

OCENA WPŁYWU REALIZACJI INTERWENCJI WSPÓŁFINANSOWANYCH Z EFS NA OGRANICZENIE WYKLUCZENIA SPOŁECZNEGO I UBÓSTWA W POLSCE



Autorzy:

Marzena Sochańska-Kawiecka (kierowniczka badania)

Maciej Gajewski, Robert Kubajek, Ewa Kusideł, Jan Szczucki, Justyna Witkowska,
Zuzanna Kołakowska-Seroczyńska, Dominika Sajnaj

Badania Społeczne

Marzena Sochańska-Kawiecka

ul. Leszno 22b, 96-300 Żyrardów
tel. 660 767 754

BADANIA SPOŁECZNE MSK 

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o. o.

ul. Ku Wiśle 4, 00-707 Warszawa
tel. 22 256 39 00, fax. 22 256 39 10

www.pag-uniconsult.pl

PAG  **Uniconsult**

Warszawa, 2025 r.

STRESZCZENIE

Cel i kontekst badania

Głównym celem niniejszego badania była ocena wpływu działań PO WER w obszarze



ograniczenia wykluczenia społecznego i ubóstwa w Polsce, w tym w celu wskazania ewentualnych kierunków wsparcia w obszarze ograniczenia wykluczenia społecznego i ubóstwa na poziomie ogólnokrajowym.

Badanie dotyczyło projektów realizowanych w ramach Działania 2.5 PO WER „Skuteczna pomoc społeczna”. Działanie 2.5 PO WER było

ukierunkowane na wzmocnienie procesów monitorowania i ewaluacji polityki społecznej oraz zwiększenie potencjału instytucji działających na rzecz integracji i przeciwdziałania ubóstwu. Całkowity budżet Działania 2.5 wyniósł: 259,5 mln zł (w tym wkład UE 219,1 mln zł). W ramach Działania 2.5 zrealizowano 240 projektów (237 projektów konkursowych i 3 pozakonkursowe). Beneficjentami Działania była: administracja rządowa, JST, OPS, NGO, PES, uczelnie, instytuty badawcze. Grupę docelową stanowili pracownicy socjalni, kadra OPS, instytucje rynku pracy, podmioty ekonomii społecznej, osoby korzystające z usług pomocy społecznej, osoby w kryzysie bezdomności i uchodźcy z Ukrainy.

Metodologia



Badanie oparto na Theory-Based Evaluation, co pozwoliło zweryfikować logikę interwencji i jej faktyczne efekty. Wykorzystano następujące metody badawcze: analiza danych zastanych, wywiady indywidualne i grupowe, ankiety CAWI i CATI (ponad 3 tys. respondentów), studia przypadków, analizy ekonometryczne i kontryfaktyczne, panel ekspertów.

Uwzględniono perspektywę zarządzających programem, beneficjentów projektów, uczestników szkoleń oraz ekspertów branżowych.

Główne efekty interwencji

Badanie wskazało na następujące główne efekty interwencji:



- Wzrost kompetencji pracowników socjalnych i instytucji - ponad 10 tys. osób uczestniczyło w szkoleniach i działaniach edukacyjnych.
- Poprawa jakości obsługi klientów OPS - lepsze dopasowanie usług do potrzeb mieszkańców, mniejsze obciążenie pracowników socjalnych, wyższe zaufanie w relacjach z klientami.
- Zmiany organizacyjne - rozdzielenie pracy administracyjnej od socjalnej, poprawa warunków lokalowych i dostosowanie instytucji do potrzeb osób z niepełnosprawnościami,
- Wzmocnienie OPS jako lokalnych koordynatorów polityki społecznej.
- Nowe narzędzia i standardy: wdrożenie formularza OZPS z krajowym systemem monitoringu, narzędzie STRATEGOR do planowania i ewaluacji lokalnych strategii, modele współpracy między OPS, CIS/KIS, JST, NGO i sektorem edukacji/zdrowia.

Wśród nieplanowanych efektów pozytywnych na uwagę zasługują:

- inspiracja do tworzenia Centrów Usług Społecznych,
- wyłonienie lokalnych liderów społecznych,
- lepsza współpraca między OPS, szkołami, policją, NGO,
- wzrost zaufania mieszkańców do instytucji.

Nieplanowane efekty negatywne to głównie: trudności w małych OPS z utrzymaniem oddzielenia pracy socjalnej od pracy administracyjnej, początkowa dezorientacja klientów przy nowej strukturze organizacyjnej,

Bariery realizacyjne

Bariery realizacyjne z jakimi mierzyli się beneficjenci to głównie:



- Pandemia COVID-19 – ograniczenia w szkoleniach i kontaktach.
- Wojna w Ukrainie – dodatkowe obciążenia dla OPS i JST.
- Problemy organizacyjne – trudności w rekrutacji uczestników szkoleń, brak kadry do prowadzenia specjalistycznych zajęć.
- Niedobory kadrowe w najmniejszych OPS – ograniczona trwałość efektów.

Komplementarność projektów w ramach Działania 2.5

Wsparcie w Działaniu 2.5 było komplementarne względem licznych projektów i działań Polityki Spójności 2014-2020. Wsparcia krajowe w PO WER (wypracowanie rozwiązań systemowych oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników pomocy i integracji społecznej) było uzupełnione przez działania regionalne (skierowane do indywidualnych osób – odbiorców wsparcia wpływającego na ich aktywizację społeczno-zawodową). Wszyscy beneficjenci projektów, w ramach których wprowadzane były zmiany w strukturze instytucji pomocy społecznej realizowali po 2019 roku projekty aktywnej integracji finansowane ze środków regionalnych.



Ocena wypracowanych modeli i narzędzi

Zmiany organizacyjne w OPS

Bilans realizacji projektów typu , które polegały na wprowadzeniu zmian w strukturze organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej (OPS), polegających na oddzieleniu procedury administracyjnej od pracy socjalnej jest zdecydowanie pozytywny. Wsparcie umożliwiło poprawę jakości obsługi klientów i wzmocnienie potencjału instytucjonalnego OPS, a dodatkowe komponenty: szkolenia i doposażenie, utrwaliły wprowadzone zmiany. Projekty wspierały nie tylko klientów OPS, lecz także samych pracowników instytucji, co stanowiło uzupełnienie innych działań polityki spójności. Bez środków z Działania 2.5 PO WER większość OPS miałyby ograniczone możliwości skorzystania z podobnego wsparcia. Na przyszłość jednak kluczowe pozostaje zapewnienie stabilnych zasobów kadrowych i finansowych instytucji pomocy społecznej oraz ciągłe przygotowywanie ich pracowników do reagowania na zmieniające się potrzeby i wyzwania społeczne.



Model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego



Rozwiązania wypracowane w projekcie „Nowy model współpracy instytucji zatrudnienia socjalnego” miały na celu rozwój usług socjalnych, w tym środowiskowych realizowanych przez PES, łącząc aktywizację zawodową z budowaniem spójnego systemu usług. Respondenci badania oceniali model przez pryzmat skuteczności, użyteczności i trwałości, akcentując poprawę koordynacji i możliwość uruchamiania i rozszerzania zakresu usług środowiskowych i ich profesjonalizację. Jednocześnie zidentyfikowano bariery wdrożeniowe (m.in. zróżnicowany potencjał lokalnych partnerów). Komponent szkoleniowy został oceniony korzystnie – uczestnicy deklarowali wzrost kompetencji przydatnych w pracy, co sprzyjało praktycznemu wdrażaniu modelu w gminach, w których był on testowany. Wskazywano także na specyficzne mocne i słabe strony modelu (np. korzyści organizacyjne vs. obciążenia koordynacyjne). Sumarycznie, model okazał się użytecznym narzędziem porządkowania współpracy CIS/KIS, OPS/JST i podmiotów sektora publicznego, choć jego efektywność zależy od lokalnej zdolności do kooperacji i utrzymania partnerstw.

Narzędzie agregowania, analizowania i monitorowania na poziomie krajowym danych pochodzących z oceny zasobów pomocy społecznej przeprowadzanej na poziomie JST

Narzędzie opracowane przez MRPiPS i IPISS zmodernizowało formularz OZPS i wprowadziło mechanizmy krajowej agregacji, analizy i monitoringu danych, ściśle wiążąc sprawozdawczość JST z Centralnym Systemem Informatycznym oraz wymogami ustawy o pomocy społecznej (art. 16a dotyczących corocznego sporządzania Oceny Zasobów Pomocy Społecznej). Projekt realizowano etapowo: począwszy od identyfikacji potrzeb, przez zaprojektowanie modeli/wskaźników i pulpitów narzędzia informatycznego, aż po budowę i wdrożenie systemu i szkolenia dla administracji rządowej i samorządowej wraz z przygotowaniem „samouczka” na potrzeby użytkownika narzędzia. Użytkownicy wykorzystywali narzędzie m.in. do planowania, monitoringu i raportowania, a elastyczne funkcjonalności umożliwiały szersze analizy w obszarze włączenia społecznego. Oceny użyteczności i wsparcia szkoleniowego były pozytywne, choć zgłaszano także pewne ograniczenia funkcjonalne. W ujęciu strategicznym narzędzie wzmocniło kulturę decyzji opartych na dowodach.



Model współpracy międzysektorowej



Opracowano trzy modele kooperacji między instytucjami pomocy społecznej (OPS, PCPR) a podmiotami innych sektorów: edukacji, zdrowia, sądownictwa, policji i NGO, osobno dla gmin: wiejskich, miejsko-wiejskich, miejskich (powyżej 20 tys. mieszkańców). Ich celem było: skuteczniejsze wsparcie osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem, poprawa dostępności usług, zwiększenie efektywności i spójności działań, uniknięcie dublowania wsparcia, rozwój lokalnych partnerstw i wykorzystanie zasobów społeczności.

Badanie pokazało, że modele oferują wysoki potencjał korzyści, ale ich wdrażanie jest ograniczone (Tylko 7% instytucji zadeklarowało udział we wdrażaniu modelu). Główne bariery to brak motywacji i jasnych korzyści dla partnerów, różnice prawne i organizacyjne między

instytucjami, potrzeba dostosowania modeli do lokalnych warunków oraz niedobory kadr i kompetencji w zakresie współpracy międzysektorowej.

Strategor

Celem projektu było opracowanie narzędzia wspierającego jednostki samorządu terytorialnego (JST) w programowaniu strategicznym w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.



Projekt był skierowany do jednostek samorządu terytorialnego, w tym jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, instytucji pomocy i integracji społecznej oraz innych podmiotów istotnych dla włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa. Bezpośrednimi odbiorcami wsparcia byli pracownicy JST, w tym pracownicy ośrodków pomocy społecznej oraz urzędów gminnych.

Narzędzie Strategor oferuje potencjalnym użytkownikom: bezpłatny dostęp do materiałów edukacyjnych i narzędzi wspomagających planowanie strategiczne, wzrost jakości lokalnych strategii społecznych — lepsze planowanie, monitorowanie, ewaluację, ułatwienie utrzymania standardu metodologicznego w strategiach społecznych i integracji społecznej, możliwość wymiany wiedzy i doświadczeń przez platformy, webinaria, kontakty doradcze.

Strategor to bardzo dobre, merytoryczne narzędzie o wysokiej potencjalnej użyteczności. Wdrażaniu narzędzia towarzyszyły wysoko oceniane, szeroko zakrojone szkolenia. Jednak jedynie niewielki odsetek instytucji deklaruje stosowanie tego narzędzia. Pomimo tego, że ze stosowania narzędzia STRATEGOR zostało przeszkolonych ponad 2000 gmin, to tylko 32% wykorzystało to narzędzie w praktyce, a nieco ponad 1/3 z nich wykorzystuje to narzędzie nadal. Głównym powodem niestosowania narzędzia jest fakt, że wykonanie strategii zlecane jest zewnętrznej firmie – niemal połowa instytucji, które nie użyły narzędzia używa tego uzasadnienia. Pozostali wskazują na przyzwyczajenie, własne sposoby pracy, brak czasu, a także fakt, że Strategor zakłada zapoznanie się z dużą ilością materiałów.

Ocena działań edukacyjnych



Badanie pokazało, że w wyniku wsparcia zrealizowanego w ramach projektów Działania 2.5 zwiększyły się kompetencje i kwalifikacje zdecydowanej większości pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej oraz pracowników socjalnych zatrudnionych poza systemem pomocy i integracji społecznej. Trafność szkoleń należy ocenić jako bardzo wysoką - zakres szkolenia był odpowiedzią na problemy, z jakimi uczestnicy mają do czynienia w codziennej pracy. Za wysoką należy uznać użyteczność szkoleń – ¾ uczestników szkoleń zadeklarowało, iż w codziennej pracy wykorzystują wiedzę i umiejętności zdobyte w ich trakcie, a nieco ponad połowa badanych zauważyła, iż po odbytych szkoleniu osiągają lepsze rezultaty w pracy. Zmiana pozycji zawodowej w wyniku szkolenia była relatywnie rzadkim rezultatem, jeżeli szkolenia miały skutki dla pozycji zawodowej, były to częściej rezultaty miękkie – docenienie przez współpracowników i przełożonych oraz większe możliwości awansu zawodowego.

Statystyczna weryfikacja efektów interwencji



Brak jest dowodów statystycznych, że wsparcie realizowane w ramach Działania 2.5 miało istotny statystycznie wpływ na ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego w Polsce. Wynika to z bardzo ograniczonej wartości projektów realizowanych z Działania 2.5, które w sumie stanowiły bardzo niewielki udział w ogólnych wydatkach budżetu państwa na pomoc społeczną w latach 2015-2023. O ile są badania potwierdzające wpływ wydatków budżetowych ponoszonych na pomoc społeczną na zmniejszanie ubóstwa w Polsce, to ze względu na niewielki udział projektów z Działania 2.5 w tych wydatkach, brak dowodów statystycznych na jego istotny wpływ na to zjawisko.

W przypadku wypracowanych modeli i narzędzi tylko w przypadku zmian organizacyjnych można potwierdzić dodatni i istotny statystycznie efekt netto realizowanych w ramach Działania 2.5 projektów. Dodatni efekt netto zmian organizacyjnych wynosi 1.23 pp, (5.99-4.76), co oznacza, że w gminach które wprowadziły zmiany organizacyjne poprawa jakości pomocy społecznej jest o 1.23 pp. większa niż wśród gmin, które nie wprowadzały takich zmian.

W pozostałych przypadkach efekt netto jest nieistotny statystycznie, co oznacza, że realizowane projekty nie miały istotnego wpływu na zmiany w mierniku jakości społecznej.

Realizacja celów interwencji



Jeżeli chodzi o realizację celów interwencji, to w ramach Działania 2.5 osiągnięto prawie wszystkie zakładane wartości wskaźników kluczowych (niekiedy udało się nawet wyraźnie przekroczyć zakładane wartości) i olbrzymią większość wskaźników specyficznych dla poszczególnych projektów. Ewentualne niewielkie problemy z osiągnięciem założonych wartości wskaźników dotyczyły przede wszystkim liczby organizowanych szkoleń i ich uczestników; były one przede wszystkim spowodowane ograniczeniami, związanymi z pandemią.

Logika interwencji

Ewaluacja potwierdza, że zakładany ciąg przyczynowo-skutkowy wsparcia funkcjonował prawidłowo. Inwestycje w podnoszenie kompetencji kadr i standardy organizacyjne przełożyły się na lepszą organizację pracy OPS, a to prowadziło do wyższej jakości obsługi klientów. Ustalone w ewaluacji wnioski oparto na połączeniu różnych źródeł badawczych: wywiadów i ankiet z pracownikami oraz kierownictwem, przeglądu dokumentów i wyników badań statystycznych i ekonometrycznych. Uczestnicy interwencji Działania 2.5 PO WER wskazywali na realne, „niemarketingowe” korzyści: bardziej uporządkowane procedury, jaśniejsze role w zespole, większą pewność w działaniu, lepszą współpracę lokalną (z JST, CIS/KIS, NGO). Zauważalne były również zmiany w kulturze pracy: większe nastawienie na uczenie się, dzielenie dobrymi praktykami oraz wykorzystywanie narzędzi planistyczno-monitoringowych. Jednocześnie efekty nie rozkładały się równomiernie. W najmniejszych ośrodkach ograniczona liczba osób i rotacja kadr utrudniały utrwalenie zmian, a zróżnicowany poziom gotowości organizacyjnej wpływał na tempo wdrażania i trwałość interwencji. Część działań miała charakter krótkookresowy, co wymaga kontynuacji wsparcia, aby zapobiec utracie wypracowanych usprawnień. Ogólnie, logika interwencji okazała się trafna i znalazła odzwierciedlenie w praktyce.

Wzmocnienie kompetencji kadr i funkcjonalności struktur prowadzi do lepszych usług – choć skala rezultatów zależy od lokalnej zdolności wdrożeniowej i utrzymania trwałości wsparcia.

Wnioski i rekomendacje



Działanie 2.5 PO WER realnie przyczyniło się do poprawy jakości pomocy społecznej w Polsce. Projekty umożliwiły profesjonalizację kadr, rozwój nowych narzędzi i lepszą obsługę klientów OPS. Choć istnieją bariery i nierówności wdrożeniowe, całościowy bilans interwencji jest wyraźnie pozytywny, a wypracowane rozwiązania warto utrzymać i rozwijać w programie FERS. Na podstawie wyników badania wystosowano

następujące rekomendacje:

- Należy utrzymać i rozszerzać działania szkoleniowe oraz doradcze dla kadr pomocy społecznej. Kluczowe jest zapewnienie ciągłości szkoleń i ich aktualizowanie względem pojawiających się nowych potrzeb oraz wyzwań.
- W przyszłości wszelkie zmiany organizacyjne w OPS powinny być projektowane w taki sposób, aby uwzględniać specyfiką pracy w małych i większych ośrodkach.
- Upowszechnienie / dostępność wypracowanych modeli / narzędzi / rozwiązań poprzez dobrze zorganizowane repozytorium wiedzy – stworzenie platformy informacyjnej, na której w sposób uporządkowany dostępne byłyby opisy wypracowanych produktów.
- Celowe byłoby podjęcie działań (w ramach FERS i/lub programów regionalnych), zmierzających do zwiększenia liczby certyfikowanych supervisorów pracy socjalnej.
- Propozycje dotyczące tworzenia uniwersalnych modeli / narzędzi (uwzględnione we wnioskach o wsparcie) powinny obejmować (obligatoryjnie) etap ewaluacji zastosowania wypracowanych narzędzi.
- Wskazane jest dokonanie przeglądu Narzędzie agregowania, analizowania i monitorowania na poziomie krajowym danych pochodzących z oceny zasobów pomocy społecznej przeprowadzanej na poziomie JST oraz (na podstawie wniosków z przeglądu) zdecydowanie o ewentualnych ulepszeniach / modyfikacjach narzędzia.