wtedy właśnie te oczekiwania zbiorę i przekazuję [instytucji odpowiedzialnej za organizację szkoleń]. [IDI PCPR]*

Stąd za dobrą praktykę, wartą dalszego upowszechniania, należy uznać podejmowanie ostatecznych decyzji dotyczących doboru kursów zawodowych po zajęciach z udziałem doradcy zawodowego. Z relacji respondentów wynika, że niekiedy takie zajęcia zmieniały początkowe preferencje uczestników:

*Tutaj w tym roku zrobiliśmy sobie budżet bardziej ogólny. I w tym budżecie ogólnym na etapie wniosku zapisaliśmy, że [tematy kursów] będą uzgadniane na bieżąco z grupą. Właśnie po tych spotkaniach z doradcą zawodowym się okazało, że osoba [biorąca udział w projekcie] raczej pójdzie na inny kurs, aniżeli zakładała. [IDI OPS]*

Szanse na rynku pracy w oczywisty sposób zależą także od zgodności pomiędzy kwalifikacjami osoby poszukującej zatrudnienia a zapotrzebowaniem ze strony pracodawców. Analiza wniosków o dofinansowanie wskazuje, że kwestia ta jest rzadko uwzględniana przez projektodawców przy opracowywaniu koncepcji projektu.

O ile prezentacja poziomu bezrobocia w gminie lub powiecie była elementem diagnozy problemów, do których odnosi się projekt, zawartym w 94% analizowanych wniosków o dofinansowanie złożonych przez OPS, nieobecny natomiast w 6% wniosków, o tyle w przypadku zapotrzebowania na pracowników o konkretnych kwalifikacjach wystąpiła odwrotna proporcja: 94% OPS nie odniosło się do tej kwestii, a uwzględniło ją zaledwie 6%. Poziom bezrobocia przedstawiono w 60% spośród analizowanych wniosków złożonych przez PCPR, natomiast w żadnym z nich beneficjent nie uwzględnił popytu na pracowników gotowych do wykonywania określonych zawodów.

**Tabela 17: Przedstawienie poziomu bezrobocia we wniosku o dofinansowanie**

	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
przedstawiono	94%	60%
nie przedstawiono	6%	40%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

**Tabela 18: Przedstawienie zapotrzebowania na zawody we wniosku o dofinansowanie**

	OPS / MOPR [N=69]	PCPR [N=10]
przedstawiono	6%	0%
nie przedstawiono	94%	100%

*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

### 3.3.2 Trafność wobec celów PO KL

Zasadniczą zgodność realizowanych projektów z drugim celem szczegółowym PO KL, określonym w ogólny sposób jako „zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego”<sup>13</sup>, gwarantują *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych OPS, PCPR i ROPS w ramach PO KL 2007-2013*.

Realizacja projektów systemowych upowszechnia wśród tego typu instytucji prowadzenie działań stanowiących uporządkowaną sekwencję i zmierzających do uzyskania założonych rezultatów, a także znacznie zwiększa zakres stosowania przez OPS i PCPR instrumentów aktywnej integracji (co beneficjenci często wskazywali we wnioskach o dofinansowanie). W wywiadach jakościowych beneficjenci podkreślali, że realizacja projektów systemowych pozwoliła na zastosowanie nowych rozwiązań (takich jak PAL), a także na wypełnienie rozwiązań stosowanych już wcześniej (takich jak kontrakt socjalny) nową treścią:

*Środki unijne nam pozwoliły na wykorzystanie i stworzenie programu aktywności lokalnej i rozbudowanie tego programu. [IDI OPS]*

*B: Jak te rzeczy, które można robić w projekcie, mają się do tego, co wcześniej państwa OPS robił, czy to są jakieś nowe rzeczy, czy podobne do takich, które przed projektami państwo jeszcze robili? R: Wcześniej tego nie robiliśmy, bo wcześniej nasza pomoc społeczna polegała głównie na tym, że udzielaliśmy pomocy w formie pieniężnej i niepieniężnej. (...) Jeżeli chodzi o kontrakty, no były te kontrakty, ale w tych kontraktach nigdy nikogo tutaj nikt nie ukierunkował załóżmy na to, żeby na jakiś kurs szedł, żeby zrobił sobie jakieś badania, żeby skorzystał z jakiegoś doradcy tutaj, chociaż są doradcy w biurze pracy. (...) To były takie sporadyczne kontrakty i takie bezbarwne. [IDI OPS]*

Biorąc pod uwagę, że przytoczone wypowiedzi opisują konsekwencje zmian o charakterze systemowym, związanych z realizacją projektów w ramach Działania 7.1 PO KL, a także, że w samym tylko 2009 roku projekty takie prowadziło 94% OPS oraz wszystkie PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego, można uznać, że projekty systemowe są trafne wobec celu Działania 7.1 „rozwijanie aktywnych form integracji społecznej i umożliwianie dostępu do nich osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, oraz poprawa skuteczności funkcjonowania instytucji pomocy społecznej w regionie”<sup>14</sup>.

Mniej oczywiste jest natomiast to, czy projekty systemowe realizowane przez OPS i PCPR są trafne wobec pierwszego celu szczegółowego Priorytetu VII PO KL, zdefiniowanego jako „poprawa dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”. Odpowiedź mogłaby być twierdząca, gdyby za wystarczający argument uznać założenie, że aktywizacja społeczna jest często wstępnym warunkiem aktywizacji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Założenie to znajduje odzwierciedlenie w *Zasadach przygotowania, realizacji i rozliczania projektów*, które wymagają stosowania instrumentów w sposób kompleksowy<sup>15</sup>. Jest także uwzględniane

<sup>13</sup> *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, s. 115.

<sup>14</sup> *Szczegółowy Opis Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, s. 205.

<sup>15</sup> Zgodnie z *Zasadami przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych* instrumenty aktywizacji zawodowej mogą być stosowane wyłącznie w połączeniu z instrumentami innego typu.

przez instytucje zaangażowane w realizację projektów przy planowaniu sekwencji działań, którymi są obejmowani ich uczestnicy.

Jednak fakt, że beneficjenci unikają zobowiązania się w projektach do uzyskania rezultatów polegających na znalezieniu przez uczestników zatrudnienia, ponieważ uważają, że jest to zbyt mało prawdopodobne, wskazuje, że cele projektów, polegające na przywróceniu osób objętych wsparciem na rynek pracy, wykraczają poza etap aktywizacji, do którego uczestników projektów są w stanie doprowadzić OPS i PCPR.

Wydaje się, że oprócz specyfiki grupy docelowej i trudnej sytuacji na rynku pracy (tj. okoliczności przywoływanych przez samych przedstawicieli OPS i PCPR) wpływa na to także brak specjalizacji OPS i PCPR w zakresie aktywizacji zawodowej (którego przejawem jest chociażby zbyt rzadkie uwzględnianie popytu na pracowników o określonych kwalifikacjach przy doborze kursów i szkoleń zawodowych). Istotna jest także – o czym będzie mowa w dalszej części raportu – niemożność udzielenia uczestnikom projektu (trwającego zaledwie kilka miesięcy) wsparcia na tyle intensywnego, żeby było wystarczające do zaktywizowania ich w stopniu umożliwiającym skuteczne poszukiwanie zatrudnienia.

Symptodem rozdźwięku pomiędzy formalnym ukierunkowaniem projektów na przywrócenie osób objętych wsparciem na rynek pracy (zgodnie z celami Priorytetu VII PO KL) a rezultatami, których osiągnięcie beneficjenci uważają za możliwe, są przypadki stosowania kursów zawodowych pełniących wyłącznie rolę zajęć rozwijających kompetencje społeczne uczestników:

*Szkolenia zawodowe praktycznie nic im [uczestnikom projektu] nie dają na dłuższą metę. B: Dlaczego? R: Bo one nie mają przełożenia na znalezienie pracy. Ja zawsze mówię tak: słuchaj, wyjdiesz z domu, dowiesz się czegoś, będziesz na fali - to też już dużo. Będziesz miał kontakt z drugim człowiekiem, ty się odblokujesz - to jest ten miękki rezultat. [IDI OPS]*

Podobnie kursy zawodowe z zakresu kosmetyki lub gastronomii bywają stosowane w celu wyposażenia uczestników w umiejętności, które będą im przydatne, lecz prawdopodobnie poza rynkiem pracy:

*Na kursie gastronomii była osoba, która w ogóle ma trudności z funkcjonowaniem, taka okaleczona bardzo wychowawczo młoda dziewczyna, w ogóle nieporadna życiowo i domowo, a zaszła w ciążę. Ona nawet nie potrafiła herbaty zrobić, tak że ja wiedziałam, że to dla niej też będzie kiedyś potrzebne, dla niej jako osoby. [IDI OPS]*

Różnica pomiędzy perspektywą Programu, w ramach którego udzielana pomoc jest traktowana jako inwestycja w „kapitał ludzki” (kapitał, a zatem zasób, który będzie mógł zostać spożytkowany), a perspektywą pracowników pomocy społecznej, ujawnia się najwyraźniej w przypadku tych uczestników projektów, w przypadku których nie ma realnych szans, żeby udzielona pomoc doprowadziła do przywrócenia na rynek pracy, czy choćby do usamodzielnienia. Taką grupą są w szczególności pensjonariusze domów pomocy społecznej, w tym zwłaszcza dotknięci znacznym stopniem niepełnosprawności, uczestniczący w projektach realizowanych przez PCPR. Trudne do zlekceważenia skutki wsparcia udzielanego grupie osób najbardziej wykluczonych wykraczają poza perspektywę zakreśloną w dokumentach programowych dotyczących Priorytetu VII PO KL:

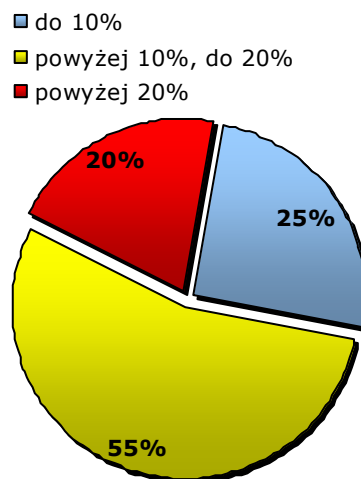
*Gorzej mamy niż OPSy. PCPRy mają gorzej właśnie, bo od nas wymagają, żeby te osoby, które ukończą kursy, poszły do pracy. A tu wiadomo, że to są osoby u nas ze znacznym stopniem niepełnosprawności, czy z umiarkowanym, i no gorzej jest właśnie, że one już raczej nie podejmą pracy. (...) Po prostu jeżeli chodzi o osoby niepełnosprawne, widać normalnie uśmiech na twarzy, takie aż... Na przykład pani się do mnie przytuliła i bardzo dziękowała, naprawdę aż trudno to powiedzieć słowami... [IDI PCPR]*

## 3.4 Efektywność

Istotnym aspektem oceny efektywności projektów systemowych, realizowanych przez OPS i PCPR, jest stosunek pomiędzy kwotami kwalifikowanymi jako „koszty zarządzania” a kosztami wsparcia skierowanego bezpośrednio do uczestników. Przy czym należy zauważyć, że sposób konstrukcji budżetu przyjęty w projektach systemowych nie jest optymalny pod względem ich przejrzystości, ponieważ koszty wynagrodzeń osób zaangażowanych w realizację projektu są kwalifikowane do jednej z dwóch różnych kategorii: „zarządzanie” lub „praca socjalna” (w przypadku kosztów zatrudnienia nowego pracownika w ramach projektu).

W skali regionu proporcja pomiędzy kosztami zarządzania projektami realizowanymi w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 a wielkością środków przeznaczonych na realizację tych projektów wydaje się racjonalna: suma kosztów zarządzania we wszystkich analizowanych projektach stanowiła 14% sumy całkowitych kosztów tych projektów. Wątpliwości budzi jednak skala rozpiętości różnic pod tym względem pomiędzy poszczególnymi projektami. W przeanalizowanych wnioskach o dofinansowanie (połowie wszystkich zaakceptowanych w 2009 roku) koszty zarządzania stanowiły od 5% do 34% całkowitego budżetu projektu. W ponad połowie projektów (55%) koszty stanowiły powyżej jednej dziesiątej, ale mniej niż jedną piątą kosztów ogółem, w co czwartym projekcie udział kosztów zarządzania nie przekroczył 10% budżetu, a w co piątym był wyższy niż jedna piąta.

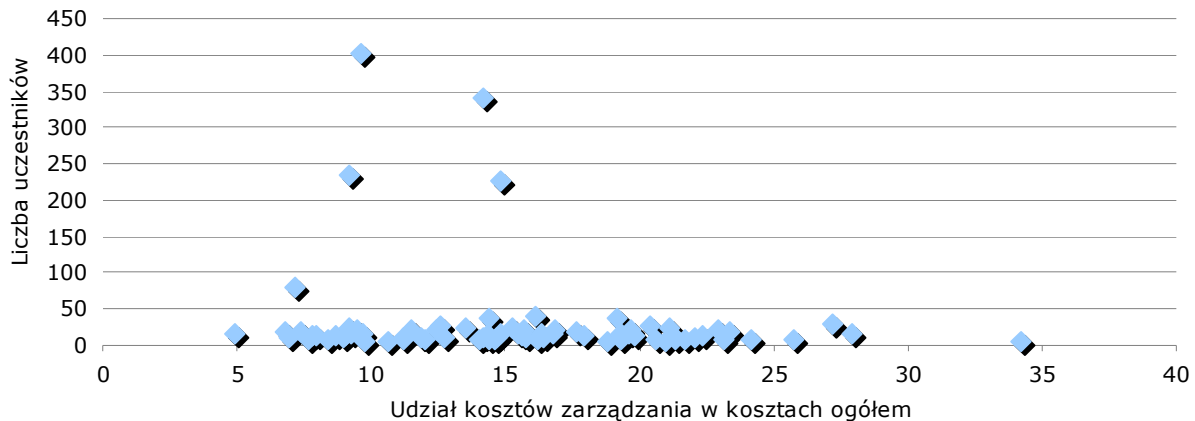
**Wykres 7: Udział kosztów zarządzania w kosztach ogółem**



*Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów*

W przypadku każdego z czterech projektów obejmujących największą liczbę osób (projekty te były realizowane przez MOPR/MOPS z powiatów grodzkich) udział kosztów zarządzania w kosztach całkowitych był zbliżony do wartości obliczonej dla całego województwa lub lokował się poniżej niej. Sięgająca 19 punktów procentowych rozpiętość wartości wskaźnika „udział kosztów zarządzania w kosztach projektu ogółem” występuje wśród projektów obejmujących mniej niż 20 uczestników.

**Wykres 8: Udział kosztów zarządzania w kosztach ogółem a liczba uczestników**



Źródło: Analiza wniosków o dofinansowanie projektów

Koszty zastosowania instrumentów aktywnej integracji w przeliczeniu na jednego uczestnika, podane przez beneficjentów w przeanalizowanych wnioskach, wynosiły od 2005 zł do 5000 zł, a zatem w przypadku żadnego projektu nie przekroczyły kwoty 5000 zł przewidzianej w *Zasadach przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych* na aktywną integrację w ramach kontraktu socjalnego. Udzielenie wyczerpującej odpowiedzi na pytanie, czy osiągnięte rezultaty można było zrealizować przy użyciu mniejszych nakładów finansowych, nie jest możliwe ze względu na brak danych, które pozwalałyby w wystarczającym stopniu ustalić faktyczne rezultaty zrealizowanych projektów (w celu uzyskania takich danych konieczne byłoby przeprowadzenie badania z udziałem uczestników projektów). Jeżeli natomiast chodzi o nakład czasu przeznaczony na udzielanie wsparcia uczestnikom projektów systemowych, to generalnie problemem nie jest jego nadmiar, lecz niedostatek. Okres udzielania wsparcia, przeważnie znacząco krótszy niż pół roku, jest jedną ze wskazywanych przez beneficjentów okoliczności ograniczających skuteczność pomocy kierowanej do wieloletnich klientów pomocy społecznej i osób długotrwale bezrobotnych.

Zagrożeniem dla efektywności udzielanego wsparcia może być splot trzech czynników, który w 2010 roku wystąpił przynajmniej w przypadku niektórych projektów:

- 1) ustalenie przez ROPS jaka liczba osób ma zostać objęta wsparciem w ramach projektu, przy czym oczekiwana liczba uczestników jest znacznie wyższa niż w 2009 roku, kiedy beneficjenci ustalali ją samodzielnie,
- 2) zmniejszenie kwoty alokacji przypadającej na jednego uczestnika,
- 3) krótki czas realizacji projektu, nie przekraczający pół roku.

Niekorzystną konsekwencją połączenia tych trzech czynników, dostrzeganą przez beneficjentów, jest obniżenie jakości udzielanego wsparcia.

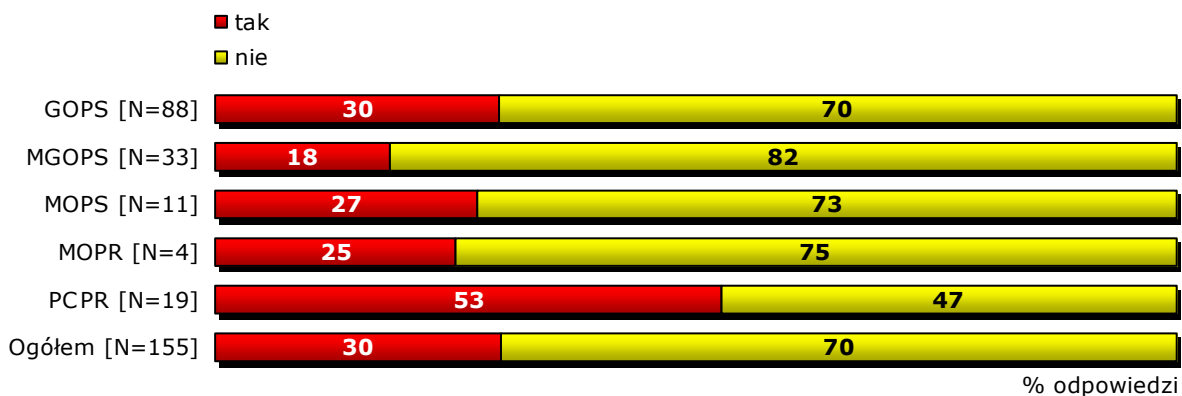
*Gdy się okazało, że musimy mieć więcej osób, a budżet mniejszy, wiedząc już z perspektywy naszych poprzednich doświadczeń, że [czas realizacji] to będzie tylko na przykład pięć miesięcy, pościskaliśmy maksymalnie to, co się dało. Jakość siada, to trzeba sobie powiedzieć od razu. Osiągając wskaźnik ilości beneficjentów [ostatecznych], nie uzyskuje się takiego wskaźnika ich zmotywowania, jeżeli chodzi o to, co byśmy chcieli, żeby się z tymi ludźmi działo. B: A na czym konkretnie polegało to obniżenie jakości, jak państwo to obserwowali? R: Mniej pieniędzy na jedną osobę, więc mniej godzin szkoleniowych możemy zakupić dla pojedynczej osoby. (...) Jak jest mniej godzin szkoleniowych, to automatycznie nasuwa się, że to jest mniejsze przygotowanie danego człowieka. Gdyby trzeba było przeprowadzić jakieś szkolenia zawodowe bardziej skomplikowane, dla większej grupy, no to automatycznie są po prostu obcinane. (...) Przez dwa miesiące człowiek [uczestnik projektu] nie wyrobi w sobie systematyczności. On po prostu to przetrwa. [IDI OPS]*

Należy także zwrócić uwagę na systemowe zagrożenie dla efektywności projektów realizowanych przy wsparciu funduszy unijnych, wynikające z nadmiernego stosowania przez IZ uproszczonej miary postępów we wdrażaniu programów operacyjnych, jaką jest wielkość wydatkowanych środków. Odmierzanie postępów w wykorzystaniu środków z funduszy unijnych wydaną kwotą oraz wartością podpisanych umów sprawia, że przynajmniej niektórzy beneficjenci mają wątpliwości, czy zaoszczędzenie środków przekazanych im na realizację projektów (na przykład w wyniku wyboru tańszej oferty w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego) będzie dobrze widziane przez instytucje nadrzędne.

### 3.5 Zgodność z budżetem i harmonogramem

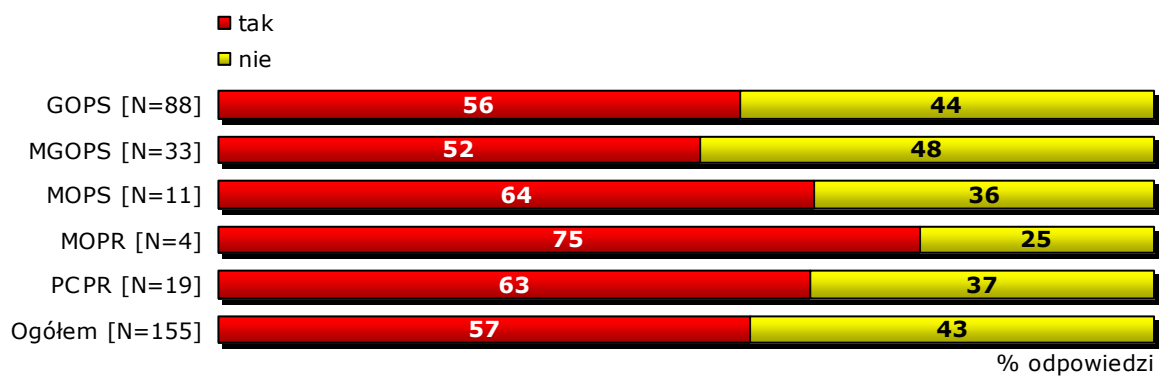
Trzech na dziesięciu beneficjentów podczas realizacji projektów w 2009 roku zwracało się do IP2 o zgodę na zmiany w budżecie. Taka sytuacja dotyczyła zdecydowanie częściej PCPR (53%) niż OPS. Znacznie bardziej powszechnym rodzajem rozbieżności pomiędzy początkowymi założeniami dotyczącymi realizacji projektu a jego faktycznym przebiegiem były opóźnienia w porównaniu z harmonogramem przedstawionym we wniosku o dofinansowanie. Opóźnienia wystąpiły w projektach systemowych realizowanych przez 57% beneficjentów, przy czym odsetek ten wahał się od około połowy w przypadku MGOPS (52%) do trzech czwartych w przypadku MOPR (75%) – co nie jest zaskakujące, gdy się weźmie pod uwagę, że MOPR realizują projekty obejmujące największą liczbę uczestników i przez to bardziej skomplikowane logistycznie. Za rozbieżności pomiędzy harmonogramem zakładanym we wniosku a późniejszym przebiegiem projektów odpowiada w dużym stopniu późne przekazywanie beneficjentom środków.

**Wykres 9: Czy podczas realizacji projektu systemowego przez Państwa instytucję w 2009 roku wnioskowali Państwo do ROPS (IP2) o zgodę na zmiany w budżecie tego projektu?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Wykres 10: Czy podczas realizacji projektu systemowego przez Państwa instytucję w 2009 roku wystąpiły opóźnienia w porównaniu z harmonogramem określonym we wniosku o dofinansowanie projektu?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

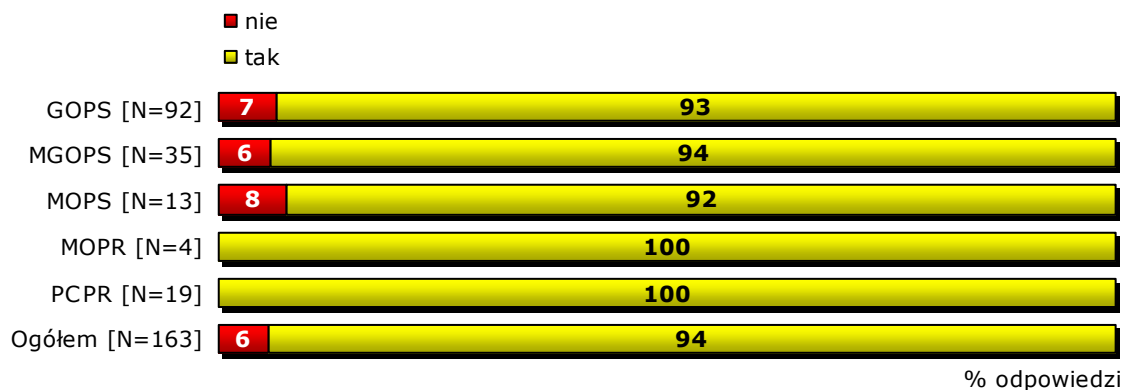
## 4 Bariery utrudniające realizację projektów

### 4.1 Przyczyny nierealizowania projektów

Grupa instytucji pomocy społecznej uprawnionych do realizowania projektów systemowych, które ani razu nie skorzystały z tej możliwości, składa się wyłącznie z niewielkiego odsetka (3%) OPS. Równie nieliczne są OPS, które po okresie realizacji projektu zrezygnowały z jego kontynuacji w kolejnym roku. W 2009 roku projektu systemowego nie realizowało 6% OPS (porównaj: dane przedstawione w rozdziale 3.1 „Realizowanie projektów systemowych”).

Niewielki jest także odsetek instytucji, których przedstawiciele nie zamierzają realizować projektu systemowego w 2011 roku: stanowią 6% instytucji uprawnionych do aplikowania, przy czym nie ma wśród nich ani MOPR/MOPS z powiatów grodzkich, ani PCPR.

**Wykres 11: Czy planują Państwo realizować w 2011 roku projekt systemowy w ramach Działania 7.1 PO KL?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

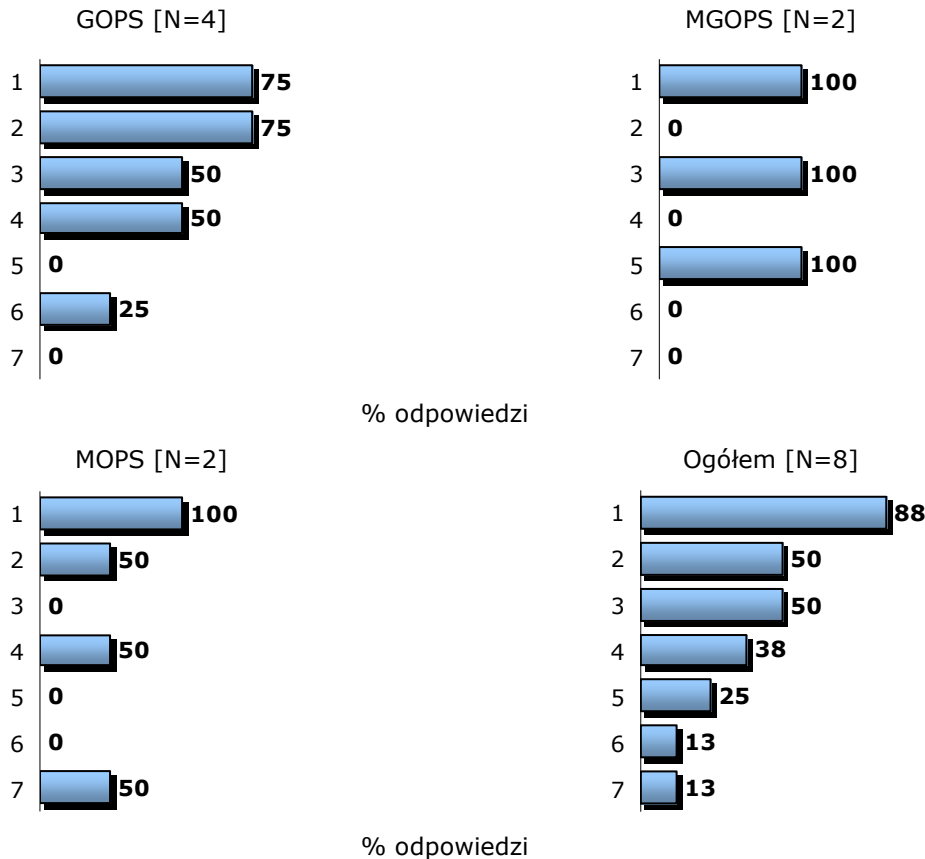
Najczęstszym powodem nierealizowania projektów systemowych, według przedstawicieli OPS, które nie podjęły lub nie zamierzają podjąć tego wysiłku, jest brak dostatecznych zasobów kadrowych. Taką przyczynę, jako jedną z trzech najważniejszych, wskazali przedstawiciele siedmiu z ośmiu instytucji (88%), które nie realizowały projektów w 2009 roku, oraz sześciu z dziewięciu (67%), które nie zamierzają tego uczynić w roku 2011.

Oprócz braku zasobów kadrowych wśród trzech najczęściej wskazywanych powodów nierealizowania projektów w ubiegłym lub w przyszłym roku znalazły się także spodziewane trudności w rekrutacji uczestników projektu (50% wskazań wśród instytucji, które nie realizowały projektu w 2009 roku, oraz 56% wśród tych, które nie zamierzają go realizować w roku 2011) oraz brak czasu na realizację projektu (odpowiednio: 50% i 44%). Na kolejnym miejscu pod względem częstości wskazań uplasował się brak doświadczeń w realizacji projektów EFS (38% i 22% wskazań).

Pozostałe powody nierealizowania projektu lub braku takiego zamiaru, tj.: nieposiadanie odpowiednich warunków lokalowych, zbyt mała alokacja finansowa oraz brak wiedzy potrzebnej do realizacji projektów, zostały wskazane przez przedstawiciela nie więcej niż co trzeciej instytucji, która nie należała do grona beneficjentów w 2009 roku lub nie zamierza do niego należeć w roku 2011.

**Wykres 12: Z jakiego powodu nie zdecydowali się Państwo realizować w 2009 r. projektu w ramach Działania 7.1 PO KL? Można zaznaczyć maksymalnie trzy odpowiedzi<sup>16</sup>.**

- |  |  |
|--|--|
| 1. brak zasobów kadrowych do realizacji projektu | 5. brak warunków lokalowych                    |
| 2. brak czasu na realizację projektu             | 6. zbyt mała alokacja finansowa                |
| 3. trudności w rekrutacji uczestników projektu   | 7. brak wiedzy w zakresie realizacji projektów |
| 4. brak doświadczenia w realizacji projektów EFS |  |

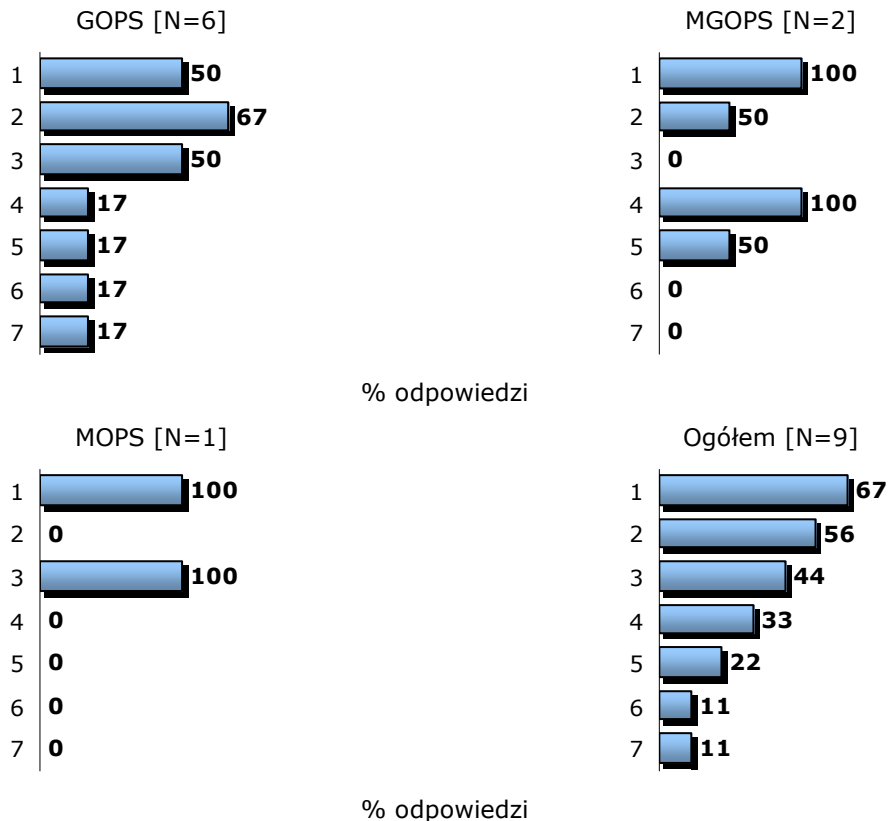


Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

<sup>16</sup> Odpowiedzi "brak takiej potrzeby", "niezrozumiałe zasady dotyczące realizacji projektu" oraz "nieadekwatne formy wsparcia wskazane w dokumentach programowych PO KL" nie zostały wskazane przez żadnego z respondentów. Na wykresie nie zostały zaprezentowane MOPR i PCPR, ponieważ wszystkie jednostki należące do tych kategorii realizowały projekty systemowe w ramach VII Priorytetu PO KL w 2009 roku.

**Wykres 13: Z jakiego powodu nie planują Państwo realizować w 2011 roku projektu w ramach Działania 7.1 PO KL? Można zaznaczyć maksymalnie trzy odpowiedzi<sup>17</sup>.**

- |  |  |
|--|--|
| 1. brak zasobów kadrowych do realizacji projektu | 5. brak doświadczenia w realizacji projektów EFS                         |
| 2. trudności w rekrutacji uczestników projektu   | 6. nieadekwatne formy wsparcia wskazane w dokumentach programowych PO KL |
| 3. brak czasu na realizację projektu             | 7. zbyt małe efekty dotychczasowego projektu                             |
| 4. brak warunków lokalowych                      |  |



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Zestawienie danych na temat liczby pracowników socjalnych w przeliczeniu na liczbę mieszkańców z danymi dotyczącymi realizowania projektów systemowych pokazuje, że spośród OPS nie spełniających w 2009 roku warunku zatrudniania co najmniej jednego pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców oraz co najmniej trzech pracowników socjalnych w sumie<sup>18</sup>, zdecydowana większość (88%) jednak realizowała projekty systemowe. Odsetek ten był jednak niższy niż wśród OPS spełniających wymieniony warunek, spośród których projekty realizowało 99%. Natomiast nierealizowanie projektów przez OPS zatrudniające wymaganą liczbę pracowników socjalnych występowało sporadycznie.

<sup>17</sup> Odpowiedzi "zbyt mała alokacja finansowa", "brak wiedzy w zakresie realizacji projektów", "brak takiej potrzeby", "niezrozumiałe zasady dotyczące realizacji projektu" nie zostały wskazane przez żadnego z respondentów. Na wykresie nie zostały zaprezentowane MOPR i PCPR, ponieważ wszystkie jednostki należące do tych kategorii zamierzają realizować projekty systemowe w ramach VII Priorytetu PO KL w 2011 roku.

<sup>18</sup> Zgodnie z *Zasadami przygotowywania, realizowania i rozliczania projektów systemowych* jest to warunek, który powinny spełnić najpóźniej do końca 2010 roku wszystkie OPS realizujące projekty.

**Tabela 19: Zatrudnianie przez OPS co najmniej jednego pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców a realizacja projektu systemowego w 2009 roku**

Zatrudnianie co najmniej 1 pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców oraz nie mniej niż trzech pracowników socjalnych w sumie w 2009 roku	Realizowanie projektu systemowego w 2009 roku	
	realizowano	nie realizowano
zatrudniano	99%	1%
nie zatrudniano	88%	12%

Źródło: Dane MPiPS i ROPS

Deficyt kadry nie powstrzymuje większości instytucji przed realizacją projektu systemowego, między innymi dzięki możliwości zatrudnienia dodatkowego pracownika w ramach projektu. Ale w przypadku niektórych beneficjentów, zwłaszcza tych, którzy nie otrzymali środków umożliwiających zatrudnienie dodatkowej osoby, bywa powodem późniejszej rezygnacji z realizacji projektu, jeżeli uznają, że jego prowadzenie koliduje z wykonywaniem obowiązkowych zadań jednostki:

*To [realizowanie projektu] w ogóle było dla nas novum i to był okropnie ciężki rok dla nas, ponieważ ja (...) miałam niedobór pracowniczy (...). Tak że mogę powiedzieć, że praca pomocy społecznej leżała totalnie. To było łapanie się wszystkiego co możliwe, żeby ogarnąć to wszystko, ale z takim poczuciem niedosytu, że cokolwiek robimy, to nie jest [wykonywane tak] jak byśmy chciały żeby to wyglądało. Na przykład kursy zawodowe jest najprościej przeprowadzić, bo ja zlecam je firmie, dziękuję, nie mam w tym innego udziału. Ale nie chcę robić czegoś, co będzie tylko sztuką dla sztuki i dlatego ja nie wchodzę [w realizację projektów systemowych]. Nie mogę sobie pozwolić, żeby mieć pracownika, którego [skieruję] do projektu i zawali mi się cała działka pracy socjalnej. (...) My nie jesteśmy w stanie brać na siebie wszystkiego co możliwe. (...). Mam pomysły, wiem, co mam zrobić, ale nie mogę sobie pozwolić na zajęcie się tym, bo legnie wszystko po drodze. [IDI OPS]*

W przypadku ośrodków zlokalizowanych w gminach wiejskich przewidywaną barierą są trudności z zatrudnieniem odpowiedniego pracownika, wynikające ze splotu kilku okoliczności: braku osób posiadających stosowne kwalifikacje wśród mieszkańców gminy, wynagrodzenia zbyt niskiego, żeby zachęciło do podjęcia pracy osobę z bardziej odległego ośrodka, a niekiedy również – niechęci władz gminy do zatrudnienia „obcej” osoby spoza gminy.

Informacje uzyskane podczas wywiadów jakościowych pozwalają wyjaśnić, dlaczego nawet możliwość zatrudnienia w ramach projektu dodatkowego pracownika nie zawsze jest uważana przez kierowników OPS za rozwiązanie pozwalające uniknąć nadmiernego obciążenia zadaniami przy ewentualnej realizacji projektu. Otóż deficytowym zasobem jest również czas samych kierowników, obciążonych wieloma zadaniami, a niekiedy także – jak pośrednio wynika z części przeprowadzonych wywiadów – ich kompetencje w zakresie realizowania projektów. Tymczasem kierownicy uświadamiają sobie, że ich zaangażowanie byłoby nieuniknione, ze względu na odpowiedzialność, jaka spoczywałaby na nich w związku z realizacją projektu, a być może także na potrzebę wdrożenia do pracy nowej osoby.

*W ramach projektu dostaliśmy alokację na pracownika. Ale i tak bym musiała mieć nad nim pieczę. (...) Odpowiedzialność trochę by była no wiadomo, że kierownika. (...) A z takiego doskoku, na ileś miesięcy [przyjąć pracownika] to też jest problem, też muszę poświęcić czas, w miarę go przeszkolić. (...) A jednak bym musiała spojrzeć [na jego pracę], bo to zadanie, które jest dotowane, [jest też] kontrolowane, no i nie chcę. [IDI OPS]*

Przekonanie, że prowadzenie projektów jest zadaniem trudnym ze względu na konieczność dopełnienia wielu formalności na wszystkich jego etapach (począwszy od złożenia wniosku, poprzez dokumentowanie przebiegu, aż po rozliczenie), a także ryzykownym ze względu na możliwość objęcia projektu kontrolą, onieśmiało część potencjalnych beneficjentów przed złożeniem pierwszego wniosku, a niektórych w dalszym ciągu zniechęca do wykonania tego kroku:

*B: A państwu co się wydawało trudne? R: Wejście w ten generator, bałyśmy się tego generatora. No i bałyśmy się chyba wszystkiego, bo to było nowe. Czy dobrze, czy na pewno, bałyśmy się kontroli, jak to będzie, czy dokumenty wszystkie mamy, no bałyśmy się wszystkiego. [IDI PCPR]*

*ROPS nam to proponował [przez] dłuższy czas i to była taka bariera: o Boże, to jest coś nowego, nie umiemy pisać i tak dalej. Ale te szkolenia dały nam dużo, zaczęłyśmy jeździć na szkolenia ROPS-owskie, no i to tak płynnie poszło. Później spotkanie z partnerami, oni też nam dużo powiedzieli na ten temat, że to nic strasznego, że to nie konkursówka, i że to tak trochę inaczej się odbywa, że tu nikt nie będzie nas karał. Bo my bałyśmy się bardzo o kontrolę, którą już miałyśmy zresztą. [IDI OPS]*

*Tak, człowiek przestraszony, no bo obwarowane są te projekty, później jakieś następstwa, kontrole, a w każdym razie taka obawa, żeby to wszystko wypaliło, żeby było dobrze, żeby mi ktoś nie zarzucił, a nie jestem w stanie po prostu tego zrobić. [IDI OPS]*

Przekonanie kierowników części instytucji, że prowadzenie projektu jest trudne i absorbujące, jest wzmacniane przez informacje przekazywane przez niektórych beneficjentów na temat negatywnych doświadczeń związanych z realizacją projektu:

*Bardzo dziewczyny [z innych OPS] narzekają, że to jest dużo papierkowej roboty, dużo rozliczania faktur, to co do grosza musi się zgadzać, że przyjeżdża kontrola, sprawdza. Nieraz też się tam coś przeoczy, różne rzeczy. Jeździły dziewczyny chyba do ROPSu, do jakichś poprawek. W sumie ciągle coś tam było nie tak, bo coś tam było nie tak wypełnione, coś trzeba było uzupełnić. Szereg takich trudności. [IDI OPS]*

Ostatnią z trzech najczęściej wskazywanych przyczyn nierealizowania projektów, oprócz braku zasobów kadrowych lub czasu, są przewidywane trudności w rekrutacji grupy docelowej.

*Ciężko naprawdę kogoś zakwalifikować do tego projektu, to jest droga przez mękę (...), żeby wyłonić grupę osób, która rzeczywiście by od początku do końca trwała w tym projekcie. Niby na początku jest fajnie, a w sumie po kilku spotkaniach [w ramach kontraktów socjalnych] się wykruszają (...). Po prostu im dobrze tkwić w takim marazmie. I nic więcej, tylko że im się należy, taki roszczeniowy stosunek tych klientów jest. Oni w ogóle swoimi ścieżkami chodzą, ciężko ich wyprowadzić z tego wszystkiego, żeby się poddali właśnie pracy z grupą, żeby cokolwiek uzyskali. Nie można ich wyrwać po prostu. [IDI OPS]*

Przywołana wypowiedź zwraca uwagę na fakt, że problem braku aktywności grupy docelowej, którego rozwiązanie jest celem projektów systemowych, stanowi zarazem barierę utrudniającą skłonienie klientów pomocy społecznej do systematycznego udziału w tych projektach. Kierownicy instytucji pomocy społecznej, z którymi przeprowadzono wywiady jakościowe, różnili się opiniami na temat możliwości przezwyciężenia tej bariery. Wśród rozmówców pojawiły się również opinie częściowo przeciwstawne wobec przywołanej powyżej. Jedna z rozmówczyń wyczerpująco przedstawiła swoje zdecydowanie odmienne doświadczenia.

*B: Niektóre OPSy mówią, że „u nas to w ogóle nikt nie chce, trzeba przymuszać i w ogóle nie zbierzemy grupy”... R: Ja to bym nie wierzyła w coś takiego, wie pan? B: No właśnie, a pani mówi, że się jakoś dało. Z czego to może wynikać? R: Kwestia rozmów, bo też chyba to zależy od poziomu prowadzenia tej pracy*

*socjalnej. My również się spotykamy z osobami z takich środowisk, gdzie uważają, że projekty nic nie dają, że nic się po prostu nie uda. Ale później ludzie jak w to wejdą, to zupełnie zmieniają zdanie. (...) Tak naprawdę się okazało, że niejedna już z tych osób znalazła zatrudnienie. (...) B: [Część] ośrodków mówi właśnie „no nie wiemy jak namówić tych ludzi, żeby w ogóle weszli do tego projektu, jedyne co możemy, to ich przymusić, powiedzieć, że nie damy jakiegoś zasiłku, czy coś takiego”... R: Nie, nic takiego nie wchodzi w grę. (...) Ja nie wierzę w to, że nie można. (...) Jeżeli w danym ośrodku jest dobrze wykonywana praca socjalna, z rozmowy klient może wziąć dla siebie informację od pracownika socjalnego, że ośrodek przymierza się do realizacji projektu, jakie są cele tego projektu, w co można wejść w tym projekcie. Ja nie wierzę, że osoba, która rozmawia z pracownikiem, nie zostanie troszeczkę zarażona taką myślą. To piękne hasło brzmi „inwestycja w człowieka” i to prawda, że nie zawsze będziemy mogli pozyskiwać te środki i nasi klienci też dobrze o tym wiedzą. Także my nie mieliśmy najmniejszego problemu z naszym klientem, żeby klient, który dostał taką informację, jej nie przemyślał. A wielokrotnie zadeklarował „tak, ja chcę uczestniczyć w tym projekcie”. B: A co to znaczy taka właśnie dobrze prowadzona praca socjalna? R: (...) Dobra praca socjalna to taka odpowiednia rozmowa z klientem, żeby można wywnioskować, jakie problemy ma rodzina, jakie są możliwości, może należałoby w jakimś kierunku podpowiedzieć rozwiązania, czy właśnie ten projekt. Trzeba po prostu o tym mówić. (...) [IDI OPS]*

Dla części OPS i PCPR znacznym ułatwieniem w realizacji projektu było podjęcie współpracy (niekoniecznie w formie realizacji projektu partnerskiego) z instytucją zewnętrzną, która oprócz prowadzenia zajęć aktywizacyjnych dla uczestników służyła radą lub pomocą przy kwestiach związanych z przygotowaniem i rozliczaniem projektu. Wśród instytucji, dla których pełnienie roli beneficjenta, nawet przy pomocy partnera, byłoby zbyt trudne, są również takie, które są gotowe – choć nie bez obaw – podjąć współpracę z instytucjami ubiegającymi się o wsparcie w ramach projektów konkursowych. Planowana rola OPS ma polegać przede wszystkim na rekrutacji uczestników oraz zapewnieniu ich udziału w projekcie. Ograniczeniem skuteczności współpracy w ramach takiego modelu może być niewielka wiedza OPS, które dotychczas nie realizowały projektów, na temat udzielania wsparcia w ramach Priorytetu VII PO KL i związany z nią brak wpływu na kształt projektu skierowanego do ich klientów:

*R: Ja na dzień dzisiejszy z [nazwa instytucji] podpisałam umowę partnerską. (...) To jest firma, która pisze projekt i właśnie sama będzie to pilotowała. Wchodzimy, bo te obowiązki, to wszystko, nie będzie spoczywać na nas, a może coś się dla tych ludzi zrobi. B: A do tej pory przy przygotowywaniu tego wniosku już coś państwo robili, czy na razie to jest tylko w tej firmie? R: Na razie nic, od chwili podpisania tej umowy na dzień dzisiejszy nie mamy żadnej informacji. To po prostu ta firma zaproponowała. B: A co będzie w tym projekcie, co będzie robione z tymi uczestnikami? R: Wie pan, ja na dzień dzisiejszy takich szczegółowych danych to nie mam. Po prostu to będzie im przedstawione właśnie później. [IDI OPS]*

W efekcie trafność doboru wsparcia do potrzeb uczestników będzie zależała wyłącznie od profesjonalizmu i zaangażowania instytucji pełniącej rolę beneficjenta. Zarazem istnieją przykłady OPS nie pełniących w danym roku roli beneficjenta, lecz realnie współdecydujących o rodzaju wsparcia udzielanego uczestnikom projektu przez instytucję realizującą projekt konkursowy.

*Poszłam w tę stronę, że szukam jednostek, które będą pozyskiwały pieniądze. Na przykład [nazwa firmy] pozyska pieniądze na mój projekt, ale to oni go realizują. Oni po prostu go robią na moim terenie, według mojej wizji, dostosowują do tego, co mi jest potrzebne, ale ja nie mam od tej strony żadnej pracy. (...) Będą zajęcia z psychologiem, z pedagogiem. (...) To był mój pomysł. Oni zresztą co roku składali mi ofertę, ja mówię dobra, możemy to zrobić, ale oprócz tego ja chcę jeszcze to [zajęcia z psychologiem]. [IDI OPS]*

## 4.2 Problemy przy realizowaniu projektów

### 4.2.1 Trudności przy aplikowaniu

Z opinii pracowników ROPS uczestniczących w ocenie wniosków, a także z danych na temat liczby wersji projektu składanych przez beneficjentów, zanim projekt przejdzie pozytywnie przez ocenę formalną oraz merytoryczną, wynika, że części beneficjentów przygotowanie wniosku w dalszym ciągu sprawia duże trudności. Problemem jest na przykład sposób sformułowania celów i rezultatów, które są często mylone z działaniami, a także stosowanie zasady równości płci. Z relacji samych beneficjentów wynika, że niektórym z nich zdarzają się również pomyłki przy przyporządkowywaniu rodzajów wsparcia do odpowiednich typów instrumentów.

Projekt, który przeszedł ocenę formalną za pierwszym razem, złożyło w przybliżeniu cztery piąte aplikujących OPS (79%) oraz prawie wszystkie PCPR (95%). W 2009 roku średnia liczba ocen formalnych projektu wynosiła 1,2 wśród OPS i 1,1 wśród PCPR. Znacznie większe trudności występowały w przypadku oceny merytorycznej, do której blisko dwie trzecie OPS (64%) i prawie trzy czwarte PCPR (74%) podchodziło dwukrotnie, około jedna czwarta OPS (26%) oraz około jedna piąta PCPR (21%) trzykrotnie, a tylko mniej niż co dziesiąty OPS (9%) i co dwudziesty PCPR (5%) przeszedł ją za pierwszym razem. W pojedynczych przypadkach liczba ocen merytorycznych projektów złożonych przez OPS sięgała czterech lub pięciu. Średnio zarówno projekty OPS, jak i PCPR były składane do oceny merytorycznej 2,2 krotnie.

**Tabela 20: Liczba ocen formalnych projektów systemowych w 2009 roku**

Liczba ocen	OPS / MOPR [N=136]	PCPR [N=19]
jedna	79%	95%
dwie	20%	0%
trzy	1%	5%

*Źródło: Dane sekcji naboru projektów ROPS*

**Tabela 21: Liczba ocen merytorycznych projektów systemowych w 2009 roku**

Liczba ocen	OPS / MOPR [N=136]	PCPR [N=19]
jedna	9%	5%
dwie	64%	74%
trzy	26%	21%
cztery	1%	0%
pięć	1%	0%

*Źródło: Dane sekcji naboru projektów ROPS*

Do czynników, które sprawiają, że w opinii pracowników ROPS poprawa jakości wniosków składanych przez OPS i PCPR w kolejnych latach jest niewielka, należy prawdopodobnie częste wprowadzanie zmian w zasadach finansowania oraz przygotowywanie wniosków w zbyt krótkim czasie. Czas przygotowania ostatecznej wersji wniosku skraca późne otrzymywanie przez beneficjentów zasad i wytycznych, zgodnie z którymi ma zostać przygotowany wniosek w danym roku. Tego rodzaju wytyczne dotyczą nie tylko kwestii szczegółowych, takich jak zasada równości płci, ale również kwestii o fundamentalnym znaczeniu dla konstrukcji projektu, takich jak wielkość przyznanej alokacji, liczba osób, które powinny zostać objęte projektem, oraz limit kosztów zarządzania. Takie sytuacje poważnie utrudniają beneficjentom przygotowanie wniosku i budzą zrozumiałą frustrację.

*Ubolewaliśmy zawsze nad tym, że często się zmieniają zasady, albo że zmiany występują zbyt późno [w stosunku] do okresu, kiedy trzeba składać wniosek. Na przykład my pod koniec roku już sobie opracowujemy wniosek, tak mniej więcej*

*jak ma projekt wyglądać, a później się okazuje, że niektórych rzeczy nie można ująć, bo jakieś inne rozwiązania są zastosowane. Albo na przykład wymyśliliśmy projekt na [liczba] osób, a po tym, jak mieliśmy przygotowany wniosek, zrobiony budżet, mieliśmy narzuconą [znacznie wyższą] liczbę beneficjentów [ostatecznych]. No i wiadomo, że trzeba było zupełnie inaczej to rozplanować, budżet od nowa zrobić. B: A czemu trzeba tak wcześniej wniosek przygotować? Czy mogliby państwo czekać, aż będą te nowe zasady? R: No my staramy się troszeczkę wcześniej to robić, bo wiadomo, że [potem] jest jeszcze rozliczanie projektu zeszłorocznego. A ten sam zespół zajmuje się realizacją projektu i przygotowaniem nowych wniosków, więc jest to dodatkowy nakład pracy po prostu. Ale jeżeli chodzi o konstruowanie budżetu i liczbę beneficjentów [ostatecznych], no to myśleliśmy, że możemy sobie zaplanować taką, jaką chcemy, bo dopiero w zeszłym roku było coś takiego, że mieliśmy narzuconą liczbę. [IDI OPS]*

*Staramy się zabrać za napisanie projektów chwilę wcześniej. Mieliśmy na koniec grudnia praktycznie gotowy projekt. Bazując na doświadczeniu zeszłorocznym, obliczając, jakoś dostosowując wartość alokacji do ilości beneficjentów [ostatecznych] określiliśmy, że zrobimy projekt na [liczba] osób. [W grudniu] okazało się, że jesteśmy zobligowani do przeszkolenia odpowiedniej ilości osób. Założyli, że my mamy tylu i tylu beneficjentów [ostatecznych] przeszkolić. A po drugie okazało się, że ta wcześniej planowana kwota dotacji, jaka miała być przekazana, obniżyła się. [IDI OPS]*

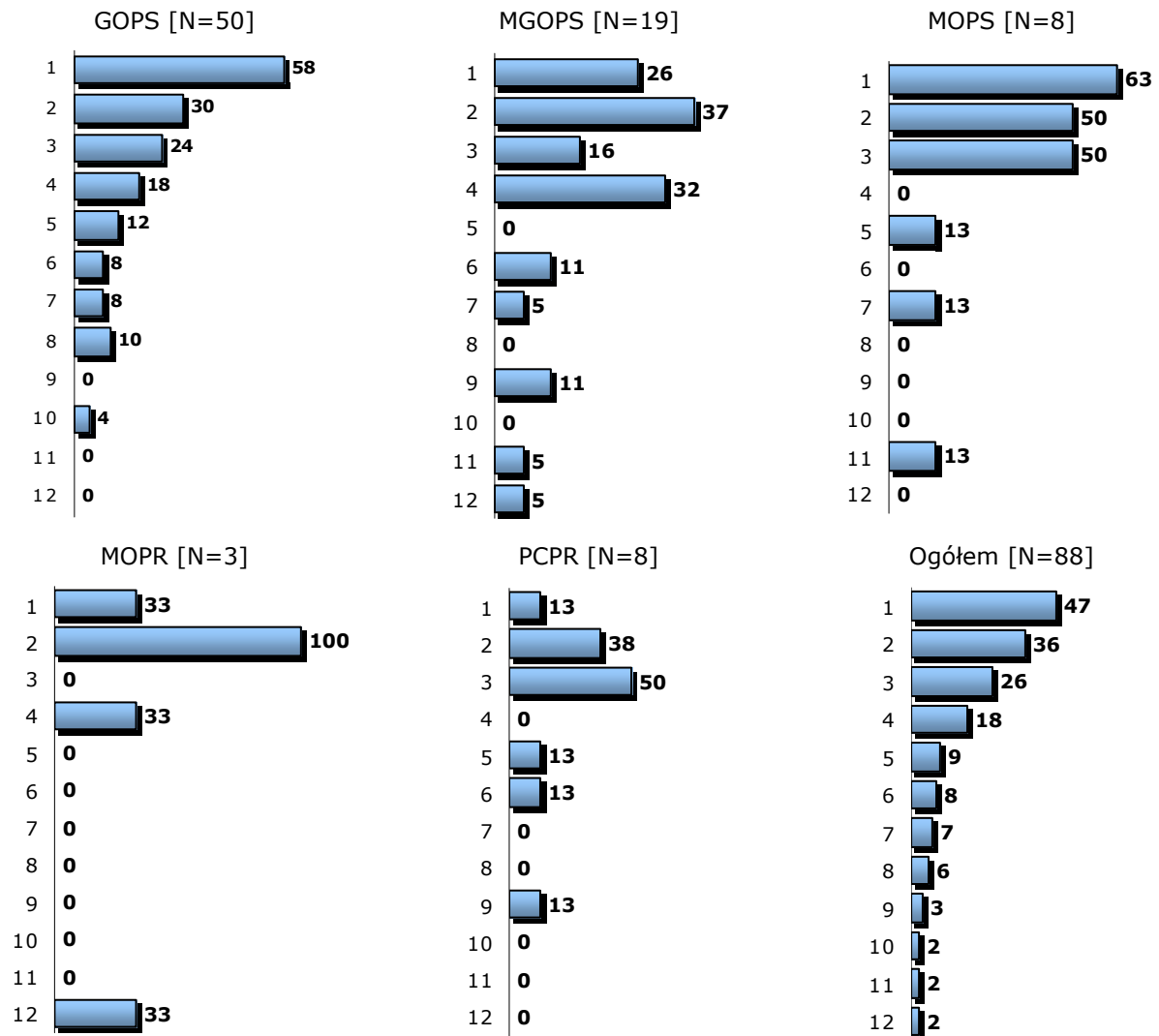
#### **4.2.2 Trudności przy realizacji projektu**

Beneficjenci, którym we własnej ocenie nie udało się w pełni zrealizować głównego celu projektu lub założonych rezultatów, wśród przyczyn wskazywali najczęściej problemy z rekrutacją uczestników (po 47% pytanym wskazało ten problem jako przyczynę niezrealizowania głównego celu projektu oraz jako przyczynę nieosiągnięcia zakładanych rezultatów) oraz przypadki rezygnacji uczestników z udziału w projekcie (odpowiednio: 36% i 40%). Na dalszych miejscach, ale również uzyskując ponad 10% wskazań, znalazły się trudności w udzielaniu wsparcia danej grupie oraz problemy organizacyjne lub techniczne.

Trudności w pełnym osiągnięciu głównego celu oraz rezultatów projektu różniły się w zależności od rodzaju instytucji. W szczególności PCPR, częściej niż inne instytucje, doświadczały trudności w udzielaniu wsparcia uczestnikom projektu. Można przypuszczać, że wynikało to ze wspomnianego wcześniej rozdźwięku pomiędzy specyfiką grupy docelowej, obejmującej m.in. osoby, w przypadku których aktywizacja zawodowa lub usamodzielnienie są mało prawdopodobne, a celami PO KL. PCPR nie skarżyły się natomiast na zbyt krótki okres realizacji projektu, który stanowił problemem dla części OPS.

**Wykres 14: Z jakich powodów, Państwa zdaniem, cel główny projektu nie został osiągnięty w 100%?<sup>19</sup>**

- |  |   |
|--|---|
| 1. problemy z rekrutacją uczestników                   | 7. problemy kadrowe                                 |
| 2. rezygnacja uczestników z udziału                    | 8. trudny rynek pracy                               |
| 3. trudności w udzielaniu wsparcia danej grupie        | 9. problemy finansowe (np. z rozliczaniem projektu) |
| 4. zbyt krótki okres realizacji projektu               | 10. nieadekwatnie dobrane formy wsparcia            |
| 5. problemy organizacyjne, techniczne                  | 11. niewłaściwy dobór wskaźników                    |
| 6. niedostatecznie rozpoznane potrzeby grupy docelowej | 12. inne  |



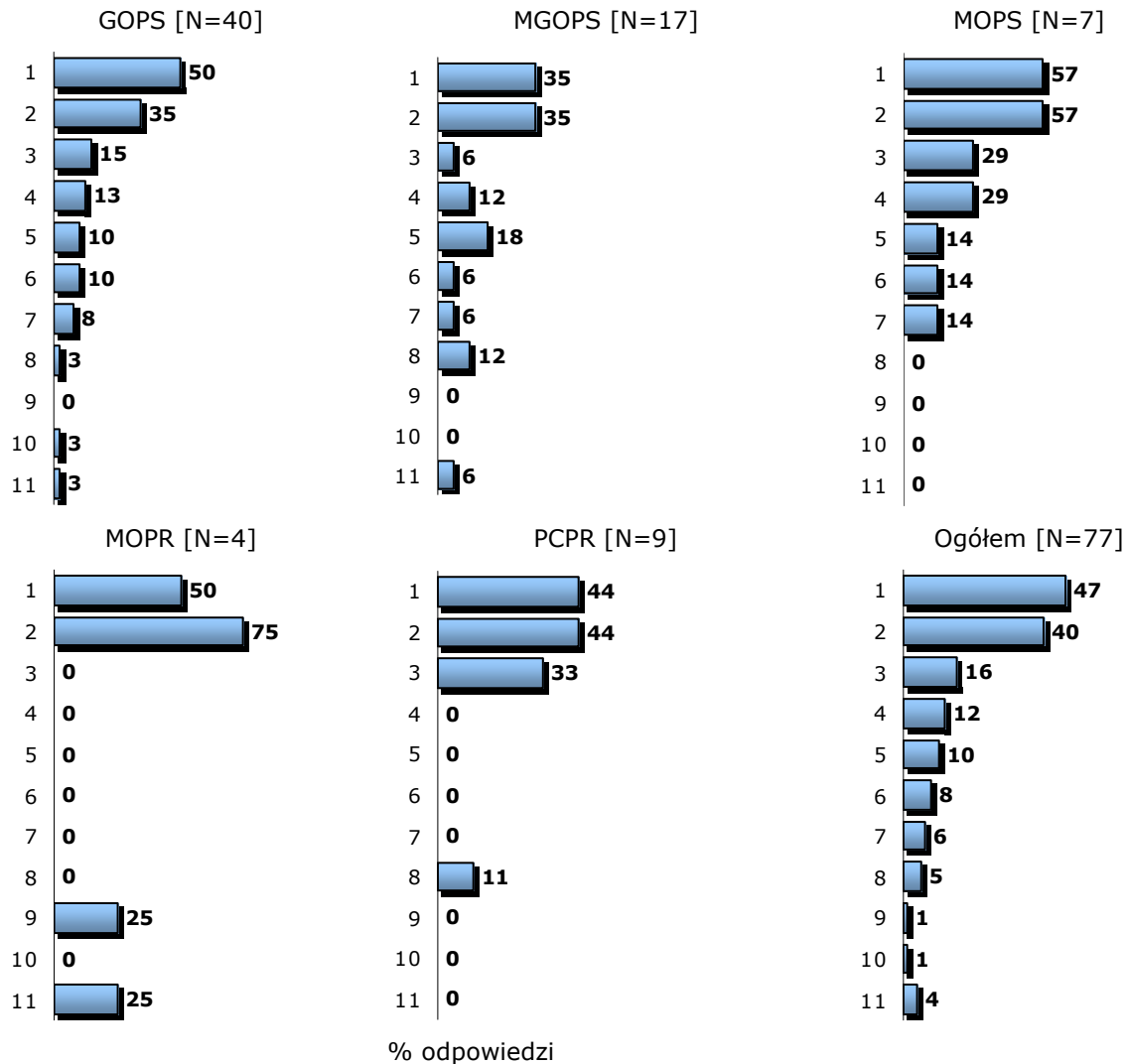
% odpowiedzi

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

<sup>19</sup> Na wykresie nie uwzględniono kategorii nie wskazanych przez żadnego z respondentów: cel nie wynikał z analizy lokalnych potrzeb i problemów społecznych, problemy merytoryczne, problemy prawne, nieskuteczna promocja projektu.

**Wykres 15: Z jakich powodów rezultaty określone dla projektu nie zostały w 100% osiągnięte? Można wybrać więcej niż jedną odpowiedź.**

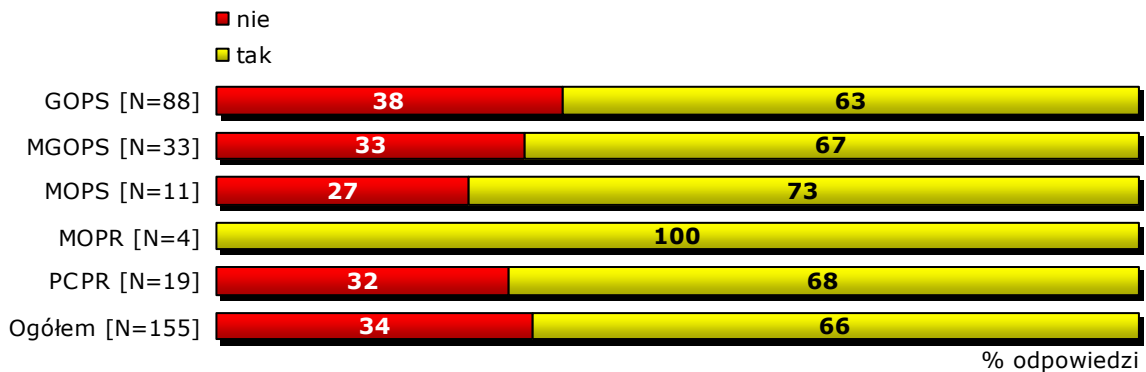
- |   |   |
|---|---|
| 1. problemy z rekrutacją uczestników            | 7. problemy kadrowe                         |
| 2. rezygnacja uczestników z udziału             | 8. problemy finansowe (np. z rozliczaniem ) |
| 3. problemy organizacyjne, techniczne           | 9. problemy prawne                          |
| 4. trudności w udzielaniu wsparcia danej grupie | 10. nieskuteczna promocja projektu          |
| 5. niewłaściwy dobór wskaźników                 | 11. inne                                    |
| 6. problemy merytoryczne                        |   |



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Na pytanie o wystąpienie podczas realizacji projektu w 2009 roku jakichkolwiek problemów odpowiedziało twierdząco około dwóch trzecich beneficjentów, w tym wszystkie cztery instytucje obejmujące swoją działalnością powiaty grodzkie.

**Wykres 16: Czy w związku z realizacją projektu pojawiły się jakiegokolwiek problemy?**

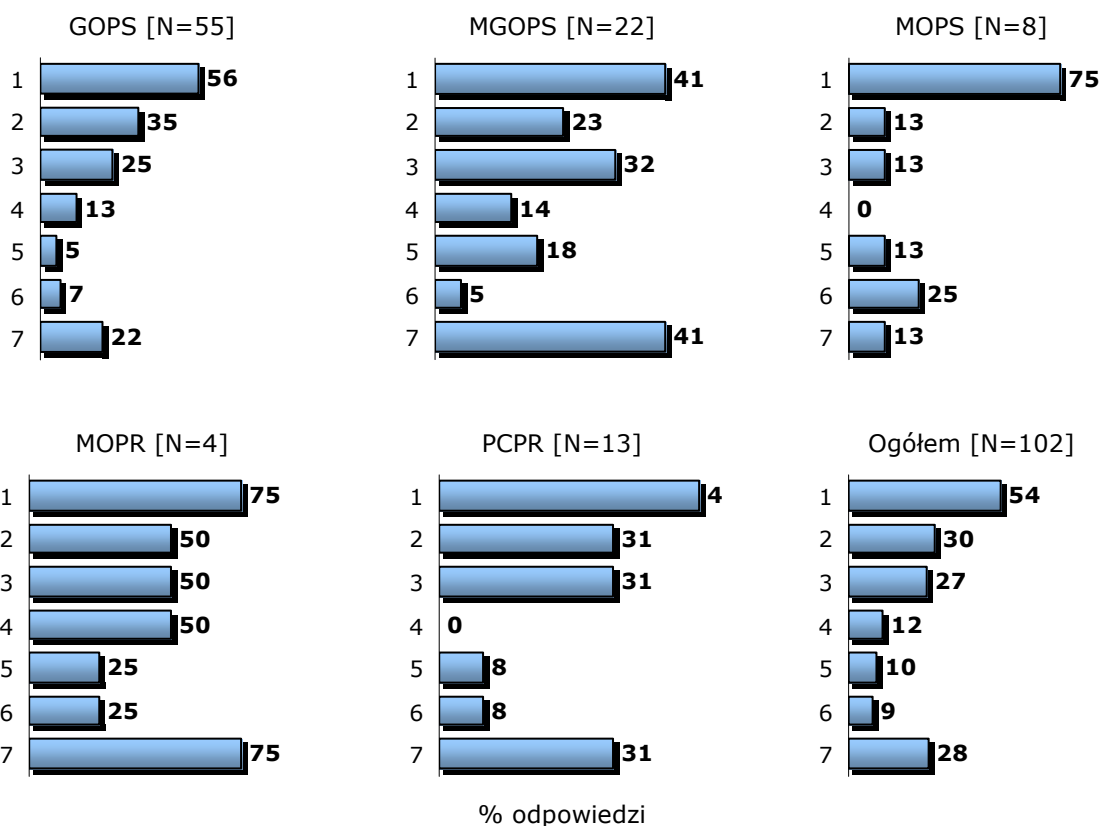


Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Ponad połowa beneficjentów (54%) zaklasyfikowała problemy napotkane podczas realizacji projektu jako finansowe, na dalszych miejscach znalazły się problemy organizacyjne i techniczne oraz proceduralne.

**Wykres 17: Jakich kwestii dotyczyły te problemy? Można wybrać więcej niż jedną odpowiedź.**

- |                                  |                   |                   |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|
| 1. finansowych                   | 3. proceduralnych | 6. merytorycznych |
| 2. organizacyjnych, technicznych | 4. kadrowych      | 7. innych         |
|                                  | 5. prawnych       |                   |



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Bardziej szczegółowych informacji na temat problemów doświadczanych przez beneficjentów dostarczają odpowiedzi udzielone przez nich na pytanie, na które odpowiadali samodzielnie, opisując napotkane trudności. Trudności te zdecydowanie najczęściej polegały na opóźnieniach w przekazywaniu środków na realizację projektów – ten problem wymieniła prawie połowa (49%) spośród beneficjentów, którzy realizując projekt, napotkali jakiegokolwiek problemy. Na drugim miejscu znalazł się problem opisany ogólnie jako zaburzenie harmonogramu projektu, wymieniony przez prawie jedną czwartą pytanym (23%), a na trzecim rezygnowanie uczestników z udziału w projekcie, wskazane przez około jedną piątą respondentów (21%). Trudności związane z grupą docelową przejawiały się ponadto jako problemy z naborem do projektu (16%) oraz były opisywane jako niska motywacja uczestników (10%). Oprócz już wymienionych problemów, przez nie mniej niż co dziesiątego respondenta wymienione zostały także trudności związane ze stosowaniem prawa zamówień publicznych.

**Tabela 22: Jakich kwestii dotyczyły te problemy? Można podać więcej niż jedną odpowiedź.**

	GOPS [N=55]	MGOPS [N=22]	MOPS [N=8]	MOPR [N=4]	PCPR [N=13]	Ogółem [N=102]
opóźnienia w przekazywaniu środków na realizację	49%	41%	75%	75%	38%	49%
zaburzenie harmonogramu	18%	23%	38%	75%	15%	23%
rezygnacja uczestników	13%	27%	25%	50%	31%	21%
problemy z naborem uczestników	15%	18%	0%	0%	31%	16%
problemy z prawem zamówień publicznych	7%	23%	13%	50%	0%	12%
niska motywacja uczestników	11%	9%	13%	0%	8%	10%
problemy finansowe inne niż opóźnienia (np. przesuwanie środków)	5%	0%	13%	50%	23%	9%
konieczność finansowania ze środków własnych	11%	5%	13%	0%	8%	9%
brak pracowników lub ich zbyt duże obciążenie	9%	9%	0%	25%	0%	8%
brak zaplecza lokalowego	5%	5%	0%	0%	0%	4%
zmiany w przepisach skutkujące zmianami w projekcie	0%	9%	13%	0%	8%	4%
skomplikowana procedura rozliczania środków	4%	9%	0%	0%	0%	4%
konieczność kontrolowania uczestników	4%	5%	0%	0%	8%	4%
różne opinie opiekunów projektów, długi czas oczekiwania na opinię opiekunów	4%	5%	0%	0%	0%	3%
niewywiązywanie się z terminów przez podwykonawców	4%	5%	0%	0%	0%	3%
długi czas rozpatrywania wniosku o płatność	4%	5%	0%	0%	0%	3%
trudności z formularzem, załącznikiem do wniosku o płatność	2%	5%	0%	0%	0%	2%
inne	16%	14%	0%	50%	15%	16%

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Rozwiązaniem, z którego korzysta część beneficjentów w przypadku nieotrzymania na czas środków na realizację projektu, jest prefinansowanie z budżetu gminy lub powiatu, jednak nie we wszystkich gminach i powiatach zastosowanie takiego rozwiązania jest możliwe.

*My jesteśmy w tej dobrej sytuacji, że jesteśmy prefinansowani przez miasto. Czyli my nie czekamy na pieniądze z ROPS. Niektóre ośrodki nie rozpoczną, zanim nie będą mieć pieniędzy, czyli rozpoczynają w czerwcu, mają 6 miesięcy na realizację projektu. To już jest totalne nieporozumienie, już nie jest możliwe, żeby zrealizować wszystkie instrumenty. [IDI OPS]*

*My musimy w tym czasie finansować ze środków własnych. A też nie zawsze te środki własne są, bo to jest budżet i tak naprawdę wszystkie te działania są już przyjęte do budżetu w roku poprzednim. Trudno nam przewidzieć kiedy otrzymamy dotację, a musimy mieć jakieś środki, żeby z tych środków móc sfinansować chociażby wynagrodzenie pracownika czy dodatkowe wynagrodzenie roczne, czy telefon. Cały czas te płatności muszą się odbywać. Czyli my jak najbardziej musimy to też tak robić sprawnie, żeby też i innym ośrodkom nie utrudniać. Wiadomo, że trzy miesiące gmina nas zechce finansować, ale kolejne trzy - to już jest kolejny problem. [IDI OPS]*

Część beneficjentów już na etapie planowania i przygotowywania wniosku zakłada późniejsze rozpoczęcie realizacji bardziej kosztownych zadań.

*Gdybyśmy te działania rozpoczęli już od stycznia, to byśmy mieli wielką trudność, bo założmy kursy, szkolenia pokończyły się, a nie ma środków, nie ma z czego płacić. Ale my tak naprawdę tę właściwą część projektu to rozpoczynamy dopiero tak gdzieś od kwietnia, od maja, biorąc poprawkę, że w tym czasie powinniśmy mieć środki. [IDI OPS]*

*R: Staramy się te szkolenia właśnie wpisywać w harmonogram po prostu później.  
B: A czy jeśli się to zaczyna później, to potem jest jakaś trudność, żeby zdążyć przed końcem z tymi [szkoleniami]? R: Śpieszymy się bardzo, troszkę tak. Ale zazwyczaj zawsze zdążymy. Do końca listopada praktycznie chcemy już skończyć, żeby już wszystko zamknąć w tym roku. [IDI PCPR]*

Takie rozwiązanie zmniejsza prawdopodobieństwo wystąpienia opóźnień wobec harmonogramu, jednak nie zapewnia przebiegu projektu optymalnego z perspektywy skuteczności wsparcia, kierowanego do osób dotkniętych problemami, których przezwyciężenie często wymaga stosunkowo długotrwałej, systematycznej pomocy.

Problem trudności wynikających ze specyfiki grupy docelowej, której znaczną część stanowią osoby posiadające niską motywację do udziału w projektach, był wielokrotnie opisywany także w wywiadach jakościowych.

*Beneficjent [ostateczny] to nie jest osoba, która chce konkretnie przyjść do projektu, nie ukrywajmy, to nie są osoby, które chcą. Często one są, że tak powiem, zmuszane, korzystający z pomocy społecznej musi podjąć współpracę. I w zamian za to my oferujemy udział w projekcie. Wszyscy deklarują [udział], oczywiście, ale kiedy już są konkretne harmonogramy i trzeba uczestniczyć w zajęciach, no to wygląda bardzo różnie. [IDI OPS]*

W celu przezwyciężania niechęci potencjalnych uczestników do udziału w projekcie, beneficjenci stosują różne sposoby: od przedstawiania korzyści z udziału w projekcie, poprzez prezentowanie elementów projektu, które są najbardziej atrakcyjne z perspektywy uczestników i mogą przyciągnąć do udziału w całym projekcie, zachęty finansowe (np. wypłacanie zasiłków, których kwota zależy od frekwencji danego uczestnika podczas zajęć), aż po zagrożenie sankcjami w postaci utraty zasiłku. Ostatni sposób motywowania budzi kontrowersje, również wśród przedstawicieli instytucji pomocy społecznej. Beneficjenci stosujący takie rozwiązanie uważają, że jest ono konieczne, natomiast spotyka się z krytyką pracowników innych instytucji, zdaniem których bezpośrednie wiązanie wsparcia finansowego z udziałem w projekcie jest błędem,

ponieważ zwiększa prawdopodobieństwo przystąpienia do projektu osób, które nie są naprawdę zainteresowane skorzystaniem z aktywizacji.

Nieprzystąpienie do udziału w projekcie lub rezygnacja z udziału w trakcie jego trwania mogą wynikać również z wykonywania przez uczestników projektu innych zajęć: pracy nierejestrowanej lub opieki nad osobami zależnymi. Przewyciężaniu przez klientów pomocy społecznej drugiej z wymienionych barier może służyć zapewnienie opieki nad dziećmi uczestniczek projektu, jednak w praktyce nie zawsze udaje się ją zorganizować, ze względu na trudności ze znalezieniem osób, które mogłyby – po ewentualnym ukończeniu kursu zorganizowanego przez OPS – pełnić rolę opiekunki lub opiekuna.

*No, nie było chętnych. Przydałaby się właśnie taka osoba, ona by nas nawet mogła za tą opiekę obciążyć fakturą później, no a nie ma takiej osoby. I to zazwyczaj wygląda tak, że ktoś z rodziny się zajmuje. I jak się zajmuje, to dobrze, ale jak się coś dzieje, no to później jest problem, [zwłaszcza jeżeli] dziecko nie jest w takim wieku, gdzie można je do przedszkola [posłać], no ale przedszkole u nas to też jest - z tego co wiem - przepelnione. [IDI OPS]*

Na wypadek odejścia uczestnika z projektu beneficjenci rekrutują większą liczbę osób niż przewidywana liczba uczestników, wpisując część z nich na listę rezerwową. Zastąpienie uczestnika, który zrezygnował w trakcie realizacji projektu, osobą z listy rezerwowej, wiąże się z trudnościami, zwłaszcza wtedy, gdy do zakończenia udziału w projekcie pozostaje zbyt mało czasu, żeby włączyć w zajęcia (zwłaszcza grupowe) nową osobę. Ponadto uczestnik z listy rezerwowej może nie odpowiadać profilowi osoby, która zrezygnowała, a przez to zmienić określony we wniosku o dofinansowanie profil grupy objętej wsparciem. Z tego względu część beneficjentów stara się określić skład grupy uczestników możliwie ogólnie, nie precyzując liczby kobiet i mężczyzn.

### **4.2.3 Trudności przy rozliczaniu projektu**

Trudności przy rozliczaniu projektu, które powtarzały się w uwagach zgłaszanych przez beneficjentów podczas wywiadów jakościowych, dotyczyły przede wszystkim dostosowywania wkładu własnego do faktycznych kosztów projektu, które zazwyczaj okazują się nieco niższe niż początkowo zakładane. W takiej sytuacji beneficjenci są zmuszeni obniżyć wkład własny w sztuczny sposób, wyłączając z niego część kosztów (przeważnie wkładem własnym są zasiłki wypłacane uczestnikom projektu) poniesionych ze środków jednostki. Faktyczne obniżenie wkładu własnego byłoby bowiem nie tylko nieuzasadnione merytorycznie, ale także nierealne, biorąc pod uwagę, że wydatki zostały przewidziane w zatwierdzonym przez władze budżecie jednostki, który musi zostać wykonany.

Ponadto niektórzy beneficjenci zauważali, że wniosek o płatność przewiduje zbyt mało miejsca na opisanie przebiegu zrealizowanych działań.

Niektórzy mieli również trudności z poprawnym wpisywaniem w załączniku nr 2 do wniosku o płatność danych dotyczących udziału w projekcie osoby, która do niego powróciła, ponieważ wymaga to zmiany wcześniej podanych danych dotyczących liczby osób, które zakończyły lub przerwały udział w projekcie, a także stosownej modyfikacji danych uczestnika projektu w PEFS.

## **4.3 Inne ograniczenia**

Na pełen obraz uwarunkowań, które zmniejszają skuteczność Poddziałania 7.1.1 PO KL oraz 7.1.2, oprócz barier powstrzymujących niektóre OPS przed rozpoczęciem lub kontynuowaniem projektu, a także problemów utrudniających realizację projektów beneficjentom, składają się także okoliczności, które sprawiają, że beneficjenci nie wykorzystują w swoich projektach części przydatnych instrumentów lub nie wykorzystują ich w optymalny sposób.

Beneficjenci nie posiadający chęci lub potencjału potrzebnego do prowadzenia bardziej ambitnych zajęć, dobierając zakres wsparcia, kierują się nie tyle potrzebami grupy docelowej, co łatwością jego udzielania.

*R: [OPS z sąsiednich gmin] nie mają po prostu wydolności, żeby wejść głęboko, bo to trzeba bardzo głęboko wchodzić w tego człowieka, tylko właśnie poganiają tę pracę, tę biurokrację, żeby ona [dobrze] wyglądała, bo kontrola przyjedzie. I na tym się skupiamy, bo to rzeczywiście jest mnóstwo takiej papierkowej roboty. Każdy na swój sposób możliwy i swoje możliwości pracuje. [IDI OPS]*

*B: A z czego to wynikało, że na przykład właśnie taką grupę państwo wybrali do projektu? R: Ja wiem? No taką wybraliśmy. [IDI OPS]*

*R: Różne rzeczy tam brałyśmy pod uwagę i tak myślę, że poszłyśmy taką łatwą drogą, [organizując] te szkolenia. B: Czemu ona jest łatwiejsza? R: Może dlatego, że zlecamy to komuś i ktoś to zrobił. Myślałyśmy o tym, żeby ludzie mieli dostęp do radcy prawnego i psychologa. I to chyba jednak jest trudniejsze. I nie zrobiliśmy tego. B: A przy robieniu czegoś takiego jakie byłyby trudności? R: No dodatkowa sala do wynajęcia, spisanie tych ludzi. (...) Bo wtedy my byśmy musieli się tym zająć. (...) Zwiększona praca i podczas rozliczania, i w trakcie realizacji projektu. [IDI PCPR]*

Adekwatność udzielanego wsparcia wobec potrzeb grupy docelowej jest zmniejszana także przez zbyt krótki czas udzielania pomocy w ramach projektu. Problem ten może nie wynikać z braku kompetencji lub z niedostatecznego zaangażowania po stronie beneficjenta, lecz  
z wymogu objęcia wsparciem dużej liczby klientów w krótkim czasie.

*Praca przy projektach systemowych z [wieloma] osobami w terminie [kilku] miesięcy to jest tak naprawdę „mielenie”. Staramy się [realizować projekty] naprawdę rzetelnie, bo szkoda nam tych środków, szkoda nam naszej pracy i chcemy zapewnić tym ludziom rzeczywiście wsparcie. Moglibyśmy zrobić spotkania z psychologiem, dwie godziny z doradcą zawodowym, coś do tego dołożyć i mamy trzy instrumenty, mamy zaliczony kontakt, do widzenia, 2 tygodnie, wszyscy jesteśmy zadowoleni. Może zbyt ambicjonalnie do tego podeszliśmy i chcemy rzeczywiście dać tym ludziom wsparcie. [IDI OPS]*

*Mieliśmy 10 godzin jednego z treningów, to jest takie bardzo małe minimum. Były jeszcze inne instrumenty, inne zadania, czyli nie mogłam zrobić 20, 25, czy 30 godzin, zaproponowaliśmy 10. 10 godzin treningu jest, wiadomo, niewystarczające. Ale jest programowo do przerobienia. Wszystkie podstawowe czynności związane z tym treningiem zostały wykonane, ale można było go poszerzyć o całkiem inne zagadnienia... Wiem, że [uczestnicy] pisali życiorysy i listy i to było później sprawdzone. I tak dłużej pani [prowadząca zajęcia] była, po godzinach jeszcze pomagała im, [mówiła] co należy zmienić. [IDI PCPR]*

Wydłużenie okresu realizacji projektów byłoby przydatne nie tylko ze względu na możliwość poszerzenia zakresu wsparcia poprzez zastosowanie dodatkowych instrumentów lub zwiększenie liczby godzin poszczególnych zajęć, ale także dlatego, że pozwoliłoby rozłożyć udział w zajęciach na dłuższy czas. Byłoby to pomocne w wyrabianiu w uczestnikach systematyczności, ułatwiałoby udział w zajęciach osobom, które wykonują również inne obowiązki (na przykład uczą się lub studiują), a także zwiększałoby skuteczność pracy terapeutycznej.

Ostatni z przywołanych cytatów z wywiadów z beneficjentami sygnalizuje kolejny istotny problem, którym jest brak ustalonych standardów stosowania poszczególnych form wsparcia, określających na przykład minimalną liczbę godzin, których wymaga przeprowadzenie poszczególnych zajęć, ich program, a także kwalifikacje prowadzącego. We wnioskach beneficjenci niejednokrotnie nie określają, nawet w przybliżeniu, liczby godzin, które zostaną wykorzystane na przeprowadzenie poszczególnych zajęć. Zdarza

się również, że podana liczba godzin budzi wątpliwości – przykładem może być ograniczenie czasu indywidualnej terapii psychologicznej do 5 godzin.

Niewykorzystywanie potencjału poszczególnych narzędzi lub instrumentów może wynikać także z nieposiadania przez beneficjentów wystarczającej wiedzy na ich temat. W badaniu nie zidentyfikowano takich sytuacji, natomiast wypowiedzi niektórych beneficjentów wskazywały na przykład, że nie są wystarczająco świadomi specyfiki PAL (były to jednak instytucje, które nie zdecydowały się na zastosowanie tego narzędzia).

*B: A działania w ramach tego PAL czymś się różnią od tych pozostałych?  
R: Ja uważam, że nie, praktycznie. (...) Wiadomo, że mniejsze środki są na PAL na jednego uczestnika i że nie musi być ta osoba [objęta] trzema instrumentami, ale łącznie żeby w PALu były te 4 instrumenty. No to jest różnica, ale ja innej takiej różnicy nie widzę. [IDI PCPR]*

Trudno jednoznacznie ocenić, jaki wpływ na adekwatność wsparcia udzielanego w projektach systemowych OPS i PCPR wobec potrzeb ich klientów ma zalecanie beneficjentom stosowania określonego narzędzia lub instrumentu. ROPS zastosował takie rozwiązanie w przypadku PAL, którego włączenie do projektów rekomendował beneficjentom projektów systemowych. Z jednej strony, taka rekomendacja może być konieczna, żeby zachęcić część instytucji do wypróbowania nowego narzędzia. Z drugiej strony, może prowadzić do trudności z przeprowadzeniem PAL lub do zastosowania PAL w zubożonej formie (nie różniącej się od pracy w ramach kontraktu socjalnego z wykorzystaniem instrumentów środowiskowych) przez beneficjentów, którym nie udało się dotrzeć do społeczności spełniających warunki udziału w PAL, a zarazem wystarczająco aktywnych, żeby chciały do niego przystąpić. Takie zastrzeżenie zgłoszono podczas jednego z wywiadów jakościowych:

*PAL to jest fajna rzecz, jeżeli się robi go z rozsądkiem. To nie jest prosty program, ale warto się nad nim zastanowić. (...) Ale to nie może być tak, że ktoś tam po prostu to narzuca. (...) A jeżeli społeczność nie będzie chciała w czymś takim uczestniczyć? Projekt powinien być pisany tak, jak próbowaliśmy to robić w zeszłym roku. Diagnozujemy problemy, odpowiadamy na te problemy. To co chcemy zrobić, wynika z naszego rozpoznania rzeczywistości. I to jest odpowiedź na to, co jest w świecie. Natomiast jeżeli musimy się dostosować do papierowej rzeczywistości, no to zaczyna się problem. [IDI OPS]*

Problemem jest także niewystarczający repertuar instrumentów, które beneficjenci mogą zastosować w ramach projektów. Niektórzy pracownicy instytucji pomocy społecznej wskazywali, że katalog tych instrumentów powinien być poszerzony poprzez umożliwienie beneficjentom organizowania dla uczestników projektu staży u pracodawców. Stwierdzenie, że staże często byłyby właściwym uzupełnieniem wsparcia ukierunkowanego na aktywizację zawodową, jest trafne, natomiast wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby ich organizowanie przez urzędy pracy w porozumieniu z instytucjami pomocy społecznej, nie zaś bezpośrednio przez OPS i PCPR.

Najpoważniejszym mankamentem katalogu instrumentów przewidzianych do stosowania przez OPS i PCPR jest natomiast niedookreślenie zasad stosowania części instrumentów figurujących w *Zasadach przygotowywania, realizowania i rozliczania projektów systemowych* oraz brak przykładów ich wykorzystywania. Problem ten dotyczy na przykład *vouchera* na zakup usług społecznych, *streetworkingu*, działalności brokera edukacyjnego. W efekcie beneficjenci nie włączają tych instrumentów do swoich projektów lub robią to sporadycznie.

*Jest dużo takich narzędzi, które są umieszczone w tych instrumentach, w zasadach, ale ich nie ma na rynku, one są niedostępne. Po prostu nigdy ustawa czegoś takiego nie przewidziała, ich po prostu nie ma. Jest parę takich rzeczy, które są wpisane i zupełnie nie mają odzwierciedlenia w rzeczywistości. Powiedzmy voucher. Beneficjent [ostateczny] mógłby sobie wykupić to, co by chciał, z usług społecznych. Pytanie: gdzie i u kogo? Jest to instrument dla mnie martwy. Na przykład streetworker, no fajna sprawa. Tylko jak mamy podpisywać*

*kontrakty z osobami, z którymi będziemy działać w środowisku? I to jest drugi taki instrument, który nie wiadomo jak wykorzystać, trochę fikcja dla nas. Tak samo broker edukacyjny. W teorii super instrument, świetnie. Tylko kto to ma być, jakie ma mieć kompetencje i jak to ma działać? [IDI OPS]*

Część ośrodków podejmuje się stosowania niektórych instrumentów, ocenianych jako szczególnie odpowiednie wobec potrzeb klientów danej instytucji, pomimo braku wystarczająco precyzyjnych wytycznych dotyczących ich właściwego stosowania w ramach projektów systemowych (przykładem może być wprowadzenie asystenta rodzinnego). Biorąc jednak pod uwagę liczne obawy towarzyszące podejmowaniu nowych działań, wyrażane podczas wywiadów jakościowych przez pracowników instytucji pomocy społecznej, zwłaszcza z mniejszych ośrodków, nie można odmówić trafności opinii wyrażonej przez przedstawiciela instytucji współpracującej z OPS i PCPR przy realizacji projektów systemowych:

*W środkach unijnych jest jedna podstawowa zasada, zasada strachu, czy coś można zrobić, czy czegoś nie można zrobić. Ponieważ nikt nie jest w stanie dać w dzisiejszej rzeczywistości ostatecznych rozwiązań. [Instytucja współpracująca z OPS oraz PCPR]*

Należy zaznaczyć, że rozterki związane ze stosowaniem niestandardowych instrumentów są obce beneficjentom realizującym najprostsze projekty. Ich opinie na temat *Zasad przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych* bywają wręcz pozytywne:

*[Zasady] są bardzo czytelne, także jeżeli się czyta, to myślę, że nie ma żadnych problemów. [IDI PCPR]*

Wątpliwości zgłaszane przez część beneficjentów dotyczą nie tylko właściwego sposobu stosowania niektórych instrumentów, ale także poprawności prowadzonej dokumentacji, a także dopuszczalności niektórych wydatków, na przykład na zakup wyposażenia zlokalizowanej poza siedzibą beneficjenta sali, w której będą się odbywały zajęcia w ramach PAL.

*Nie można chyba sobie nawet zaplanować jakichś cerat, czegokolwiek takiego trwałego, więc to już prywatnie kupujemy, żeby to ładniej wyglądało, jak te osoby się spotykają. Żeby można było tam stolik zakupić (...) niby w zasadach jest taka możliwość, ale praktycznie do przejścia jest to troszeczkę zbyt trudne. Może są niedoprecyzowane przepisy. B: A czego brakuje w tych zasadach? R: Żeby było po prostu wymienione, [na przykład] że stolik, krzeselka [do sali], gdzie ja mam spotkania z osobami w projekcie, mogę zakupić. Może nie ilościowo, ale konkretnie żeby katalog był wymieniony, co ja mogę zakupić. [IDI OPS]*

## 5 Potencjał OPS i PCPR

### 5.1 Zasoby kadrowe

#### 5.1.1 Liczba pracowników

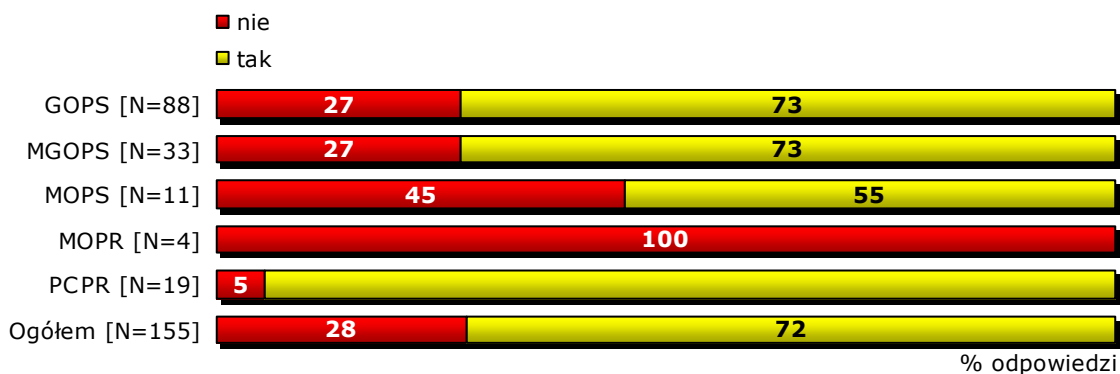
Pośrednim źródłem informacji na temat elementów potencjału, które mają kluczowe znaczenie przy realizowaniu projektów systemowych, są przedstawione w poprzednich rozdziałach informacje o barierach powstrzymujących część OPS przed realizowaniem projektów oraz o problemach doświadczanych przez beneficjentów. W świetle tych informacji za kluczowy zasób instytucji pomocy społecznej należy uznać kadry.

Ewentualne deficyty dotyczące pozostałych zasobów, na przykład lokalowych i sprzętowych, wydają się obecnie mniej dotkliwe. W ramach projektów systemowych OPS i PCPR zdążyły już uzupełnić najważniejsze braki sprzętowe, a potrzeby lokalowe są możliwe do zaspokojenia poprzez współpracę z innymi instytucjami. Zajęcia grupowe odbywają się przeważnie w salach zapewnionych przez instytucję, której zlecono ich przeprowadzenie, a czasem również w sali udostępnionej przez jednostkę samorządową inną niż OPS lub PCPR, na przykład przez dom kultury.

Problem niedoboru kadr pomocy społecznej w regionie znajduje potwierdzenie w danych MPiPS oraz US w Bydgoszczy udostępnionych przez ROPS. W 2009 roku tylko około dwie trzecie OPS z województwa kujawsko-pomorskiego (65%) zatrudniało co najmniej jednego pracownika socjalnego na 2000 mieszkańców, a nieco ponad cztery piąte (83%) OPS zatrudniało co najmniej trzech pracowników socjalnych. Oba warunki łącznie spełniało w przybliżeniu trzy piąte OPS (59%). Bardziej optymistyczny obraz wyłania się z ankiet przeprowadzonych przez ROPS z beneficjentami projektów systemowych realizowanych w 2009 roku. Wynika z nich, że spośród PCPR warunek zatrudniania co najmniej jednego pracownika na stanowisku doradcy ds. osób niepełnosprawnych spełniały około cztery piąte PCPR (79%).

Z ankiety przeprowadzonej z beneficjentami przez ROPS wynika, że w ramach projektów systemowych w 94 OPS (tj. w 65% tego typu jednostek w regionie) zatrudnionych zostało w sumie stu pracowników socjalnych, a w 18 PCPR (95%) dwudziestu dodatkowych pracowników. Zgodnie z danymi z badania ankietowego przeprowadzonymi przez Dyspersję wynika, że dodatkowego pracownika w ramach projektu systemowego zatrudniło przeszło siedem na dziesięć instytucji.

#### Wykres 18: Czy w Państwa projekcie systemowym zatrudniono dodatkowych pracowników socjalnych/doradców ds. osób niepełnosprawnych?



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Przedstawiciele instytucji, które zatrudniły dodatkowych pracowników, wysoko oceniają stopień, w jakim przyczynili się oni do podniesienia skuteczności realizowanego projektu.

Na skali od 1 („zatrudnienie dodatkowych pracowników w ogóle nie zwiększyło skuteczności projektu”) do 5 („zatrudnienie dodatkowych pracowników bardzo zwiększyło skuteczność projektu”) przeszło trzy piąte (63%) respondentów wskazało ocenę najwyższą, a średnia ocen wyniosła 4,5.

**Wykres 19: W jakim stopniu zatrudnienie dodatkowych pracowników socjalnych/doradców ds. osób niepełnosprawnych zwiększyło, Państwa zdaniem, poziom skuteczności realizowanego projektu?<sup>20</sup>**



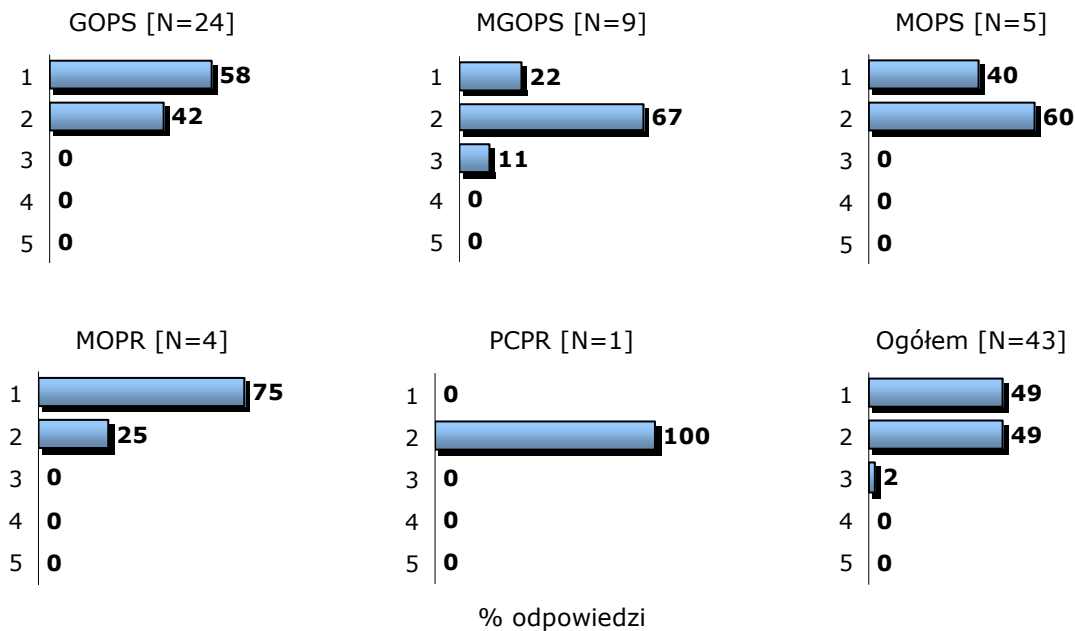
Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Zdecydowanie najczęstszymi powodami niezatrudnienia dodatkowych pracowników przez instytucje, które tego nie uczyniły, wskazywanymi równie często (każdy przez prawie połowę respondentów) były: nieotrzymanie środków na ten cel (49%) oraz brak potrzeby (również 49%).

<sup>20</sup> Na wykresie nie przedstawiono wyników dla kategorii MOPR, ponieważ żadnej ich przedstawiciel nie odpowiadał na pytanie.

**Wykres 20: Jakie były powody niezatrudnienia przez Państwa w projekcie systemowym dodatkowych pracowników socjalnych/doradców ds. osób niepełnosprawnych?**

1. brak środków z rezerwy przyznanych przez IP/IP2 PO KL na ten cel
2. brak takiej potrzeby
3. nie spełniono wymogów
4. brak wiedzy na temat takiej możliwości
5. brak kandydatów na to stanowisko



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

### 5.1.2 Kwalifikacje i doświadczenie

Kwalifikacje pracowników OPS i PCPR nie były przedmiotem systematycznego badania, jednak na podstawie przeprowadzonej ewaluacji można stwierdzić, że zdecydowanie korzystny wpływ na ich poziom miał udział w szkoleniach organizowanych przez ROPS (porównaj: rozdział 5). Zarazem niektórzy kierownicy instytucji pomocy społecznej lub koordynatorzy projektów zwracali uwagę, że kompetencje podległych im pracowników wciąż jeszcze nie są wystarczające, ze względu na skromny zasób doświadczeń z zakresu prowadzenia aktywnej integracji.

*Nie mamy przygotowanego dobrze personelu. Pracownik socjalny w tej strukturze zajmuje się pracą socjalną, on nie jest przygotowany do prowadzenia innych działań. Oczywiście nasi pracownicy kończą studia, kończą różnego rodzaju kursy, ale nigdy [przed realizacją projektów systemowych] nie było takiej możliwości, żeby to [czego się uczyli] wprowadzić i kontynuować. [IDI OPS]*

Istotnym zasobem beneficjentów jest doświadczenie przy realizacji projektów. Jego znaczenie potwierdzają zarówno obawy, jakie przed przystąpieniem do realizacji projektów systemowych miały OPS i PCPR, które dotychczas nie prowadziły tego typu działań, jak i pozytywne znaczenie przypisywane wcześniejszej realizacji projektów konkursowych w ramach SPO RZL przez przedstawiciela jednego z nielicznych ośrodków, które takie projekty realizowały.

*Mieliśmy doświadczenie w projektach konkursowych. Dla nas to było bardzo duże doświadczenie. Wiedzieliśmy, jakie są potrzeby beneficjentów [ostatecznych],*

*jakie są problemy z nimi. To były identyczne problemy [jak te, których dotyczy projekt systemowy], tylko na małą skalę. [IDI OPS]*

Ograniczony zasób własnych doświadczeń może do pewnego stopnia zostać zrekomensowany przez znajomość doświadczeń innych instytucji, w tym dostęp do informacji na temat dobrych praktyk. Dobre praktyki są prezentowane podczas konferencji organizowanych dwukrotnie w ciągu roku przez ROPS oraz w publikowanych przez ROPS materiałach pokonferencyjnych. Opinie respondentów biorących udział w wywiadach jakościowych dotyczące tego, czy dostęp do *dobrych praktyk* jest wystarczający, były podzielone. Niektórzy uważali, że prezentacja dobrych praktyk zaspokaja ich potrzeby, jednak inni zwracali uwagę, że wciąż brakuje przykładów stosowania mniej popularnych instrumentów.

*Jest mało takich informacji, spotkań na temat [tego], jak wykorzystać te instrumenty, jak je rozwijać, jak je [umieszczać] i realizować w projektach. Owszem, można znaleźć w Internecie jakieś projekty, ale fajne projekty, które rzeczywiście się świetnie sprzedały w kraju, to jest jakby tajemnica (...). I szkoda, że nie mamy takiej informacji, że wnioski [o dofinansowanie tych projektów] nie są podane w całości. [IDI OPS]*

Beneficjenci zwracają także uwagę na przydatność doświadczeń zdobytych przy realizacji projektów systemowych. Niektórzy zakładają wykorzystanie tych doświadczeń również przy realizacji projektów konkursowych. Trzeba jednak zaznaczyć, że zasoby kadrowe mniejszych ośrodków sprawiają, że ewentualna realizacja projektów konkursowych czasem schodzi na dalszy plan.

*Nauczyliśmy się na „systemówce” i dlatego mogliśmy napisać [projekt] konkursowy. Nauczyliśmy się, jak to pisać, jak można korzystać z tych środków. [IDI PCPR]*

*My jako GOPS pisałyśmy tylko i wyłącznie ten projekt systemowy, nigdy wcześniej nie pisałyśmy. Już jesteśmy mądrzejsze i być może jakieś konkursówki będziemy pisać. Ale dopóki jest projekt systemowy, ja na pewno nie wchodzę w konkursowe, bo nie dam rady po prostu czasowo. [IDI OPS]*

### **5.1.3 Motywacja**

Istotnym aspektem oceny zasobów kadrowych, oprócz liczby i kwalifikacji pracowników, jest ich motywacja do realizowania projektów systemowych. Zachętą do realizacji projektów jest możliwość otrzymywania dodatkowego wynagrodzenia, ale również – przynajmniej dla części pracowników – sposobność do zastosowania nowych instrumentów w pracy z klientami i obserwowanie pozytywnych efektów udzielanego im wsparcia.

*Jest to bardzo kuszące, bo nie zrealizowalibyśmy takich instrumentów, nigdy w życiu byśmy nie poznały na przykład Konferencji Grupy Rodzinnej, nigdy byśmy tego nie wprowadzili. Także dzięki temu pracownicy się wielu rzeczy nauczyli. No oczywiście jest dużo więcej pracy, ale też są efekty, są jakieś fajne rezultaty, są zadowoleni beneficjenci [ostateczni], więc myślę, że to też przynosi dużo satysfakcji. [IDI OPS]*

*Z tych osób, które wzięły udział, to ja się nie spotkałam jeszcze z ani jedną, która by narzekała na udział w projekcie. Wszyscy są bardzo zadowoleni i to nas motywuje do dalszego działania i to nas buduje, że warto robić projekty. [IDI OPS]*

Kierownicy OPS i PCPR wśród argumentów przemawiających za zaangażowaniem się w realizację projektów systemowych wymieniali możliwość zatrudnienia dodatkowych pracowników, doposażenia ośrodka, a także poprawy wizerunku instytucji.

*Dla mnie motywujące było (...), że ja mogę pozyskać środki i mogę zatrudnić trzeciego pracownika socjalnego, który już był mi bardzo potrzebny. Mój pan wójt jeszcze się troszeczkę opierał z tym zatrudnieniem pracownika socjalnego. A wtedy kiedy ja przekonałam pana wójta, że z pozyskanych środków będziemy mogli w całości sfinansować to stanowisko, no to ten opór już odszedł. To było takie budujące. [IDI OPS]*

*Rada [gminy] widzi, że robimy z tymi ludźmi coś więcej. Później mamy na stronie internetowej naszego [urzędu] informację, że zrobiliśmy kurs, zdjęcia. [Pokazujemy] na zewnątrz, że coś się dzieje w tym ośrodku, że nie zajmujemy się tylko rozdawnictwem pieniędzy, ale coś z tymi ludźmi robimy. [IDI OPS]*

Z kolei do okoliczności, które wpływają niekorzystnie na motywację pracowników instytucji pomocy społecznej do realizacji projektów, należą czynniki podważające przekonanie o sensowności wykonywanej pracy. Do takich czynników należy w szczególności późne przekazywanie przez ROPS informacji o wymaganiach dotyczących realizacji projektów (związane z późnym przyjmowaniem ostatecznej – tj. zaakceptowanej przez IZ - wersji *Planu działania* na kolejny rok), powodujące konieczność powtórnego opracowywania koncepcji projektu, a także wprowadzanie wymagań, które podważają wiarę w skuteczność wsparcia udzielanego uczestnikom, takich jak znaczne zwiększenie liczby uczestników projektu przy równoczesnym obniżeniu kwoty przypadającej na każdego z nich.

*R: Zniechęcenie do realizacji projektu systemowego narasta w ośrodkach. Ludzie mają dość, nie chcą tego robić. B: A co głównie się przyczynia do tego? R: (...) Ta niejasność zasad, ten pomysł z zadaniem nam ilości osób, jakie mamy przeszkolić. (...) Ja wiem, że w przyszłym roku znowuż zmienią się zasady, ponieważ tak jest co roku. I znowuż się nad czymś napracuję, a tę koncepcję będzie można wyrzucić do kosza. (...) My w odniesieniu do ilości beneficjentów [ostatecznych] to w porównaniu z zeszłym rokiem zrobiliśmy krok do tyłu. I namówienie w związku z tym ludzi do tego, żeby pracowali przy projekcie, jest problemem. Z większą ilością osób trzeba popracować za mniejsze pieniądze, no i jest kłopot. (...) Są jakieś dodatkowe pieniądze, natomiast koszty emocjonalne są zbyt wysokie. To nie jest [tylko] kwestia [naszego] ROPSu, bo rozmawiamy z ośrodkami z innych województw [i mają podobne odczucia]. [IDI OPS]*

Na opisane trudności narażone są przede wszystkim ośrodki realizujące projekty skierowane do dużej liczby uczestników. Oceniając wagę omawianego problemu, warto jednak pamiętać, że pięciu beneficjentów, którzy w 2009 realizowali projekty skierowane do ponad stu osób, łącznie objęło wsparciem dwie piąte (40%) uczestników wszystkich projektów systemowych zrealizowanych przez OPS z województwa kujawsko-pomorskiego w 2009 roku<sup>21</sup>.

Z kolei w przypadku niektórych OPS z gmin wiejskich czynnikiem wpływającym negatywnie na motywację do realizowania projektów bywa lekceważenie kwestii polityki społecznej przez lokalne władze i krytykowanie przez nie działań podejmowanych w tym obszarze, jako z zasady nieprzydatnych.

*Mentalność władz na pewno nie służy pomocy społecznej. Ja się nie dziwię ludziom w pomocy społecznej, czy koleżankom, czy kierowniczkom, że one po pewnym czasie dochodzą [do wniosku]: „Co ja będę się wypalać, to nie lepiej robić ot, tak sobie? Tyle ile mi płacą, tyle ja robię - i wszystko. Brak zaangażowania, nie ma motywacji, jeżeli przez cały czas są tylko wytykania, że źle, że niedobrze. [IDI OPS]*

---

<sup>21</sup> Dane z ankiety z beneficjentami przeprowadzonej przez ROPS, nie uwzględniają objętych projektami osób z otoczenia uczestników.

## 5.2 Wpływ lokalnych władz na potencjał OPS i PCPR

Władze niektórych gmin deprecjonują politykę społeczną, konfrontując ją z działaniami, które przynoszą bardziej widoczne rezultaty, tj. przede wszystkim z inwestycjami w infrastrukturę.

*Władze są bardziej skoncentrowane na twardych rzeczach, nie na miękkich. (...) Widzą tylko pieniądze i to, co mogą zrobić takiego, co zostaje zauważone. (...) Po prostu działka pomocy społecznej zupełnie [wójta] nie interesuje. [IDI OPS]*

*Pan burmistrz jest super człowiek, ale po prostu ma węża w kieszeni i mówi, że to są zmarnowane pieniądze. Jak nieraz idę [po podpis potrzebny do wypłaty zasiłków], to mówi: „widzi pan, ja już bym za to zrobił na przykład 2 kilometry drogi”. [IDI OPS]*

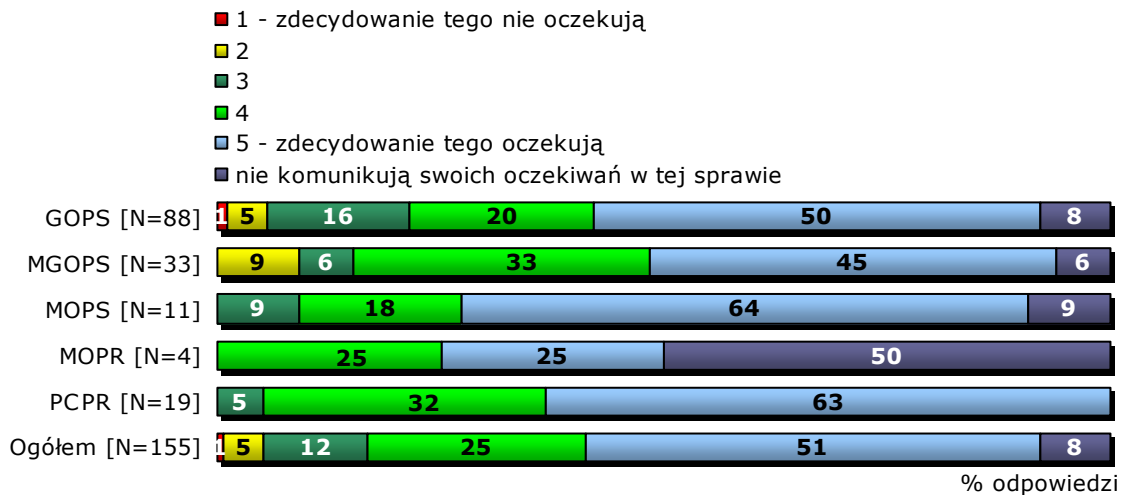
Takie nastawienie władz wpływa negatywnie nie tylko na motywację, lecz również na zasoby, którymi dysponują podlegające im instytucje pomocy społecznej.

*Władza dla mnie jest bardzo przychylna, tylko pod jednym warunkiem: nie chciej pieniędzy. Nawet jeżeli chodzi o wyposażenie, to ja muszę wydierać wszystko. [IDI OPS]*

*Na przykład koleżanka nie weszła w projekt, bo jej brakuje pracowników. Dlatego, że szef jej powiedział tak, on nie zamierza absolutnie nikogo zatrudniać. (...) Zero zrozumienia, naprawdę. Zazdroścę tym dużym jednostkom, bo tam może jest inna mentalność [władz]. [IDI OPS]*

Wyniki przeprowadzonego przez Dyspersję badania ankietowego z beneficjentami wskazują jednak, że nie jest to problem powszechny. Respondenci zostali poproszeni o ocenienie nastawienia lokalnych władz samorządowych wobec realizacji projektów przez daną jednostkę. Na skali od 1 „zdecydowanie nie sprzyjają” do 5 „zdecydowanie sprzyjają” w przybliżeniu połowa respondentów (51%) wybrała ocenę maksymalną, a tylko 6% - jedną z dwóch najniższych ocen. Średnia ocen wyniosła 4,3, przy czym była nieco niższa wśród GOPS i MGOPS (po 4,2) niż wśród MOPR (4,5) oraz MOPS i PCPR (po 4,6), co w pewnym stopniu potwierdza intuicję cytowanej respondentki, że władze większych ośrodków są często bardziej pozytywnie nastawione do działań z zakresu polityki społecznej, choć oczywiście nie dzieje się tak zawsze.

**Wykres 21: Jaki jest stosunek władz samorządowych Państwa gminy (w przypadku OPS)/ powiatu (w przypadku PCPR) do realizowania przez Państwa instytucję projektów systemowych w ramach Działania 7.1 PO KL?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 23: Jaki jest stosunek władz samorządowych Państwa gminy (w przypadku OPS)/ powiatu (w przypadku PCPR) do realizowania przez Państwa instytucję projektów systemowych w ramach Działania 7.1 PO KL?**

Typ instytucji	Średnia
GOPS [N=81]	4,2
MGOPS [N=31]	4,2
MOPS [N=10]	4,6
MOPR [N=2]	4,5
PCPR [N=19]	4,6
Ogółem [N=143]	4,3

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Jako ilustrację szerokiego spektrum postaw, jakie władze przyjmują wobec kwestii realizowania projektów przez OPS i PCPR, warto przywołać fragmenty wywiadów jakościowych, które zostały uszeregowane od postawy neutralnej do zdecydowanie sprzyjającej.

*R: Nasze władze po prostu nie orientowały się za bardzo, na czym to [realizacja projektu systemowego przez OPS] polega, bo to było coś nowego. B: A miały coś przeciwko? R: Nie, nie, raczej nie. Bo u nas władze są takie po prostu, że nie wtrącają się, my wykonujemy swoją pracę, nie mówią nam, czy robić, czy nie robić. [IDI OPS]*

*B: Czyli pomysł był raczej państwa niż starostwa. R: Tak. A ich akceptacja była, bo musiała. (...) R: Nie było żadnego sprzeciwu. Nawet była akceptacja, że dobrze będą pozyskane środki dla podmiotu. [IDI PCPR]*

*Władze były „za” i podziwiałały nas, że [pomimo] takiej [małej] obsady kadrowej, jaką mamy, podjęliśmy takie wyzwanie. Bo inne większe jednostki rezygnowały. Wójt jest naprawdę przychylny. [IDI OPS]*

*Nasz samorząd zawsze wie o naszych trudnościach, ale wie również o naszych możliwościach, na przykład sięgnięcia po jakieś środki, w tym przypadku po środki*

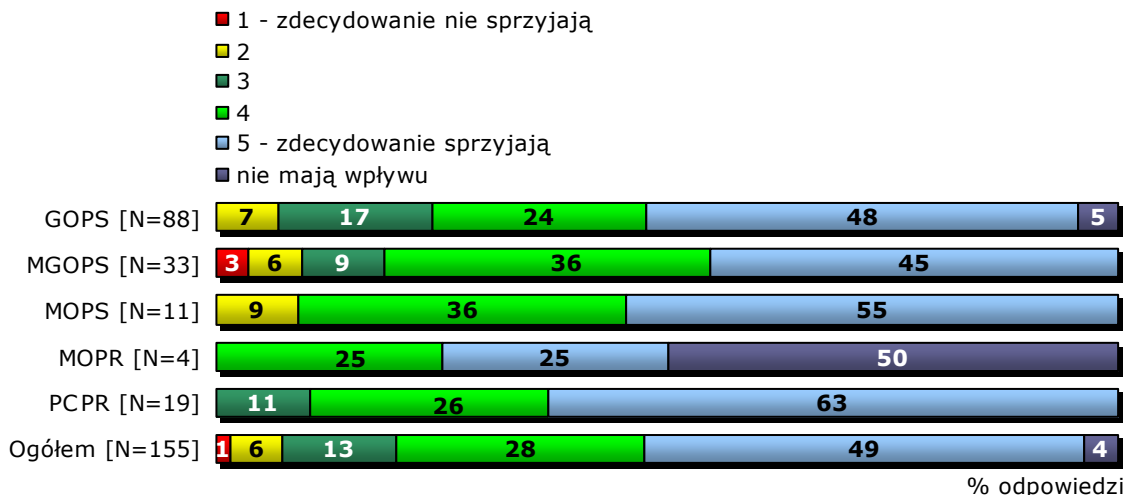
*unijne. Może nawet nasz samorząd by nam nie wybaczył tego, żebyśmy my nie sięgnęły po te środki. [IDI OPS]*

Pozytywny stosunek władz do angażowania się przez podległe im jednostki w realizację projektów systemowych nie jest równoznaczny z udzielaniem im potrzebnego w tym celu wsparcia.

*Przychylny był [wójt], żebyśmy weszli w ten [projekt], podziwiał, no ale samopas zostaliśmy, zdani sami na siebie. [IDI OPS]*

Rozkład odpowiedzi beneficjentów na pytanie o to, czy decyzje lokalnych władz samorządowych sprzyjają realizacji projektów systemowych, był jednak zbliżony do rozkładu odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, czy władze oczekują od OPS i PCPR angażowania się w takie projekty. Około połowa respondentów oceniła, że decyzje władz (na przykład przekazywania środków – co jest szczególnie istotne w przypadku opóźnień w przekazywaniu finansowania z IP2 – i zatrudniania pracowników) zdecydowanie sprzyjają realizacji projektów. Średnia ocen wyniosła 4,2 i również w tym przypadku była niższa wśród GOPS i MGOPS (po 4,2), nieco wyższa natomiast wśród MOPS (4,4) oraz MOPR i PCPR (po 4,5).

**Wykres 22: Czy decyzje władz samorządowych Państwa gminy / powiatu (np. dotyczące zatrudniania pracowników, przekazywania środków) sprzyjają realizowaniu przez Państwa projektów systemowych w ramach Działania 7.1 PO KL?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 24: Czy decyzje władz samorządowych Państwa gminy / powiatu (np. dotyczące zatrudniania pracowników, przekazywania środków) sprzyjają realizowaniu przez Państwa projektów systemowych w ramach Działania 7.1? Odpowiedź należy zaznaczyć na skali, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie nie sprzyjają”, a 5 oznacza „zdecydowanie sprzyjają”.**

Typ instytucji	Średnia
GOPS [N=84]	4,2
MGOPS [N=33]	4,2
MOPS [N=11]	4,4
MOPR [N=2]	4,5
PCPR [N=19]	4,5
Ogółem [N=149]	4,2

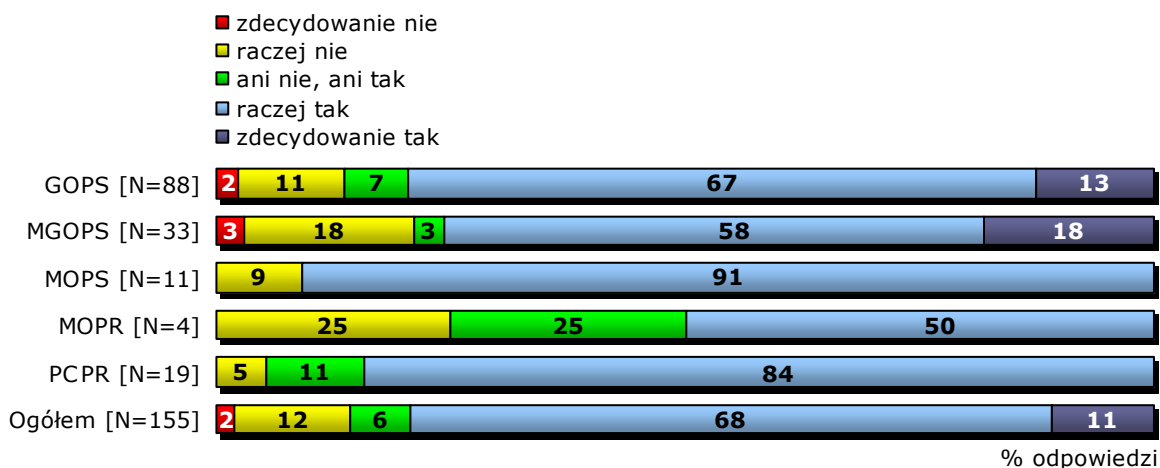
Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

## 5.3 Rozpoznanie potrzeb

Z analizy wniosków o dofinansowanie projektów wynika, że oprócz podstawowych informacji rejestrowanych podczas kontaktów z klientami, pozwalających na określenie wielkości i charakterystyki demograficznej grupy klientów danej instytucji oraz przyczyn korzystania przez nich z pomocy społecznej, OPS i PCPR planując projekty i dobierając do nich uczestników, wykorzystują bardziej szczegółowe informacje o ich problemach, uzyskane podczas prowadzenia pracy socjalnej.

W badaniu ankietowym około dwie trzecie respondentów reprezentujących OPS i PCPR (68%) oceniło dostępne informacje na temat problemów społecznych występujących na terenie gminy lub powiatu jako raczej wystarczające do planowania swoich działań, a w przybliżeniu co dziesiąty (11%) ocenił je wręcz jako zdecydowanie wystarczające. Raczej lub zdecydowanie przeciwnego zdania było w sumie 14% ankietowanych. Instytucje działające na terenie miast na prawach powiatu były w tej kwestii bardziej sceptyczne niż przedstawiciele innego typu instytucji, co nie jest zaskakujące, biorąc pod uwagę większą liczbę mieszkańców oraz klientów w dużych ośrodkach.

### Wykres 23: Czy dostępne informacje na temat problemów społecznych występujących w Państwa gminie / powiecie są wystarczające do planowania działań Państwa instytucji?



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

## 5.4 Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych

### 5.4.1 Posiadanie strategii

Elementem potencjału samorządów poszczególnych gmin i powiatów oraz ich jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za przeciwdziałanie problemom społecznym jest także strategia rozwiązywania problemów społecznych na danym obszarze. W badaniu ankietowym przeprowadzonym przez Dyspersję wszystkie OPS i PCPR potwierdziły, że w gminie lub powiecie objętym ich działalnością uchwalono taką strategię.

### 5.4.2 Przyczyny tworzenia strategii

Analiza lokalnych strategii prowadzi do wniosku, że mamy do czynienia z otwieraniem się na nowy paradygmat w pomocy społecznej. Wielokierunkowe działania, mające na celu ukierunkowanie pracy socjalnej na stosowanie aktywnych form pracy z klientem i – w konsekwencji – budowanie aktywnych postaw wśród klientów pomocy społecznej

powoli naznaczają myślenie o pomocy społecznej. Znajduje to odbicie w podejściu do tworzenia części przeanalizowanych strategii. Choć czasem zapewne ta przemiana, deklarowana w uzasadnieniach tworzenia strategii, z różnych powodów nie przekłada się na zaplanowane, czy też realizowane w praktyce, działania, to już sam fakt wyrażenia nowego podejścia należy uznać za znaczący.

W analizowanych strategiach pojawiają się różne uzasadnienia tworzenia lokalnych dokumentów strategicznych dotyczących sfery problemów społecznych. W części z nich akcentuje się zmianę w pomocy społecznej od rozdawnictwa świadczeń do nowoczesnych form pracy socjalnej. Zauważa się przy tym, że realizacja strategii kierujących się taką filozofią umożliwi przejście od bierności i klientelizmu wywoływanych udzielaniem wsparcia – przede wszystkim materialnego – do modelu partycypacyjnego, który kładzie nacisk na kształtowanie aktywnej postawy osób korzystających z pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich trudnych sytuacji życiowych. W wielu strategiach postuluje się również ukierunkowanie działań na rodzinę, w której problemy te mogą się reprodukować, ale także zakłada się, że przy odpowiednim podejściu można, poprzez pracę z rodziną, uporać się z różnymi problemami dotyczącymi jej członków. Dostrzeżenie istotnej roli rodziny jako podmiotu pracy socjalnej ilustruje następujący fragment wprowadzenia do jednej ze strategii:

*Systemowe podejście do rodziny powoduje, że dysfunkcje mające w niej miejsce nie są traktowane jako izolowane zjawiska dotyczące pojedynczych osób. Stąd, pomimo wielu różnych form pomocy skierowanych bezpośrednio na jednostkę, podejmowana powinna być praca z całą rodziną, gdyż zmiany w jej funkcjonowaniu stanowią szansę na to, że następne pokolenie nie zasiliszeregów beneficjentów pomocy społecznej.*

Można zauważyć, że do stworzenia strategii w gminie lub powiecie w różnym stopniu doprowadziły rozmaite bodźce. Duża część autorów strategii powołuje się na ustawowy wymóg przygotowania takiego dokumentu (np. zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej do zadań własnych powiatu należy m.in. opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych). W analizowanej puli znalazła się także grupa strategii, w których wprost odniesiono się do konieczności stworzenia takiego dokumentu w związku z wymogami uczestniczenia w PO KL:

*Wymóg wprowadzenia strategii wynika również z „Zasad przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2015” wydanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Dokument ten pozwoli na korzystanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację zadań wynikających z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.*

O tym jednak, że generalnie jednym z ważniejszych powodów stworzenia lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych było otwarcie drogi do pozyskiwania środków z funduszy europejskich, świadczy zsynchronizowanie planowanych działań z obecną perspektywą finansowania ze środków UE. W uzasadnieniu przyjęcia ram czasowych wskazywano bardzo często wprost:

*Perspektywa czasowa obowiązywania niniejszego dokumentu została skomunikowana z głównymi dokumentami strategicznymi wpływającymi na rozwiązywanie lokalnych problemów, tj. zaakceptowanym przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2006 roku wstępnym projektem Narodowej Strategii Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) oraz Narodową Strategią Integracji Społecznej, wyznaczającymi działania i stwarzającymi możliwość ubiegania się o środki zewnętrzne do 2013 roku.*

Zamykając kwestię powodów tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, należy zauważyć, że wśród analizowanych strategii znalazły się też takie, choć bardzo nieliczne, w których autorzy wprost wyrazili uznanie dla przydatności

tworzenia wizji i programów rozwoju sfery społecznej. Można to zilustrować następującym cytatem z jednej z gminnych strategii:

*Władze samorządowe gminy Tłuchowo dostrzegły konieczność sformułowania strategicznych kierunków rozwoju gminy. Konieczność ta wynika z założenia, że stabilna i długofalowa realizacja opracowanych programów przyniesie dużo lepsze efekty. Istotne jest również to, że strategia rozwoju gminy jest szansą na stworzenie długofalowej wizji rozwoju gminy oraz koordynację i hierarchizację działań. Dokument ten pozwoli też we właściwy sposób i w odpowiedniej kolejności rozwiązywać problemy, a także przewidywać niektóre z nich, zanim się pojawią. Dzięki opracowaniu strategii jest szansa na zwiększenie wiarygodności gminy wobec partnerów zewnętrznych. Wreszcie dokument ten daje ogromne możliwości promocji gminy. Warto podkreślić jest również to, że planowanie strategiczne przyczyni się do przygotowania społeczności lokalnej do nadchodzących zmian.*

Oczywiście autorom pozostałych strategii, którzy powołali się na wymogi ustawowe, czy te wynikające z procedury przyznawania środków europejskich, nie należy odmawiać przekonania o sensowności nakreślenia wizji rozwoju gminy czy powiatu.

### 5.4.3 Ramy czasowe strategii

Wśród przeanalizowanych 79 strategii w trzech zabrakło określenia okresu, jakiego dotyczy perspektywa planowania. Średni okres programowania strategicznego dla analizowanych gmin i powiatów wyniósł 8 lat, co czwarta strategia zakrojona była na 10 lub więcej lat, a co trzecia obejmowała okres do 7 lat. W 33 strategiach (czyli w 43% przeanalizowanych) był to okres dokładnie do 2013 roku, a więc pokrywał się z obecnym okresem programowania funduszy europejskich.

**Tabela 25: Okres zaplanowanych działań**

Okres, jaki obejmuje strategia (w latach)	Procent strategii [N=76]
5	1%
6	12%
7	20%
8	34%
9	8%
10	7%
11	14%
12	3%
13	1%

Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych

### 5.4.4 Powiązanie z innymi dokumentami planistycznymi

Istotnym elementem lokalnych strategii jest odwołanie się do dokumentów strategicznych na poziomie krajowym lub regionalnym, które wyznaczają ramy polityki, w tym polityki społecznej, na niższych szczeblach. W ponad dwóch piątych przeanalizowanych strategii nie odwołano się do żadnego innego dokumentu strategicznego.

Autorzy pozostałych strategii najczęściej odnosili się do strategii krajowych – wskazanie strategicznych dokumentów na poziomie krajowym znajdujemy w ponad połowie (52%) strategii. Odwoływano się do następujących dokumentów: *Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006, Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, Strategia Polityki Społecznej na lata 2007-2013, Krajowy Plan na rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–*

2006, a także do planistycznych dokumentów dotyczących programowania funduszy europejskich – w tym do *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013*. Szczegółowe omówienie tych dokumentów odnajdujemy najczęściej w lokalnych strategiach, które powstawały przy wsparciu zewnętrznych instytucji (firm doradczych). Dokumenty te ujmują kwestie społeczne szeroko – na przykład priorytety *Narodowej Strategii Integracji Społecznej* dotyczą m.in. prawa do edukacji, prawa do pracy, prawa do ochrony zdrowia, a więc obszarów, które nie są naturalnym obszarem tradycyjnej pomocy społecznej. Strategie, w których szczegółowo omówiono ogólnokrajowe dokumenty planistyczne, częściej niż inne określają zakres planowanych działań szerzej niż w granicach tradycyjnie rozumianej pomocy społecznej.

Około połowy lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (49%) nawiązywało do programów wojewódzkich – przede wszystkim do opracowanego przez ROPS programu *Stymulowanie Pomocy Społecznej w Województwie Kujawsko-Pomorskim – Perspektywa Środowiskowa i Instytucjonalna* oraz do *Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego*.

Blisko jedna czwarta strategii (23%) uwzględniała dokumenty tworzone na poziomie powiatu. Gminy odnosiły się między innymi do strategii rozwiązywania problemów społecznych przyjętych na poziomie powiatu. Z kolei dokumentami przywoływanymi w strategiach rozwiązywania problemów społecznych tworzonych na szczeblu powiatu były dokumenty takie, jak *Strategia rozwoju powiatu*, *Powiatowy program zapobiegania przestępczości*, *Powiatowy program przeciwdziałaniu bezrobociu*, *Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych*.

W co szóstej strategii (były to te tworzone przez gminy) znalazło się odwołanie do innych strategii gminnych lub miejskich. Przykładowe strategie na najniższym szczeblu administracyjnym, do jakich się odnoszono, to *Strategia Rozwoju Gminy*, *Plan Rozwoju Lokalnego na lata 2007-2013 gminy Kikół*, *Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy*.

**Tabela 26: Odwołania do innych dokumentów planistycznych**

Rodzaj/poziom dokumentu strategicznego	Procent strategii [N=79]
brak odniesień	43%
strategia krajowa	52%
strategia wojewódzka	49%
strategia powiatowa	23%
strategia gminna / miejska	16%
inny dokument programowy	6%

Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych

### 5.4.5 Autorstwo strategii

Blisko jedna czwarta przeanalizowanych strategii (22%) nie zawiera informacji na temat autorstwa dokumentu. Wśród 62 strategii, których autorzy zostali określani, prawie jedna trzecia została opracowana przez OPS (GOPS, MOPS, MGOPS, MOPR)<sup>22</sup> lub PCPR. W jednej szóstej strategii znajduje się wyłącznie informacja o podmiocie zewnętrznym będącym autorem strategii. Jeśli doliczyć strategie, w których wspomniano, że oprócz konsultanta w pracach nad dokumentem uczestniczył zespół lub OPS/PCPR – okazuje się, że jedna trzecia dokumentów została przygotowana przy wsparciu zewnętrznego eksperta. Blisko trzy piąte (57%) dokumentów zostało opracowane przy współudziale przedstawicieli szerszego grona instytucji zaangażowanych na szczeblu lokalnym w działania związane z przeciwdziałaniem problemom społecznym lub ich skutkom. Najczęściej w skład zespołu weszło szerokie (15-30-osobowe) grono reprezentantów takich instytucji, jak OPS/PCPR, PUP, instytucje samorządu lokalnego (urzędy gmin

<sup>22</sup> Dalej używa się skrótu OPS dla oznaczenia wszystkich jednostek pomocy społecznej na poziomie gminy.

i miast, rady gmin i miast, urzędy powiatowe, sołectwa) i jednostki jemu podległe (np. Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych), szkoły, biblioteki, domy kultury, komisariaty policji oraz organizacje pozarządowe.

**Tabela 27: Autorstwo lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych**

Autor	Procent strategii [N=62]
OPS/PCPR	19%
OPS/PCPR oraz zespół	2%
OPS/PCPR oraz podmiot zewnętrzny	10%
zespół różnych instytucji	47%
zespół różnych instytucji oraz podmiot zewnętrzny	8%
podmiot zewnętrzny	15%

*Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*

Autorstwo strategii przekłada się w zasadniczym stopniu na jakość wypracowanych materiałów. Poszerzenie grona osób uczestniczących w tworzeniu lub aktualizowaniu strategii sprzyja wyjściu poza listę problemów społecznych w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej (czyli katalog przyczyn udzielenia wsparcia przez OPS bądź PCPR, z których niektóre – na przykład bezdomność – mają w przypadku mniejszych gmin marginalne znaczenie) i dostrzeżenie innych istotnych czynników, które mogą wpływać na poprawę dobrostanu mieszkańców. Do takich czynników należy na przykład dostępność opieki medycznej, aktywizacja obywateli (np. rozwój wolontariatu, ruchu stowarzyszeniowego) czy rozwój turystyki, która może mieć bezpośrednie przełożenie na ograniczenie problemu bezrobocia i szeregu problemów z nim powiązanych.

W części strategii podkreśla się także konieczność włączenia różnych lokalnych instytucji odpowiedzialnych lub mogących mieć wpływ na rozwiązywanie poszczególnych problemów społecznych. Pokazuje to fragment *Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych 2005-2015* powiatu włocławskiego:

*Strategia rozwiązywania problemów społecznych zorientowana jest przede wszystkim na rozszerzenie i pogłębienie form pracy socjalnej, współpracę z różnymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi zajmującymi się pomocą społeczną na terenie Powiatu Włocławskiego oraz instytucjami działającymi w szerszym obszarze polityki społecznej, takimi jak: oświata, służba zdrowia, sądownictwo.*

#### **5.4.6 Konsultacje społeczne i udział partnerów**

Niezależnie od autorstwa, strategie zostały przeanalizowane pod kątem ich „uspołecznienia”, czyli przeprowadzenia konsultacji społecznych. Ponad połowa (56%) strategii została na jakimś etapie poddana temu procesowi w trakcie warsztatów i spotkań, przy czym w 17 przypadkach (22% przeanalizowanych strategii) jako konsultacje zakwalifikowano przeprowadzenie w lokalnej społeczności (wśród instytucji, mieszkańców) ankiety w celu zdiagnozowania najbardziej palących problemów.

**Tabela 28: Konsultacje społeczne strategii**

Czy strategię były konsultowane z szerszym gronem (przedstawicielami instytucji lokalnych, mieszkańcami)?	Procent strategii [N=79]
tak (w tym fakt przeprowadzenia ankiety w celu dokonania diagnozy problemów)	56%
brak danych na temat konsultacji lub ankiety	44%

*Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*

Uspołecznienie procesu tworzenia strategii i postulat współpracy z organizacjami pozarządowymi w tworzeniu lokalnej polityki społecznej powinien znajdować odzwierciedlenie w postaci włączenia partnerów społecznych w proces planowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych. W ponad połowie analizowanych strategii (54%) organizacje pozarządowe są wymienione ogólnie. Dotyczy to części programowania działań w strategiach. Zdarza się i tak, że w części diagnostycznej organizacje są wymienione, a nie znajdują się wśród realizatorów poszczególnych działań. W około jednej czwartej strategii organizacje pozarządowe są wymienione z nazwy jako partnerzy bądź realizatorzy działań, jednak tylko w pojedynczych przypadkach konkretne organizacje zostały przypisane do poszczególnych zadań. W jednej na pięć strategii nie znajdujemy informacji o partnerach społecznych.

**Tabela 29: Uwzględnienie organizacji pozarządowych w realizacji działań**

Sposób przywołania partnerów społecznych w części programowej strategii	Procent strategii [N=79]
wymienieni ogólnie	54%
wymienieni z nazwy	24%
działania przypisane do konkretnych partnerów społecznych	3%
nie wymienieni	19%

Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych

#### 5.4.7 Zawartość merytoryczna strategii

Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych przeanalizowano pod kątem szeregu kryteriów, które przybliżają do oceny ich zawartości merytorycznej, a co za tym idzie – ich jakości. W przypadku tego typu dokumentów dobrą jakością będzie wyznaczenie takich kierunków działań w obszarze problematyki społecznej, które będą spójne z dokumentami strategicznymi na poziomie państwa, województwa, powiatu i innymi dokumentami gminnymi, będą opracowane w oparciu o rzetelną diagnozę potrzeb lokalnej społeczności oraz będą uwzględniać lokalne zasoby istotne z punktu widzenia prowadzenia polityki społecznej na poziomie gminy lub powiatu.

Cechą dobrych strategii na pewno będzie przygotowanie wypracowanych kierunków działań do wdrożenia, czyli znalezienie optymalnej równowagi między ogólnością i otwartością na modyfikacje (i dalsze uszczegółowienia) a precyzją, dookreśleniem pomagającym w zarządzaniu i zharmonizowaniu zaproponowanych działań. Nie będziemy przy tym rozstrzygać, czy lepsze są strategie ogólne, czy te schodzące do konkretności w planowaniu działań, zaprezentujemy jedynie wielorakość podejść przyjętych w strategiach z województwa kujawsko-pomorskiego i spróbujemy wskazać ograniczenia i atuty praktycznych rozwiązań przyjętych w poszczególnych aspektach tworzenia strategii.

Choć istnieje wiele podejść do tego, jaką konstrukcją i jaki poziom ukonkretnienia powinny mieć strategie, można przytoczyć opinię na ten temat autorki raportu z analizy blisko 600 strategii rozwiązywania problemów społecznych zebranych w 2006 i 2007 roku<sup>23</sup>. Ich zdaniem *strategia, niezależnie, jakiej dziedziny dotyczy, ma swoją wewnętrzną strukturę i powinna zawierać następujące części: diagnozę stanu obecnego, prognozę stanu przyszłego, określone cele, w tym cele priorytetowe, zadania i programy adekwatne do sformułowanych celów, opis rezultatów, jakie zamierza się osiągnąć, harmonogram planowanych działań i instytucje odpowiedzialne za ich realizację, sposób monitorowania i ewaluacji strategii oraz instytucję odpowiedzialną za te działania, plan finansowy określający wysokość środków oraz źródła finansowania poszczególnych zadań.*

<sup>23</sup> H. Lipke, A. Hryniewicka, *Raport: Analiza Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa, 2008.

### **5.4.7.1 Diagnoza**

Ogromna większość (77 z 79) strategii rozwiązywania problemów społecznych zawiera ogólną charakterystykę obszaru, którego dotyczy – przede wszystkim struktury ludności, procesów demograficznych i migracyjnych, kondycji gospodarczej. Większość (blisko 90%) strategii odwołuje się do szczegółowych danych na temat bezrobocia (zawiera szczegółową charakterystykę osób bezrobotnych – wiek, wykształcenie, czas pozostawania bez pracy, prawo do zasiłków itp.) i innych problemów ściśle z zakresu pomocy społecznej (ubóstwa, alkoholizmu, bezdomności). W części diagnostycznej przeważają dane charakteryzujące klientów pomocy społecznej – szczególnie w przypadku strategii tworzonych przez pracowników OPS/PCPR. Wyraźniej rzadsze jest natomiast sięganie po dane z obszarów spoza dziedziny pomocy społecznej – takich jak edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne. Widać wyraźną zależność między autorstwem strategii a zakresem wziętym pod uwagę przy diagnozowaniu problemów, i dalej – co się z tym wiąże – prognozowaniu działań.

Dane pochodzące wyłącznie z OPS/PCPR zostały wykorzystane w ok. 8% strategii. W pozostałych strategiach oprócz danych, głównie sprawozdawczych, dotyczących pomocy społecznej, przywołano dane pochodzące z innych urzędów – przede wszystkim urzędów gmin, lokalnych urzędów stanu cywilnego, PUP, policji, rządziej z GUS, Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy. W żadnej strategii nie skorzystano z danych pochodzących od organizacji pozarządowych. Generalnie dane zastane są podstawą diagnozowania sytuacji społecznej we wszystkich strategiach.

Bardzo popularną metodą diagnozowania problemów społecznych w gminie lub powiecie jest metoda SWOT, którą posłużono się do diagnozy sytuacji społecznej w przypadku blisko 8 na 10 strategii. W części przypadków była ona przeprowadzona dla całej gminy (ew. powiatu), w części – dla poszczególnych obszarów wyznaczonych jako priorytetowe.

W blisko jednej trzeciej strategii (29%) oparto diagnozę również na ankietach przeprowadzonych z przedstawicielami kluczowych instytucji lokalnych, liderami społecznymi, mieszkańcami. Warto docenić to źródło jako istotny element włączenia lokalnych instytucji, liderów, obywateli w proces tworzenia strategii.

Tylko w około 6 na 10 strategii znajduje się lista rozpoznanych problemów czy też potrzeb społecznych. W pozostałych strategiach takiej listy nie ma. Twórcy tych dokumentów uznali zapewne, że wystarczające jest przytoczenie w części diagnostycznej szczegółowych danych na temat liczby klientów otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej z tytułu poszczególnych problemów wymienionych w ustawie o pomocy społecznej, bądź analizy SWOT w podziale na te kategorie problemowe.

### **5.4.7.2 Programowanie**

W ogromnej większości strategii zostały określone cele priorytetowe. Przy tym bardzo często nie są one spójne ze wskazanymi problemami. W wielu strategiach cele priorytetowe są konsekwencją problemów definiowanych wprost za ustawą o pomocy społecznej – czyli klasyfikacji powodów świadczenia pomocy społecznej przez OPS/PCPR. W wielu przypadkach lista celów priorytetowych jest bardzo długa i wszystkie dostrzeżone problemy są nazwane celami priorytetowymi, niezależnie od ich wagi, częstości występowania, dotkliwości. Do absolutnych wyjątków należy podział celów na pierwszoplanowe i takie, które mogą być realizowane w dalszej kolejności. Analiza strategii prowadzi też do wniosku, że wyłonieniu najistotniejszych problemów społecznych w zasadniczy sposób sprzyja proces konsultacji społecznych – bądź w postaci prac warsztatowych (np. z wykorzystaniem analizy SWOT), bądź – w jeszcze większym stopniu – poprzez zebranie opinii na temat ważności potrzeb społecznych poprzez ankiety skierowane do lokalnych liderów, mieszkańców, instytucji.

Tylko w około jednej piątej strategii określone zostały konkretne, wymierne rezultaty działań. W kolejnych 9% strategii tylko niektóre działania sformułowano w sposób, który

umożliwia rozstrzygnięcie, czy działanie zostało wykonane. Pozostałe strategie określają działania w sposób ogólnikowy, nie definiując, jaki efekt ma zostać osiągnięty.

Niewiele strategii zawiera część dotyczącą zasobów potrzebnych do realizacji zaplanowanych działań – jest to mniej niż 4 na 10 dokumentów. Przez zasoby rozumiana jest najczęściej liczba i rodzaj zaangażowanych instytucji oraz wielkość i specjalizacja zatrudnionej w nich kadry. Najczęściej zasoby określone są w odniesieniu do instytucji pomocy społecznej. Do nielicznych, pojedynczych, należą przykłady wskazania zaplecza technicznego – na przykład sal lub sprzętu – potrzebnego do realizacji działań, a także zaplecza społecznego – lokalnych liderów, wolontariuszy, społeczności lokalnej otwartej na realizację działań zaplanowanych w strategii.

Przy określaniu zakresu merytorycznego (obszaru tematycznego) lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, do największych trudności należy odróżnienie działań leżących ściśle w kompetencjach instytucji pomocy społecznej i PUP od takich, które wykraczają poza te działania i są próbą poradzenia sobie nie tyle ze skutkami bezrobocia, co z samym zjawiskiem braku pracy – proponując włączenie szerszego grona partnerów w tworzenie możliwości zatrudnienia.

Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że wszystkie strategie faktycznie dotyczą obszaru pomocy społecznej, a oprócz tego blisko 4 na 10 uwzględnia w szerszym zakresie kwestię rynku pracy. W 11% strategii zaplanowano działania (wykraczające poza obowiązkowe działania instytucji pomocy społecznej) mieszczące się w obszarze edukacji, zaś w 16% – w obszarze związanym z ochroną zdrowia. W blisko jednej piątej strategii (18%) zaplanowano działania polegające na podniesieniu kompetencji pracowników OPS/PCPR. Podobnie, bo w 20%, zaplanował inne działania – np. rozwój turystyki, działania poprawiające bezpieczeństwo publiczne czy działania ukierunkowane na rozwój lokalnego społeczeństwa obywatelskiego (poprzez budowanie powiązań między instytucjami i organizacjami, wzmacnianie aktywności lokalnej).

**Tabela 30: Obszar tematyczny lokalnych strategii**

Zakres tematyczny strategii	Procent strategii [N=79]
pomoc społeczna	99%
rynek pracy / bezrobocie	38%
edukacja	11%
ochrona zdrowia	16%
wzmocnienie OPS/PCPR5	18%
inne (rozwój turystyki, bezpieczeństwo publ., budowanie aktywności lokalnej)	20%

*Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*

Działania opisane w strategiach zostały przypisane do celów strategicznych, trudno jednak mówić o ich uporządkowaniu w sekwencje, które nosiłyby znamiona programów – odnosi się to do ponad 8 na 10 strategii. Przykłady działań ułożonych w sekwencje, dookreślonych, będących prawdziwymi, gotowymi do wdrożenia programami odnajdujemy w 9% strategii. Kolejne 9% zawiera wskazanie konieczności opracowania – rocznych zazwyczaj – programów.

Konsekwencją opisanego podejścia, polegającego na pozostawieniu działań na dużym poziomie ogólności i nieukładania ich w gotowe do wdrożenia projekty, jest brak określenia harmonogramu działań w ponad 90% strategii (niemal wszystkie te strategie włączają w tabelę celów i działań rubrykę zatytułowaną *harmonogram*, wpisując przy każdym działaniu cały okres, jaki obejmuje strategia, lub zaznaczając *praca ciągła*, co z kolei wynika z ogólnikowego formułowania działań, braku określenia ich rezultatów oraz nieobecności wskaźników. Pojedyncze strategie (w analizowanej próbie było ich 5) mają określone terminy realizacji poszczególnych działań.

Kolejną konsekwencją ogólnego sformułowania działań i przeniesienia szczegółowego planowania na skalę jednego roku jest bardzo niewielki odsetek strategii, w których zaplanowano budżet realizacji zadań – w analizowanej grupie znalazło się ich 8% (licząc te, które opracowały przykładowe, szczegółowe programy roczne). Blisko trzy czwarte (72%) strategii na różnym poziomie szczegółowości określiło źródła finansowe, które będą zasilały działania zaplanowane w strategiach, lub – w pojedynczych przypadkach – wskazało, że takie informacje znajdują się w rocznych planach realizacyjnych. W pozostałych dokumentach pominięto ten aspekt planowania. W sumie w 4 na 10 strategii przypisano źródła finansowania do poszczególnych działań, a w co trzeciej określono pochodzenie środków ogólnie – w odniesieniu do wszystkich działań łącznie.

Wśród tych strategii, w których określone zostały źródła finansowania, wszystkie wskazały zamiar wykorzystania środków pozostających w dyspozycji lokalnego samorządu oraz funduszy Unii Europejskiej. W 85% przypadków zaplanowano finansowanie działań z budżetu rządowego lub z puli środków wojewódzkich, zaś w 51% strategii zaplanowano udział pieniędzy pochodzących od sponsorów (darczyńców prywatnych oraz organizacji pozarządowych).

**Tabela 31: Częstość wskazywania poszczególnych źródeł finansowania**

Rodzaj źródła	Procent strategii [N=55]
samorządowe	100%
europejskie	100%
rządowe lub wojewódzkie	84%
sponsorzy	51%

*Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*

Pochodną częstości planowanego korzystania z poszczególnych źródeł jest typ przyjętego montażu finansowego – najczęściej stosowanym połączeniem jest udział środków publicznych (centralnych i samorządowych oraz środków europejskich) – przyjęto go w blisko połowie (47%) strategii. Ze wszystkich rodzajów źródeł planuje skorzystać ponad jedna trzecia (36%) twórców strategii. Co szosta strategia przewiduje na etapie ogólnego planowania działań wykorzystanie środków samorządowych, europejskich oraz skorzystanie z udziału sponsorów.

**Tabela 32: Typ montażu finansowego**

Typ montażu	Rodzaj źródła				Procent strategii [N=79]
	samorządowe	rządowe lub wojewódzkie	europejskie	sponsorzy	
I	✓		✓		2%
II	✓	✓	✓		47%
III	✓	✓	✓	✓	36%
IV	✓		✓	✓	15%

*Źródło: Analiza lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*

### 5.4.7.3 Monitoring

Blisko trzy czwarte (73%) strategii uwzględniło konieczność prowadzenia monitoringu zaplanowanych działań. Mniej więcej tyle samo określiło podmiot odpowiedzialny za prowadzenie tego procesu (w tym w kilku przypadkach odnotowano jedynie, że zostanie on dopiero określony). Zazwyczaj odpowiedzialnym za monitoring uczyniono powołany specjalną uchwałą rady miasta, gminy lub powiatu „zespół wdrażający strategię”, natomiast w kilku przypadkach wskazano na OPS lub PCPR. Mniej strategii zawiera spisane zasady monitoringu – zostały one określone w 6 na 10 przypadków. W ogromnej większości zasady te polegają na prowadzeniu rocznej oceny i przekazywaniu raportu

zawierającego sugestie zmian burmistrzowi, wójtowi, marszałkowi lub radzie miasta, gminy czy powiatu. W zaledwie 3 na 10 strategii określono wskaźniki pozwalające na ocenę postępów ich realizacji lub stopnia osiągnięcia założonych celów lub rezultatów.

#### **5.4.7.4 Aktualizacje strategii – zbliżenie do realnych działań**

Warto zauważyć, że w większości przypadków strategię są dokumentami nowymi, stworzonymi, o czym była mowa wcześniej, w związku z obowiązkiem ustawowym lub bezpośrednimi wymogami przydzielania środków w projekcie PO KL, i jest to pierwsze doświadczenie lokalnych władz, a szczególnie instytucji pomocy społecznej w tworzeniu strategii dotyczących sfery społecznej, a być może w ogóle w tworzeniu dokumentów strategicznych. Zaprezentowana analiza ukazuje wiele niedostatków wynikających przede wszystkim z niepełnej wiedzy na temat metodologii opracowywania takich dokumentów i braku podobnych doświadczeń przedstawicieli lokalnych władz i instytucji. Stąd zapewne wynika nieobecność lub niedopracowanie niektórych ważnych narzędzi służących sprawnemu zarządzaniu wypracowanymi kierunkami działań (dotyczy to m.in. takich elementów, jak wyraźne określenie oczekiwanych rezultatów, wskaźników umożliwiających śledzenie zmian czy ustalenie jasnych zasad monitorowania postępów wdrażania strategii). Można natomiast zauważyć, że te strategię, które zostały już zaktualizowane, charakteryzują się wyraźnie wyższą jakością – przede wszystkim zostały one „uspołecznione”, uszczegółowione, urealnione. Część z tych aktualizacji została wymuszona przez wymogi Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich. Z całą pewnością proces ten przyczynił się do tego, że strategię mają większe szanse stać się przewodnikami kierującymi do zmiany społecznej w lokalnych społecznościach. Można na tej podstawie wysunąć hipotezę, że kolejne etapy pracy nad strategiami są lub będą stopniowym przybliżaniem się do przełożenia zapisów z dokumentów strategicznych na realne działania, które wykraczają poza dotychczasowe obowiązkowe, rutynowe prace lokalnych instytucji.

## 6 Wsparcie udzielane przez ROPS

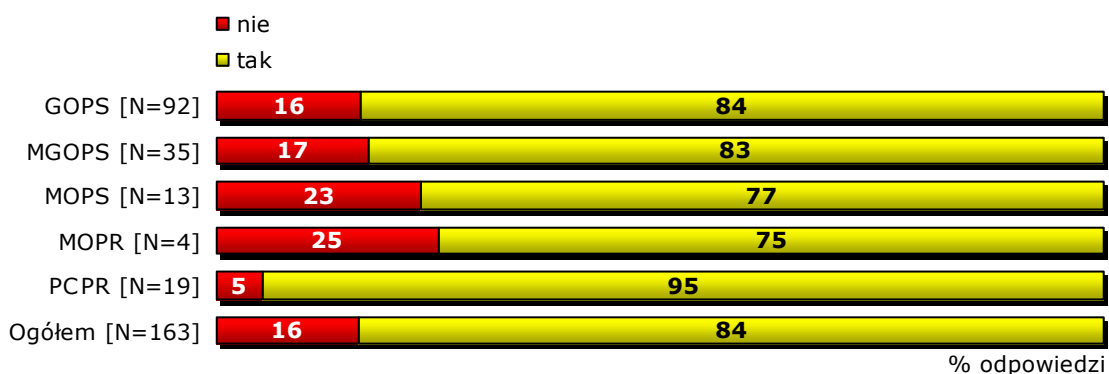
### 6.1 Korzystanie przez OPS i PCPR

W województwie kujawsko-pomorskim ROPS w ramach Priorytetu VII PO KL pełni podwójną rolę: uczestniczy we wdrażaniu programu jako IP2, a także jest beneficjentem systemowym Działania 7.1.3 PO KL, realizując projekt szkoleniowo-doradczy „Akademia pomocy i integracji społecznej – wsparcie kadr”.

Z względu na pełnienie roli IP2, ROPS udziela wsparcia wszystkim OPS i PCPR, które ubiegają się o środki w ramach Poddziałania 7.1.2 oraz 7.1.3, a następnie realizują projekty systemowe. Zarówno na etapie naboru, jak i na etapie realizacji do każdego projektu OPS i PCPR jest przyporządkowany pracownik ROPS pełniący funkcję opiekuna projektu. Biorąc pod uwagę odsetek OPS i PCPR realizujących projekty, można stwierdzić, że w tym zakresie w 2009 roku ROPS współpracował z 94% OPS oraz z wszystkimi PCPR z regionu (jeżeli natomiast wziąć pod uwagę okres od początku 2008 roku do chwili obecnej, odsetek OPS wzrasta do 97%).

W ankiecie z OPS i PCPR udział w projekcie systemowym ROPS w 2009 roku potwierdziło przeszło osiem na dziesięć OPS i PCPR z obszaru województwa (84%). Z danych zgromadzonych przez ROPS wynika, że w rzeczywistości odsetek ten był jeszcze nieco wyższy (93%)<sup>24</sup>.

**Wykres 24: Czy brali Państwo udział w 2009 r. w projekcie systemowym ROPS, realizowanym w ramach Poddziałania 7.1.3 PO KL?**

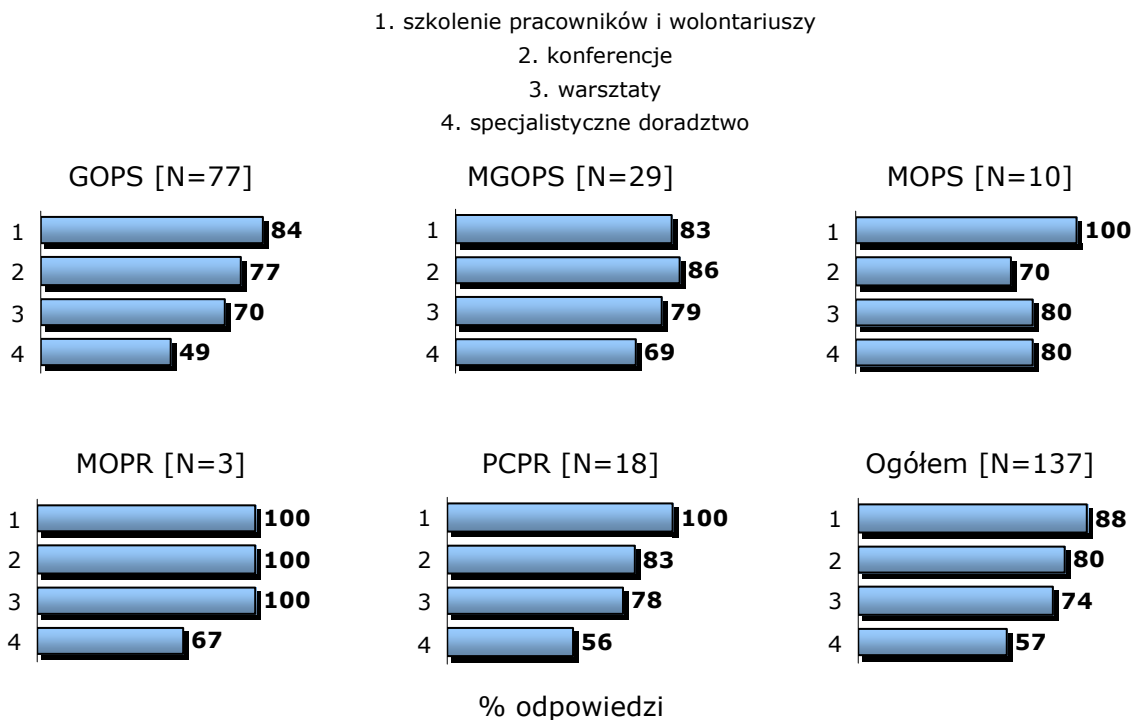


Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Formami wsparcia, z których OPS i PCPR korzystały najczęściej, były szkolenia (88%). Na kolejnych miejscach znalazły się konferencje (80%), warsztaty (74%) oraz specjalistyczne doradztwo (57%).

<sup>24</sup> Prawdopodobnie przedstawiciele niektórych OPS i PCPR, udzielając odpowiedzi na ankietę, nie zdawali sobie sprawy lub nie pamiętali, że szkolenia lub doradztwo, z którego korzystali, było prowadzone przez ROPS w ramach projektu systemowego. Porównaj: ROPS: *Akademia Pomocy i Integracji Społecznej – Wsparcie Kadr. Projekt Systemowy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu. Raport końcowy z realizacji projektu w 2009 roku*, s. 17.

**Wykres 25: Z jakiej formy wsparcia w ramach projektu systemowego ROPS (2009 r.) Państwo skorzystaliście?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

W 2009 roku liczba wykorzystanych miejsc szkoleniowych w ramach projektu systemowego ROPS sięgnęła 2106, a ze specjalistycznego doradztwa skorzystało 668 pracowników jednostek pomocy społecznej. Dzięki realizacji projektu kwalifikacje podniosło 528 pracowników jednostek pomocy społecznej z regionu (co stanowi 132% wartości wskaźnika założonego w projekcie). Miejsca szkoleniowe zostały wykorzystane w 90%<sup>25</sup>. Problem niestawiania się części zgłoszonych osób na szkolenia, ROPS stara się rozwiązywać poprzez kontakty z kierownikami jednostek zatrudniających pracowników, którzy byli nieobecni, jednak nie przynosi to w pełni zadowalających efektów.

Niewykorzystanie miejsc szkoleniowych wiąże się z niestawieniem się na szkolenia zakwalifikowanych osób oraz brakiem informacji o nieobecności w terminie przewidzianym regulaminem. Informacja o nieobecności w dniu szkolenia jest przekazywana zbyt późno, by móc zakwalifikować osobę z listy rezerwowej.

Według odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli OPS i PCPR, wsparcie udzielane przez ROPS dotyczyło najczęściej rozliczenia projektu – w szkoleniach lub doradztwie na ten temat wzięły udział ponad dwie trzecie (69%) spośród OPS i PCPR, które uczestniczyły w projekcie realizowanym przez ROPS. Na kolejnych miejscach znalazły się „sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja projektów współfinansowanych z EFS” (49%) oraz „przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu z EFS” (43%). Wśród pięciu najczęściej wskazywanych tematów, w zakresie których otrzymała wsparcie co najmniej jedna czwarta instytucji uczestniczących w projekcie ROPS, znalazły się ponadto „rozwój form aktywnej integracji” oraz „zarządzanie projektem współfinansowanym z EFS”. Wsparcie szkoleniowe i doradcze udzielane różnego typu instytucjom miało zbliżony zakres tematyczny: na liście pięciu najczęściej wskazywanych tematów znajdują się te same tematy, niezależnie od typu korzystającej jednostki.

<sup>25</sup> Porównaj: ROPS: Akademia Pomocy i Integracji Społecznej – Wsparcie Kadr. Projekt Systemowy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu. Raport końcowy z realizacji projektu w 2009 roku, s. 5, 7, 17.

**Wykres 26: Jakich tematów dotyczyło wsparcie w ramach projektu systemowego ROPS, realizowanego w 2009 r.? Można wybrać maksymalnie 3 odpowiedzi.**

	GOPS [N=77]	MGOPS [N=29]	MOPS [N=10]	MOPR [N=3]	PCPR [N=18]	Ogółem [N=137]
rozliczenie wniosku o dofinansowanie projektu z EFS	68	72	80	67	67	69
sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja projektów, współfinansowanych z EFS	48	48	40	33	61	49
przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu z EFS	45	34	30	67	50	43
rozwój form aktywnej integracji	22	31	30	33	28	26
zarządzanie projektem, współfinansowanym z EFS	22	28	20	33	33	25
wypalenie zawodowe oraz superwizja	19	10	20	0	6	15
doskonalenie umiejętności społecznych i zawodowych pracowników	9	17	20	0	6	11
rozwój metod i sposobów aktywizacji klientów pomocy społecznej	8	7	20	0	6	8
poprawa systemów zarządzania jednostkami pomocy i integracji społecznej	5	14	10	0	6	7
prawidłowa realizacja zadań przewidzianych dla instytucji pomocy i integracji społecznej w ramach PO KL	5	10	10	0	6	7
rozwój kierunków pracy socjalnej	5	10	0	0	0	5
rozwój nowych form i narzędzi wsparcia indywidualnego i środowiskowego	6	3	10	0	0	5
komunikacja interpersonalna	6	3	0	0	6	5
tworzenie i funkcjonowanie podmiotów ekonomii i integracji społecznej	5	0	0	33	6	4
działania partnerskie w projekcie	0	3	0	33	6	2
budowanie zintegrowanej polityki społecznej w regionie	1	0	0	0	6	1
upowszechnienie dobrych praktyk z zakresu realizacji usług socjalnych i aktywnej integracji	3	0	0	0	0	1
informacja i promocja projektu, współfinansowanego z EFS	1	0	0	0	6	1
inne tematy	1	3	0	0	0	1

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Co druga ze stosunkowo nielicznych instytucji, które w 2009 roku nie skorzystały ze wsparcia oferowanego w ramach projektu ROPS, jako główną przyczynę podała zaabsorbowanie innymi zadaniami (tj. konieczność realizacji innych zadań lub brak czasu

– odpowiednio 35% i 15%, w sumie 50%). Takie ograniczenie możliwości korzystania ze wsparcia przedstawiano również w wywiadach jakościowych.

*Nie zawsze mogliśmy być na tych szkoleniach. Także wypadaliśmy gdzieś z obiegu, bo po prostu czasowo nie byliśmy w stanie przy takiej obsadzie, przy takiej ilości ludzi, która u nas się przewija, z różnymi sprawami. [IDI OPS]*

Nieco mniej niż dwie piąte (38%) instytucji, które nie korzystały ze wsparcia szkoleniowego ani doradczego prowadzonego przez ROPS, uzasadniło to brakiem takiej potrzeby. Znacznie rzadziej wskazywano nieadekwatność oferty ROPS w stosunku do potrzeb (8%) oraz brak wiedzy na temat projektu (4%).

**Wykres 27: Z jakich powodów nie brali Państwo w 2009 roku udziału w projekcie systemowym ROPS w ramach Poddziałania 7.1.3 PO KL?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

## 6.2 Ocena z perspektywy OPS i PCPR

Opinia OPS i PCPR realizujących projekty systemowe na temat wypełniania przez ROPS zadań IP2 jest pozytywna, choć nie bardzo dobra. W skali od 1 (ocena najniższa) do 5 (ocena najwyższa) działania ROPS związane z naborem i rozpatrywaniem wniosków uzyskały średnią ocenę 4,1; nieco mniej niż dwie piąte ankietowanych (37%) przyznało ocenę najwyższą, a nieco ponad dwie piąte (42%) – ocenę o punkt niższą od maksymalnej. Opinie na temat wypełniania przez ROPS zadań związanych z naborem i ocena projektów są bardziej pozytywne wśród PCPR (średnia ocena wystawiona przez tego typu instytucje wyniosła 4,2), MGOPS (4,2) oraz GOPS (4,1), niż wśród MOPS (3,8) oraz MOPR (również 3,8).

Liczne pozytywne komentarze dotyczące roli pracowników ROPS pełniących rolę opiekunów projektów, nie tylko na etapie oceny wniosków, ale również ich realizacji i rozliczania, przedstawiciele OPS i PCPR sformułowali podczas wywiadów jakościowych.

*Mamy opiekuna swojego, który zajmuje się naszymi sprawami. Pytamy i nie ma problemu, podpowiedzą. Początkowo miałyśmy opiekunkę, jeździliśmy tam do niej i pomogła poprowadzić błędy [we wniosku]. W miarę możliwości ROPS nam pomagał dużo. [IDI OPS]*

*Pani opiekunka służy nam tutaj i pomocą, i takim głosem doradczym we wszystkich trudnych sprawach. Więc nie jesteśmy sami. [IDI OPS]*

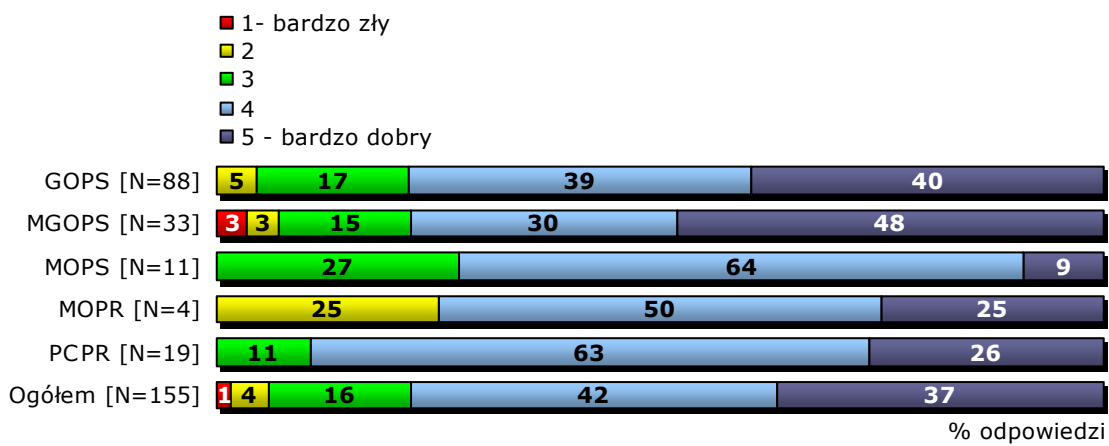
*Mieliśmy panią najpierw [nazwisko pracownicy ROPS pełniącej rolę opiekuna projektów], naprawdę bardzo cierpliwa, bardzo dużo nam pomogła. Teraz mamy pana, też bardzo sympatyczny i bardzo dużo nam pomógł*

*Nie ma czegoś takiego, że ktoś nam robi jakiś problem w którymś momencie. Jest zupełnie inaczej, my coś źle zrobimy, to od razu jest telefon, proszą, żeby skorygować. Współpraca z ROPSem jak na razie to oby tak dalej. Nigdy nie zostawiają mnie bez odpowiedzi, zawsze starają się odpowiedzieć. [IDI PCPR]*

Również respondenci, którzy krytycznie oceniali niektóre działania ROPS związane z wdrażaniem projektów systemowych OPS i PCPR (przede wszystkim określenie liczby uczestników projektów na poziomie wyższym od ubiegłorocznego oraz późne przekazanie informacji mających kluczowe znaczenie przy konstruowaniu projektu), wypowiadali się pozytywnie o pracownikach ROPS, przypisując odczuwane niedogodności czynnikom o charakterze systemowym (takim jak wymóg objęcia wsparciem dużej liczby klientów pomocy społecznej).

Przedstawiciele OPS i PCPR, którzy wzięli udział w wywiadach jakościowych, nie przypisywali pracownikom ROPS odpowiedzialności za późne przekazywanie środków na realizację projektów, wiedząc, że jest to spowodowane późnym otrzymywaniem środków przez sam ROPS.

**Wykres 28: Jak ocenia P. działania ROPS (jako IP2) na etapie naboru i oceny złożonego przez Państwa wniosku o dofinansowanie projektu systemowego na 2009 rok?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 33: Średnia ocen działań ROPS jako IP2 na etapie naboru i oceny**

GOPS [N=88]	4,1
MGOPS [N=33]	4,2
MOPS [N=11]	3,8
MOPR [N=4]	3,8
PCPR [N=19]	4,2
Ogółem [N=155]	4,1

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Z autoewaluacji projektu systemowego realizowanego w ramach Poddziałania 7.1.3, przeprowadzonej przez ROPS wynika, że uczestnicy stosunkowo wysoko ocenili udzielone im wsparcie. Średnia ocen na skali od 1 (ocena niska) do 6 (ocena bardzo wysoka) wyniosła od 4,7 w przypadku seminariów do 5,5 w przypadku spotkań doradczych. W przypadku każdego konkretnego szkolenia, seminarium, kursu lub konferencji średnia ocen przekroczyła 4<sup>26</sup>. Pozytywną ocenę wsparcia udzielonego przez ROPS w ramach projektu systemowego, sformułowaną na podstawie autoewaluacji, potwierdzają wyniki ewaluacji zewnętrznej.

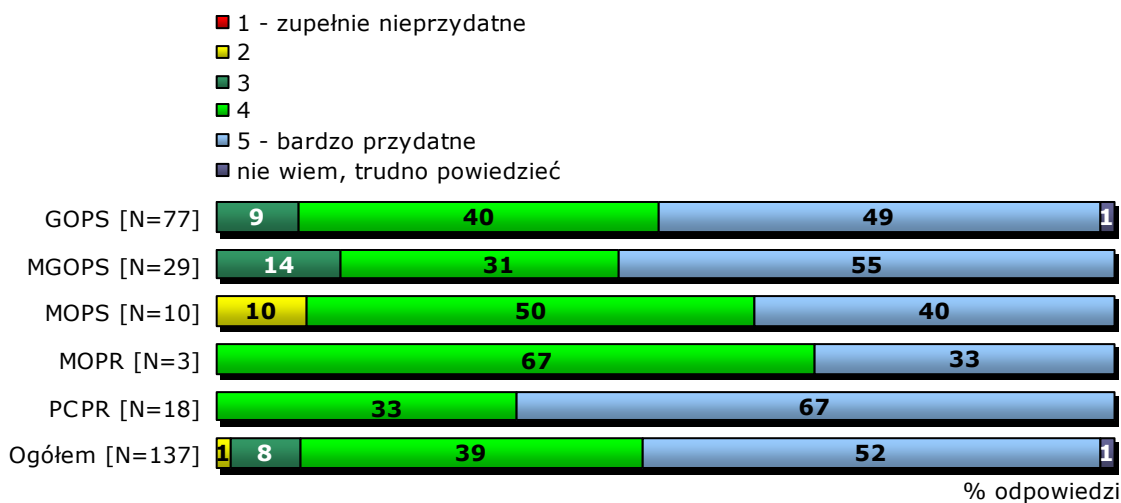
Średnia ocena stopnia, w jakim wsparcie otrzymane w ramach projektu systemowego ROPS było przydatne OPS i PCPR, które z niego korzystały, na skali od 1 „zupełnie nieprzydatne” do 5 „bardzo przydatne”, wyniosła 4,4 (od 4,2 wśród MOPS do 4,7 wśród

<sup>26</sup> Porównaj: ROPS: Akademia Pomocy i Integracji Społecznej – Wsparcie Kadr. Projekt Systemowy Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Toruniu. Raport końcowy z realizacji projektu w 2009 roku, s. 11-13.

PCPR). Przeszło połowa korzystających (52%) przyznała ocenę najwyższą – w tej grupie znalazły się: jeden z trzech MOPR, około połowa GOPS i MGOPS (odpowiednio: 49% i 55%), dwie piąte MOPS (40%) oraz dwie trzecie PCPR (67%).

Przeprowadzone wywiady jakościowe wskazują, że przyczyną wystawienia nieco niższych ocen przez MOPR może być zbyt małe zróżnicowanie wsparcia udzielanego przez ROPS instytucjom różnego typu. Skala projektów realizowanych przez MOPR sprawia, że muszą sprostać wyzwaniom, których nie napotykają OPS z mniejszych miejscowości (na przykład zapewnić właściwą koordynację dużej grupy pracowników uczestniczących w realizacji projektu). Również część problemów społecznych koncentruje się w większych miastach (należy do nich na przykład bezdomność). Zarazem, bogatszy zasób zgromadzonej wiedzy z zakresu realizacji projektów i stosowania narzędzi oraz instrumentów aktywnej integracji może zmniejszać zapotrzebowanie MOPR na szkolenia i doradztwo w zakresie niektórych tematów, bliżej nieznanym mniej doświadczonym ośrodkom.

**Wykres 29: W jakim stopniu, Państwa zdaniem, wsparcie udzielone w ramach projektu systemowego ROPS w 2009 r. było przydatne?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 34: Średnia ocena przydatności wsparcia w ramach projektu ROPS w 2009 roku**

GOPS [N=76]	4,4
MGOPS [N=29]	4,4
MOPS [N=10]	4,2
MOPR [N=3]	4,3
PCPR [N=18]	4,7
Ogółem [N=136]	4,4

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Przydatność wsparcia udzielanego przez ROPS była często podkreślana także w wywiadach jakościowych.

*Tutaj pracownicy socjalni byli na szkoleniu w ROPSie w Przysieku, to na pewno była duża pomoc, bo te szkolenia po prostu pokazały, jak taki projekt zrobić. (...) Potem jeździłam na szkolenia, gdzie była ta sprawozdawczość cała, pokazana jak zrobić wniosek o płatność, to też mi się wydaje, że były dobrze przygotowane te szkolenia przez ROPS. [IDI OPS]*

*Najwięcej wiedzy z tych szkoleń [organizowanych przez ROPS] wyniosłyśmy i to była taka bardzo cenna wiedza, która tak naprawdę pozwoliła nam na napisanie*

*wniosku bez większych trudności. Zawsze staraliśmy się brać w nich udział. [IDI OPS]*

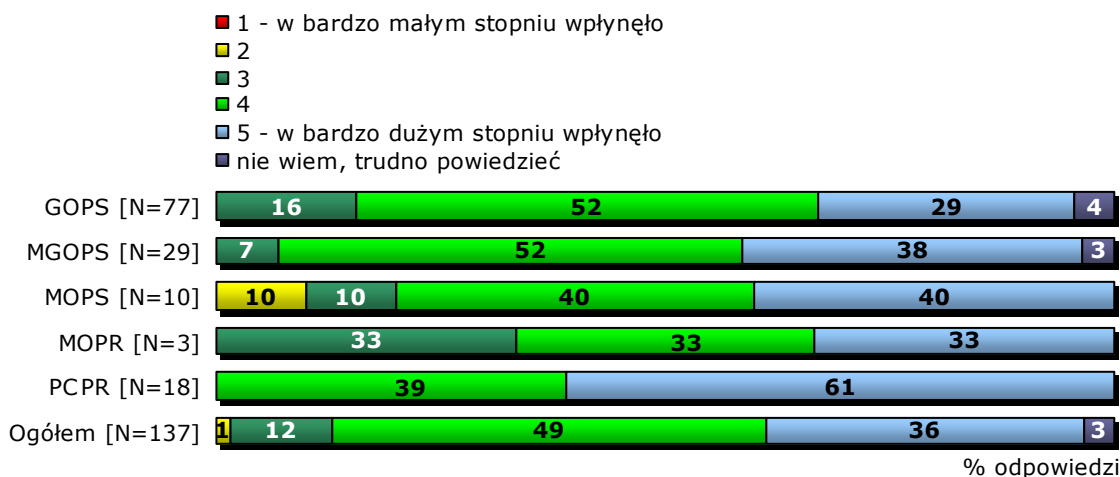
*Te szkolenia były naprawdę przydatne. Kiedy my nie wiedzieliśmy, jak pisać wnioski, to naprawdę dużo nam dało. (...) Są spotkania [prowadzone przez] doradców z ROPSu, one są też konkretnie prowadzone, po kolei wszystko [jest omawiane] na przykładzie. [IDI OPS]*

*Wielki ukłon do ROPSu, że wszedł w te szkolenia tak głęboko. One są nam ogromnie potrzebne. Nie możemy sobie pozwolić jako ośrodki, żeby jeździć na szkolenia, które są organizowane nawet za 200 złotych, nie mamy na to pieniędzy. [IDI OPS]*

Respondenci wskazali jednak kilka błędów popełnionych przez niektóre osoby prowadzące szkolenia, takich jak przekazanie informacji, że budżet zadania wyodrębnianego w projektach jako „praca socjalna” nie dotyczy kosztów zatrudnienia dodatkowego pracownika socjalnego do realizacji projektu. Najbardziej krytycznie oceniono jedno ze szkoleń zorganizowanych przez ROPS na początku okresu wdrażania Priorytetu VII PO KL, podczas którego wiedzę na temat formalnych zasad realizacji projektów systemowych zamiast pracowników ROPS przekazywała osoba spoza regionu, nie znająca niektórych szczegółowych rozwiązań przyjętych w województwie kujawsko-pomorskim. Należy jednak podkreślić, że błędy były nieliczne i że zostawały niezwłocznie korygowane, po zgłoszeniu zastrzeżeń przez uczestników lub obecnych podczas zajęć pracowników ROPS. W efekcie nie rzutowały na generalnie pozytywną ocenę przeprowadzonych szkoleń.

Przedstawiciele ponad jednej trzeciej (36%) instytucji uczestniczących w projekcie ROPS stwierdzili, że otrzymane wsparcie w bardzo dużym stopniu wpłynęło na wzrost kompetencji ich pracowników. Około połowa respondentów na skali od 1 „wpłynęło w bardzo małym stopniu” do 5 „wpłynęło w bardzo dużym stopniu” wskazała ocenę o punkt niższą od maksymalnej. Średnia wszystkich ocen wyniosła 4,2. Średnia ocen oraz odsetek ocen maksymalnych były stosunkowo najniższe wśród MOPR (odpowiednio: 4,0 oraz 33%), najwyższe natomiast wśród PCPR (4,6 oraz 61%).

**Wykres 30: W jakim stopniu, Państwa zdaniem, wsparcie udzielone w ramach projektu systemowego ROPS w 2009 r. wpłynęło na wzrost kompetencji zawodowych pracowników OPS/PCPR?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 35: Średnia ocena wpływu wsparcia w ramach projektu ROPS realizowanego w 2009 roku na wzrost kompetencji zawodowych pracowników OPS i PCPR**

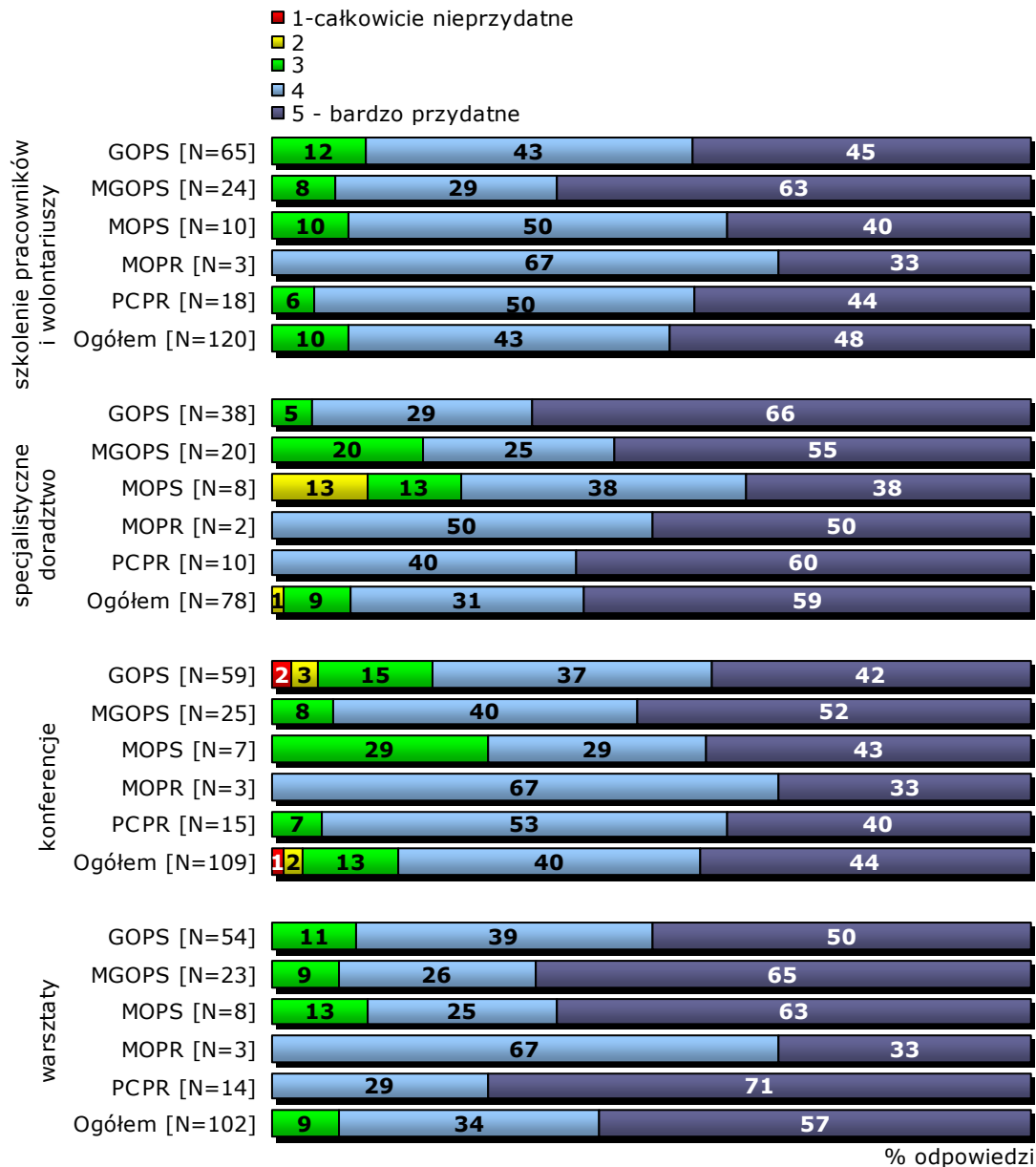
GOPS [N=76]	4,1
MGOPS [N=29]	4,3
MOPS [N=10]	4,1
MOPR [N=3]	4,0
PCPR [N=18]	4,6
Ogółem [N=136]	4,2

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010*

Każda z form wsparcia udzielanego w ramach projektu systemowego ROPS uzyskała wysokie oceny pod względem przydatności. Na skali od 1 „całkowicie nieprzydatne” do 5 „bardzo przydatne” średnia ocena konferencji wyniosła 4,2, szkoleń 4,4, a w przypadku specjalistycznego doradztwa oraz warsztatów osiągnęła 4,5 punktu. Nie tylko średnia, lecz także odsetek respondentów, którzy przyznali ocenę maksymalną, był nieco wyższy w przypadku specjalistycznego doradztwa oraz warsztatów (odpowiednio: 59% i 57%), niż w przypadku szkoleń i konferencji (odpowiednio: 48% i 44%).

Różnice pomiędzy ocenami poszczególnych form wsparcia są wprawdzie niewielkie, ale można je ostrożnie interpretować jako wskazówkę, że szczególnie przydatne jest dla beneficjentów wsparcie o charakterze najbardziej praktycznym, odnoszące się w jak największym stopniu do konkretnego, realizowanego przez nich projektu. Za taką interpretacją przemawiają szczególnie pozytywne opinie respondentów biorących udział w wywiadach jakościowych na temat wsparcia mającego charakter praktyczny, na przykład polegającego na pracy nad wnioskami.

**Wykres 31: Jak Państwo oceniają przydatność formy wsparcia zaoferowanej w projekcie systemowym ROPS (w 2009 r.) , z której Państwo skorzystaliście?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 36: Średnia ocen przydatności poszczególnych form wsparcia w projekcie systemowym ROPS w 2009 roku**

		szkolenie pracowników i wolontariuszy	specjalistyczne doradztwo	konferencje	warsztaty
GOPS	N	65	38	59	54
	Średnia	<b>4,3</b>	<b>4,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,4</b>
MGOPS	N	24	20	25	23
	Średnia	<b>4,5</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>
MOPS	N	10	8	7	8
	Średnia	<b>4,3</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>
MOPR	N	3	2	3	3
	Średnia	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>4,3</b>
PCPR	N	18	10	15	14
	Średnia	<b>4,4</b>	<b>4,6</b>	<b>4,3</b>	<b>4,7</b>
Ogółem	N	120	78	109	102
	Średnia	<b>4,4</b>	<b>4,5</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Zajęcia poświęcone każdemu z tematów, które zostały ocenione przez co najmniej 10 respondentów, uzyskały oceny przekraczające 4 na skali od 1 („całkowicie nieprzydatne”) do 5 („bardzo przydatne”).

**Tabela 37: Ocena przydatności wsparcia dotyczącego poszczególnych tematów, udzielonego przez ROPS w projekcie systemowym w 2009 roku<sup>27</sup>**

Rodzaj wsparcia	N	Średnia
wypalenie zawodowe oraz superwizja	21	4,6
rozwój metod i sposobów aktywizacji klientów pomocy społecznej	11	4,5
rozwój form aktywnej integracji	35	4,4
przygotowanie wniosku o dofinansowanie projektu z EFS	59	4,4
rozliczenie wniosku o dofinansowanie projektu z EFS	95	4,4
zarządzanie projektem współfinansowanym z EFS	34	4,4
doskonalenie umiejętności społecznych i zawodowych pracowników	15	4,4
sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja projektów współfinansowanych z EFS	67	4,4
poprawa systemów zarządzania jednostkami pomocy i integracji społecznej	10	4,1

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

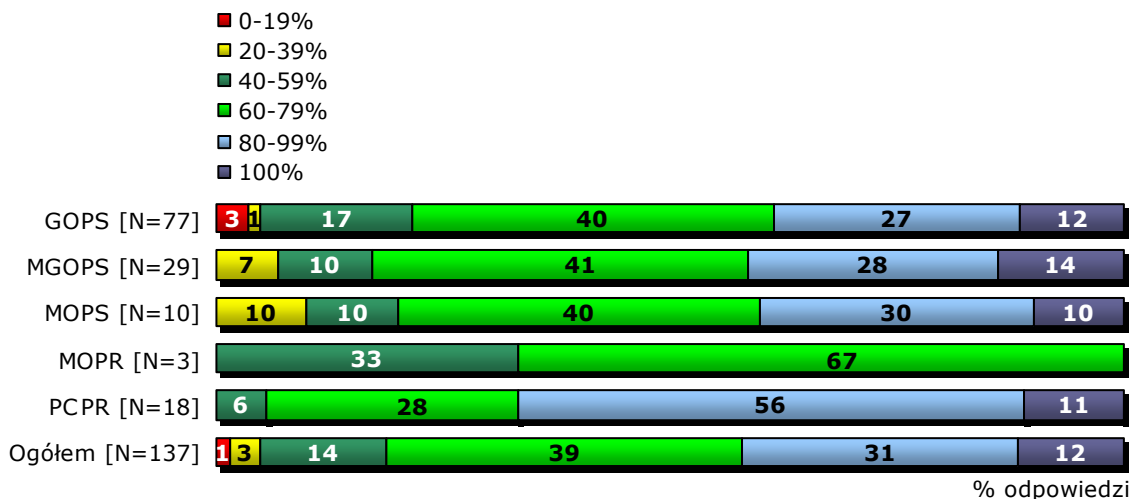
## 6.3 Poziom zaspokojenia potrzeb

Wyniki badania ankietowego wskazują, że potrzeby OPS i PCPR, na które odpowiadał projekt systemowy realizowany przez ROPS, w znacznej mierze pozostały

<sup>27</sup> Przedstawiono wyłącznie tematy ocenione przez co najmniej 10 respondentów.

niezaspokojone. Zaledwie 12% przedstawicieli OPS i PCPR, które z niego korzystały w 2009 roku, uznało, że wsparcie to było wystarczające. W przybliżeniu, trzech na dziesięciu respondentów (31%) uznało, że otrzymane wsparcie zaspokoiło ich potrzeby w 80-99%, a czterech na dziesięciu (39%) określiło poziom zaspokojenia swoich potrzeb na 60-79%. Potrzeby blisko jednej piątej korzystających zostały zaspokojone w mniej niż 60% (natomiast tylko co setny respondent uznał je za zaspokojone w mniej niż jednej piątej).

**Wykres 32: W jakim stopniu (w %), Państwa zdaniem, wsparcie zaoferowane w ramach projektu ROPS w 2009 r. było wystarczające?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Biorąc pod uwagę wysokie oceny wsparcia udzielanego przez ROPS, przyznane przez OPS i PCPR uczestniczące w badaniu ankietowym, a także informacje uzyskane podczas wywiadów jakościowych na temat trudności z uzyskaniem miejsca na szkoleniach organizowanych przez ROPS, można uznać, że przyczyną niepełnego zaspokojenia potrzeb odbiorców wsparcia nie jest jego nieodpowiednia jakość, lecz przede wszystkim wciąż zbyt mała liczba miejsc na szkoleniach oraz liczba wykonanych usług doradczych wobec bardzo dużego zapotrzebowania ze strony odbiorców.

*Nasza [księgowa] na przykład w ogóle się w ubiegłym roku nie załapała na żadne szkolenie. (...) To jest ograniczona ilość osób. Oferty [szkoleń organizowanych przez ROPS] mamy na Internecie, ktoś otworzy wcześniej, a my otworzymy za godzinę i już za późno jest. (...) B: A często się zdarza, że ktoś od państwa chce się zgłosić w związku z tym projektem na jakieś szkolenia, a właśnie już nie ma miejsc? R: Bardzo często. Ale nikt nie pozostaje bez odpowiedzi. Można zadzwonić, zapytać, kiedy będzie następne szkolenie, i wtedy można się załapać na kolejne szkolenie. Poza tym terminy szkoleń są różnorakie, są 2-3 szkolenia na ten sam temat. [IDI OPS]*

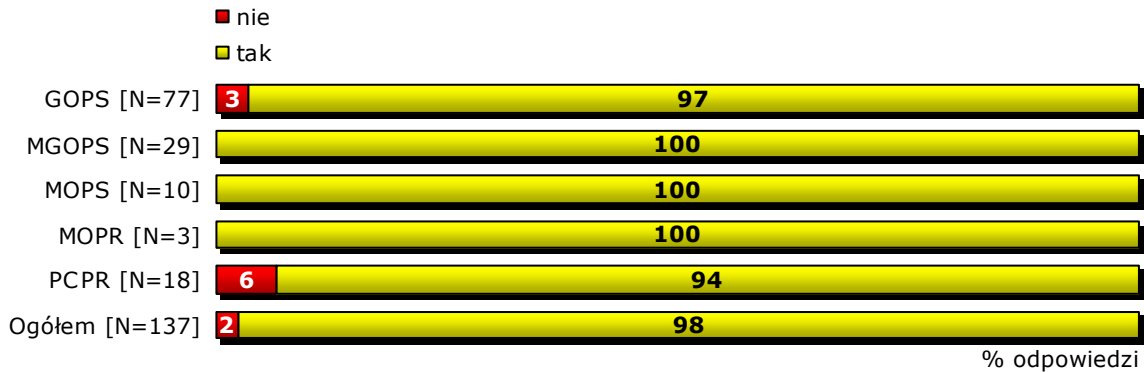
*Chyba było za dużo chętnych, na przykład [na szkolenia] z kontraktów socjalnych. Ja jestem młodym pracownikiem, nawet wcześniej na tym narzędziu nie pracowałam. Zapisywałam się wielokrotnie. [IDI OPS]*

Drugą przyczyną, która prawdopodobnie sprawia, że część OPS i PCPR uważa, że wsparcie udzielone przez ROPS w 2009 roku zaspokoiło ich potrzeby w ograniczonym stopniu, jest późne zorganizowanie niektórych szkoleń – jako przykład respondenci uczestniczący w wywiadach jakościowych wskazywali szczegółowe szkolenia z zakresu wprowadzania danych do PEFS oraz praktyczne (tj. polegające na szczegółowym omawianiu sposobu wypełniania poszczególnych pól) szkolenia dotyczące wypełniania wniosku o płatność. Ostatnim zidentyfikowanym powodem niepełnego zaspokojenia potrzeb odbiorców może być zbyt krótki, zdaniem niektórych z nich, czas trwania części szkoleń.

## 6.4 Aktualne zapotrzebowanie

Poziom zainteresowania OPS i PCPR dalszym udziałem w projekcie systemowym ROPS jest bardzo wysoki. Udział w nim zamierza kontynuować 98% dotychczasowych uczestników.

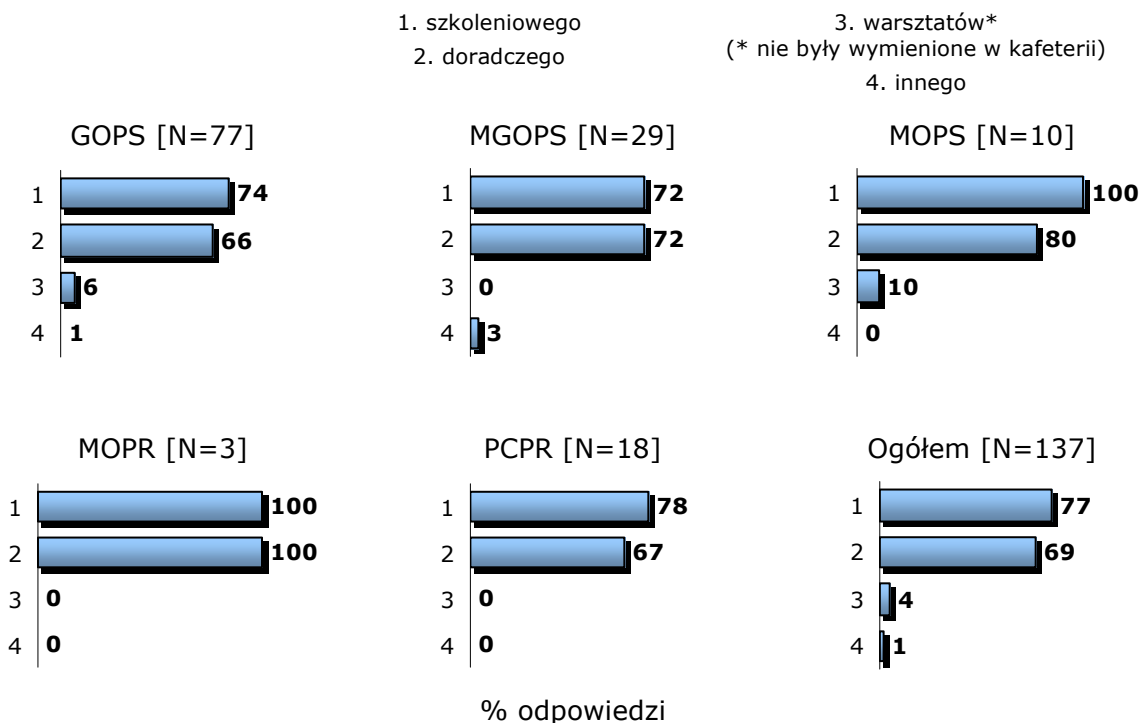
**Wykres 33: Czy Państwa instytucja planuje wziąć udział w projekcie systemowym ROPS w ramach Poddziałania 7.1.3 PO KL w kolejnych latach?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

W pytaniu dotyczącym preferowanej formy wsparcia przewidziano tylko dwie odpowiedzi: wsparcie szkoleniowe oraz doradcze, które zostały wskazane przez – odpowiednio – ponad trzy czwarte (77%) oraz przeszło dwie trzecie (69%) respondentów. Wśród form wsparcia podawanych spontanicznie przez respondentów powtarzały się natomiast warsztaty (wpisane w sumie przez 4% badanych).

**Wykres 34: Jakiego rodzaju wsparcia oczekivaliby Państwo w ramach projektu systemowego ROPS najbardziej?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Przedstawiciele OPS i PCPR, którzy zamierzają kontynuować udział w projekcie systemowym ROPS, najczęściej wśród najbardziej potrzebnych tematów szkoleń lub doradztwa wymieniali sprawozdawczość i rozliczanie projektów (29%). Na drugim

miejscu znalazło się wprowadzaniem nowych metod aktywnej integracji w pracy socjalnej (23%). W dalszej kolejności respondenci wyrazili zainteresowanie tematami takimi, jak: zarządzanie projektem współfinansowanym z EFS (16%), PAL – w tym stosowanie KGR w ramach PAL (16%), monitoring (15%), ewaluacja (13%) oraz prawo zamówień publicznych (11%).

Przy porównaniu odpowiedzi udzielonych przez instytucje różnego typu zwraca uwagę szczególnie duże zainteresowanie PCPR tematem sprawozdawczości i rozliczania projektów oraz MOPS – tematem wprowadzania nowych metod aktywnej integracji.

**Tabela 38: Jakie tematy szkoleń lub doradztwa dla pracowników Państwa instytucji byłyby szczególnie przydatne przy realizowaniu w przyszłości projektu systemowego?**

Tematyka	GOPS [N=63]	MGOPS [N=24]	MOPS [N=9]	MOPR [N=3]	PCPR [N=15]	Ogółem [N=114]
sprawozdawczość, rozliczanie projektów	32%	8%	33%	0%	53%	29%
praca socjalna - wprowadzanie nowych metod aktywnej integracji	22%	21%	56%	0%	13%	23%
zarządzanie projektem współfinansowanym z EFS	16%	13%	11%	33%	20%	16%
PAL oraz KGR w ramach PAL	17%	13%	0%	33%	20%	16%
monitoring	19%	8%	22%	0%	7%	15%
ewaluacja	14%	13%	22%	0%	7%	13%
prawo zamówień publicznych	8%	25%	0%	33%	7%	11%
pisanie wniosków o dofinansowanie, tworzenie projektu systemowego	10%	13%	33%	0%	7%	11%
działania partnerskie	8%	8%	22%	0%	0%	8%
ochrona danych osobowych, archiwizacja dokumentacji, księgowość	6%	13%	0%	0%	7%	7%
promocja projektu	3%	13%	11%	0%	7%	6%
prawo w pomocy społecznej	10%	0%	0%	0%	7%	6%
wypalenie zawodowe	6%	4%	0%	0%	0%	4%
praca z trudnymi klientami	3%	8%	0%	0%	7%	4%
inne	11%	0%	11%	33%	20%	11%

*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010*

Wsparcie szkoleniowo-doradcze nie wyczerpuje form pomocy ze strony ROPS, z których chętnie skorzystaliby beneficjenci. W wywiadach jakościowych powtarzała się propozycja przygotowania i udostępnienia przez ROPS wzorów dokumentów, których opracowanie jest konieczne w związku z realizowaniem projektów przez OPS i PCPR. Jako przykładowe dokumenty tego rodzaju wymieniano politykę rachunkowości, zasady ochrony danych osobowych, a także formularze i deklaracje wypełniane lub podpisywane przez uczestników projektów. Postulat ten jest podyktowany niepewnością beneficjentów projektów realizowanych w ramach Poddziałów 7.1.1 oraz 7.1.2 co do poprawności dokumentów, które stosują.

## 6.5 Potencjał ROPS

ROPS w Toruniu pełni w systemie wdrażania Priorytetu VII PO KL podwójną rolę, ponieważ oprócz realizowania projektu systemowego w ramach Poddziałania 7.1.3 realizuje także zadania IP2. Rodzajem instytucji najczęściej desygnowanych przez władze samorządowe poszczególnych województw do pełnienia roli IP2 w ramach Priorytetu VII PO KL były WUP.

W momencie rozpoczęcia wdrażania komponentu regionalnego PO KL szczególnym atutem ROPS jako IP2 Priorytetu VII PO KL była (i jest w dalszym ciągu) specjalizacja w obszarze polityki społecznej, do którego należą projekty realizowane w ramach tego Priorytetu, natomiast utrudnieniem – brak doświadczeń we wdrażaniu programów współfinansowanych z EFS, które WUP miały okazję zdobyć już podczas okresu programowania 2004-2007. Obecnie można uznać, że ROPS przewyciężył to ograniczenie, zdobywając odpowiednie doświadczenie i wiedzę.

Jedynym deficytem zidentyfikowanym podczas przeprowadzonej ewaluacji jest natomiast niewielka, w stosunku do pełnionych zadań, liczba pracowników odpowiedzialnych za realizację zadań leżących w kompetencjach IP2, w nieunikniony sposób rzutująca na organizację pracy. Przy obecnych zasobach kadrowych niemożliwe wydaje się na przykład zapewnienie stałej dostępności opiekunów projektów dla beneficjentów systemowych Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 (stąd przyjęto, że kontakt z nimi jest możliwy po godzinie 13:00, co bywa kłopotliwe w przypadku potrzeby szybkiego skonsultowania przez OPS lub PCPR poprawek we wniosku). Duże obciążenie pracą może stanowić także czynnik zwiększający rotację pracowników. Zasoby lokalowe ROPS można ocenić jako zadowalające, a zaopatrzenie w sprzęt biurowy i dostęp pracowników do szkoleń jako dobre.

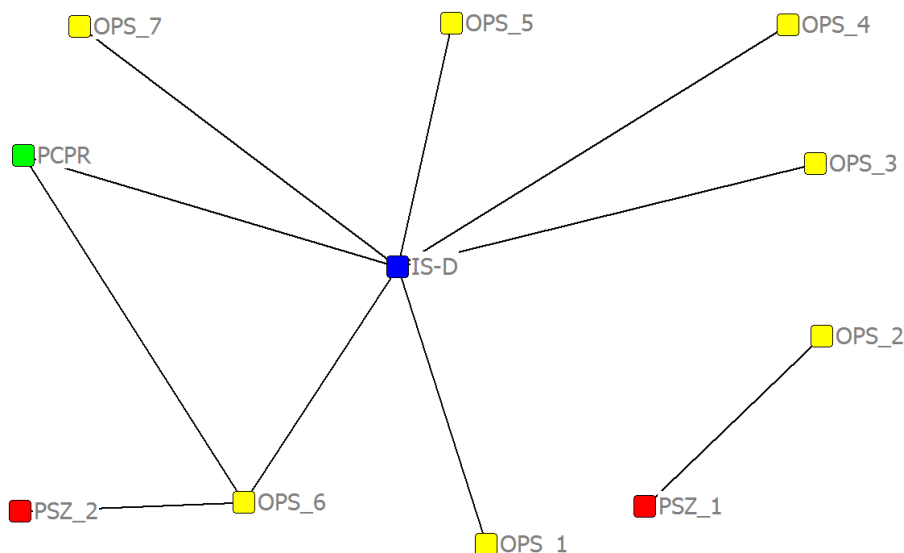
## 7 Współpraca

### 7.1 Projekty partnerskie OPS i PCPR

#### 7.1.1 Partnerstwo w projektach systemowych OPS i PCPR

Wśród projektów systemowych realizowanych w 2009 roku w ramach Poddziałów 7.1.1 oraz 7.1.2 zaledwie 5% (w przypadku każdego z tych Poddziałów) stanowiły projekty partnerskie. Sześć OPS oraz jeden PCPR dobrało do projektów po jednym partnerze, natomiast jeden OPS był liderem projektu z udziałem trzech partnerów. Jako partnerzy spoza sektora jednostek organizacyjnych pomocy społecznej występowały w sumie zaledwie trzy instytucje: instytucja szkoleniowo-doradcza, która pełniła tę rolę w 7 różnych projektach, oraz dwie jednostki wchodzące w skład PSZ (CIiPKZ oraz PUP).

**Schemat 1: Sieć współpracy w ramach projektów partnerskich w 2009 roku**



*Źródło: Analiza bazy projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR*

Zaangażowanie partnerów w realizację projektów prowadzonych przez OPS i PCPR różniło się w poszczególnych przypadkach. Spośród czterech instytucji wymienionych jako partnerzy we wnioskach o dofinansowanie, w realizacji projektów w istotnym stopniu uczestniczyło CIiPKZ oraz instytucja doradczo-szkoleniowa. Pierwszy partner odpowiadał przede wszystkim za prowadzenie poradnictwa zawodowego, w tym za zorganizowanie wizualizacji zawodów.

Instytucja doradczo-szkoleniowa organizowała zajęcia z uczestnikami projektów w ramach aktywnej integracji, w tym kursy zawodowe. Jej równoczesna współpraca z kilkoma OPS znacząco ułatwiła ośrodkom z małych miejscowości zaoferowanie uczestnikom projektów zróżnicowanego wsparcia w zakresie kursów zawodowych. Stało się to możliwe dzięki sformowaniu grup szkoleniowych z uczestników projektów realizowanych przez różne OPS (podczas gdy wśród uczestników poszczególnych projektów osoby zainteresowane udziałem w szkoleniach zawodowych poświęconych określonemu tematowi były zbyt mało liczne, żeby możliwe było sfinansowanie zajęć). Dzięki doświadczeniu w realizowaniu projektów, zdobytemu już przed rozpoczęciem obecnego okresu programowania, partner wspierał także beneficjentów systemowych w opracowywaniu koncepcji projektów, realizowaniu ich w sposób poprawny pod względem formalnym oraz przygotowywaniu stosownej dokumentacji.

We współpracy pomiędzy liderami projektów a partnerami nie stwierdzono problemów. W obu przypadkach przedstawiciele współpracujących instytucji podkreślali duże znaczenie bieżącej komunikacji pomiędzy partnerem a liderem projektu. Z doświadczeń partnerów wynika, że w przypadku większych instytucji zapewnienie odpowiedniej komunikacji wymaga ustalenia konkretnych osób, które będą za nią odpowiadały. Za dobrą praktykę należy uznać PRZEPROWADZENIE NA KONIEC OKRESU WSPÓŁPRACY SPOTKANIA EWALUACYJNEGO, służącego wspólnej ocenie zrealizowanych działań oraz zaproponowaniu rozwiązań do zastosowania w przyszłości.

Drugą dobrą praktyką, wartą upowszechnienia w sytuacji, gdy uczestnik projektu korzysta ze wsparcia w obu zaangażowanych instytucjach (tj. na przykład zarówno w PSZ, jak i w OPS), jest PRZEKAZYWANIE INFORMACJI NA TEMAT DZIAŁAŃ, KTÓRYMI UCZESTNIK ZOSTAŁ OBJĘTY, ORAZ NA TEMAT ICH WYNIKÓW (należy pamiętać, że może to wymagać formalnego wyrażenia zgody przez samego uczestnika). Pozwala to lepiej dobrać dalsze wsparcie i ułożyć działania zaangażowanych instytucji w logiczną sekwencję.

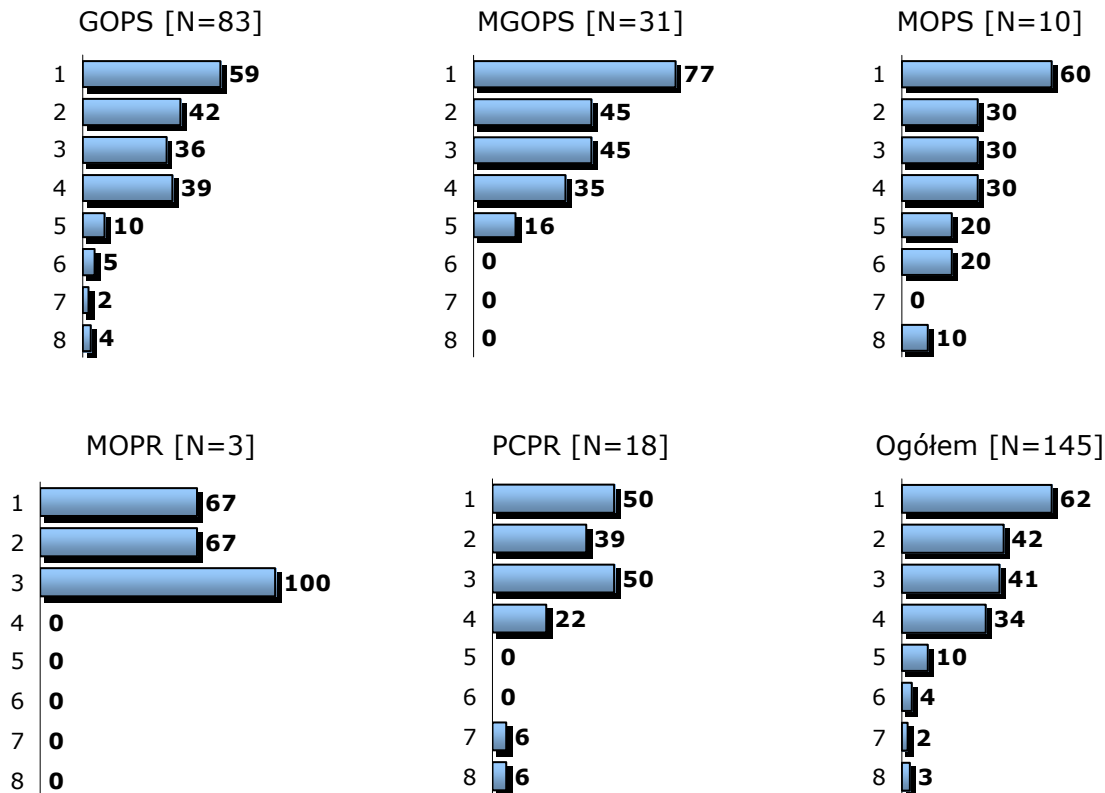
*Uczestnicy mieli zajęcia z psychologiem. I w momencie, kiedy otrzymywaliśmy opinię psychologa, z pewnością łatwiej było diagnozować klienta [w ramach poradnictwa zawodowego]. (...) W ubiegłym roku mieliśmy dokumentację dotyczącą usług świadczonych przez [naszą instytucję]. W tej chwili ta dokumentacja obejmuje wszystkie usługi [również zrealizowane przez drugą z instytucji wspólnie realizujących projekt]. Jeżeli klient przyjdzie do nas, to w tym momencie możemy spokojnie kontynuować pracę. To jest po prostu [potrzebne], żeby rzetelnie świadczyć usługę, żeby nie wracać do rzeczy, które już [klient] miał, czyli poznać całość [wsparcia], przez które klient przechodził. To jest ważne dla mnie. [IDI PSZ]*

### **7.1.2 Przyczyny niepowodzenia projektów partnerskich**

Najczęstszą przyczyną niepowodzenia projektu partnerskiego, wskazaną przez ponad trzy piąte (62%) spośród OPS i PCPR, które w 2009 roku realizowały projekt systemowy samodzielnie, był brak doświadczenia związanego z tworzeniem partnerstwa. Po około dwie piąte respondentów wskazało trudności z rozliczaniem projektu partnerskiego oraz trudności z zarządzaniem projektem partnerskim, natomiast w przybliżeniu jedna trzecia (34%) jako powód podała brak partnerów chętnych do współpracy (przy czym taki powód nie został wskazany przez żaden MOPR). Pozostałe odpowiedzi zostały wskazane przez mniej niż co dwudziestego respondenta każda.

**Wykres 35: Jakie są najważniejsze przyczyny niezawiązywania partnerstwa w ramach Państwa projektu systemowego? Można wybrać maksymalnie 3 odpowiedzi.**

- |   |   |
|---|---|
| 1. brak doświadczenia związanego z tworzeniem partnerstwa   | 5. brak wiedzy na temat sposobu realizacji projektu partnerskiego     |
| 2. trudności związane z rozliczaniem projektu partnerskiego | 6. brak wiedzy na temat możliwości realizacji projektu w partnerstwie |
| 3. trudności związane z zarządzaniem projektem partnerskim  | 7. negatywne doświadczenia ze współpracy z partnerami                 |
| 4. brak partnerów chętnych do współpracy                    | 8. inne   |



% odpowiedzi

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

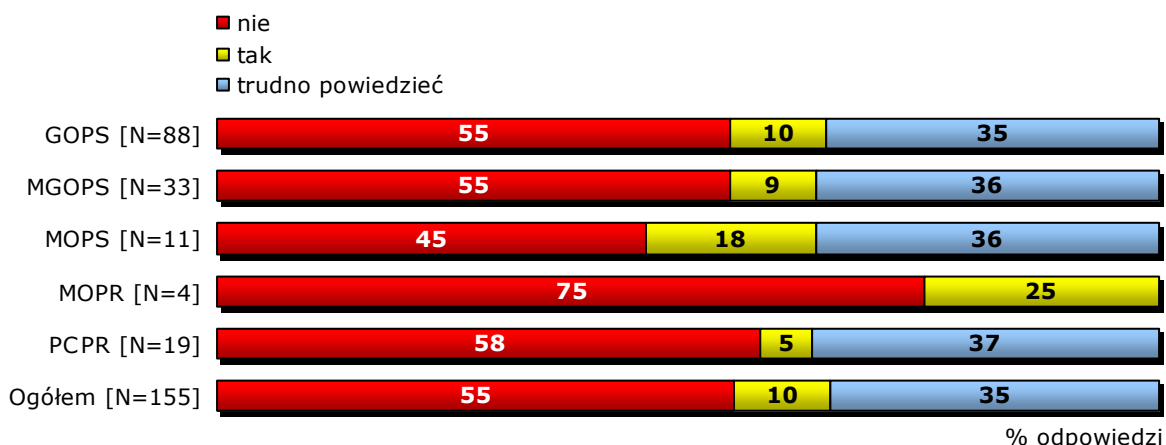
Wypowiedzi respondentów, którzy wzięli udział w wywiadach jakościowych, wskazują, że niedostrzeżenie potencjalnych partnerów zainteresowanych współpracą może wynikać z ich faktycznego braku na terenie gminy (zwłaszcza jeżeli jest to gmina wiejska), ale także z braku wizji partnerstwa, które można byłoby zawrzeć.

*R: U nas brak jest takich organizacji samorządowych na terenie gminy, także my nie myśleliśmy o partnerstwie, bo nie mielibyśmy z kim. B: Ale myślałam nawet na przykład o partnerstwie z jakimiś organizacjami spoza gminy. W jakimś OPSie słyszałam właśnie, że spróbują [realizować projekt] z jakąś firmą, tak że ona będzie ich partnerem i pomoże. R: My nie wpadliśmy na ten pomysł. No właściwie to by było dobre. B: A myśli pani, że mogłoby mieć też jakieś wady takie rozwiązanie? R: Trudno mi powiedzieć, my nie korzystaliśmy z takiego rozwiązania, tak że trudno mi powiedzieć. [IDI OPS]*

### 7.1.3 Zainteresowanie udziałem w projektach partnerskich

Odsetek OPS i PCPR, które planują realizowanie projektów w partnerstwie z innymi podmiotami, jest niewielki: taką deklarację złożył przedstawiciel zaledwie co dziesiątej spośród ankietowanych instytucji. Ponad połowa (55%) nie ma takich planów, natomiast ponad jedna trzecia (35%) nie jest zdecydowana. Wśród instytucji uprawnionych do realizowania projektów w ramach Poddziałania 7.1.1 PO KL realizację projektów z udziałem partnerów częściej planują ośrodki zlokalizowane w gminach miejskich – może to wynikać zarówno z większej skali realizowanych projektów, jak i z większej dostępności instytucji, które mogłyby pełnić rolę partnerów.

**Wykres 36: Czy w przyszłości planują Państwo realizować projekt w partnerstwie?**

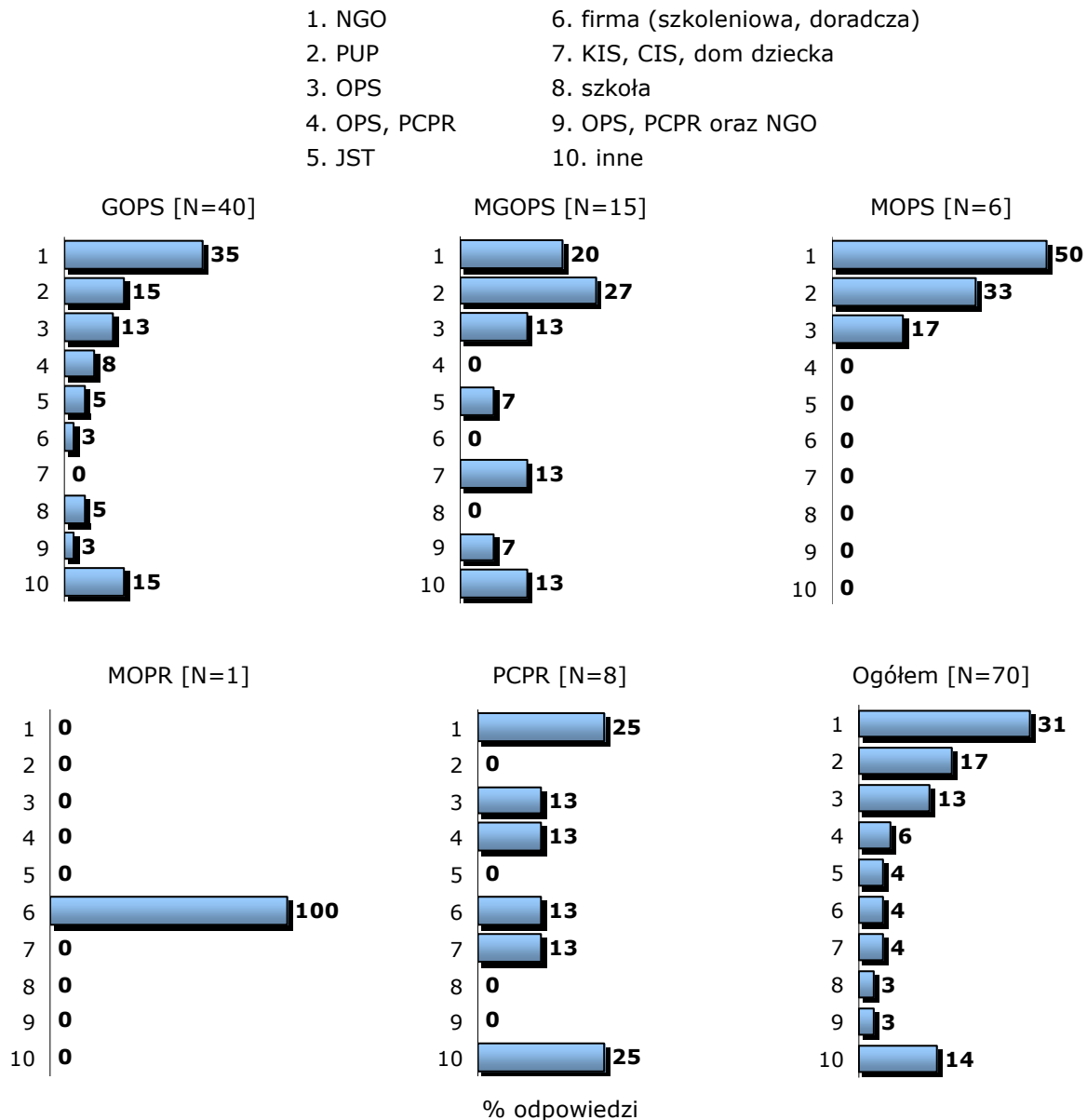


Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

Zachętą do realizacji projektów partnerskich jest możliwość otrzymania większej kwoty na realizację projektu (przy czym wskazywaną przez respondentów niedogodnością związaną z taką sytuacją jest konieczność oczekiwania na dodatkowe środki). W wywiadach jakościowych przedstawiciele OPS i PCPR jako argumenty przemawiające za ewentualnym włączeniem do projektu partnera, oprócz perspektywy uzyskania dodatkowych środków, wskazywali także możliwość zapewnienia trwałej współpracy z kompetentną firmą szkoleniową oraz skorzystanie z wiedzy instytucji posiadającej większe doświadczenie w realizacji projektów.

Przedstawiciele instytucji pomocy społecznej nie wykluczają realizowania w przyszłości projektu w partnerstwie, wśród podmiotów, z którymi chcieliby nawiązać współpracę, wskazywali najczęściej organizacje pozarządowe (31%). Na kolejnych miejscach znalazły się PUP (17%) oraz OPS (13%), natomiast pozostałe instytucje były wymieniane ponad dwukrotnie rzadziej, niż OPS.

**Wykres 37: Z jakimi podmiotami zawiązałyby Państwo partnerstwo?**



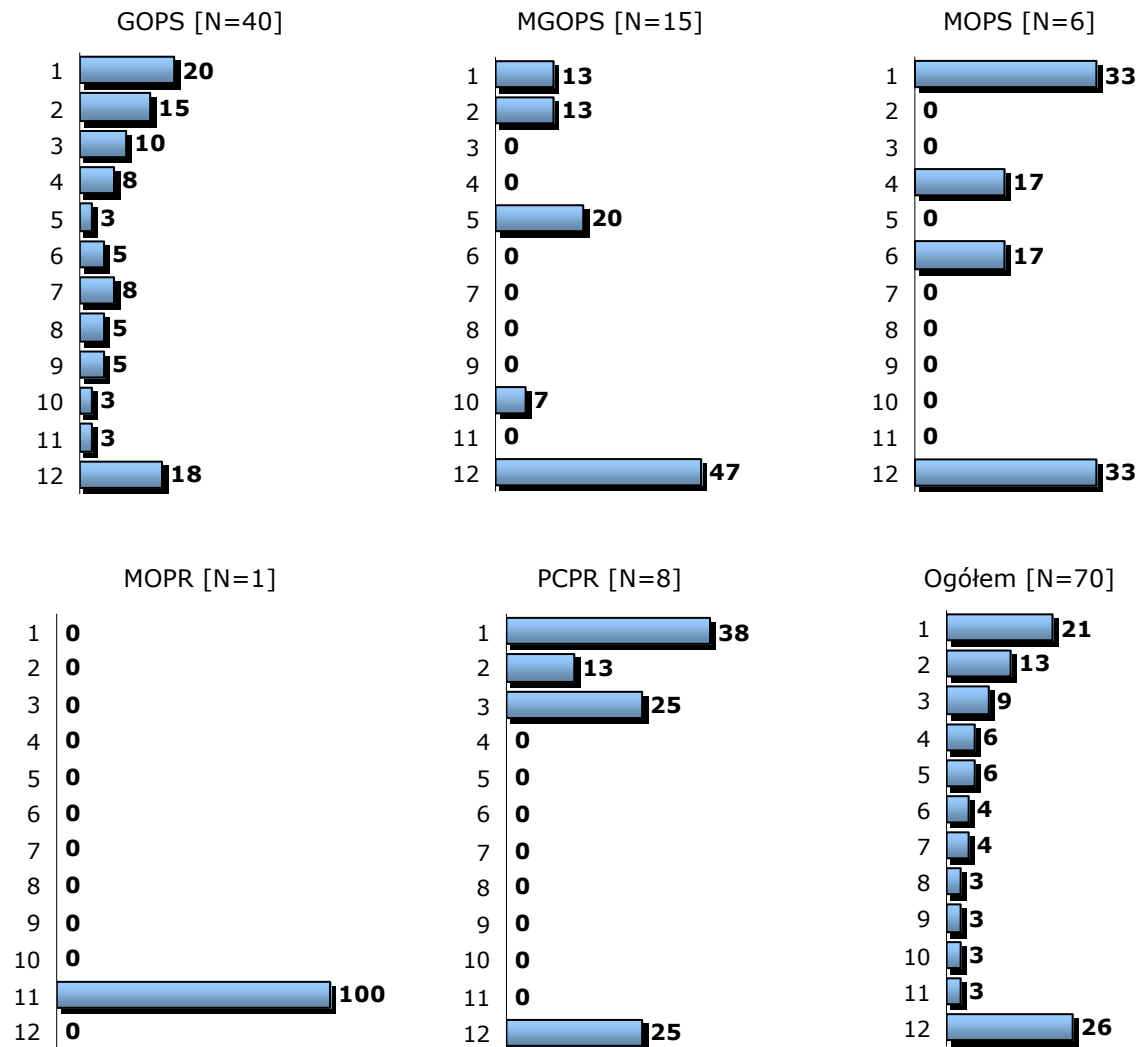
*Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010*

Jako najczęstszy argument przemawiający za nawiązaniem partnerstwa podawano zbieżność pomiędzy kompetencjami własnej instytucji a zakresem działalności potencjalnego partnera – taki powód wskazała około jedna piąta (21%) instytucji pomocy społecznej zainteresowanych współpracą w ramach projektów partnerskich, na przykład z OPS lub z PUP. Na drugim miejscu znalazła się perspektywa poszerzenia zakresu udzielanego wsparcia (13%). Takiej możliwości upatrywano między innymi we współpracy z PUP. Trzecie miejsce wśród argumentów za podjęciem współpracy zajęło doświadczenie ewentualnego partnera w realizacji projektów (9%) – powód ten powtarzał się jako argument przemawiający za współpracą z organizacjami pozarządowymi<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Biorąc pod uwagę otwarty charakter pytania ankietowego, ograniczoną liczbę respondentów, do których było skierowane (odpowiadali na nie wyłącznie respondenci nie wykluczający realizowania projektu partnerskiego), oraz niejednokrotnie małą precyzję odpowiedzi udzielanych przez respondentów, informacje na temat powodów zainteresowania współpracą z poszczególnymi typami instytucji opierają się na bardzo małej liczbie odpowiedzi (po kilka w przypadku poszczególnych kombinacji złożonych z typu potencjalnego partnera oraz argumentu za

### Wykres 38: Dlaczego zawiązaliby Państwo partnerstwo?

- |   |  |
|---|--|
| 1. podobna problematyka i zakres działań                        | 7. obniżenie kosztów   |
| 2. rozszerzenie zakresu wsparcia                                | 8. pomoc w rekrutacji uczestników                              |
| 3. doświadczenie w realizacji projektów                         | 9. zaufanie, bezpieczeństwo finansów publicznych               |
| 4. potencjał, doświadczenie w pracy z grupą docelową            | 10. zwiększenie zaangażowania samorządu, społeczności lokalnej |
| 5. powierzenie części zadań w projekcie                         | 11. inne   |
| 6. znajomość lokalnego środowiska, problemów społ., rynku pracy | 12. brak uzasadnienia  |



% odpowiedzi

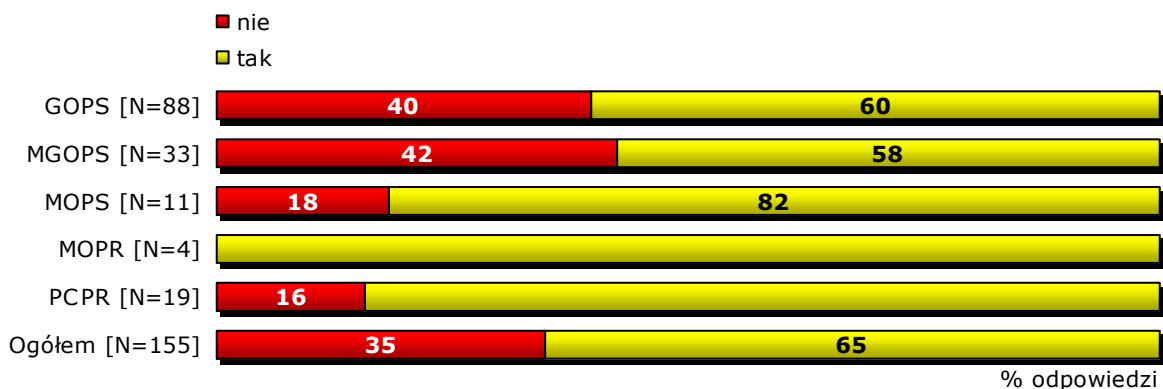
Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

podjęciem współpracy). Dlatego wyników nie należy traktować jako bardziej miarodajnych, niż odpowiedzi udzielone w wywiadach jakościowych.

## 7.2 Współpraca nieformalna

O ile prowadzenie projektów partnerskich w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 stanowiło ewenement, o tyle nieformalna współpraca w trakcie realizacji projektu była powszechna. Blisko dwie trzecie (65%) beneficjentów systemowych współpracowało przy realizacji projektu z inną instytucją. Gdy porówna się aktywność w tym zakresie instytucji pomocy społecznej różnego typu, uwagę zwraca przede wszystkim fakt, że wśród OPS z gmin wiejskich i miejsko-wiejskich nieprowadzenie współpracy jest przeszło dwukrotnie częstsze niż wśród pozostałych badanych instytucji, zlokalizowanych w większych miastach. Można przypuszczać, że główną przyczyną takiej sytuacji jest większy dystans dzielący ośrodki z mniejszych miejscowości od potencjalnych partnerów.

**Wykres 39: Czy współpracowali Państwo nieformalnie z jakimikolwiek instytucjami (nie dotyczy partnerstwa w projekcie) w trakcie realizacji projektu w 2009 r.?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

## 7.3 Współpraca pomiędzy OPS i PCPR a PSZ

### 7.3.1 Kontekst i charakter wzajemnych relacji

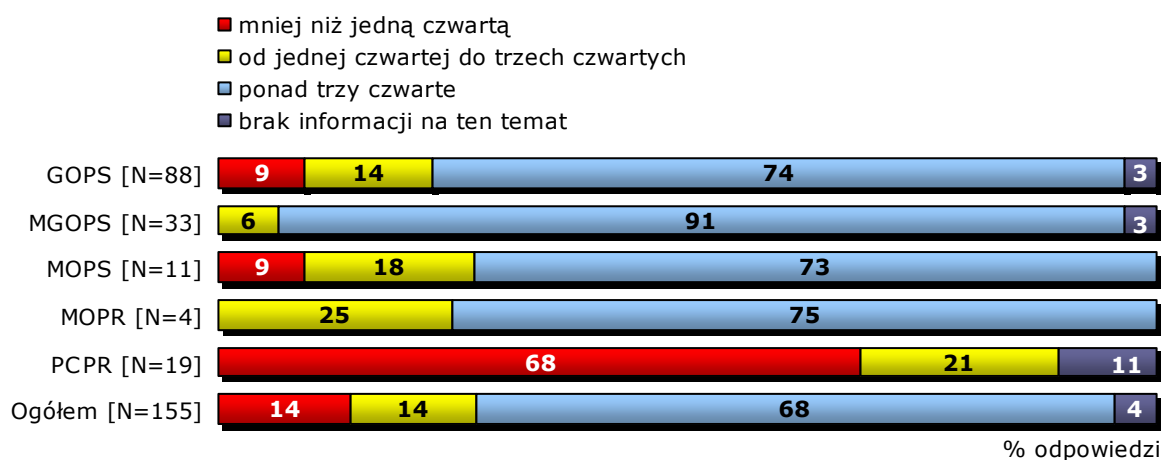
Wśród potencjalnych partnerów instytucji pomocy społecznej szczególne znaczenie mają instytucje wchodzące w skład PSZ (stąd współpracy z tymi instytucjami został poświęcony odrębny rozdział niniejszego raportu). Po pierwsze, grupa klientów obu rodzajów instytucji jest w znacznej części wspólna, a pomiędzy problemami, którym instytucje pomocy społecznej oraz PSZ mają za zadanie przeciwdziałać, zachodzą związki przyczynowe: bezrobocie może być zarówno skutkiem, jak i przyczyną innych zjawisk powodujących zagrożenie wykluczeniem społecznym. Profil klientów instytucji pomocy społecznej, wynikający z ustawowych zadań tych instytucji, stanowi argument za współpracą przede wszystkim pomiędzy OPS a PUP. Po drugie, fakt, że zarówno urzędy pracy, jak i OPS oraz PCPR podlegają władzom samorządowym, a także ustawom i aktom prawnym przygotowywanym przez to samo ministerstwo, zwiększa szanse koordynacji działań, które prowadzą.

Adresowanie działań do częściowo tej samej grupy może być zarówno przesłanką do współpracy, jak i do konkurowania o klientów. Zaangażowania zarówno instytucji pomocy społecznej, jak i urzędów pracy w realizację projektów finansowanych z EFS, którymi mają za zadanie objąć wyznaczoną liczbę swoich klientów, przy braku nie tylko systemowych zachęt do współpracy, ale także regulacji zapobiegających kolizji pomiędzy prowadzonymi działaniami, narażało OPS i urzędy pracy na konflikty. Ryzyko konkurowania ze szkodą dla klientów zostało w znacznej mierze zażegnane wprowadzeniem ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>29</sup>. Ustawa ta przewidywała m.in. możliwość skierowania przez urząd pracy osoby bezrobotnej do udziału w projekcie aktywizacyjnym realizowanym przez OPS (na wniosek ośrodka) oraz zobowiązała oba rodzaje instytucji do zawierania porozumień określających zasady prowadzonej współpracy.

W przypadku około dwóch trzecich projektów systemowych realizowanych w 2009 roku przez OPS i PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego (rozpatrywanych łącznie) osoby bezrobotne stanowiły ponad trzy czwarte uczestników, a tylko w 14% projektów – mniej niż jedną czwartą. Skład grup biorących udział w projektach różnił się znacząco w zależności od tego, czy projekt był realizowany przez OPS, czy przez PCPR – w około dwóch trzecich projektów realizowanych przez PCPR (68%) osoby bezrobotne stanowiły niespełną jedną czwartą uczestników.

**Wykres 40: Jaką część wśród uczestników projektu systemowego realizowanego przez Państwa w 2009 roku stanowiły osoby, które bezpośrednio przed przystąpieniem do projektu były zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

W wywiadach jakościowych zarówno przedstawiciele OPS, jak i PUP (a także pracownicy innych instytucji, obserwujący ich relacje z zewnątrz) wspominali o zjawisku „zabierania sobie” klientów.

*Jeśli my proponujemy szkolenie, to OPS też proponuje szkolenie, więc prawdę mówiąc one [ośrodki pomocy społecznej] nam zabierają te osoby do udziału w programie. (...) Jak uczestniczy w GOPSie czy MOPSie, to my nie możemy zrekrutować takiej osoby. [IDI PUP]*

*B: A jak wygląda współpraca OPSu z innymi instytucjami, które zajmują się pokrewną tematyką? Chodzi mi o PUP... R: Z urzędem tak średnio, z tego względu, że w pewnym momencie byliśmy dla siebie rywalami, bo podbieraliśmy sobie beneficjentów [ostatecznych]. Ten pierwszy rok [realizacji projektów systemowych przez OPS, czyli 2008] to była taka wielka niewiadoma. Oni kierowali kogoś, ktoś im odmawiał, bo wołał u nas, i odwrotnie. Nie było tej informacji takiej zwrotnej. W tej chwili mamy podpisane porozumienia i już teraz to się wyklarowało i jest w porządku. [IDI OPS]*

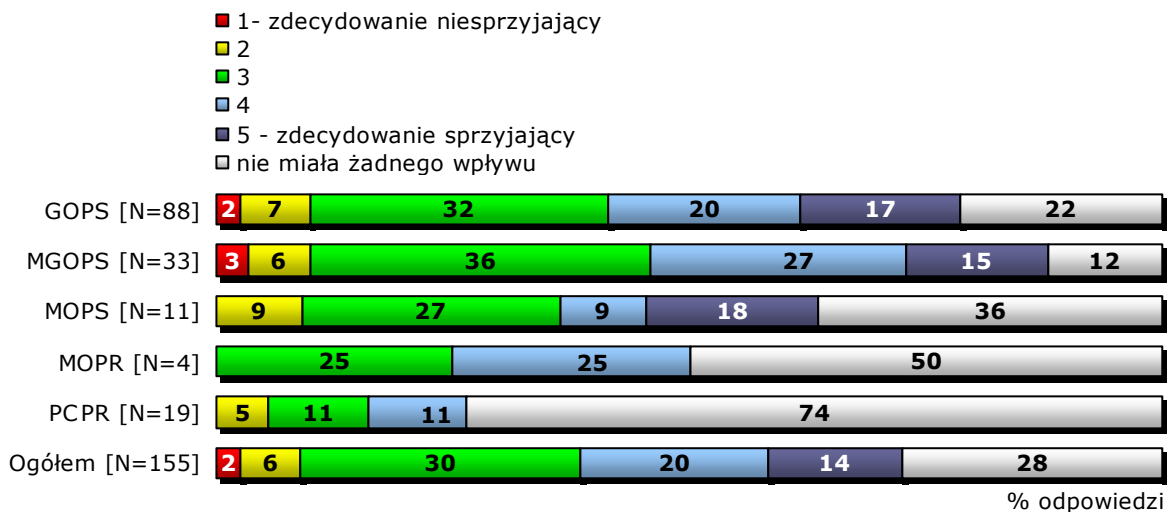
Przeważnie opisywane sytuacje miały miejsce przed zawarciem porozumień o współpracy (tak jak w przypadku trudności przedstawionych przez cytowanego respondenta). Ponadto w praktyce dla urzędów pracy nie stanowiły dużego problemu, ze względu na relatywnie małą grupę osób objętych projektami systemowymi realizowanymi przez większość OPS. Wyniki badań ankietowych dotyczących 2009 roku wskazują, że instytucje pomocy społecznej oraz PUP rzadko uważają, że działalność drugiej strony

<sup>29</sup> Dz. U. z Nr 6, poz. 33.

wpływa niekorzystnie na ich własną, ale zarazem niezbyt często uważają, że zdecydowanie jej sprzyja.

PUP najczęściej oceniają działalność instytucji pomocy społecznej jako raczej sprzyjającą. Taką opinię w odniesieniu do OPS wyraziło około dwie trzecie PUP (65%), a w odniesieniu do PCPR dwie piąte PUP (40%). Średnia ocen wskazanych przez OPS w odpowiedzi na pytanie o wpływ działalności PUP na ich własną, na skali od 1 „zdecydowanie niesprzyjający” do 5 „zdecydowanie sprzyjający”, wyniosła 3,5 wśród MOPR i MGOPS oraz 3,6 wśród GOPS i MOPS. Uogólniając, można stwierdzić, że PUP i OPS przeważnie postrzegają nawzajem swoją aktywność jako umiarkowanie sprzyjającą. Z kolei PCPR zdecydowanie częściej niż PUP uważają, że działalność drugiej strony nie ma żadnego wpływu na realizację ich własnych działań. Taką opinię sformułowało około trzy czwarte PCPR (74%) w odniesieniu do PUP oraz około jedna trzecia PUP (35%) w odniesieniu do PCPR.

**Wykres 41: Jaki wpływ na Państwa pracę w ramach projektu systemowego w 2009 roku miała działalność PUP? Odpowiedź należy zaznaczyć na skali, gdzie 1 oznacza „zdecydowanie niesprzyjający”, a 5 oznacza „zdecydowanie sprzyjający”.**



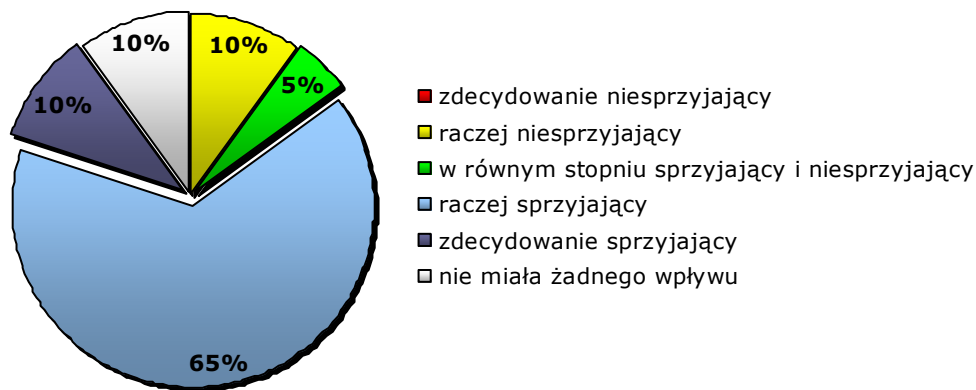
Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Tabela 39: Średnia ocena wpływu działalności PUP na działalność OPS i PCPR**

GOPS [N=69]	3,6
MGOPS [N=29]	3,5
MOPS [N=7]	3,6
MOPR [N=2]	3,5
PCPR [N=5]	3,2
Ogółem [N=112]	3,5

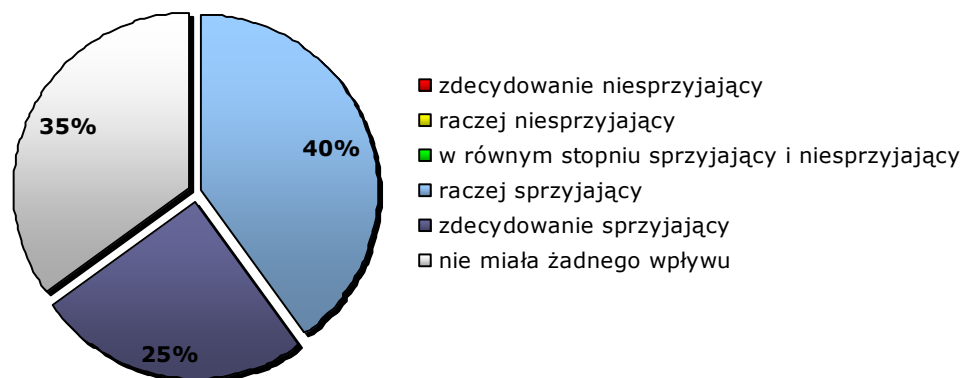
Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

**Wykres 42: Jaki wpływ na pracę Państwa PUP w 2009 roku miała działalność OPS działających w Państwa powiecie? [N=20]**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

**Wykres 43: Jaki wpływ na pracę Państwa PUP w 2009 roku miała działalność PCPR działającego w Państwa powiecie? [N=20]**



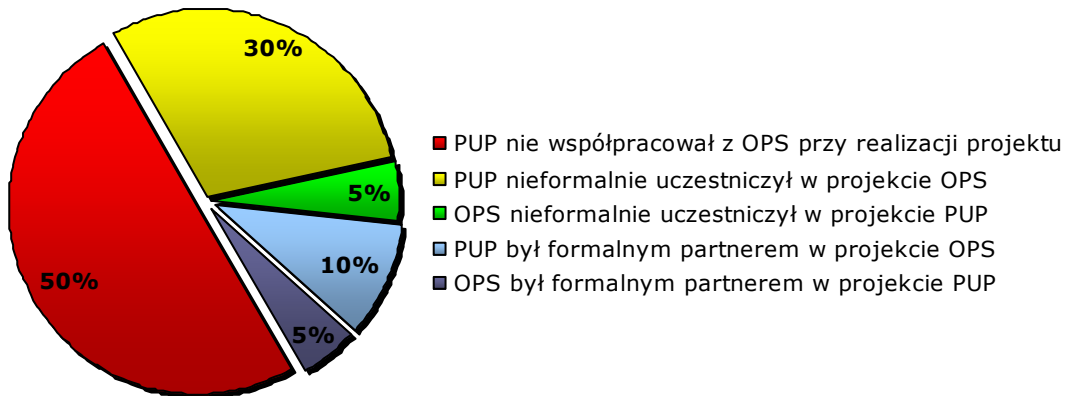
Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

### 7.3.2 Współpraca przy realizacji projektów PO KL

W 2009 roku przy realizacji projektów systemowych lub konkursowych w ramach PO KL z OPS współpracował co drugi PUP (nie uwzględniając współpracy polegającej jedynie na kierowaniu klientów do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym lub umożliwieniu klientom udziału w aktywizacji społecznej prowadzonej przez PCPR, bez wyrejestrowania z PUP).

Najczęściej, w przypadku 30% PUP, współpraca polegała na nieformalnym udziale PUP w projekcie OPS. Co dziesiąty PUP był formalnym partnerem w projekcie OPS. Również co dziesiąty PUP realizował własny projekt przy udziale OPS, przy czym w połowie takich przypadków OPS był formalnym partnerem, a w połowie – nieformalnym. Żaden respondent reprezentujący PUP nie wskazał więcej niż jednej formy współpracy z OPS przy realizacji systemowego lub konkursowego projektu w ramach PO KL na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

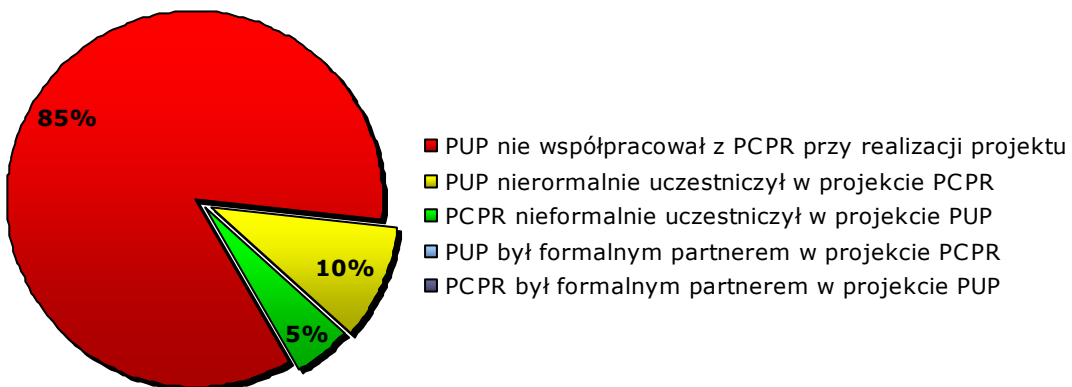
**Wykres 44: Czy w 2009 roku współpracowali Państwo z OPS z województwa kujawsko-pomorskiego przy realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)? Proszę uwzględnić zarówno projekty systemowe, jak i konkursowe. [N=20]**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

Analogiczna współpraca PUP z PCPR była znacznie rzadsza i miała wyłącznie charakter nieformalny. Co dziesiąty PUP uczestniczył nieformalnie w projekcie PCPR, a jeden na dwadzieścia PUP współpracował nieformalnie z PCPR w ramach własnego projektu. Pozostałych 85% PUP w 2009 roku nie współpracowało z PCPR przy realizacji systemowych ani konkursowych projektów w ramach PO KL.

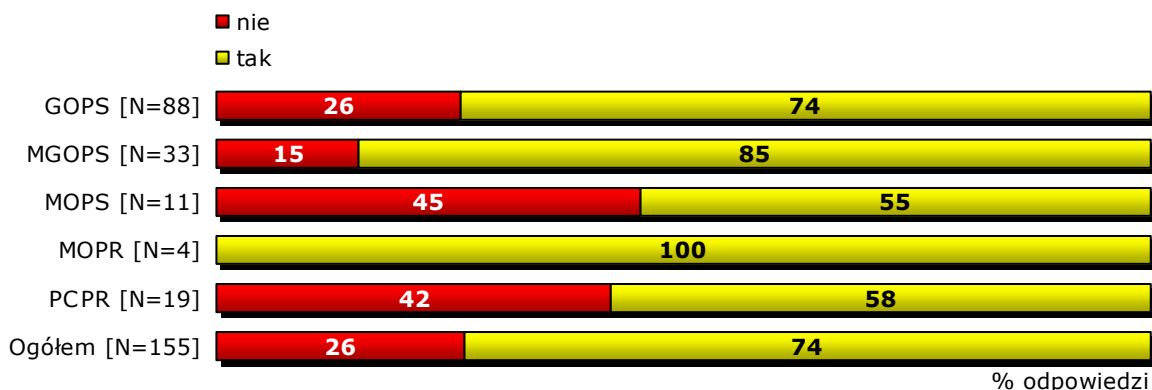
**Wykres 45: Czy w 2009 roku współpracowali Państwo z PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego przy realizacji projektu w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)?**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

Z odpowiedzi udzielonych przez przedstawicieli OPS, MOPR i PCPR w badaniu ankietowym wynika, że około trzy czwarte takich instytucji (74%), w tym wszystkie MOPR, w ramach realizowanego projektu systemowego zawarło pisemne porozumienie z PUP, określające zasady współpracy przy prowadzeniu aktywnej integracji.

**Wykres 46: Czy Państwa instytucja zawarła pisemne porozumienie z powiatowym urzędem pracy w ramach realizowanego projektu, określające zasady współpracy w zakresie realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji?**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

### 7.3.3 Czynniki zniechęcające do prowadzenia współpracy

Wyniki badania jakościowego wskazują, że zawarcie porozumienia wprawdzie zmniejsza prawdopodobieństwo kolizji pomiędzy działaniami prowadzonymi przez OPS i PUP, ale nie gwarantuje rzeczywistej współpracy pomiędzy oboma typami instytucji.

*B: Czy współpracują też państwo jakoś z PUP w ramach tych projektów? R: Mamy podpisane porozumienie, bo no musimy mieć podpisane porozumienie. Ale wie pan, jakiejś takiej formalnej współpracy, działań żadnych nie ma. B: Ale nawet nieformalnej, na przykład myślę o dobieraniu przez PUP szkoleń albo ofert dla osób, które już uczestniczyły w czymś w państwa projekcie? R: Nie. (...) Znaczący zgłaszamy, że ktoś od nas bierze udział w projekcie, bo to jesteśmy do tego zobligowani, żeby nie występował konflikt interesów. Natomiast PUP i tak szuka im pracy [niezależnie], tak moge to ująć krótko. [IDI OPS]*

Przeprowadzone wywiady wskazują, że zarówno PUP, jak i OPS niejednokrotnie nie dostrzegają korzyści, jakie mogłyby przynieść współpraca wykraczająca ponad zaniechanie działań utrudniających drugiej stronie realizowanie projektów. Dzieje się tak z kilku powodów. PSZ oraz instytucje pomocy społecznej nie zawsze w wystarczającym stopniu znają nawzajem swoją działalność. Zgodnie z jedną z konkluzji sformułowanych w raporcie ROPS podsumowującym cykl spotkań z udziałem przedstawicieli OPS, PCPR i PUP, zorganizowanych w 2009 roku, „Istnieje wzajemne niedoinformowanie instytucji biorących udział w spotkaniach, na temat form wsparcia i metod pracy z klientami, mających na celu ich aktywizację społeczną i zawodową”<sup>30</sup>. Brak wiedzy części pracowników PSZ na temat działalności OPS, jak również brak zainteresowania tą tematyką, ujawnił się także w przeprowadzonym przez Dyspersję badaniu jakościowym.

*B: Czy byłaby przydatna jakaś współpraca z OPS? R1: Tylko taka jak na dzień dzisiejszy [tzn. nieutrudnianie klientom udziału w projektach prowadzonych przez drugą instytucję]. B: - Czy coś jeszcze? R2: - Każdy realizuje swoje działania i ja bym ze swojej strony nic nie wymieniła... R1: - Ja też nie... R2: - W sumie MOPSy, GOPSy, co wiedzą o jednorazowych dotacjach, o naszych środkach? R1: - My znowu nie wiemy o ich pracy... R2: - Musimy też brać pod uwagę naszą ustawę, a OPSy mają swoją ustawę... [IDI PUP]*

<sup>30</sup> Buczyńska A., Piotrowski M.: „Raport z grupowych spotkań doradczych z udziałem Ośrodków Pomocy Społecznej, Centrów Pomoc Rodzinie i Powiatowych Urzędów Pracy zrealizowanych we wszystkich, 19 powiatach województwa kujawsko-pomorskiego”, s. 8.

Przyczyną braku zainteresowania współpracą, która również została wymieniona w cytowanym fragmencie wywiadu, jest przekonanie, że OPS i PUP mają odrębne obszary działalności.

Kolejna przyczyna stanowi w pewnym sensie przeciwność poprzedniej (jednak obie prowadzą do tego samego skutku). Jest nią przekonanie, że działalność OPS w zakresie projektów systemowych oraz działalność PUP w znacznej mierze się pokrywają, a zatem nie są komplementarne. Okolicznością, która przyczynia się do powstania takiej opinii, jest powierzenie OPS zadań związanych z aktywizacją zawodową, realizowanych już od dłuższego czasu przez urzędy pracy. W efekcie działalność PSZ przez część OPS nie jest postrzegana jako komplementarna wobec tej, którą same prowadzą.

*R: No i po co mi ten partner? Co ja z nim będę robić? (...) B: A kto w ogóle mógłby być takim partnerem? R: Tutaj naprawdę nie ma. Nie wiem. No biuro pracy prawie powieliła tę samą robotę co my. No i zabieramy sobie klientów, bo ich klienci to są naszymi klientami. (...) Skoro zakres naszych obowiązków [w ramach projektów systemowych] sprowadza się mniej więcej do przeszkolenia i do doradztwa zawodowego, no to nie robimy tego gorzej niż Biuro Pracy. [IDI OPS]*

Przyjęta struktura PO KL, przewidująca realizowanie przez PUP oraz przez OPS projektów systemowych w ramach dwóch różnych Priorytetów (odpowiednio: VI i VII) nie skłania tych instytucji do zacieśniania współpracy, a PUP wręcz do tego zniechęca. Urzędowi pracy zapewniono bowiem znaczne środki na realizację własnych projektów systemowych, zarazem wymagając od nich objęcia wsparciem tak dużej liczby uczestników, że projekty te z konieczności mają charakter masowy. W takiej sytuacji nie zaskakuje wypowiedź jednego z respondentów z PUP, który zapytany o powody braku zainteresowania udziałem w projektach systemowych OPS odpowiedział wprost: „my mamy dużo pieniędzy”.

Różnica pomiędzy skalą działalności i liczbą klientów PUP oraz OPS spoza dużych ośrodków przekłada się także na różny sposób pracy tych instytucji, który z kolei bywa powodem przypuszczeń, że druga strona nie wykonuje równie wartościowej pracy.

*Oni [OPS] tam mogą się rozdrabniać. (...) Tyle osób [ile OPS ma w projekcie], to ja sprawdzam dziennie. [IDI PUP]*

*Oni [PUP] mają [takie] podejście do tego: „przyszedł jeszcze jeden klient, zróbmy coś, żeby go nie było”. Ja nie widzę tutaj współpracy czy motywowania, jakiegoś takiego rzeczywiście życia tą osobą bezrobotną. „No przyszedł, czyli formalnie trzeba go załatwić”. [IDI OPS]*

Przedstawione okoliczności, zidentyfikowane w badaniu jakościowym, stanowią generalne bariery w zacieśnianiu współpracy pomiędzy PUP a OPS, wynikające z uwarunkowań systemowych. W badaniu ankietowym przedstawiciele PUP, które w 2009 roku nie współpracowały z OPS lub z PCPR przy realizacji projektu w ramach PO KL (ani systemowego, ani konkursowego), zapytano o konkretne powody nieprowadzenia takiej współpracy.

Najczęściej wskazywanym powodem było nieposiadanie dobrego pomysłu na wspólny projekt. Powód ten wskazało około dwie piąte respondentów: 40% w odniesieniu do braku współpracy z OPS oraz 41% w odniesieniu do braku współpracy z PCPR. Równie często wskazywanym powodem nierealizowania projektów we współpracy z OPS było zaabsorbowanie pracowników PUP inną pracą. W odniesieniu do współpracy z PCPR ostatni z wymienionych powodów został wskazany przez przedstawiciele blisko trzech na dziesięć PUP (29%). Podobnie często wskazywano niewyrażanie zainteresowania współpracą ze strony OPS (30%) lub PCPR (29%). Listę powodów nieangażowania się przez PUP we wspólne projekty z OPS, wskazanych przez co najmniej jedną piątą respondentów, zamyka trudniejsza niż w przypadku projektu realizowanego samodzielnie obsługa administracyjno-księgową.

**Wykres 47: Jakie są najważniejsze przyczyny niewspółpracowania przez Państwa w 2009 roku z OPS/PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego przy realizacji projektu w ramach PO KL? Można zaznaczyć jedną lub więcej odpowiedzi.**



Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

### 7.3.4 Czynniki zachęcające do prowadzenia współpracy

Głównym impulsem zachęcającym część OPS oraz PUP do współpracy jest świadomość, że pomoc udzielana klientom samodzielnie nie jest kompletna, oraz przekonanie, że uzupełnienie oferowanego wsparcia dzięki współpracy z inną instytucją będzie korzystne dla osób, do których jest kierowane. W wywiadach jakościowych przedstawiciele każdej ze współpracujących stron wskazywali, że w instrumentarium, które stosują, brakuje przydatnych form pomocy, którymi dysponuje potencjalny partner.

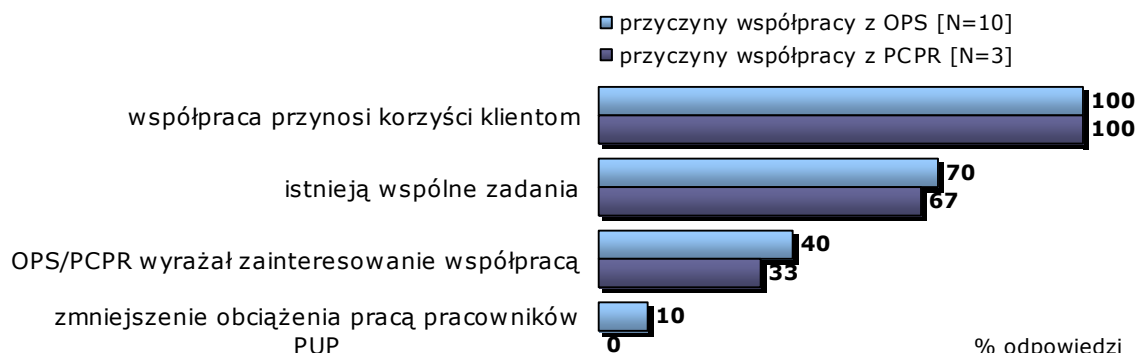
*My możemy wezwać człowieka na kurs [zawodowy], ale nie wiemy, czy on ma kłopoty, czy najpierw powinien zmienić siebie, a dopiero potem podjąć działania w kierunku podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych. [IDI PSZ]*

*Wprowadzamy jakieś narzędzia, instrumenty miękkie, możemy pracować nad osobowością, nad wizerunkiem tych osób, dajemy im potem szkolenia zawodowe i na tym się kończy. (...) I często się zdarza tak, że na przykład brakuje nam stażów, [organizując staże] można by było im dać kompleksowe wsparcie. [IDI OPS]*

*Są osoby, które wymagają szczególnej pomocy dedykowanej. I dlatego też sami byliśmy zainteresowani pozyskaniem partnerów, z którymi na rzecz tych osób będziemy mogli cokolwiek robić. [IDI PSZ]*

Korzyści odnoszone przez klientów zostały wskazane jako powód współpracy również przez przedstawicieli wszystkich PUP, które w 2009 roku były zaangażowane w realizację projektu systemowego lub konkursowego PO KL razem z OPS lub PCPR. Na drugim miejscu znalazło się przekonanie, że oba rodzaje instytucji mają wspólne zadania – powód wskazany przez około dwie trzecie respondentów zarówno w odniesieniu do OPS (70%), jak i do PCPR (67%).

**Wykres 48: Jakie są najważniejsze przyczyny współpracowania przez Państwa w 2009 roku z OPS/PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego przy realizacji projektu w ramach PO KL? Można zaznaczyć jedną lub więcej odpowiedzi.**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

Z doświadczeń OPS i PSZ, które podjęły intensywną współpracę, wynika, że pierwszym krokiem było nawiązanie kontaktów i wzajemne poznanie prowadzonej działalności podczas merytorycznych spotkań, szkoleń lub konferencji, zorganizowanych przez jedną ze stron przyszłej współpracy lub przez inną instytucję (na przykład ROPS lub ROEFS).

*Rozpoczęliśmy współpracę z OPS. (...) Uczestniczyliśmy [wcześniej] w wielu seminariach czy konferencjach i stąd też bezpośrednia znajomość, bo to jest taki czynnik, który odgrywa istotną rolę. [IDI PSZ]*

*Spotykaliśmy się często na różnych spotkaniach. B: Przy jakiej okazji?  
R: No różne były, i konferencje, i PUP zapraszał nas, żeby zapoznać nas z [tym], co oni robią tak naprawdę. I właściwie to od tego się zaczęło. Mieliśmy okazję poznać [pracowników PUP], mieliśmy okazję poznać pracę tych ludzi. Dzięki temu mogliśmy się dowiedzieć, co robią, [przedstawić] co my robimy, i tak powstały wspólne projekty. Na jakimś spotkaniu stwierdziliśmy: „wy robicie to, a my robimy to, to może wspólnie coś zrobimy”. I tak się zaczęło to partnerstwo. [IDI OPS]*

Ważne jest również, żeby kontakty miały miejsce zarówno na szczeblu kadry kierowniczej, jak i na poziomie pracowników obu instytucji, którzy odpowiadają bezpośrednio za przebieg pracy z klientami. Wskazane wydaje się również zapewnienie regularności roboczych spotkań pomiędzy przedstawicielami obu instytucji (na przykład poprzez przyjęcie, że odbywają się co najmniej raz na kwartał), służących opracowywaniu koncepcji i planowaniu wspólnych działań.

*Kierowniczka umawiała się z zastępcą dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy, a później już, jak mieliśmy przyzwolenie, to wtedy z pracownikami były organizowane różne spotkania, żeby omawiać w jaki sposób mogłaby wyglądać nasza współpraca przy pracy z beneficjentami [ostatecznymi], podział obowiązków, czego oczekujemy od zajęć. [IDI OPS]*

Bliższe zaznajomienie się z działalnością potencjalnego partnera pozwala nadać głębsze znaczenie postulatowi „niepowielania zadań”, z którym podczas wywiadów zazwyczaj zgadzali się także przedstawiciele instytucji nie zainteresowanych bliższą współpracą. Sformułowanie to nabiera głębszego znaczenia niż „nieobejmowanie tych samych klientów identycznym wsparciem”, gdy zaczyna być rozumiane jako koncentracja każdej instytucji na zadaniach, które należą do jej specjalizacji.

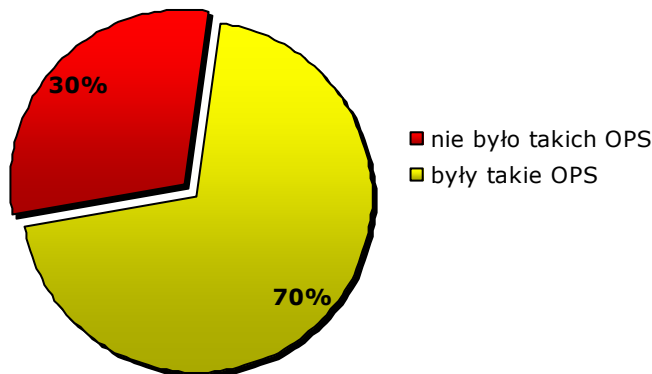
*Stwierdziliśmy, że po co my mamy robić szkolenia zawodowe i doradztwo zawodowe, jeżeli jest PUP i to jest jego działka. Wpadliśmy generalnie na to, że po prostu trzeba podzielić role. My naszych beneficjentów [ostatecznych] będziemy tutaj [przygotowywać], żeby PUP mógł pracować nad dalszą częścią [wsparcia], tą częścią zawodową. No i tak też się stało, i tak powstało partnerstwo. My się zajmowaliśmy tą częścią społeczną, a partner zajmował się tą częścią zawodową. Miał doświadczenie, miał możliwości, miał na to pieniądze. [IDI OPS]*



### 7.3.5 Dwa stopnie intensywności współpracy

W 2009 roku 70% PUP z województwa kujawsko-pomorskiego współpracowało z OPS, kierując osoby zarejestrowane w urzędzie do realizowanych przez OPS projektów aktywizacyjnych.

**Wykres 49: Czy w 2009 roku Państwa PUP współpracował z OPS z terenu powiatu, w zakresie kierowania Klientów do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym lub umożliwienia Klientom udziału w aktywizacji społecznej prowadzonej przez OPS, bez wyrejestrowywania z PUP? [N=20]**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

We współpracy pomiędzy OPS i PCPR a PUP można wyróżnić co najmniej dwa stopnie intensywności. Pierwszy poziom współpracy można uznać za osiągnięty w sytuacji, gdy stosowane są trzy zasady. Po pierwsze – nieutrudnianie klientom udziału w projektach realizowanych przez drugą instytucję. Po drugie – nieobejmowanie ich tym samym wsparciem (na przykład identycznymi szkoleniami zawodowymi). Po trzecie – uzupełnianie przez PUP danych na temat kwalifikacji osoby zarejestrowanej w urzędzie informacjami o kwalifikacjach zdobytych przez nią w wyniku udziału w projekcie realizowanym przez OPS lub PCPR (dane na temat kwalifikacji osób zarejestrowanych są, przynajmniej co do zasady, uwzględniane przy dobieraniu proponowanych ofert pracy).

W wywiadach jakościowych ani OPS, ani PUP nie kwestionowały potrzeby prowadzenia współpracy na tym podstawowym poziomie, jakkolwiek podawały przykłady nieprzestrzegania wymienionych zasad, jak chociażby niezadowolające wywiązywanie się niektórych OPS z przekazywania do PUP informacji o wsparciu, którym w ramach zrealizowanego projektu objęły ich wspólnego klienta.

Przeprowadzone wywiady pozwoliły natomiast zaobserwować brak zrozumienia przez pracowników niektórych instytucji, na czym mogłaby polegać współpraca wykraczająca ponad ten podstawowy poziom. Poniższy fragment wywiadu ilustruje sytuację, w której respondent rozumie pytanie dotyczące dostosowywania wsparcia udzielanego przez PUP do wsparcia, jakie klient otrzymał w OPS lub PCPR, wyłącznie w kontekście ewentualnej dyskryminacji takich osób – do której, jak zapewnia, nie dochodzi.

*B: - A czy jak państwo dobierają różne instrumenty spośród tych, które państwo stosują, to jest jakaś możliwość uzależnienia tego wsparcia od tego, co [klienci] dostali w OPS albo PCPR? R: - Chodzi panu o to, że na przykład ta osoba nie mogłaby z czegoś skorzystać, bo już w OPS skorzystała? Nie ma czegoś takiego. [Na kurs] o takiej samej tematyce to nie skierujemy, ale jeżeli jest o innej i ta osoba chce uczestniczyć... [to nie ma przeszkód]. B: - A żeby dać coś, co byłoby spójne z tym, co już dostała w OPSie? R: - Jedynie możemy dać zatrudnienie. Bo wiadomo, co [można dać] po szkoleniu... Na staże chodzą, ale nie wiadomo, czy w tym kierunku, w którym została przeszkolona ta osoba... [IDI PUP]*

Tymczasem bardziej zaawansowana współpraca pomiędzy OPS lub PCPR a PUP polega właśnie na wspólnym ułożeniu z elementów, które może zapewnić każda z tych instytucji, sekwencji działań, która będzie bardziej skuteczna niż wsparcie, jakiego każda z nich byłaby w stanie udzielić niezależnie od drugiej. Poniżej przedstawiono dobrą praktykę z tego zakresu.

#### KIEROWANIE PO ZAKOŃCZENIU UDZIAŁU W PROJEKCIE NA STAŻE DO PUP

Po zakończeniu udziału w projekcie realizowanym przez OPS część uczestników była kierowana na szkolenia (których OPS nie miał w swojej ofercie) lub na staże do PUP.

*Jeżeli się zdarzało, że nie mieliśmy danego profilu szkolenia, na którym zależało beneficjentowi [ostatecznemu], to staraliśmy się nawiązać kontakt z PUP. I wtedy przekierowywaliśmy tę osobę do urzędu pracy, jeśli się okazało, że oni takim szkoleniem dysponują. Albo na przykład jeżeli była osoba, która chciała podjąć staż zawodowy, u nas nie ma takiej możliwości w ogóle, więc też przy współpracy z PUP takie osoby mogły pójść na staże bądź przygotowania zawodowe. Po ukończeniu ścieżki u nas beneficjent [ostateczny] szedł do urzędu pracy podjąć szkolenie albo staż. Być może niewiele było tych osób, ale mimo wszystko mają lepsze warunki w tym sensie, że mają kontakty z pracodawcami. [IDI OPS]*

Warto wspomnieć także o rozwiązaniu, które zdaniem przedstawicieli instytucji zainteresowanych współpracą znacznie zwiększa możliwości jej efektywnego prowadzenia. Takim rozwiązaniem jest integracja systemów informatycznych PSZ oraz OPS, umożliwiającą współpracującym instytucjom dostęp do części danych dotyczących osób, które są w nich zarejestrowane, w tym do danych na temat otrzymanego przez nie wsparcia (natomiast z wyłączeniem danych wrażliwych).

*Mamy nowy system informatyczny [Syriusz], gdzie jest całościowa baza naszych klientów, wszystkich osób bezrobotnych, tam są wszystkie działania urzędu, wszystkie usługi wpisane. I teraz to byłaby fenomenalna sprawa. (...) Można [byłoby] monitorować, co z tym człowiekiem zrobiono, czy on był na kursie, czy on miał staż na przykład. [IDI PUP]*

*Jeżeli by było to w ten sposób, że jesteśmy połączeni [z OPS] systemem informatycznym, i klient, jeżeli otrzymuje pomoc wyraża zgodę na to, że informacje będą przekazywane, to w tym momencie ułatwiłoby to [współpracę]. (...) Żeby [można było] zobaczyć, od kiedy on jest zarejestrowany, jakie rodzaje aktywności przeszedł, czy uczestniczył w poradnictwie, kiedy uczestniczył, jakie były tego efekty tego poradnictwa. Czy uczestniczył w klubie pracy, kiedy uczestniczył w szkoleniach, z jakich ofert pracy korzystał. (...) Jest to bogatsza informacja o człowieku, który przychodzi, i w tym momencie my przyjmujemy tylko tyle, co on chce nam powiedzieć. (...) Nie musiałabym tracić czasu na to, żeby pytać o kolejne miejsca pracy, tylko raczej skupiałabym się nad umiejętnościami, które wynikają z tych jego doświadczeń zawodowych. (...) Są pewne dane wrażliwe i zgadzam się, że niekoniecznie musimy je mieć. Natomiast wszelkiego rodzaju historia człowieka pod kątem jego aktywizacji, to jest super informacja. [IDI OPS]*

Usprawnienie wymiany informacji, dzięki integracji systemów informatycznych, ułatwiłoby przezwyciężenie problemu, na który zwrócił uwagę jeden z pracowników PUP, którzy odpowiedzieli na ankietę:

*Osoby bezrobotne po realizacji projektu w ramach PO KL [realizowanego przez OPS] zdobywają nowe umiejętności potwierdzone zaświadczeniami, jednak nie informują i [nie] przedkładają ich przy kontakcie z pośrednikiem pracy. Nieprzedstawianie wspomnianych zaświadczeń, a co za tym idzie brak uzupełnienia kwalifikacji, ogranicza pomoc w poszukiwaniu pracy osobie bezrobotnej. [CAWI PUP]*

## 7.4 Ocena współpracy

OPS oraz PCPR, oceniając współpracę z różnymi instytucjami, prowadzoną w 2009 roku w związku z realizacją projektu systemowego, najwyżej oceniły współpracę z ROPS. Współpraca z ROPS uzyskała również wysokie oceny zarówno w zakresie wykonywania przez tę instytucję funkcji IP2, jak i pełnienia przez nią roli beneficjenta systemowego Poddziałania 7.1.3 PO KL. Średnia ocena w obu przypadkach osiągnęła poziom 4,5, na skali od 1 „współpraca bardzo zła” do 5 „współpraca bardzo dobra”.

Średnia ocena ROPS jako beneficjenta systemowego prowadzącego projekt „Akademia pomocy i integracji społecznej – wsparcie kadr” była bardzo zbliżona wśród wszystkich typów instytucji będących beneficjentami systemowymi w Poddziałaniu 7.1.1 oraz 7.1.2 (wynosiła 4,4 lub 4,5). Natomiast średnia ocena ROPS jako IP2 znacznie się różniła: wynosiła od 3,8 wśród MOPR do 4,7 wśród PCPR.

Spośród instytucji ocenionych przez co najmniej 10 respondentów średnie oceny powyżej 4,0 uzyskały także instytucje szkoleniowe (4,3), organizacje pozarządowe (4,2) oraz ROEFS (4,1). Nieco niższe oceny uzyskał Departament Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego jako IP (3,9) oraz PSZ (3,8).

**Tabela 40: Średnie oceny jakości współpracy z poszczególnymi instytucjami, w obszarze realizacji projektu w 2009 roku. Odpowiedzi udzielano na skali od 1 „bardzo zła” do 5 „bardzo dobra”<sup>32</sup>.**

	Typ jednostki											
	GOPS		MGOPS		MOPS		MOPR		PCPR		Ogółem	
	Średnia	N	Średnia	N	Średnia	N	Średnia	N	Średnia	N	Średnia	N
ROPS jako IP2	4,6	53	4,4	19	4,5	8	3,8	4	4,7	16	4,5	100
ROPS jako realizator projektu systemowego	4,5	51	4,4	18	4,4	9	4,5	2	4,5	15	4,5	95
instytucje szkoleniowe	4,4	43	4,1	13	4,1	8	4,3	4	4,4	12	4,3	80
organizacje pozarządowe	4,0	10	4,5	6	4,0	1	4,0	1	4,1	7	4,2	25
ROEFS	4,0	14	4,0	5	4,0	3	5,0	2	4,3	6	4,1	30
UM WKP (IP)	4,1	11	3,0	2	4,0	1	.	0	.	0	3,9	14
publiczne służby zatrudnienia	3,8	24	3,1	8	3,8	4	3,5	2	4,5	6	3,8	44

Źródło: Badanie ankietowe OPS i PCPR, Dyspersja 2010

W wywiadach jakościowych respondenci z OPS, którzy realizowali projekty we współpracy z PSZ, podkreślali pozytywne skutki takiej współpracy.

*Partner wzbogaca ofertę, która adresowana jest do osób, które tej pomocy potrzebują. I tym samym (...) zwiększamy im szansę na powrót na otwarty rynek pracy. I to jest tak naprawdę główny cel i podstawa tej naszej działalności, myślę, że ośrodka pomocy społecznej również. [IDI PSZ]*

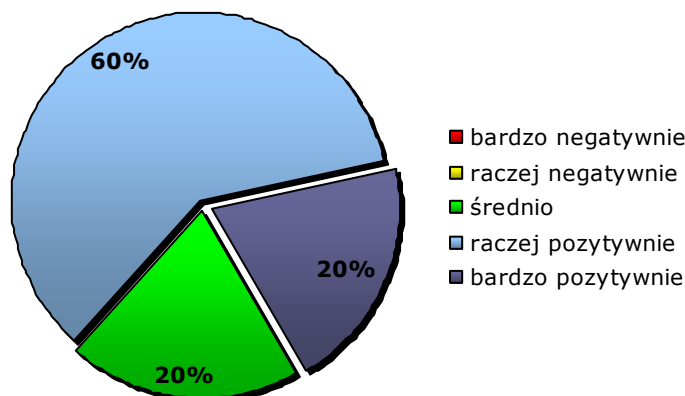
PUP, które w 2009 roku współpracowały z OPS przy realizacji projektów w ramach PO KL, w większości wyraziły zadowolenie z tej współpracy. Trzy piąte (60%) oceniło ją raczej pozytywnie, a po jednej piątej średnio (20%) lub bardzo pozytywnie (20%).

Uzasadniając pozytywną ocenę efektów współpracy z OPS, pracownicy PUP odnosili się do jej przebiegu (wpisując w kwestionariuszu adnotacje: „bardzo dobra współpraca”, „wzajemna pomoc i zrozumienie przy realizacji zadań”), kompetencji partnera („OPS zajmują się [specyficzną] grupą klientów, z którymi wiedzą dokładnie, jak postępować

<sup>32</sup> W tabeli zaprezentowano wyniki dotyczące instytucji ocenionych przez co najmniej 10 respondentów. Wśród pominiętych znalazły się następujące kategorie: przedsiębiorcy (N=9), agencje zatrudnienia (N=3), OHP (N=2), organizacje pracodawców (N=1), związki zawodowe (N=0), inne (N=18).

i znają ich potrzeby”) oraz osiągniętych rezultatów („osoby uczestniczące w projektach niejednokrotnie uzyskały zatrudnienie”).

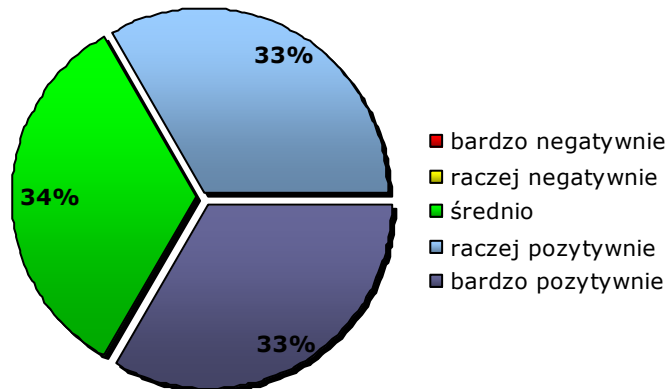
**Wykres 50: Jak ocenia P. efekty Państwa współpracy z OPS z województwa kujawsko-pomorskiego przy realizowaniu projektu w ramach PO KL w 2009 roku? [N=10]**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

Każdy z trzech PUP, które w 2009 roku współpracowały w ramach projektów PO KL z PCPR, ocenił efekty współpracy inaczej, lecz żaden negatywnie – wskazane zostały oceny: średnio, raczej pozytywnie oraz bardzo pozytywnie. Wśród efektów współpracy wymieniono opracowanie rozwiązań, które będą wykorzystywane również „do realizacji kolejnych wspólnych działań”. Respondent, który ocenił efekty współpracy jako średnie, stwierdził, że zakres współpracy był ograniczony, a „założenia projektu nie były uzgadniane z urzędem”.

**Wykres 51: Jak ocenia P. efekty Państwa współpracy z PCPR z województwa kujawsko-pomorskiego przy realizowaniu w 2009 r. projektu w ramach PO KL? [N=3]**



Źródło: Badanie ankietowe PUP, Dyspersja 2010

## 7.5 Relacje pomiędzy OPS, PCPR i PSZ

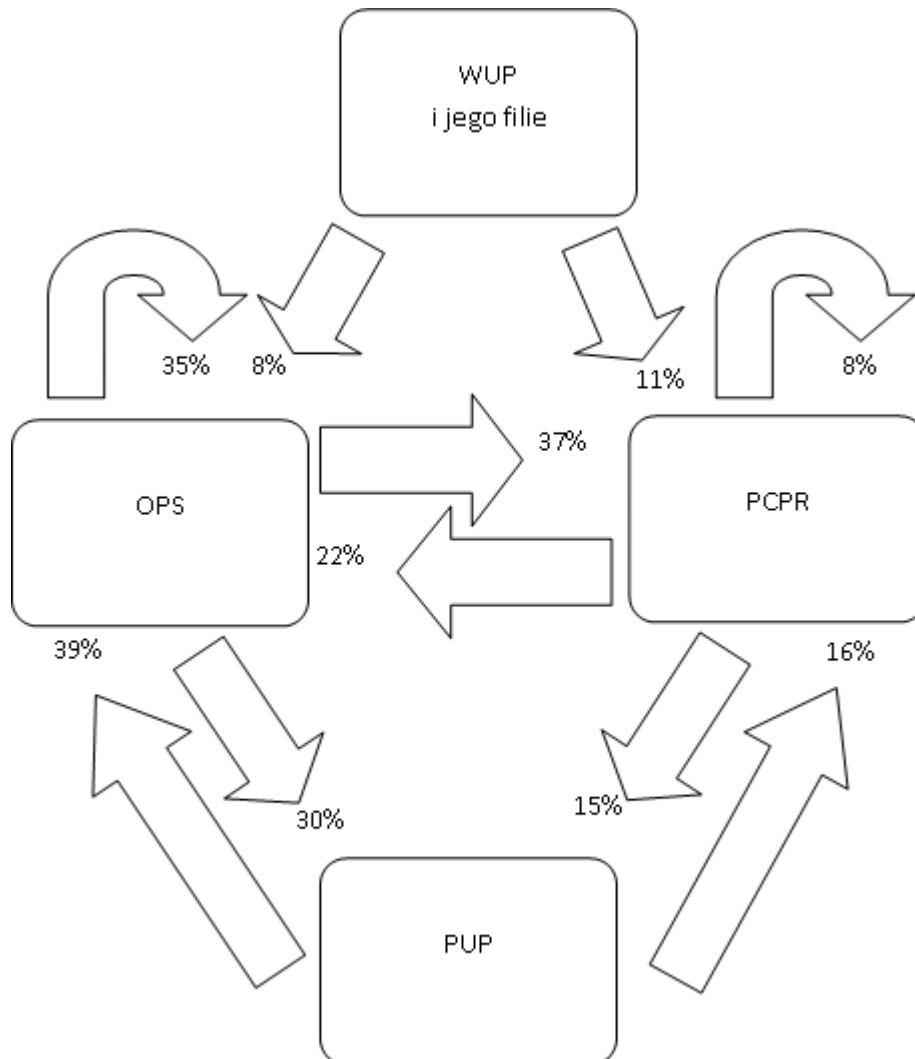
### 7.5.1 Korzystanie z wiedzy

W badaniu ankietowym od przedstawicieli wszystkich OPS, PCPR oraz PUP z województwa kujawsko-pomorskiego uzyskano informacje na temat korzystania przez poszczególne instytucje z wiedzy przekazywanej przez inne OPS, PCPR oraz PUP z regionu, poprzez szkolenia lub doradztwo (także nieformalne). Dodatkowo, uwzględniono korzystanie przez OPS i PCPR z wiedzy przekazywanej przez WUP w Toruniu lub jego filie<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> Ponieważ przedmiotem zainteresowania były OPS i PCPR, zarówno w roli instytucji przekazujących wiedzę, jak i jej odbiorców, w badaniu nie uwzględniono przepływu wiedzy w obrębie PSZ.

Mierząc przepływ wiedzy odsetkiem podmiotów, które czerpały ją od instytucji określonego typu, można stwierdzić, że był on najbardziej intensywny: pomiędzy samymi OPS (35% OPS korzystało z wiedzy przekazanej przez inne tego typu instytucje), pomiędzy OPS a PUP (39% OPS korzystało z wiedzy przekazywanej przez PUP, a 30% PUP z wiedzy przekazywanej przez OPS) oraz od OPS do PCPR (wiedzę od OPS czerpało 37% PCPR; przepływ w odwrotną stronę był mniej intensywny: wiedzę od PCPR zdobyło 22% OPS). Wydaje się prawdopodobne, że na intensywność przepływu wiedzy pomiędzy OPS a PUP, a także PCPR i PUP, korzystny wpływ miał cykl spotkań z udziałem tych instytucji, zorganizowanych w 2009 roku przez ROPS.

**Schemat 2: Korzystanie z wiedzy, poprzez udział w szkoleniach i doradztwie w 2009 roku**

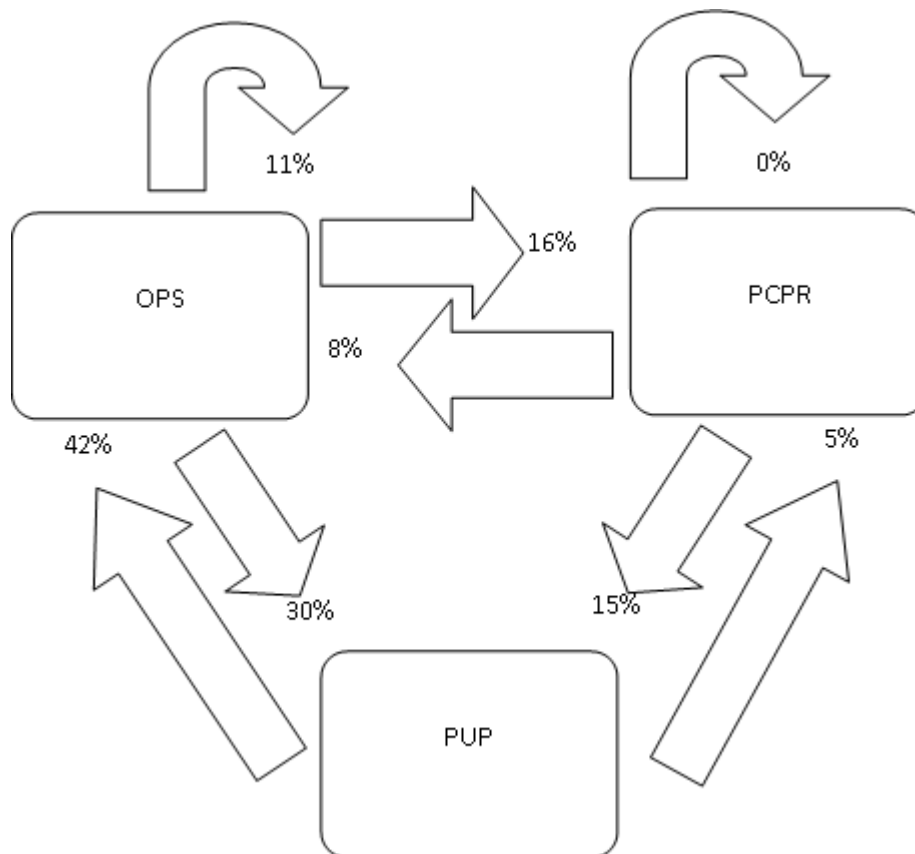


Źródło: Badanie ankietowe OPS, PCPR i PUP, Dyspersja 2010

## 7.5.2 Uzgadnianie działań

Najbardziej powszechną współpracę w zakresie uzgadniania działań skierowanych do klientów odnotowano pomiędzy OPS a PUP, co wydaje się uzasadnione, biorąc pod uwagę, że znaczną część klientów OPS stanowią osoby zarejestrowane w urzędach pracy. Działania na rzecz własnych klientów uzgadniało z PUP ponad dwie piąte OPS (42%), natomiast 30% PUP uzgadniało z OPS wsparcie skierowane do osób zarejestrowanych w urzędach. Można zakładać, że przeważnie tego rodzaju współpraca polegała na wnioskowaniu przez OPS do PUP o skierowanie osób bezrobotnych do projektów aktywizacyjnych, realizowanych przez OPS.

**Schemat 3: Uzgadnianie działań skierowanych do klientów instytucji**



Źródło: Badanie ankietowe OPS, PCPR i PUP, Dyspersja 2010

## 8 Główne wnioski i rekomendacje

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin realizacji
<p><b>Wniosek 1.:</b> Najpoważniejszym utrudnieniem w realizacji projektów systemowych przez OPS i PCPR, a także ROPS, jest późne przekazywanie środków na realizację projektów. ROPS jako beneficjent systemowy zazwyczaj otrzymuje środki na realizację projektu dopiero w połowie roku, a OPS i PCPR począwszy od drugiego kwartału. W przypadku OPS i PCPR problemem jest przede wszystkim długie oczekiwanie na kolejną transzę środków, wypłacaną już w trakcie realizacji projektu. Wynika to z późnego otrzymywania środków na dokonywanie płatności w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 przez ROPS jako IP2. Taka sytuacja utrudnia beneficjentom realizację projektów, a także obniża jakość niektórych rodzajów wsparcia (na przykład psychologicznego), którym objęci są uczestnicy projektów, ponieważ stwarza konieczność skumulowania zajęć w krótszym czasie. <u>Rozdziały w raporcie:</u> 4.2.2 „Trudności przy realizacji projektu”, 4.3 „Inne ograniczenia”</p>	<p><b>Rekomendacja 1.</b> (operacyjna): Wydłużenie czasu wydatkowania przez beneficjentów systemowych środków otrzymanych w ramach Priorytetu VII PO KL. <u>Istotność rekomendacji:</u> wysoka</p>	<p>IZ (MRR) IP (UM)</p>	<p>Wcześniejsze przekazywanie środków na realizację Priorytetu VII PO KL.</p>	<p>2011</p>
<p><b>Wniosek 2.:</b> Liczba pracowników Sekcji naboru projektów w ROPS jest niewielka, biorąc pod uwagę skalę zadań związanych z wdrażaniem zarówno projektów systemowych (które realizuje przeszło 95% OPS i PCPR z regionu), jak i konkursowych. Powoduje to, że liczba zadań wykonywanych przez pracowników Sekcji jest nadmierna. <u>Rozdział w raporcie:</u> 6.5 „Potencjał ROPS”</p>	<p><b>Rekomendacja 2.</b> (operacyjna): Zmniejszenie obciążenia ROPS zadaniami związanymi z naborem projektów systemowych OPS i PCPR. <u>Istotność rekomendacji:</u> średnia</p>	<p>IP (UM) IP2 (ROPS)</p>	<p>Wydłużenie nominalnego okresu realizacji projektów z roku do dwóch lat, począwszy od naboru planowanego na początek 2011 roku, w celu zmniejszenia obciążenia ROPS zadaniami związanymi z naborem projektów.</p>	<p>2011</p>

<p><b>Wniosek 3.:</b> Późne otrzymanie przez OPS i PCPR od ROPS informacji na temat wymagań dotyczących projektu systemowego przygotowywanego przez dany OPS lub PCPR (dotyczących m.in. liczby osób, które powinny zostać objęte wsparciem, oraz kwoty alokacji) utrudnia im pracę na etapie przygotowywania projektów. Taka sytuacja jest konsekwencją późnego przyjmowania <i>Planu działania</i> dla Priorytetu VII PO KL na dany rok (informacje przekazywane beneficjentom są pochodną zapisów tego dokumentu).</p> <p>Rozdziały w raporcie: 4.2.1 „Trudności przy aplikowaniu”, 5.1.3 „Motywacja”</p>	<p><b>Rekomendacja 3.</b> (operacyjna): Odpowiednio wczesne przekazywanie OPS i PCPR informacji na temat wymagań dotyczących projektu systemowego w ramach Poddziałania 7.1.1 lub 7.1.2 PO KL.</p> <p><u>Istotność rekomendacji:</u> wysoka</p>	<p>IZ (MRR) IP (UM) IP2 (ROPS)</p> <p>IP2 (ROPS)</p>	<p>Przyjmowanie ostatecznej wersji <i>Planu działania</i> nie później niż na trzy miesiące przed datą zakończenia pierwszego naboru wniosków o dofinansowanie<sup>34</sup>.</p> <p>Przekazywanie OPS i PCPR informacji na temat projektu nie później niż na dwa miesiące przed datą zakończenia pierwszego naboru wniosków (o ile będzie to możliwe, biorąc pod uwagę moment przyjęcia <i>Planu działania</i>).</p>	<p>2011</p> <p>2011</p>
<p><b>Wniosek 4.:</b> Założone w <i>Planie działania</i> na 2009 rok wartości wskaźników dotyczących liczby klientów pomocy społecznej objętych wsparciem nie zostały osiągnięte. Odczuwając potrzebę przyspieszenia postępów w tym zakresie, ROPS ustalił liczbę osób, które mają zostać objęte wsparciem przez poszczególnych beneficjentów projektów systemowych (począwszy od projektów realizowanych w 2010 roku). Zwiększa w przypadku MOPR/MOPS z powiatów grodzkich liczba ta jest znacznie wyższa niż we wcześniejszych realizowanych projektach. Biorąc pod uwagę ograniczone zasoby beneficjentów, sytuacja taka stwarza ryzyko obniżenia jakości wsparcia.</p> <p><u>Rozdziały w raporcie:</u> 3.2.1 „Osiągnięcie wskaźników określonych w <i>Planie działania</i>”, 3.4 „Efektywność”</p>	<p><b>Rekomendacja 4.</b> (kluczowa): Obniżenie wartości wskaźników Działania 7.1 PO KL dotyczących liczby klientów pomocy społecznej, którzy mają zakończyć udział w projektach dotyczących aktywnej integracji.</p> <p><u>Istotność rekomendacji:</u> wysoka</p>	<p>IZ (MRR) IP (UM) IP2 (ROPS)</p> <p>IZ (MRR) IP (UM) IP2 (ROPS)</p>	<p>Przeprowadzenie konsultacji z udziałem przedstawicieli IZ, IP oraz IP2 i ustalenie nowej, niższej wartości wskaźników.</p> <p>Wprowadzenie stosownych modyfikacji w <i>Planie działania</i> dla Priorytetu VII PO KL.</p>	<p>2011</p>

<sup>34</sup> Sformułowanie bardziej szczegółowych zaleceń wymagałoby przeprowadzenia ewaluacji procesu przyjmowania *Planów działania*.

<p><b>Wniosek 5.:</b> Większość instrumentów, których zastosowanie przewidziano w <i>Zasadach przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych</i>, nie została wystarczająco precyzyjnie określona. Ponadto we wnioskach o dofinansowanie projektów beneficjenci nie zawsze określają, w jakim wymiarze godzinowym zostaną zastosowane poszczególne instrumenty.</p> <p>Niedookreślenie instrumentów prostszych w zastosowaniu (np. zajęć z psychologiem lub doradcą zawodowym, kursów zawodowych) powoduje ryzyko obniżenia jakości wsparcia prowadzonego przy ich wykorzystaniu. Ryzyko to występuje zwłaszcza w przypadku konieczności objęcia wsparciem w ramach projektu dużej grupy klientów, w krótkim czasie i przy ograniczonych środkach finansowych.</p> <p>Z kolei w przypadku instrumentów, które dotychczas nie były stosowane na szerszą skalę (np. <i>voucher</i>, broker edukacyjny, <i>streetworking</i>), niesprecyzowanie tego, w jaki sposób należałoby je stosować, stanowi barierę, która sprawia, że w dalszym ciągu nie są wykorzystywane.</p> <p><u>Rozdział w raporcie:</u> 4.3 „Inne ograniczenia”</p>	<p><b>Rekomendacja 5.</b>                  (horyzontalna):                  Doprecyzowanie sposobu stosowania instrumentów dopuszczonych do wykorzystywania w projektach realizowanych w ramach Poddziałania 7.1.1 oraz 7.1.2 PO KL.  <u>Istotność rekomendacji:</u>                  średnia</p>	<p>MPIPS</p> <p>IZ                  (MRR)</p> <p>IP2                  (ROPS)</p>	<p>Określenie (w odpowiednich aktach prawnych) standardów stosowania instrumentów aktywnej integracji, które obecnie w przepisach nie występują lub nie są precyzyjnie określone.</p> <p>Sformułowanie bardziej szczegółowych wytycznych dotyczących właściwego sposobu stosowania poszczególnych instrumentów, których wykorzystanie jest możliwe w ramach projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR.</p> <p>Prowadzenie szkoleń i prezentowanie dobrych praktyk w zakresie wykorzystywania instrumentów aktywnej integracji, które dotychczas nie były stosowane na szerszą skalę.</p>	<p>2011</p> <p>2011</p> <p>2011</p>
--	---	--	---	-------------------------------------

<p><b>Wniosek 6.:</b> We wnioskach o dofinansowanie projektów część beneficjentów nie określa liczbowo ani procentowo poziomu osiągnięcia rezultatów miękkich, co utrudnia ocenienie (po zakończeniu projektu), w jakim stopniu założone rezultaty zostały osiągnięte.</p> <p>Rozdział w raporcie: 3.2.2.2 „Charakterystyka zakładanych celów i rezultatów”</p>	<p><b>Rekomendacja 7.</b> (operacyjna): Zapewnienie określenia przez OPS i PCPR rezultatów miękkich poprzez podawanie we wnioskach o dofinansowanie liczby lub odsetka uczestników projektu, w przypadku których poszczególne rezultaty zostaną osiągnięte. <u>Istotność rekomendacji:</u> średnia</p>	<p>IP2 (ROPS)</p>	<p>Poruszenie podczas szkoleń oraz rozmów doradczych z OPS i PCPR potrzeby określenia rezultatów miękkich projektów w sposób liczbowy lub procentowy. Uwzględnianie sposobu określania rezultatów miękkich przy ocenie wniosków o dofinansowanie projektów systemowych OPS i PCPR.</p>	<p>2011</p>
<p><b>Wniosek 7.:</b> Osiągnięta wartość wskaźnika realizacji Działania 7.1 określonego jako „liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej bezpośrednio zajmujących się aktywną integracją, którzy w wyniku wsparcia z EFS podnieśli swoje kwalifikacje w systemie pozaszkolnym” znacznie przekracza wartość zakładaną. Jakość większości szkoleń jest wysoko oceniana przez ich uczestników. Pomimo to, zapotrzebowanie OPS i PCPR na szkolenia związane z prowadzeniem projektów systemowych w dalszym ciągu nie jest zaspokojone, a wiedza części z nich nie jest jeszcze wystarczająca do pełnego wykorzystania możliwości związanych z realizacją projektów. Potrzeby w zakresie szkoleń i doradztwa dotyczą w szczególności: prowadzenia i rozliczania projektów oraz stosowania PAL. Zarazem miejsca na szkoleniach organizowanych</p>	<p><b>Rekomendacja 8.</b> (operacyjna): Dalsze podnoszenie wiedzy kadry OPS i PCPR w zakresie potrzebnym do realizacji projektów w ramach Priorytetu VII PO KL. <u>Istotność rekomendacji:</u> średnia</p>	<p>IP2 (ROPS)</p>	<p>Dalsze intensywne prowadzenie szkoleń dla pracowników OPS i PCPR, zwłaszcza w zakresie tematów, na które zgłaszają największe zapotrzebowanie. Zróżnicowanie oferty szkoleń dla poszczególnych typów instytucji (OPS / MOPR / PCPR) w celu lepszego dostosowania jej do ich potrzeb. Wprowadzenie dodatkowego warunku udziału w szkoleniach, zwłaszcza bardziej intensywnych (kilkudniowych): składania wraz ze zgłoszeniem podpisanego przez kierownika OPS lub PCPR uzasadnienia potrzeby objęcia pracownika szkoleniem na dany</p>	<p>2011</p>

<p>przez ROPS nie są wykorzystywane w pełni, lecz w około 90%.</p> <p><u>Rozdział w raporcie:</u> 3.2.1 „Osiągnięcie wskaźników określonych w <i>Planie działania</i>”, 6.3 „Poziom zaspokojenia potrzeb”</p>			<p>temat. Proponowane rozwiązanie ma na celu zapewnienie bardziej odpowiedzialnego i świadomego zgłaszania pracownikom na szkolenia, a w konsekwencji zwiększenie szans optymalnego wykorzystania miejsc szkoleniowych.</p>
<p><b>Wniosek 8.:</b> Informacje na temat rezultatów projektów systemowych OPS i PCPR, pochodzące z ankiet przeprowadzanych przez beneficjentów z uczestnikami, dostarczają przydatnych, ale nie wystarczających informacji na temat faktycznie osiągniętych rezultatów. Najpoważniejsze ograniczenia wiążą się z:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) nieuwzględnieniem rezultatów odroczonej (których wystąpienia można się spodziewać po pewnym czasie od zakończenia projektu),</li> <li>2) trudnym do uniknięcia wpływem, jaki na wyniki wywiera prawdopodobnie fakt, że dane są zbierane przez instytucję, która udzieliła wsparcia ankietowanym i od której są zależni,</li> <li>3) ograniczonymi kompetencjami beneficjentów w zakresie metodologii badań.</li> </ol> <p><u>Rozdział w raporcie:</u> 3.2.5 „Skuteczność poszczególnych narzędzi oraz instrumentów”</p>	<p><b>Rekomendacja 9.</b> (operacyjna): Przeprowadzenie oceny rezultatów projektów systemowych OPS i PCR w województwie kujawsko-pomorskim.</p> <p><u>Istotność rekomendacji:</u> średnia</p>	<p>Zamówienie ewaluacji rezultatów projektów systemowych realizowanych przez OPS i PCPR w ramach Priorytetu VII PO KL w województwie kujawsko-pomorskim<sup>35</sup>.</p> <p>W ramach ewaluacji powinno zostać przeprowadzone badanie ankietowe z osobami, które otrzymały wsparcie, po upływie ustalonego okresu (np. pół roku) od zakończenia przez nie udziału w projektach. Próbę badawczą należałoby dobrać z danych zgromadzonych w PEFS.</p>	<p>2011</p>

<sup>35</sup> W skali kraju badanie takie jest elementem projektu „Badanie osiągniętych wartości wskaźników rezultatu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki”, realizowanego na zamówienie IZ (MRR) przez PAG Uniconsult.

<p><b>Wniosek 9.:</b> Wśród nielicznych OPS, które nie zamierzają realizować projektów systemowych (przede wszystkim ze względu na ograniczenia kadrowe), są takie, które poszukują możliwości włączenia się w realizację projektów konkursowych realizowanych w ramach VII Priorytetu PO KL przez inne instytucje (na przykład są gotowe podjąć się rekrutacji uczestników).</p> <p>Zarazem takie OPS często nie posiadają kompetencji zapewniających profesjonalną realizację zadań w ramach projektów PO KL.</p> <p><u>Rozdział w raporcie:</u> 4.1 „Przyczyny nierealizowania projektów”</p>	<p><b>Rekomendacja 10.</b> (operacyjna): Podniesienie wiedzy OPS (zwłaszcza niegotowych do pełnienia roli beneficjentów) na temat możliwości współpracy z innymi instytucjami, realizującymi projekty, oraz podniesienie kompetencji OPS w zakresie zadań związanych z taką współpracą.</p>	<p>IP2 (ROPS)</p>	<p>Przeprowadzenie szkolenia lub działań doradczych podnoszących wiedzę OPS (zwłaszcza tych, które nie są gotowe do pełnienia roli beneficjentów) na temat możliwości współpracy z innymi instytucjami realizującymi projekty oraz podnoszących kompetencje OPS w zakresie zadań związanych z taką współpracą.</p>	<p>2011</p>
<p><b>Wniosek 10.:</b> Włączenie aktywizacji zawodowej i szkoleń zawodowych w zakres zadań realizowanych w ramach projektów systemowych przez instytucje pomocy społecznej nie jest zgodne z ich podstawowymi kompetencjami. Można zakładać, że aktywizację zawodową bardziej skutecznie prowadziłyby PSZ.</p> <p>Optymalnym rozwiązaniem byłaby ścisła współpraca pomiędzy instytucjami pomocy społecznej (które odpowiadałyby za szeroko rozumianą aktywizację społeczną) a PSZ (zajmującymi się bezpośrednią aktywizacją zawodową).</p> <p>Obecnie współpraca pomiędzy PUP a OPS (nawet tymi, które zawarły porozumienia) zazwyczaj nie jest intensywna. W praktyce ogranicza się przeważnie do niepodejmowania działań, które utrudniałyby osobom zarejestrowanym w PUP udział w projektach realizowanych przez OPS.</p>	<p><b>Rekomendacja 11.</b> (kluczowa): Wprowadzenie istotnej modyfikacji w PO KL, która skłaniałaby instytucje pomocy społecznej oraz PSZ do wspólnej realizacji projektów.</p> <p><u>Istotność rekomendacji:</u> wysoka</p>	<p>IZ (MRR)</p>	<p>Powołanie grupy roboczej, z udziałem przedstawicieli MRR (jako IZ PO KL), MPIPS, instytucji pomocy społecznej oraz PSZ (a także, ewentualnie, ekspertów zewnętrznych), w celu opracowania modyfikacji PO KL, zapewniającej zasadnicze zwiększenie skali wspólnego realizowania projektów przez instytucje pomocy społecznej i PSZ.</p> <p>Przykładowe rozwiązania: zobowiązanie PUP do wykorzystywania określonej części kwoty przeznaczzonej na realizację projektów systemowych na działania prowadzone we współpracy</p>	<p>2011</p>

<p>Biorąc pod uwagę skalę projektów realizowanych samodzielnie przez PUP w ramach Priorytetu VI PO KL, urzędy pracy nie są zorientowane na współpracę z OPS.</p> <p>W sytuacji braku współpracy pomiędzy PUP a OPS powierzenie OPS również aktywizacji zawodowej staje się koniecznym warunkiem zapewnienia kompletności wsparcia kierowanego do uczestników projektów. Nie jest to jednak rozwiązanie optymalne.</p> <p><u>Rozdział w raporcie:</u> 3.3.1.2 „Dostosowywanie wsparcia do potrzeb klientów”, 7.3.3 „Czynniki zniechęcające do prowadzenia współpracy”, 7.3.4 „Czynniki zachęcające do prowadzenia współpracy”, 7.3.5 „Dwa stopnie intensywności współpracy”</p>	<p><b>Rekomendacja 12.</b>                  (operacyjna):                  Promowanie współpracy pomiędzy instytucjami pomocy społecznej a PSZ przy realizacji wspólnych projektów w ramach PO KL.</p> <p><u>Istotność rekomendacji:</u>                  średnia</p>	<p>ROPS                  WUP</p>	<p>z instytucjami pomocy społecznej.</p> <p>Kontynuacja grupowych spotkań doradczych z udziałem OPS, PCPR i PUP<sup>36</sup>.</p> <p>Prezentowanie dobrych praktyk w zakresie współpracy.</p> <p>Działania promujące współpracę pomiędzy instytucjami pomocy społecznej a PSZ powinny być kierowane zarówno do kadry zarządzającej i pracowników tych instytucji, jak i do władz samorządowych na szczeblu powiatu, ze względu na ich potencjalną rolę w zachęcaniu obu typów instytucji do współpracy.</p>	<p>2011</p>
--	---	--------------------------------------	---	-------------

<sup>36</sup> Cykl takich spotkań ROPS przeprowadził w 2009 roku.