



Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój



**Rzeczpospolita
Polska**

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny



Nowy sposób sporządzania OZPS w celu planowania lokalnej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu

Projekt pod nazwą „Narzędzie agregowania i monitorowania danych
w obszarze włączenia społecznego”

Warszawa, marzec 2018



Ministerstwo Rodziny,
Pracy i Polityki Społecznej

IPiSS
INSTYTUT PRACY I SPRAW SOCJALNYCH



SPIS TREŚCI

Spis treści.....	2
I. Wstęp.....	3
II. Analiza obecnego narzędzia oceny zasobów pomocy społecznej	5
1. Struktura, funkcjonalność i sposób zasilania danymi obecnego narzędzia OZPS.....	5
2. Wyniki przeglądu formularzy OZPS na poziomie gminy i powiatu oraz z konsultacji regionalnych.....	10
3. Mocne i słabe strony obecnego narzędzia OZPS.....	12
III. Nowy sposób sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej.....	14
1. Założenia do nowej oceny zasobów pomocy społecznej.....	14
2. Nowy sposób sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej	17
3. Proponowany zakres zmian w poszczególnych obszarach narzędzia OZPS wspomagającego przygotowanie oceny zasobów pomocy społecznej.....	21
4. Propozycje zmian w zakresie wskaźników oceny zasobów pomocy społecznej	27
IV. Podsumowanie	29
V. Tabele.....	31
VI. Przykładowa karta powiatu	37
VII. Wykaz zastosowanych skrótów	38
VIII. Spis rysunków i tabel.....	39
1. Wykaz wykresów i schematów	39
2. Wykaz tabel.....	39

I. WSTĘP

Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 81, poz. 440 z 2011 roku) wprowadziła do ustawy o pomocy społecznej nowe zadanie dla wszystkich samorządów w Polsce – tj. przygotowanie oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zgodnie z art. 16a znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej gminy, powiaty i samorządy województwa mają obowiązek przygotować ocenę zasobów pomocy społecznej. Sporządzoną Ocenę organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego muszą przedstawić do dnia 30 kwietnia odpowiednio radom gmin, radom powiatów, a do dnia 30 czerwca sejmikom województw właściwych jednostek samorządu terytorialnego.

Na podstawie zapisów ustawy pojęcie zasobów obejmuje w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. Ocena dotyczy osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, rodzajów ich problemów oraz ich rozkładu ilościowego. Ocena wraz z rekomendacjami może być podstawą do planowania przez samorządy budżetu na zadania szeroko rozumianej pomocy społecznej na rok następny. Uchwalone zmiany wprowadziły do systemu pomocy społecznej nowy mechanizm gromadzenia danych o pomocy społecznej, zastępując sporządzany od 2004 r. przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej bilans potrzeb pomocy społecznej.

Potrzeba zmian ustawowych wynikała z wielu przyczyn. Najważniejsze z nich to: po pierwsze bilans potrzeb był opracowywany przez OPS i PCPR w zróżnicowanej formie (np. tabela z danymi, raport opisowy, sprawozdanie), a po drugie część samorządów lokalnych traktowały bilans potrzeb jako materiał stanowiący prognozę, zaś inne jako materiał sprawozdawczy, a na poziomie regionu funkcjonowała dowolność prezentacji danych.

W ślad za zmianami ustawowymi rozpoczęły się prace nad stworzeniem narzędzia wspomagającego proces przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej. Ich efektem było przygotowanie przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych na zlecenie Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich¹ w ramach projektu systemowego EFS 1.16 „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji” formularza oceny - narzędzia do jej sporządzania w gminie i powiecie. Opracowane przez IRSS formularze gminne i powiatowe były wynikiem przeprowadzonej analizy możliwości efektywnego wdrożenia tego narzędzia z maksymalnym wykorzystaniem istniejącej infrastruktury i zasobów informatycznych w obszarze pomocy społecznej w Polsce.

Analiza wykazała, że najbardziej pasującym do tego modelu jest system informatyczny Statystycznej Aplikacji Centralnej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (SAC).

Formularz oceny ujedynolicił proces gromadzenia niezbędnych informacji,

¹ Instytucja powołana przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej funkcjonująca w latach 2007-2016. Głównym jej zadaniem było. monitorowanie, rozliczanie i kontrola projektów realizowanych przez beneficjentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

umożliwiających planowanie oraz analizę stopnia realizacji zadań z zakresu aktywnej integracji a także możliwość porównywania danych pomiędzy poszczególnymi regionami kraju. Zapewnił w zintegrowany sposób prezentację danych oraz możliwość formułowania rekomendacji dla rad gmin i powiatów w obszarze szeroko pojmowanej polityki społecznej. Stał się on zbiorem informacji na temat uwarunkowań społecznych, demograficznych i instytucjonalnych na szczeblu lokalnym oraz regionalnym, pozwalającym podejmować decyzje odnośnie kierunków interwencji, jakie w ramach lokalnych polityk społecznych powinny być podejmowane.

Funkcjonujące od sześciu lat narzędzie ulegało różnorodnym zmianom i modyfikacjom. Ostatnia duża korekta narzędzia nastąpiła w 2014 roku. Wiele tabel w formularzu oceny zostało zmienionych zarówno pod względem zawartości merytorycznej, jak i funkcjonalnej, ułatwiając użytkownikom wypełnianie sprawozdania. Znaczącą zmianą było przygotowanie jednego formularza oceny dla gmin, powiatów (ziemskich) oraz miast na prawach powiatu. Spełniono w ten sposób postulat większości jednostek organizacyjnych opowiadających się za stworzeniem jednolitego formularza tabelarycznego. Przebudowano również platformę informatyczną znaną od tego momentu jako Centralna Aplikacja Statystyczna.

Jednakże pomimo zastosowanych modyfikacji, stwierdzono, że gminy i powiaty nie wykorzystują pełnej funkcjonalności narzędzia. Traktują je raczej jako portal sprawozdawczy, nie wykorzystując wprowadzonych danych do planowania działań długofalowych mających odzwierciedlenie w lokalnych dokumentach strategicznych (strategie rozwiązywania problemów społecznych) i programach wykonawczych. Poza tym obecnie stosowany schemat sprawozdawczy w ramach oceny zasobów pomocy społecznej kończy raportem się na poziomie regionalnym. Co prawda jednostki samorządu województwa przekazują zatwierdzone dane na poziom Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, gdzie są one przechowywane w systemie CAS, jednak nie są one agregowane w jeden spójny raport krajowy. Dlatego niezbędne stało się przebudowanie istniejącego narzędzia i uzupełnienie go o nowe elementy ułatwiające dotychczasowym użytkownikom na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym gromadzenie i agregowanie danych oraz stworzenie jednolitego systemu raportowania. Wdrożenie nowego rozwiązania ma umożliwić skuteczniejsze planowanie działań i wykorzystywanie środków finansowych przeznaczonych na realizację polityki społecznej na wszystkich szczeblach.

W styczniu 2018 roku celem stworzenia nowego narzędzia został uruchomiony przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w partnerstwie z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych projekt pod nazwą „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Niniejszy raport „Nowy sposób sporządzania OZPS w celu planowania lokalnej polityki przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu” jest przedstawieniem wstępnej koncepcji budowy narzędzia informatycznego do agregowania, analizowania i monitorowania danych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

II. ANALIZA OBECNEGO NARZĘDZIA OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Odpowiednie zrozumienie potrzeby wprowadzenia nowego kompleksowego systemu zbierania i agregowania danych pomocy społecznej wymaga analizy funkcjonującego dotychczas narzędzia OZPS wspomagającego przeprowadzanie badania oceny zasobów pomocy społecznej od 2012 roku. Dlatego też prezentujemy poniżej:

- strukturę i funkcjonalność obecnego narzędzia OZPS,
- wyniki przeglądu formularzy OZPS na poziomie gminy i powiatu oraz z konsultacji regionalnych,
- mocne i słabe strony obecnego narzędzia OZPS (określone podczas konsultacji z ROPS, które odbyły się w dn. 7-8 marca 2018 roku w Warszawie).

1. STRUKTURA, FUNKCJONALNOŚĆ I SPOSÓB ZASILANIA DANymi OBECNEGO NARZĘDZIA OZPS

Narzędzie badawcze w postaci formularza OZPS, wprowadzone od 2014 r. do systemu Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS), składa się z następujących elementów konstrukcyjnych:

- Strona tytułowa – na której umieszcza się podstawowe informacje, takie jak: tytuł dokumentu, rok oceny, autorów dokumentu godło gminy/powiatu/jednostki organizacyjnej pomocy społecznej
- Spis treści - tworzony na podstawie rozdziałów, służący do poruszania się po dokumencie,
- Rozdziały – odpowiadające poszczególnym merytorycznym częściom dokumentu.
- Tabele – zbiory danych niezbędne do właściwego przeprowadzenia oceny.
- Sekcje opisowe – to części formularza służące skomentowaniu zawartości tabel oraz wprowadzania dodatkowych informacji dotyczących merytoryki danego rozdziału.
- Wskaźniki – to część formularza zawierające informacje pozwalające prowadzić analizy porównawcze.
- Wnioski końcowe – pole opisowe służące do sformułowania podsumowania, a także wniosków i rekomendacji dla Rady Gminy/Powiatu.

Poszczególne Rozdziały składają się z tablic zawierających pola do wprowadzania danych w następujących zakresach:

- **Rozdział 1 „Wprowadzenie”** – pole opisowe umożliwiające umieszczenie informacji zawierających opis usytuowania gminy/powiatu, uwarunkowania prawne przeprowadzania oceny zasobów, podsumowania zawartości formularza.

- **Rozdział 2 – „Dane o sytuacji demograficznej i społecznej”** – część formularza, w której zbierane są informacje dotyczące struktury demograficznej ludności na danym terenie (gmina, powiat), informacje o sytuacji na rynku pracy, informacje o infrastrukturze społecznej (mieszkania komunalne, socjalne, żłobki, przedszkola, kluby i świetlice dla dzieci, hospicja, ośrodki dla cudzoziemców).

Rysunek 1. Schemat formularza OZPS



Źródło: opracowanie własne

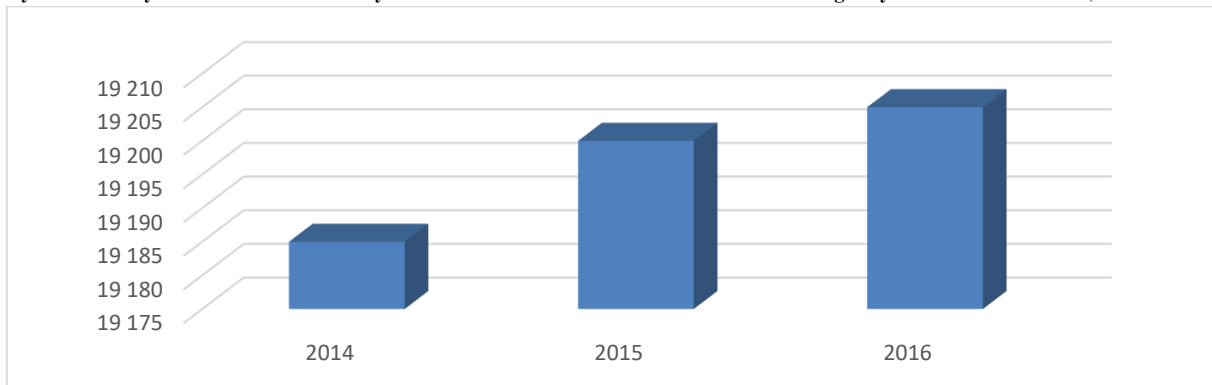
- **Rozdział 3 „Dane o korzystających z pomocy i wsparcia”** - podzielony na trzy części: w pierwszej części wprowadzane są dane odzwierciedlające liczbę osób i rodzin korzystających z pomocy, powodu ubiegania się o pomoc, jak również rodzaje i wielkość udzielonego wsparcia: w tym usługi opiekuńcze, praca socjalna poradnictwo specjalistyczne, kontrakty i projekty socjalne. Druga część Rozdziału to dane dotyczące zadań gminy realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej (OPS), miejskie ośrodki pomocy społecznej (MOPS), miejskie ośrodki pomocy rodzinie (MOPR) w tym: świadczenia pieniężne (zasiłki), świadczenia niepieniężne (rzeczowe), informacje o indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności i zatrudnienia socjalnego, informacje o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (poziom gminy). Trzecia część Rozdziału to zadania powiatu realizowane przez powiatowe centra pomocy rodzinie (PCPR), MOPR, w tym: indywidualne programy pomocy na poziomie powiatu (cudzoziemcy, dla sprawców przemocy, CIS), informacje o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej (poziom powiatu), informacje o usamodzielnieniach, informacje o rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych.

- **Rozdział 4 „Inne rodzaje pomocy i wsparcia”** – to dane informujące o zasiłkach, świadczeniach, dodatkach, stypendiach otrzymywanych w ramach systemu pomocy społecznej.
- **Rozdział 5 „Zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia”** – w tej tabeli gromadzony jest zasób danych o funkcjonujących na terenie gminy/powiatu instytucjach, świadczących szeroko rozumianą pomoc i wsparcie (w zakresie ich liczby, liczby miejsc w tych placówkach, ilości osób z nich korzystających, kadry tych placówek, kosztów ich utrzymania) w tym o: środowiskowych domach samopomocy (ŚDS), dziennych domach pomocy (DDP), noclegowniach, schroniskach, ogrzewalniach, klubach samopomocy, domach pomocy społecznej (DPS), mieszkaniach chronionych, ośrodkach interwencji kryzysowej (OIK), jednostkach specjalistycznego poradnictwa, placówkach wsparcia dziennego, placówkach opiekuńczo-wychowawczych, centrach integracji społecznej (CIS), klubach integracji społecznej (KIS), warsztatach terapii zajęciowej (WTZ), zakładach aktywności zawodowej (ZAZ).
- **Rozdział 6 „Kadra jednostki organizacyjnej pomocy społecznej”** - informacje zawarte w tym rozdziale dotyczą informacji o zasobach kadrowych jednostek w tym m.in.: zatrudnienia pomocniczego w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej oraz zespołów pracy socjalnej i integracji społecznej w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej. Oprócz liczby zatrudnionych są tu wprowadzane dane o poziomie wykształcenia i specjalizacji zawodowej kadry pomocy społecznej.
- **Rozdział 7 „Środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego”** – zawiera dane o wszystkich poniesionych wydatkach przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej związane z wykonywaniem zadań własnych i zleconych w obszarze udzielanej pomocy i wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, form wsparcia, programów i projektów według klasyfikacji budżetowej. Wielkości wydatków dotyczą wykonania budżetu jednostki za dany rok, muszą być zgodne ze sprawozdaniami finansowymi jednostek (Rb-28).
- **Rozdział 8 „Aktywność projektowo-konkursowa jednostki organizacyjnej pomocy społecznej”** – w tym rozdziale gromadzone są dane dotyczące realizowanych przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej projektów współfinansowanych ze środków EFS, programów osłonowych, lub konkursach ogłaszanych przez MRPiPS.
- **Rozdział 9 „Współpraca z organizacjami pozarządowymi – zadania zlecone w obszarze pomocy i wsparcia”** – gromadzi dane dotyczące liczby organizacji pozarządowych z którymi współpracują OPS/PCPR w trybie działalności pożytku publicznego lub zamówień publicznych oraz o usługach społecznych zleconych do realizacji organizacjom trzeciego sektora.

- **Rozdział 10 „Wskaźniki oceny zasobów pomocy społecznej”** - to zbiór wskaźników zbudowanych na bazie danych zawartych w poszczególnych tabelach merytorycznych dotyczące: kadry pracowników socjalnych, kosztów pomocy społecznej, osób i rodzin korzystających z pomocy i wsparcia, powodów przyznawania pomocy, pomocy w formie świadczeń, pomocy w formie usług, pomocy instytucjonalnej, odmowy pomocy i wsparcia, budżetu polityki społecznej.
- **Rozdział 11 „Wnioski końcowe”** – pole opisowe umożliwiające jednostkom formułowanie wniosków i rekomendacji dla Rad Gmin/Powiatów.

Formularz OZPS poza mechanizmem pozwalającym jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej sporządzać własne komentarze oraz dokumentować je w sekcjach opisowych posiada wiele innych cech funkcjonalnych. Pierwszą z nich jest **mechanizm reguł walidacyjnych**. Pozwala on zweryfikować poprawność danych np. czy suma wprowadzonych danych zgadza się z wartościami składowymi. Drugim elementem ułatwiającym użytkownikom wypełnianie formularza jest **mechanizm zasilania komórek danymi**. To niezwykle ważny mechanizm systemu, pozwalający na zasilanie części danych uzupełnianych w formularzu OZPS, danymi gromadzonymi w ramach swojej podstawowej działalności (np. sprawozdania resortowe, sprawozdania jednorazowe, zbiory centralne). Ten mechanizm bardzo ułatwił użytkownikom prace z formularzem OZPS, bowiem po uruchomieniu formularza do pracy, komórki tabelaryczne są już zasilone w część danych. Kolejnym ułatwieniem jest **mechanizm podglądu zasileń komórek formularza**. Pozwala osobom przygotowującym formularz OZPS w każdym momencie pracy (w trakcie wypełniania formularza) skorzystać z możliwości sprawdzenia źródła zasilenia komórki. Sposób postępowania nie jest skomplikowany, bowiem wystarczy użyć ikonę „i”, będącą elementem technicznym komórki edytowalnej. Innym użytkowym mechanizmem zastosowanym w narzędziu OZPS są **Objaśnienia**. W każdym momencie pracy nad formularzem dostępne są pełne objaśnienia do formularza, zawierające również wzór formularza z opisanymi źródłami zasileń każdej komórki formularza. Objaśnienia są również idealnym miejscem na rozstrzygnięcie wszystkich wątpliwości merytorycznych, które mogą pojawić się w trakcie wypełniania sprawozdania przez jednostki. Kolejnym ważnym i często niedocenianym elementem systemu CAS, jest **mechanizm wstawiania elementów graficznych do pól opisowych**. Zastosowano w nim informatyczne narzędzie umożliwiające przygotowywanie statystycznych ilustracji graficznych: wykresów, map czy dodatkowych tabel. Mechanizm umożliwia samodzielnie definiowanie tych elementów w poszczególnych formularzach poprzez określenie zakresu danych przez użytkownika i zaprezentowania ich w formie graficznej w tworzonym dokumencie w sekcjach opisowych.

Rysunek 2. Przykładowe zastosowanie wykresu w formularzu OZPS – liczba mieszkańców gminy Warka w latach 2014, 2015 i 2016.



Źródło: Ocena zasobów pomocy społecznej gminy Warka za 2016 rok. Stan na 31 grudnia 2016 r.

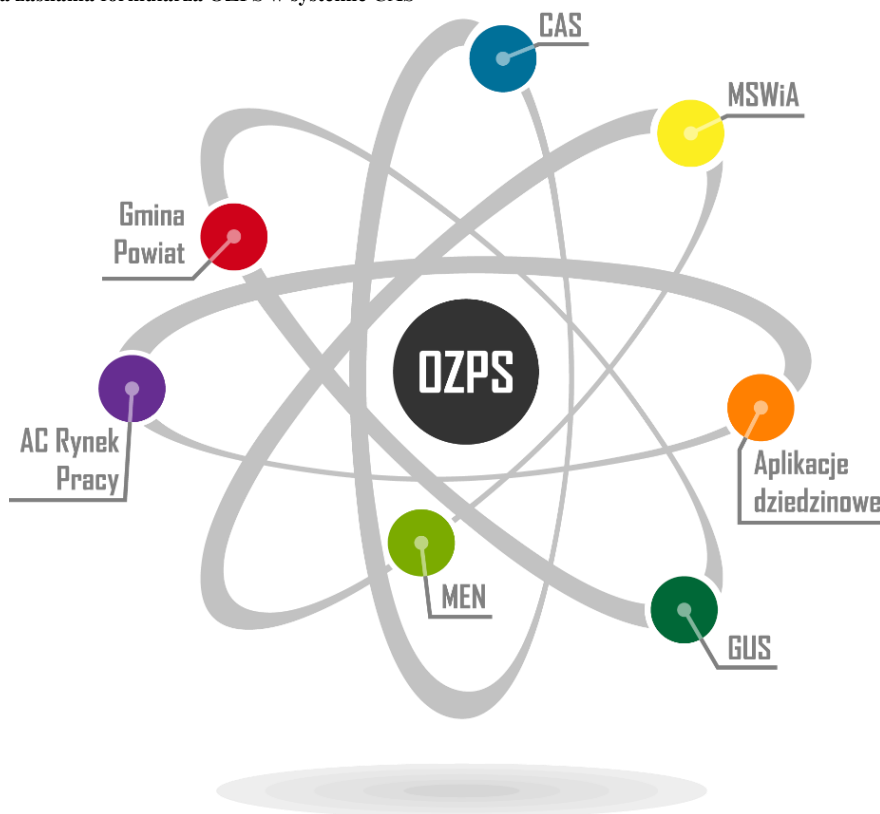
Zastosowanie tego rozwiązania powoduje, że wraz z informacjami zawartymi w sekcjach opisowych, z wykorzystaniem analizy wskaźników oraz wnioskami i rekomendacjami z formularz OZPS tworzy całościowy raport, który można przedstawić na Radzie Gminy/Powiatu. Taka forma prezentacji oceny pozwala zwrócić uwagę Radnym na kluczowe kwestie wynikające z analiz.

Od samego początku wprowadzenia ustawowego wykonywania zadania przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej proces jego obsługi został oparty na rozwiązaniach systemu informatycznego, najpierw SAC a obecnie CAS, który ulegał modyfikacjom o charakterze funkcjonalnym. Dostosowanie formularza do systemu informatycznego miało na celu zautomatyzowanie procesu wysyłania, wypełniania i odsyłania ankiet. Tak przygotowane ankiety miały na celu nie tylko przyspieszenie procesu zbierania danych, ale w szczególności ich wygenerowania, jako spójnych z danymi krajowymi w badanym obszarze. Poza tym dane we wszystkich województwach zbierane są w tych samych obszarach tematycznych i docelowo mogą być porównywane na szczeblu krajowym. Poza tym system informatyczny CAS jest dostępny we wszystkich jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej co ułatwia przeprowadzenie badania.

Obecnie system CAS jest jednym z największych systemów informatycznych w Polsce, który swoim zasięgiem obejmuje kilka tysięcy jednostek administracji terenowej i rządowej (OPS, PCPR, UW, ROPS, MRPiPS) oraz około dwóch tysięcy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej takich jak: domy pomocy społecznej, kluby integracji społecznej, centra integracji społecznej, ośrodki interwencji kryzysowej, punkty konsultacyjne. Podstawową funkcją oprogramowania jest wspieranie procesu zbierania sprawozdań w zakresie pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, opieki nad dzieckiem do trzech lat, karty dużej rodziny. W centralnej bazie danych gromadzone są informacje pochodzące ze: sprawozdań resortowych oraz oceny zasobów pomocy społecznej, sprawozdań rzeczowo-finansowych dot. świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego i opieki nad dzieckiem do lat 3, sprawozdań jednorazowych (przygotowywanych przez MRPiPS i UW), przesłanych danych jednostkowych tzw. zbiorów centralnych (ZBC) dotyczących pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego.



Rysunek 3. Źródła zasilania formularza OZPS w systemie CAS



Źródło: Opracowanie własne.

Obecny system informatyczny CAS dzięki swoim rozbudowanym zasobom zbierania danych jest doskonałym źródłem pozyskania informacji umożliwiających w części zasilenie komórek formularza OZPS. Przeprowadzając corocznie analizę przygotowywanych formularzy OZPS podjęto także współpracę z instytucjami, które w ramach swojej działalności gromadzą dane tożsame z tymi, jakie wymagane są do sporządzenia oceny zasobów pomocy społecznej. Do gromadzenia i analizy tych danych są wykorzystywane systemy informatyczne tych instytucji. Jednakże największym źródłem „zaciąganych” do formularza OZPS są informacje zgromadzone w systemach informatycznych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a więc przy pomocy systemu CAS. W tym systemie gromadzone są dane sprawozdawcze z każdego poziomu organizacyjnego działu zabezpieczenie społeczne (np. pomoc społeczna, świadczenia rodzinne).

2. WYNIKI PRZEGLĄDU FORMULARZY OZPS NA POZIOMIE GMINY I POWIATU ORAZ Z KONSULTACJI REGIONALNYCH

Jednym z zadań postawionym w ramach realizacji projektu była analiza sporządzania dotychczasowych formularzy OZPS przez jednostki gminne, powiatowe oraz regionalne. W ten sposób jego realizatorzy chcieli uzyskać opinię na temat obecnie funkcjonującego systemu zbierania danych OZPS w celu sformułowania koncepcji i założeń dotyczących zawartości merytorycznej nowego narzędzia OZPS.

Na podstawie analizy przeprowadzonych badań najistotniejsze wnioski końcowe to:



- jednostki organizacyjne pomocy społecznej w gminach i powiatach powszechnie korzystają z narzędzia OZPS w systemie CAS przy formułowaniu oceny zasobów pomocy społecznej zgodnie z art. 16a Ustawy o pomocy społecznej;
- Często wykorzystywaną formą prezentacji oceny zasobów pomocy społecznej dla władz lokalnych jest wydruk formularza OZPS z systemu CAS;
- największą przydatność spośród poszczególnych rozdziałów formularza OZPS w systemie CAS, gminy i powiaty wskazały na te opisujące bezpośrednie działania jednostek pomocy społecznej (OPS i PCPR) i niższą użyteczność rozdziałów odnoszących się do sytuacji zewnętrznej (demograficznej, aktywności organizacji trzeciego sektora);
- najmniej użyteczny w opinii korzystających z formularza OZPS w systemie CAS jest rozdział dotyczący wskaźników, co wynika z braku zrozumienia przez jednostki ich prezentacji w obecnej formie;
- wśród najczęstszych barier korzystania z narzędzia OZPS wskazywane są: nadmierna szczegółowość i obszerność formularza oraz braki kadrowe, szczególnie dokuczliwe przy sporządzaniu oceny pod presją wymogu ustawowego terminu jego przekazania;
- pomimo sporządzania przez gminy i powiaty oceny zasobów przy pomocy narzędzia w postaci formularza w systemie CAS, jednostki samorządu nie wykorzystują w całości jego potencjału (możliwości zastosowania elementów graficznych, analiz porównawczych w obrębie powiatu, województwa) traktując go przeważnie jako narzędzie sprawozdawcze;
- wnioski i rekomendacje w raportach gmin i powiatów są formułowane wyłącznie w odniesieniu do danej gminy i w krótkiej perspektywie czasowej, zazwyczaj jednego roku, nie odnoszą się do sytuacji społecznej w innych gminach czy na poziomie regionu, a także do dokumentów strategicznych i wykonawczych;
- województwa samorządowe przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w formie raportów regionalnych, wykorzystując inny sposób ich sporządzenia niż zaproponowany w formularzu oceny w systemie CAS;
- większość regionów wykorzystuje dane z gminnych i powiatowych ocen w przygotowaniu i monitorowaniu regionalnych strategii polityki społecznej;
- we wszystkich raportach wojewódzkich sformułowano wnioski i rekomendacje dla gmin i powiatów oraz na szczeblu regionu;
- większość regionów (14) zastosowało w swoich raportach elementy graficzne (wykresy, mapy, dodatkowe tabele) umożliwiające prowadzenie analiz porównawczych;
- w sześciu regionalnych raportach zostały umieszczone dodatkowe elementy prezentacji danych (np. karta gminy, powiatu, województwa, schematy pomiaru ubóstwa, informacje z przeprowadzonych badań), pomocne w kreowaniu regionalnej polityki społecznej. Przykładowa Karta gminy i powiatu została zaprezentowana w końcowej części dokumentu.



3. MOCNE I SŁABE STRONY OBECNEGO NARZĘDZIA OZPS

W założeniach projektu „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego” określono, że jednym z elementów prac prowadzących do powstania nowego narzędzia OZPS będzie prowadzenie w trakcie jego trwania konsultacji z ROPS. W czasie dwudniowych spotkań mają być omawiane i opiniowane z przedstawicielami regionów kwestie dotyczące realizacji poszczególnych etapów projektu. Pierwsze konsultacje odbyły się w dniach 7-8 marca 2018r. w Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” im. A. Bączkowskiego. W konsultacjach uczestniczyli przedstawiciele Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej z Katowic, Gdańska, Krakowa, Łodzi, Białegostoku, Poznania, Lublina, Szczecina, Rzeszowa, Opola, Kielc, Olsztyna, Torunia, Wrocławia i Warszawy, a także GUS, Biura Pomocy i Projektów Społecznych z Urzędu Miasta st. Warszawy, PCPR z Opoczna, MOPS Piaseczno, OPS Targówek, OPS Żoliborz, OPS Praga – Południe. Łącznie, w konsultacjach wzięło udział 42 osoby.

Tematem pierwszych konsultacji było omówienie kwestii dotyczących struktury obecnego formularza, zakresu danych gromadzonych przy jego pomocy, ich wykorzystania i zmian, które należy wprowadzić do nowego narzędzia OZPS. W wyniku dyskusji prowadzonej przez przedstawicieli regionów wypracowano analizę SWOT, słabych i mocnych stron obecnie używanego narzędzia OZPS, którą prezentujemy w tabeli w końcowej części dokumentu.

Pośród mocnych stron obecnego narzędzia OZPS uczestnicy warsztatów - przedstawiciele ROPS, OPS i PCPR wymienili w pierwszej kolejności unikalność danych, jakie są zbierane z różnych źródeł w ramach ujednoliconego formularza z terenu gmin i powiatów całego kraju, przy pomocy systemu informatycznego dostępnego we wszystkich jednostkach wyznaczonych do tego ustawowo.

Za kolejną pozytywną stronę obecnego rozwiązania określono możliwość wprowadzania do formularza danych jakościowych (wykorzystując pola opisowe). Innym ważnym pozytywem obecnego narzędzia OZPS, jest dostępność do obszernego zbioru danych na poziomie gminy, powiatu, województwa. Dzięki temu jednostki samorządu mogą wykorzystać zebrane informacje do tworzenia i monitorowania dokumentów strategicznych i wykonawczych. Również istotną mocną stroną narzędzia jest elastyczność formularza, który można w łatwy sposób dostosować do zachodzących zmian prawnych i ustawowych.

Do słabych stron regionalni użytkownicy narzędzia zaliczyli brak odpowiedniego umocowania prawnego formularza, przez co gminy i powiaty nie mają ustawowego obowiązku opracowywania oceny zasobów pomocy społecznej z wykorzystaniem narzędzia w systemie CAS. Jako kolejny słaby punkt narzędzia wymieniono brak jasnych interpretacji umieszczonych w Objaśnieniach co do niektórych części formularza, a w przypadku konieczności ich wyjaśnienia brak wsparcia w postaci instytucji, która mogła by te niejasności rozstrzygnąć. Następną słabą stroną określono jako problemy techniczne występujące w latach poprzednich². Tutaj można zaliczyć występowanie chwilowych przerw w komunikacji

² Największe problemy w komunikacji z systemem wystąpiły w 2016 roku, na co bez wątpienia wpływ miało wprowadzenie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci i zmiany w systemie CAS związane z wprowadzeniem raportowania przez jednostki o świadczeniu 500+.

z systemem, błędy w zacytowaniu się wartości w niektórych komórkach formularza, brak szybkiej reakcji ze strony firmy odpowiedzialnej za wsparcie techniczne. Innym problemem związanym z narzędziem OZPS jest niewykorzystywanie w pełni jego możliwości przez gminy i powiaty, a także fakt, że narzędzie nie jest używane do celów dla których zostało stworzone (planowanie budżetów). Również podniesiono kwestie związane z nieczytelnością, niejasnością i niewyraźnym prezentowaniem danych w OZPS oraz nieadekwatnością danych do potrzeb oceny – zdaniem uczestników konsultacji jednych danych jest za dużo, innych jest niewystarczająca ilość, co powoduje, że trudno jest zinterpretować określony problem społeczny. Jeszcze innego rodzaju problemem, z którym borykają się jednostki pomocy społecznej jest duża fluktuacja personelu jednostek zajmującego się przygotowaniem oceny zasobów oraz mała liczba szkoleń pozwalających doksztalać się początkującym w tym zakresie pracownikom. Dość istotną wadą narzędzia jest brak możliwości generowania danych z poszczególnych gmin dla służb powiatowych.

Na przestrzeni lat, pomimo występowania początkowych trudności można zaobserwować coraz większe zaangażowanie jednostek w przygotowywanie formularza OZPS, z roku na rok wzrasta liczba prawidłowo wypełnionych formularzy, coraz częściej jednostki decydują się również na pogłębienie analiz w ramach OZPS. Obok tabel zawierających zestawienia liczbowe, przygotowując część opisową. Może to świadczyć o fakcie, iż narzędzie stało się w świadomości gmin i powiatów jednym z podstawowych dokumentów diagnostycznych pomocy społecznej

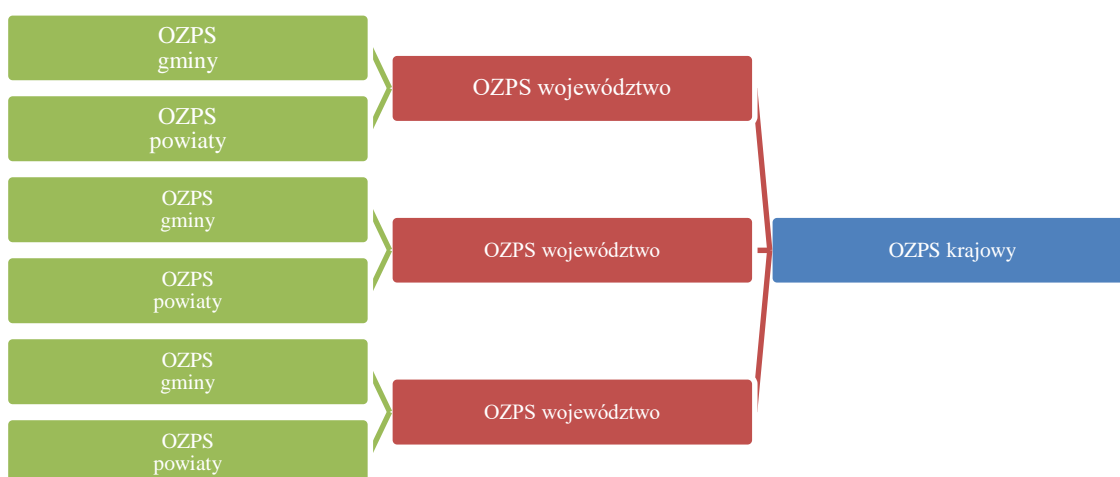


III. NOWY SPOSÓB SPORZĄDZANIA OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

1. ZAŁOŻENIA DO NOWEJ OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Według informacji zawartych we wniosku do projektu „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego” jego efektem ma być nie tylko stworzenie nowego narzędzia OZPS i nowej metodologii sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej ale także osiągnięcie celu szczegółowego PO WER czyli „Wzmocnienie procesów monitorowania i ewaluacji polityki na rzecz włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa.” Opracowane w ramach projektu nowe narzędzie OZPS ma stać się ważnym elementem całościowego systemu monitorowania obszaru pomocy społecznej umożliwiające planowanie polityki społecznej na szczeblu krajowym oraz planowania działań pomocowych na poziomie gminy, powiatu, województwa.

Rysunek 4. Nowy schemat tworzenia oceny zasobów pomocy społecznej



Źródło: opracowanie własne.

Podstawową zmianą w stosunku do obecnego funkcjonującego modelu OZPS będzie opracowanie danych na poziomie krajowym. Pozwoli to na przygotowywanie analiz i raportów umożliwiających prowadzenie polityki na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego na każdego poziomie zarządzania polityką społeczną. Zagregowane w tych opracowaniach dane będą dostępne dla wszystkich poziomów zarządzania i umożliwią analizę porównawczą lokalnych i regionalnych zasobów oraz określanie deficytów i stosownych rekomendacji do zmiany kierunków polityki krajowej regionalnej i prowadzonej na szczeblu lokalnym. Tak skonstruowane nowe narzędzie OZPS będzie umożliwiało:

- porównywanie zasobów w obszarze pomocy społecznej w ujęciu terytorialnym,
- formułowanie rekomendacji i zaleceń dla lokalnych i regionalnych strategii w zakresie

polityki na rzecz redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego uwzględniających specyfikę poszczególnych obszarów,

- mierzenie oddalenia gmin i powiatów od realizacji celów wytyczonych dla redukcji ubóstwa na poziomie krajowym, („Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju”, „Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego”, „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy Wymiar Aktywnej Integracji”),
- formułowanie rekomendacji i zaleceń przez regiony dla wyznaczania i modyfikowania kierunków działań prewencyjnych i interwencyjnych w ramach środków z Regionalnych Programów Operacyjnych,

Rysunek 5. Obszary wykorzystania nowego narzędzia OZPS



Źródło: opracowanie własne.

Formułowane na podstawie danych z nowego narzędzia OZPS rekomendacje i zalecenia mogą być przydatne dla jednostek samorządu podczas realizacji projektu pn.

„Dokonanie na poziomie krajowym przeglądu strategii rozwiązywania problemów społecznych i stworzenie narzędzia dla jednostek samorządu terytorialnego, które umożliwią poprawę jakości tych strategii (z uwzględnieniem danych z narzędzia monitorowania)”.

W celu szerokiego dostępu do zebranych danych, przygotowanych raportów oraz przeprowadzonych analiz, zebrane dane i sporządzone na ich podstawie materiały powinny zostać upublicznione na stronie internetowej MRPiPS oraz na stronie Rejestru Jednostek Pomocy Społecznej. Zapewni to możliwość powszechnego korzystania z zestawień danych, raportów i analiz wielu odbiorcom, potencjalnie zainteresowanym ich uzyskaniem (np. GUS, WUP, studenci, doktoranci, badacze społeczni).

Opracowane nowe narzędzie OZPS może zostać wykorzystane w polityce krajowej do analizowania, monitorowania, planowania działań na poziomie krajowym w obszarze pomocy i integracji społecznej w zakresie rozwiązywania 15 problemów społecznych wymienionych w ustawie o pomocy społecznej, ale także pojawiających się nowych obszarów zainteresowania pomocy społecznej. Szczególnie istotne wydaje się wykorzystanie agregowanych danych w kontekście polityki senioralnej oraz idei deinstytucjonalizacji procesu rozumianego jako ograniczenia usług świadczonych w formie instytucjonalnej na rzecz usług świadczonych w społeczności lokalnej. Posiadanie zbioru danych na temat występowania negatywnych zjawisk demograficznych, rodzaju, ilości i jakości świadczonych usług społecznych w poszczególnych regionach (od gminy do regionu) pozwoli na lepsze rozeznanie potrzeb i podjęcie odpowiednich działań na rzecz rozwoju wysokiej jakości usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym.

Raporty opisujące sytuację w obszarze włączenia społecznego w poszczególnych regionach i opracowane analizy problemów społecznych, które będą dostępne powszechnie mogą być wykorzystywane przez odpowiednie instytucje do dalszych prac w zakresie planowania działań. Należy pamiętać, że tylko działania komplementarne mogą przelożyć się na poprawę sytuacji osób i rodzin doświadczających negatywnych skutków występowania problemów społecznych. Narzędzia, z których obecnie korzysta minister ds. zabezpieczenia społecznego oraz narzędzie wypracowane w ramach projektu muszą utworzyć kompleksowy system monitorowania, pozwalający na szczeblu krajowym na efektywne planowanie i realizację działań z zakresu polityki społecznej oraz formułowanie rekomendacji dla samorządów wszystkich szczebli. Zapisy dotyczące wykorzystania danych zbieranych w ramach nowego narzędzia OZPS przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego przy planowaniu polityki społecznej na szczeblu krajowym, powinny znaleźć odzwierciedlenie w zapisach ustawowych i zostać wprowadzone do ustawy o pomocy społecznej.

Mając na uwadze założenia projektu oraz informacje pozyskane w ramach badań ankietowych przeprowadzonych w OPS i PCPR, analizy formularzy OZPS oraz warsztatów ROPS można wywnioskować, że optymalnym rozwiązaniem będzie budowa nowego narzędzia OZPS, wykorzystującego wszystkie mocne strony obecnego rozwiązania. Nowe narzędzie powinno spełniać następujące warunki:

- wykorzystać dotychczasową platformę informatyczną zbierania i gromadzenia danych jaką jest Centralna Aplikacja Statystyczna,
- umożliwić analizowanie danych na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym,

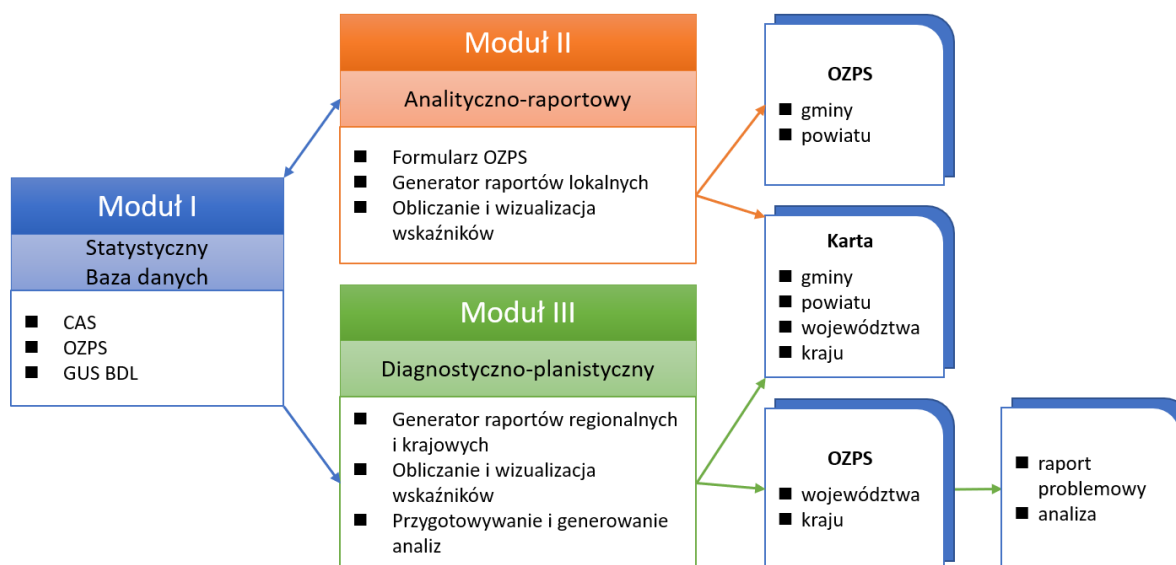
- stać się platformą diagnostyczną pozwalającą na podstawie zmodyfikowanych wskaźników na planowanie polityki społecznej w długofalowej perspektywie,
- pozwolić jednostkom na szczeblu lokalnym (gmina, powiat) przygotowanie „gotowego” raportu oceny zasobów pomocy społecznej w przystępny sposób,
- umożliwić wizualizację danych w postaci wykresów, map na podstawie wytypowanych wskaźników na poziomie gminy, powiatu i regionu.

Można zatem założyć że planowane narzędzie OZPS będzie zintegrowaną platformą informatyczną zbudowaną w sposób modułowy zawierającą wystandaryzowany formularz do zbieranych danych, moduł służący do agregowania i analizowania danych oraz moduł umożliwiający wizualizację zebranych informacji w formie raportu końcowego oceny zasobów pomocy społecznej. Zagregowane dane będą dostępne dla innych zainteresowanych podmiotów w układzie wg. gmin, powiatów i województw. Dane te będą służyły między innymi do formułowania rekomendacji i zaleceń dla regionalnych i lokalnych polityk.

2. NOWY SPOSÓB SPORZĄDZANIA OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Ażeby dopełnić nową metodologię przygotowywania oceny zasobów pomocy społecznej, należy zmodyfikować obecną platformę informatyczną, co jest jednym z celów prowadzonego projektu. Jak już wspomnieliśmy, najbardziej efektywnym rozwiązaniem z punktu widzenia użytkowego i finansowego jest przebudowa obecnie istniejącego rozwiązania informatycznego jakim jest Centralna Aplikacja Statystyczna. Po pierwsze to aplikacja docierająca dziś do ponad 10 000 jednostek organizacyjnych pomocy społecznej administracji terenowej i rządowej: ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, regionalnych ośrodków polityki społecznej, domów pomocy społecznej, centrów i klubów integracji społecznej, ośrodków interwencji kryzysowej, urzędów wojewódzkich, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Jest wielką bazą danych o polityce społecznej na szczeblu krajowym gromadząc dane z takich obszarów jak: pomoc społeczna, piecza zastępcza, świadczenia rodzinne, fundusz alimentacyjny, opieka nad dzieckiem i rodziną. CAS korzysta także z danych Aplikacji Centralnej Rynku Pracy oraz Banku Danych Lokalnych GUS. Zawiera również dane ze sprawozdań jednorazowych przesyłanych przez jednostki do Ministerstwa w zakresie określonych problemów społecznych.

Rysunek 6 Model zmodyfikowanej platformy informatycznej w CAS wspomagającej przeprowadzenie OZPS



Źródło: opracowanie własne.

Zmodyfikowana platforma informatyczna powinna uwzględniać postulowane przez jednostki zmiany. Przede wszystkim uprościć proces zbierania danych, zautomatyzować i umożliwić tworzenie raportów na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju oraz wystandaryzować zakres zbieranych danych. Przebudowane listy wskaźników umożliwią monitorowanie krajowych dokumentów strategicznych i wykonawczych w gminie, powiecie i województwie samorządowym oraz pozwolą jednostkom na formułowanie wniosków i rekomendacji na poziomie lokalnym. Nowy system będzie modułowy i będzie się składał z:

- **Modułu pierwszego (statystycznego)** stanowiącego bazę danych przechowującą dane statystyczne z całego okresu przeprowadzania oceny zasobów. Baza jest źródłem do wyliczania wskaźników, tworzenia raportów oraz kart w kolejnych modułach.
- **Modułu drugiego (analityczno-raportowego)** dedykowanego gminom i powiatom i spełniającego trzy funkcje. Po pierwsze moduł będzie zawierać narzędzie do gromadzenia danych w postaci formularza OZPS: zmodyfikowanego (część wierszy dodana, część usunięta), z widocznym tylko rokiem oceny. Po drugie będzie zawierać część analityczną posiadającą funkcję generowania wskaźników (wybranych z listy), które będą wizualizowane w postaci wykresu, mapy lub dodatkowej tabeli. Będzie istniała również możliwość przedstawienia wskaźnika w określonym przedziale czasowym (np. ostatnie trzy lata). Algorytmy wyliczania wskaźników powinny działać w tle bez widoczności dla użytkownika. Po trzecie będzie zawierać mechanizm umożliwiający wygenerowanie raportu oceny zasobów pomocy społecznej ze stroną tytułową, spisem treści, uzupełnionymi wprowadzeniem, wnioskami i rekomendacjami oraz częścią analityczną wygenerowaną i zwizualizowaną. Tak przygotowany dokument będzie swoistym „gotowcem”, który będzie można przedłożyć Radzie Gminy/Powiatu. Moduł będzie posiadał możliwość generowania analizy porównawczej dla gminy (dane własne oraz dane gmin z terenu powiatu) i dla powiatu (dane własne oraz powiaty w ramach województwa).

- **Modułu trzeciego (diagnostyczno-planistycznego)** przeznaczonego dla regionów i poziomu krajowego. Będzie umożliwiał wygenerowanie raportu oceny zawierającego części: opisową, wskaźnikową (wizualizacja przy pomocy wykresów, map), porównawczą w postaci kart województw i kraju. Umożliwi wybór z listy określonego kryterium przy tworzeniu wizualizacji okresu analizy, zróżnicowania przestrzennego (kraj, województwo, powiat, gmina), oraz wskaźników które chcemy analizować. Umożliwi również tworzenie dodatkowych analiz problemowych (np. „Analiza trendów demograficznych dla województwa świętokrzyskiego”), umożliwiając regionom generowania prognoz co do tendencji w zakresie występowania danego problemu społecznego i monitorowania strategii na poziomie regionalnym i krajowym.

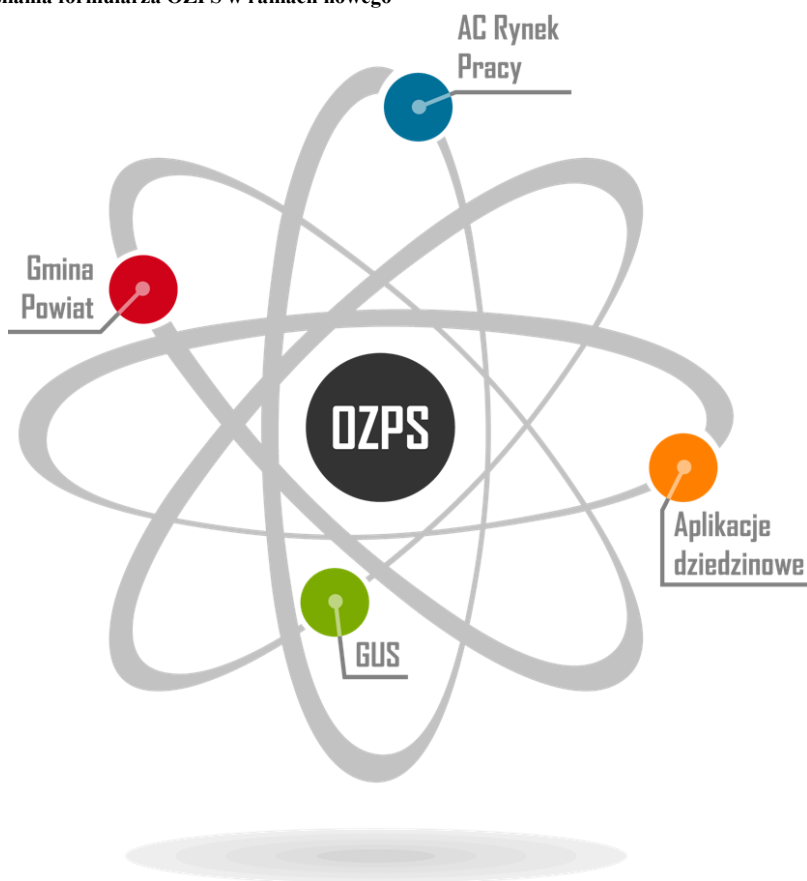
Z dotychczasowej analizy raportów przygotowywanych przez gminy, powiaty i województwa samorządowe oraz założeń projektowych co do nowego sposobu sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej możemy uznać, że nowy model jej opracowywania wyglądałby następująco:

Etap I – w marcu każdego roku MRPiPS przy współpracy z wybranym do tego celu partnerem informatycznym umieszcza w systemie CAS formularz oceny zasobów. Widoczny jest on w systemie CAS dla gmin (ośrodki pomocy społecznej) oraz powiatów (powiatowe centra pomocy rodzinie). Nowy formularz zawiera tylko jedną kolumnę rok oceny. Do formularza zaciągają się wszystkie dane dostępne w danym momencie na platformie CAS. Uzupełniane są informacje z:

- Banku Danych Lokalnych GUS
- Aplikacji Centralnej Rynku Pracy
- Aplikacji Dziedzinowych CAS



Rysunek 7 Źródła zasilania formularza OZPS w ramach nowego



Źródło: opracowanie własne.

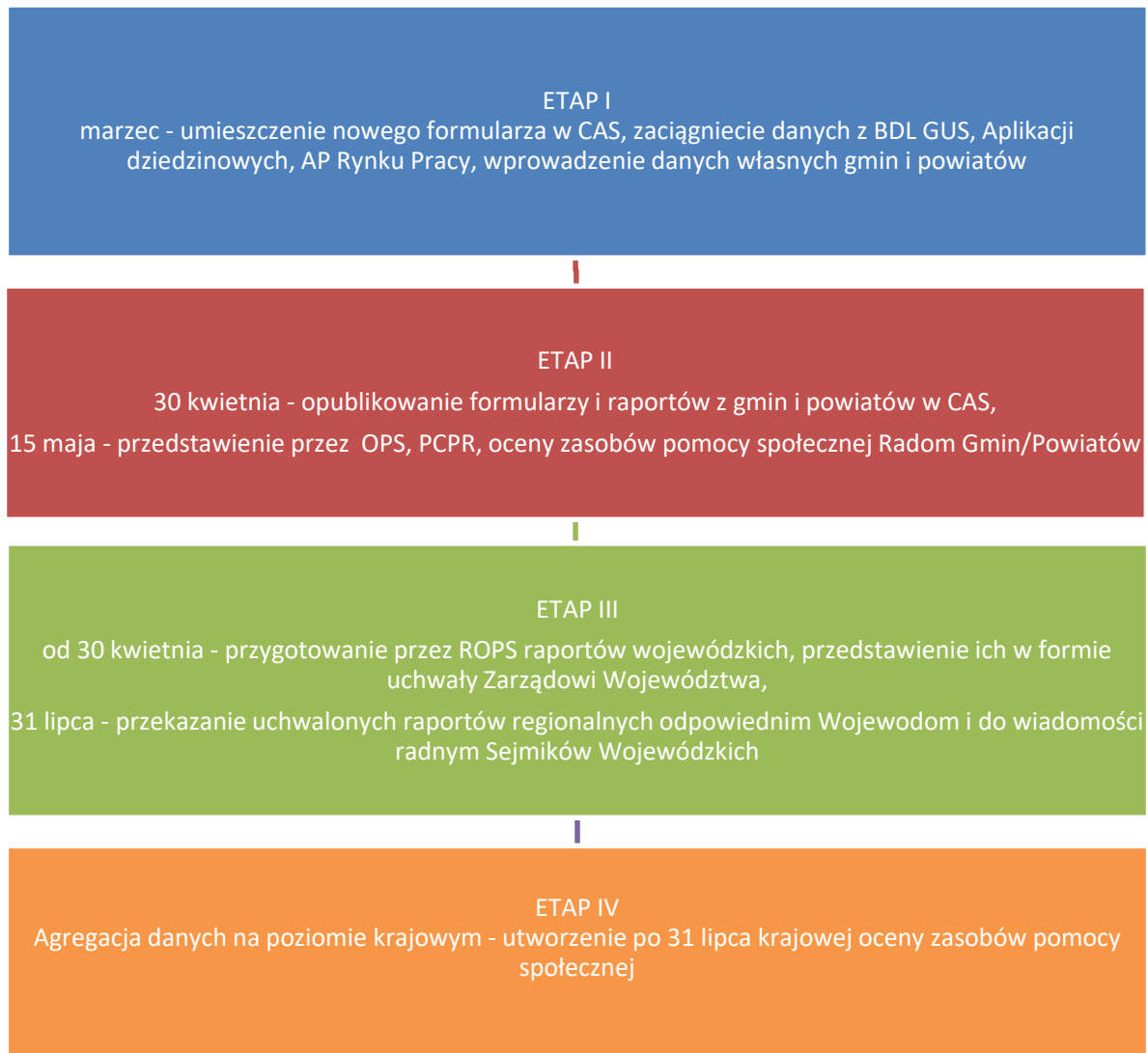
Pozostałe dane (własne) nie wpisane automatycznie uzupełniają operatorzy w OPS i PCPR w systemie CAS.

Etap II – po uzupełnieniu danych w tabelach formularza i dodaniu informacji w polach opisowych, operatorzy w OPS i PCPR przystępują do tworzenia raportu oceny zasobów. Z modułu analityczno-raportowego wybierają wskaźniki i generują część analityczną do raportu. Po jej dodaniu generują gotowy raport. Dane w formularzu oraz gotowy raport publikują w CAS do 30 kwietnia każdego roku. Natomiast do 15 maja OPS i PCPR przedstawiają ocenę w formie uchwały na Radzie Gminy/Powiatu.

Etap III – od 30 kwietnia dane z formularzy gminnych i powiatowych są dostępne w systemie CAS. Na ich podstawie ROPS przygotowują raporty regionalne używając do tego modułu diagnostyczno-planistycznego. Opracowane raporty wojewódzkie publikują w CAS oraz przedstawiają Zarządowi Województwa w formie uchwały. Przyjęte w ten sposób dokumenty przekazują do 31 lipca odpowiednim Wojewodom oraz do wiadomości radnym województwa.

Etap IV – po 31 lipca w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej można wygenerować raport krajowy.

Rysunek 8 Nowy sposób przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej



Źródło: opracowanie własne

3. PROPONOWANY ZAKRES ZMIAN W POSZCZEGÓLNYCH OBSZARACH NARZĘDZIA OZPS WSPOMAGAJĄCEGO PRZYGOTOWANIE OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

W tej części opracowania chcemy przedstawić zakres zmian w aplikacji jakie są oczekiwane przez jej użytkowników i jakie usprawnienia należy wprowadzić w celu ułatwienia pracy z narzędziem.

3.1. UWARUNKOWANIA PRAWNE OKREŚLAJĄCE ZAKRES OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ - PROPOZYCJE ZMIAN

Podstawą prawną opracowania zakresu oceny zasobów pomocy społecznej są zapisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, dotyczących obowiązku przygotowania przez gminy, powiaty i samorząd województwa oceny zasobów pomocy społecznej.

Odpowiednie zapisy dotyczące realizacji tego zadania ujęto w: art. 16a, art. 17 ust. 1 pkt 2 (zadania gminy), art. 19 ust. 18 (zadania powiatu), art. 21 ust. 8 (zadania samorządu województwa) oraz art. 22 ust. 11 (zadania wojewody). W art. 16 a ustawy czytamy:

1. *gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej,*
2. *zasoby, o których mowa w ust. 1, obejmują w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący.*
3. *ocena, o której mowa w ust. 1, obejmuje osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy.*
4. *Organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia co roku do dnia 30 kwietnia odpowiednio radzie gminy, radzie powiatu, a do dnia 30 czerwca sejmikowi województwa właściwej jednostki samorządu terytorialnego ocenę, o której mowa w ust. 1.*

Ocena wraz z rekomendacjami jest podstawą do planowania budżetu na rok następny.

Natomiast art. 21 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej stanowi, iż:

„Do zadań samorządu województwa należy (...) sporządzanie oceny, o której mowa w art. 16a, na podstawie ocen sporządzonych przez gminy i powiaty z obszaru województwa, uwzględniającej kwestie i problemy społeczne wynikające z przyjętej strategii wraz z projektami, o których mowa w pkt 3 i przekazanie ich właściwemu wojewodzie do dnia 31 lipca każdego roku (...).

Do innych aktów prawnych określających zakres danych przygotowywanych w ramach oceny zasobów pomocy społecznej należą:

- ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (tekst jednolity Dz.U. z 2017 r. poz. 1952),
- ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (tekst jednolity Dz. U. z 2017 r. poz.1851),
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity Dz.U. z 2018 r. poz. 511),
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 1828)
- ustawa z dnia z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 575),
- ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 487),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jednolity Dz.U. z 2016 r. poz. 224),
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (tekst jednolity Dz.U. z 2015 r. poz. 1390),
- ustawa z dnia z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2017 r. poz. 882).

Powyższe ustawy określają podstawowe obszary monitorowania danych na poziomie gminy, powiatu i województwa. Są to obszary dotyczące sytuacji demograficznej i społecznej w gminie i powiecie, dane o osobach korzystających z pomocy społecznej, dane dotyczące zasobów infrastrukturalnych pomocy społecznej oraz współpracy w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz wspierania zatrudnienia socjalnego, Na poziomie powiatu są to również informacje o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

3.2. PROPOZYCJE ZMIAN W FORMULARZU OZPS

Obecnie wykorzystywany do sporządzania oceny zasobów formularz OZPS to obszerny dokument złożony z 8 rozdziałów merytorycznych, wprowadzenia, rozdziału zawierającego wskaźniki, rozdziału opisującego wnioski i rekomendacje. Jego użytkownicy na wszystkich szczeblach samorządu stwierdzili konieczność modyfikacji tego narzędzia służącego do zbierania danych. Gminy i powiaty określiły w badaniu, że wśród najczęstszych barier w korzystaniu z narzędzia OZPS są: nadmierna szczegółowość i obszerność formularza. Dyskusja nad zmianami w obecnym formularzu (za 2017 rok) prowadzona była również wśród regionów podczas warsztatów ROPS. Ich uczestnicy podkreślili potrzebę szczegółowego przeglądu narzędzia i jego zmiany po weryfikacji potrzeb dotyczących danych do obliczania wskaźników oraz uwzględnieniu wskaźników pochodzących z krajowych strategii.

A. OGRANICZENIE KOLUMN FORMULARZA

Pierwsza proponowana zmiana to przebudowanie schematu formularza. Od tej pory dla użytkowników wypełniających formularz na poziomie gminy/powiatu widoczna byłaby tylko jedna kolumna „rok oceny”. W ten sposób formularz uległby odchudzeniu o trzy kolumny: dwa lata poprzednie oraz prognoza na rok następny.

Postulowano o ewentualne pozostawienie prognozy jedynie dla obecnego Rozdziału 7 tj. „Środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego”. Oczywiście dane dotyczące oceny z lat poprzednich były by dalej dostępne w systemie CAS, a prognoza dokonywana w chwili obecnej przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej polega i tak na przepisaniu danych z roku oceny. Poza tym dokonanie takiego zabiegu spowodowałoby ograniczenie błędów podczas procesu zasilania komórek i wyeliminowałoby chęć poprawiania danych z lat poprzednich przez operatorów wprowadzających dane.

Propozycja wyglądu nowego formularza OZPS prezentujemy w końcowej części dokumentu w rozdziale Tabele.

B. MODYFIKACJA WIERSZY FORMULARZA

Kolejny element to kwestie zakresu modyfikacji formularza. W opinii sformułowanej w trakcie konsultacji niezbędne są z jednej strony zmiany pozwalające na skrócenie niepotrzebnych elementów formularza, a rozbudowanie formularza o dane niezbędne do sformułowania wskaźników pozwalających na monitorowanie i planowanie działań w zakresie realizacji zadań pomocy społecznej.

Dyskutowane zmiany w samym formularzu obejmują:

- w Rozdziale 2 „Dane o sytuacji demograficznej i społecznej” proponuje się dodanie: liczby dzieci w wieku 0-3 lata, liczby dzieci w wieku 4-6 lat, celem zbadania liczby dzieci w żłobkach i przedszkolach,
- propozycja usunięcia w obecnym Rozdziale 2 „Dane o sytuacji demograficznej i społecznej” wierszy 27, 28, 29 oraz 31, oraz dodania w wierszu 30 liczby Klubów Seniora, Uniwersytetów Trzeciego Wieku, Rad Seniora,
- propozycja dodania w Rozdziale 3 „Dane o korzystających z pomocy i wsparcia” liczby osób według wieku w sekcji „Usługi pomocy społecznej” po wierszach 56, 59, 62,
- w rozdziale 3 „Dane o korzystających z pomocy i wsparcia” w tabeli „Powiat zadania PCPR lub MOPR” propozycja dodania po wierszu 5 liczby dzieci z niepełnosprawnościami, które uzyskały orzeczenie o niepełnosprawności w ramach Powiatowych Zespołów ,
- propozycja uwzględnienia w Rozdziale 4 w wierszu 1 rzeczywistej (a nie średniej) liczbę rodzin korzystających ze świadczenia wychowawczego,
- propozycja dodania w Rozdziale 4 liczby rodzin korzystających z ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” oraz świadczeń rodzicielskich,
- w Rozdziale 5 „Zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia” w tabeli Zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia (c.d.) propozycja dodania możliwości podziału Domów pomocy społecznej według ich rodzajów (wybór z listy),
- w Rozdziale 5 „Zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia” propozycja usunięcia wszystkich wierszy „Roczny koszt prowadzenia i utrzymania placówek (w złotych)”,
- w rozdziale 7, w dziale 855 pn. „Rodzina”, propozycja dodania kwoty wydatków w ramach ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” oraz świadczeń rodzicielskich,
- w rozdziale 7, w dziale 855 pn. „Rodzina”, propozycja dodania wiersza „pozostała działalność”,
- propozycja zmodyfikowania (skrócenia) Rozdziałów 8 i 9.
- Rozważenie stworzenia nowego odrębnego działu pn. „Ekonomia społeczna” przeniesienie do niego już zbieranych informacji i uzupełnienie o dane niezbędne do monitorowania Programów Rozwoju Ekonomii Społecznej w regionach.

Podczas dyskusji odbywającej się podczas warsztatów ROPS pojawiła się także propozycja całkowitej przebudowy formularza i wprowadzenia nowego układu rozdziałów odnoszącego się do zagadnień problemowych np. demografia, Ekonomia społeczna, przemoc w rodzinie, liczba dzieci niepełnosprawnych w pieczy zastępczej itp. Dyskutowano również nad możliwością wprowadzenia modułu pozwalającego na ocenę realizacji zadań związanych z ochroną zdrowia psychicznego i planowanie przyszłych zadań w tym zakresie. Jednakże z powodu niedostatecznego czasu nie uszczegółowiono propozycji problemowej organizacji nowego formularza. Należy jednak zaznaczyć, że taka przebudowa formularza, o ile odpowiadałaby potrzebom regionów, nie znajduje uzasadnienia na poziomie gmin i powiatów wykraczając poza zakres ich ustawowych obowiązków. Dla operatorów przygotowujących ocenę zasobów w małych wiejskich gminach, przeprowadzane zmiany i tak będą ogromnym wyzwaniem. Doświadczenia z wprowadzaniem pierwszego narzędzia OZPS pokazały, że

proces „przyzwyczajania” ośrodków pomocy społecznej do nowych rozwiązań trwał długo.

Dlatego propozycję tak dużej modyfikacji formularza należało by skonsultować z gminami i powiatami, które będą zaproszone do współpracy w ramach projektu. Także ta kwestia wymaga jeszcze dyskusji podczas spotkań ROPS.

C. POZOSTAŁE ZMIANY W FORMULARZU

W trakcie konsultacji z ROPS zostały zaproponowane także następujące zmiany w zakresie modyfikacji formularza:

- wprowadzenie stałych reguł walidacyjnych umożliwiających wykrywanie błędów przy zaciąganiu danych do komórek formularza ze sprawozdań (porównujących dane w sprawozdaniach i formularzu)
- usprawnienie mechanizmu blokady wysłania formularza w przypadku błędnego wypełnieniem go przez gminę/powiat przy zastosowaniu istniejących reguł walidacyjnych,
- wyłączenie Rozdziału 10 „Wskaźniki oceny pomocy społecznej” ze struktury, formularza, przeniesienie ich do osobnego modułu, modyfikacja wskaźników i zaproponowanie nowej formuły ich prezentowania.

Rysunek 9. Nowy schemat Formularza OZPS



Źródło: opracowanie własne.

Układ nowego formularza OZPS przedstawiał by się następująco:

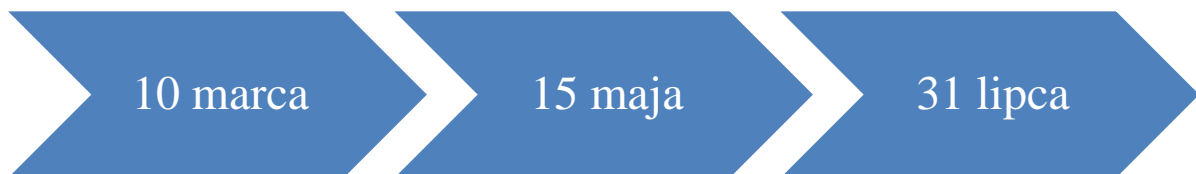
- Strona tytułowa z możliwością wpisania nazwy jednostki, autorów, umieszczenia godła gmin/powiatu logo jednostki,
- Spis treści,
- Wprowadzenie (pole opisowe),

- Rozdziały z polami opisowymi i tabelami z danymi do wprowadzeniami przez jednostki,
- Wnioski końcowe (pole opisowe)

D. TERMINY SPORZĄDZANIA RAPORTÓW

Jedną z barier i przeszkód sformułowanych przez OPS i PCPR w sporządzaniu oceny zasobów w ramach ankiety badawczej był zbyt krótki czas na sporządzenie oceny. Również podczas warsztatów z ROPS wysunięto postulat wcześniejszego zamieszczania formularza w systemie CAS oraz wydłużenie terminu sporządzania oceny zasobów przez poszczególne jednostki. Potencjalnie, przesunięcie w czasie wypełniania oceny zasobów pomocy społecznej mogłoby również umożliwić pozyskanie do oceny danych, które zasilane są za rok poprzedni zamiast za rok bazowy (np. dane w rozdziale Demografia).

Rysunek 10. Nowe proponowane terminy sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej.



Źródło: opracowanie własne.

Dlatego postulowane jest następujące umiejscowienie w czasie procesu wykonania oceny zasobów:

- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej umieszcza formularz OZPS corocznie do dnia 10 marca,
- Następnie gmina /powiat opracowuje ocenę, a organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedstawia ją w formie uchwały co roku do dnia 15 maja odpowiednio Radzie Gminy/Powiatu, w międzyczasie OPS/PCPR przekazuje do ROPS wypełniony formularz w CAS, nie później jednak niż do 15 maja,
- organ wykonawczy województwa samorządowego (Zarząd Województwa) przyjmuje ocenę przygotowaną przez ROPS w formie uchwały i przekazuje ocenę do wojewody i do wiadomości radnych Sejmiku Województwa do dnia 31 lipca każdego roku.

Zdejmując z województwa samorządowego rygor terminu 30 czerwca i nie zmieniając ostatecznego terminu zakończenia procesu (przekazanie dokumentu do wojewody) opracowywania oceny zasobów dajemy regionom więcej czasu na przygotowanie raportu i przeprowadzenie procesu legislacyjnego w samorządzie województwa. Również wydłużenie terminu dla gmin i powiatów na przygotowanie i uchwalenie oceny do 15 maja spełni ich postulat zbyt krótkiego czasu jej opracowania.

Należy jednak przy tym zaznaczyć, że przesuwanie terminu umieszczenia formularza w CAS na wcześniejszą datę nie jest z pewnych względów możliwe. Chodzi głównie o termin przekazywania sprawozdań przez jednostki do Ministerstwa, a następnie ich zaciągnięcie do formularza oceny.

4. PROPOZYCJE ZMIAN W ZAKRESIE WSKAŹNIKÓW OCENY ZASOBÓW POMOCY SPOŁECZNEJ

Jednym z kluczowych zagadnień poruszanych przez użytkowników obecnego narzędzia OZPS są wskaźniki, które zostały umieszczone w Rozdziale 10 obecnie stosowanego formularza, a które w zamierzeniu miały służyć gminom/powiatom do oceny poziomu natężenia danego zjawiska, jego uciążliwości dla lokalnej społeczności lub wpływu na poprawę życia mieszkańców. Miały być pomocne przy formułowaniu wniosków i rekomendacji dla Rad Gmin/Powiatów, a także umożliwiać tworzenie porównań danych własnej gminy na tle danych innych gmin z terenu jednego powiatu, lub powiatu na tle innych w obrębie województwa.

W aktualnie obowiązującym formularzu OZPS wskaźniki są przedstawiane dla odrębnych obszarów i nie są wykorzystywane przez gminy/powiaty w raporcie oceny zasobów pomocy społecznej. Jednocześnie OPS/PCPR wielokrotnie sygnalizowały, że dla użytkowników końcowych raportów (radnych gmin i powiatów) obecne wskaźniki są niezrozumiałe (obecny spis wskaźników znajduje się w Tabeli 3 w końcowej części dokumentu).

Celem przebudowy wskaźników jest takie ich opracowanie, aby mogły one łączyć poszczególne obszary problemowe. (np. dotyczącego ubóstwa, wykluczenia społecznego, potrzeb w zakresie zasobów kadrowych, sytuacji osób starszych). Wskaźniki nie powinny raportować wyłącznie o zasobach, a mają raportować o sytuacji ekonomicznej, społecznej czy demograficznej w obrębie danego zagadnienia problemowego. Powinny przedstawiać faktyczne potrzeby gminy, powiatu czy regionu, które potem można odnieść do dokumentów strategicznych czy programów wykonawczych. Istotne jest także wprowadzenie zmian dotyczących wizualizacji przedstawianych wskaźników w raporcie końcowym tak, by opis graficzny był bardziej czytelny dla użytkowników, wykorzystujących informacje zawarte w formularzu niż dotychczasowa forma tabelaryczna. Przebudowa wskaźników nie oznacza automatycznego usunięcia dotychczas stosowanych wskaźników oceny zasobów. Mechanizm zmiany ma polegać na analizie użyteczności obecnie stosowanych wskaźników, dodaniu nowych oraz zmiany sposobu ich prezentacji. Poza tym nie wszystkie wskaźniki były by dostępne dla gmin i powiatów. Niektóre wskaźniki byłyby dostępne dla gmin i powiatów na potrzeby monitorowania bieżącej sytuacji i planowania działań na kolejny rok w zakresie ich obowiązków ustawowych, inne byłyby prezentowane tylko na szczeblu województwa dla ich indywidualnych potrzeb diagnostycznych związanych z działaniami planistycznymi i strategicznymi na poziomie województwa.

Tak skonstruowany mechanizm wskaźników umożliwiłby również na poziomie krajowym ocenę stopnia realizacji w gminach, powiatach województwach samorządowych Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu, Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej, Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie czy Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych itp. Wskaźniki będą wspomagać prognozowanie i planowanie działań strategicznych, długoterminowych,

które powinny być zawarte w gminnych i powiatowych strategiach rozwiązywania problemów. Pozwolą także na tworzenie dokumentów strategicznych w zakresie rozwiązywania nowych wyzwań w zakresie polityki społecznej na poziomie regionu i kraju.

Nową propozycją prezentacji wskaźników jest ich nowy podział na obszary problemowe: demograficzne, rynku pracy, infrastruktury społecznej, osób i rodzin korzystających z pomocy i wsparcia, ubóstwa i wykluczenia społecznego, pieczy zastępczej, przemocy w rodzinie, świadczeń (szczególnie w zakresie świadczenia 500+), kadry pomocy społecznej (potrzeba kontroli spełniania warunków ustawowych na poziomie gminy), środków finansowych na wydatki w pomocy społecznej i innych obszarach polityki społecznej w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, a także – w miarę dostępności informacji – ochrony zdrowia psychicznego i ekonomii społecznej.

Bardzo ważnym elementem często poruszonym przez przedstawicieli ROPS jest zagadnienie prezentacji danych demograficznych. W formularzu oceny za 2016 rok zostały zaprezentowane dane demograficzne stan z 31 grudnia 2015 roku. To w sposób oczywisty utrudniało prowadzenie analiz, tym bardziej, że dane demograficzne stanowią podstawę do budowaniu wielu wskaźników. W formularzu oceny zasobów za 2017 rok umieszczono dane demograficzne stan na 30 czerwca 2017 roku co jest bez wątpienia ważną zmianą. Jednakże nie do końca rozwiązuje problem. Dane demograficzne stan z 30 czerwca porównywane są do innych danych stan na 31 grudnia roku oceny. Może pewnym rozwiązaniem byłoby wyrównanie wszystkich prezentowanych danych do stanu na 30 czerwca danego roku.

Proponowana lista uzupełnienia wskaźników jest wstępna propozycją do szczegółowego omówienia w II etapie prac projektu. Została ona umieszczona w końcowej części dokumentu.

IV. PODSUMOWANIE

Zebrana wiedza o problemach społecznych i zasobach społeczności lokalnych, w regionach oraz na poziomie krajowym, stanowi podstawę do ustalenia hierarchii potrzeb, które powinny zostać zaspakajane oraz pozwala na wytyczanie kierunków rozwoju systemu pomocy i integracji społecznej. Mechanizmem, który pomaga uzyskać wiedzę w tym zakresie jest ocena zasobów pomocy społecznej.

Ocena zasobów jest dla samorządów terytorialnych nie tylko materiałem poglądowym mającym ułatwić podejmowanie decyzji związanych z planowaniem budżetu w zakresie polityki społecznej w kolejnym okresie, ale przede wszystkim ważnym dokumentem umożliwiającym uzyskanie wiedzy na temat zasobów jak i deficytów w zakresie spraw społecznych oraz do planowania i wytyczania kierunków dalszego rozwoju działań aktywizujących oraz usług społecznych. Zebrane w ramach oceny zasobów dane mogą być wykorzystywane do procesu monitoringu i aktualizacji dokumentów o charakterze strategicznym i wykonawczym na wszystkich szczeblach samorządów, jak też na poziomie krajowym. Ocena staje się także ważnym źródłem informacji do planowania interwencji w ramach środków Regionalnego Programu Operacyjnego w województwach, przeznaczonych na realizację projektów społecznych w gminach i powiatach regionu.

Obecnie stosowana metodologia sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej, chociaż już dobrze utrwalona w świadomości jednostek organizacyjnych pomocy społecznej nie było modyfikowana w ostatnim czasie i w swej strukturze nie uwzględniała zmieniających się w sposób ciągły uwarunkowań społecznych. Poza tym gminy i powiaty nie wykorzystywały w pełni możliwości funkcjonalnych obecnego narzędzia do prognozowania i planowania działań strategicznych, długoletnich, które powinny być zawarte w gminnych i powiatowych strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Dlatego zauważono potrzebę uzupełnienia istniejącego narzędzia o nowe elementy umożliwiające agregowanie na poziomie kraju danych pochodzących z oceny zasobów.

Biorąc to pod uwagę oraz wyniki dotychczas przeprowadzonych badań i analiz w ramach projektu można wysunąć następujące wnioski w zakresie nowego sposobu sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej:

- w ramach postulatu jednostek organizacyjnych pomocy społecznej należy uelastyczyć ustawowe terminy wykonania oceny zasobów tj. przesunąć termin przyjmowania oceny przez Rady Gmin/Powiatów do 15 maja i zlikwidować termin 30 czerwca dla samorządu województwa, przyjmując jako końcowy termin zakończenia procesu dla województwa na 31 lipca – termin przekazania oceny do Wojewody,
- platformą do budowy zintegrowanego systemu gromadzenia danych pomocy społecznej w ramach nowej OZPS powinna pozostać Centralna Aplikacja Statystyczna, jeden z największych systemów informatycznych w Polsce,
- procedura gromadzenia informacji w OZPS powinna zostać uproszczona poprzez modyfikację obecnego formularza (wykreślenie oraz dodanie rozdziałów i wierszy, ograniczenie widocznych dla jednostek lokalnych kolumn tylko do roku oceny, dodanie



nowych rozdziałów problemowych, usunięcie wskaźników),

- nowy system sporządzania oceny zasobów powinien umożliwiać gminom i powiatom generowanie „gotowych” raportów OZPS, zawierającymi przedstawione w formie graficznej wskaźniki i analizy zmian które wraz z sformułowanymi wnioskami i rekomendacjami będą przedkładane na Rady Gmin/Powiatów,
- należy przebudować bazę wskaźników, której celem będzie takie ich opracowanie, aby mogły one łączyć poszczególne obszary problemowe. (np. dotyczącego ubóstwa, osób starszych, ekonomii społecznej czy wykluczenia społecznego). Wskaźniki nie powinny raportować wyłącznie o zasobach, a mają raportować o sytuacji ekonomicznej, społecznej czy demograficznej w obrębie danego zagadnienia problemowego. Powinny przedstawiać faktyczne potrzeby gminy, powiatu czy regionu, które potem można odnieść do dokumentów strategicznych czy programów wykonawczych. Wskaźniki powinny być wizualizowane w raporcie końcowym w postaci wykresów, map tabel porównawczych,
- nowy zintegrowany system informatyczny sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej powinien mieć strukturę modułową i umożliwiać obok gromadzenia danych generowanie raportów, wizualizację określonych wskaźników, tworzenie dodatkowych analiz problemowych na wszystkich poziomach użytkowników od gminy/powiatu, przez województwo do poziomu krajowego.



V. TABELLE

Tabela 1. Analiza SWOT obecnego narzędzia OZPS dokonana przez ROPS.

Mocne Strony narzędzia OZPS określone przez ROPS	Słabe strony narzędzia OZPS określone przez ROPS
zbiór unikalnych danych, standaryzacja formularza dla całego kraju,	brak możliwości wyjaśnienia przez ROPS wątpliwości merytorycznych występujących w formularzach
dane zebrane z różnych źródeł w jednym systemie	brak umocowania prawnego formularza
możliwość wprowadzania danych jakościowych	powszechny brak wykorzystywania wskaźników przez gminy i powiaty do interpretowania wniosków i rekomendacji dla Rad Gmin i Powiatów, niezrozumiała dla OPS i PCPR forma ich prezentacji w obecnej formie
przydatność danych dla gmin, powiatów, województw w celu planowania strategii	problemy techniczne, zawieszanie się systemu w latach poprzednich, brak podpowiedzi w poszczególnych rubrykach dotyczących danych do wpisania, zaczytywanie się błędnych danych do niektórych komórek formularza ze sprawozdań, brak importowania danych jakościowych z narzędzia, metodologia wpisywania danych przez jednostki
wspomaganie współpracy pomiędzy jednostkami wszystkich szczebli	słaby niewystarczający system reguł kontroli poprawności wprowadzanych danych i brak możliwości tworzenia reguł przez niektóre ROPS
wykorzystanie dostępnego systemu informatycznego	nieczytelne, niejasne i niewyraźne prezentowanie danych
obszerny zakres zbieranych danych, do którego można w każdym momencie zajrzeć	niewykorzystanie narzędzia przez gminy i powiaty mimo dostępności
wykonywanie oceny przez wszystkie jednostki	narzędzie nie jest używane do celów dla których zostało stworzone (planowanie budżetu),
znaczne zasilanie danych do formularza z innych systemów	nieadekwatność danych do potrzeb oceny (jednych danych jest za dużo, innych niewystarczająco)
możliwość dodania danych, które są istotne	niska wiarygodność pozyskiwanych danych przez OPS i PCPR od innych jednostek (np. gmin)
	problemy kadrowe (częste rotacje pracowników), co ma wpływ na sprawność i poprawność wprowadzanych danych do formularzy przez operatorów w gminach i powiatach, przy jednoczesnym braku szkoleń okresowych z zakresu oceny zasobów pomocy społecznej
	brak szkoleń i edukacji
	brak możliwości generowania danych z poszczególnych gmin dla powiatu

Źródło: sprawozdanie z konsultacji z ROPS, IPiSS

Tabela 2. Propozycja nowego schematu formularza OZPS z widocznym wyłącznie rokiem oceny.

Wyszczególnienie	Rok oceny
MIESZKAŃCY (w osobach)	
Ogółem	
KOBIETY	
Ogółem	
Wiek 0-17	
Wiek 18-59	
Wiek 60 lat i więcej	

MĘŻCZYŹNI	
Ogółem	
Wiek 0-17	
Wiek 18-64	
Wiek 65 lat i więcej	

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2 Obecnie stosowane wskaźniki w formularzu oceny zasobów pomocy społecznej

Lp.	Obszar analizy	Nazwa wskaźnika
1.	Kadra pracowników socjalnych	wskaźnik wykształcenia pracowników socjalnych, wskaźnik specjalizacji I stopnia pracowników socjalnych, wskaźnik specjalizacji II stopnia pracowników socjalnych, wskaźnik wolontariatu, wskaźnik dostępności kadry pracy socjalnej w stosunku do liczby mieszkańców/ liczby rodzin.
2.	Koszty	wskaźnik wydatków na utrzymanie jednostki pomocy społecznej (gmina / powiat)
3.	Osoby korzystające z pomocy i wsparcia	wskaźnik liczby osób w rodzinach, którym decyzją przyznano świadczenie w stosunku do liczby mieszkańców, wskaźnik długotrwale korzystających ze świadczeń jako relacja liczby osób długotrwale korzystających ze świadczeń w stosunku do liczby osób, którym przyznano świadczenie.
4.	Rodzaj świadczeń	wskaźnik pomocy pieniężnej jako relacja liczby osób, którym przyznano świadczenie pieniężne do liczby osób, którym przyznano świadczenie ogółem, wskaźnik pomocy niepieniężnej jako relacja liczby osób, którym przyznano świadczenie niepieniężne w stosunku do liczby osób, którym przyznano świadczenie ogółem.
5.	Powody przyznania pomocy	wskaźniki struktury rodzin, którym przyznano pomoc wg powodów przyznania pomocy (w procentach) – ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała choroba lub ciężka choroba, bezradność w sprawach opiekuńczo- wychowawczych, alkoholizm, narkomania, potrzeba ochrony macierzyństwa.

Lp.	Obszar analizy	Nazwa wskaźnika
6.	Bezdomność	wskaźnik liczby osób objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności w relacji do liczby rodzin, którym udzielono pomocy z powodu bezdomności / oraz w relacji do liczby rodzin, którym przyznano świadczenie.
7.	Pomoc w formie świadczeń – zasiłek stały	wskaźnik zasiłku stałego, jako kwota średniej wysokości zasiłku stałego dla osób samotnie gospodarujących w złotych, częstotliwość w miesiącach, wskaźnik zasiłku stałego jako kwota średniej wysokości zasiłku stałego dla osoby w rodzinie w złotych.
8.	Pomoc w formie świadczeń – zasiłek okresowy	Podobny układ wskaźników jak w Pkt.7, przy wyznaczeniu powodu świadczenia pomocy – bezrobocie, długotrwała choroba, niepełnosprawność, a także średnia wysokość zasiłku okresowego z powodu możliwości otrzymania uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego.
9.	Pomoc w formie świadczeń – zasiłek celowy	wskaźnik średniej wysokości zasiłku celowego na osobę w roku w złotych.
10.	Pomoc w formie usług	wskaźnik korzystających z usług opiekuńczych i specjalistycznych realizowanych w ramach zadań własnych gminy, jako relacja osób objętych pomocą w formie usług opiekuńczych w wieku poprodukcyjnym w stosunku do liczby mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, wskaźnik kontraktu socjalnego, jako relacja liczby osób objętych kontraktem socjalnym w stosunku do liczby osób, którym przyznano świadczenie, wskaźnik reintegracji społeczno-zawodowej, jako relacja liczby osób z indywidualnym programem zatrudnienia socjalnego i osób z kontraktem socjalnym w KIS w stosunku do liczby osób długotrwale bezrobotnych.
11.	Pomoc instytucjonalna	wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc w domach pomocy społecznej, jako relacja liczby osób umieszczonych w domu pomocy społecznej w stosunku do liczby oczekujących na umieszczenie w domu pomocy społecznej, wskaźnik zaspokojenia potrzeb miejsc w środowiskowych domach samopomocy (odpowiednia relacja wg poprzedniej reguły) wskaźnik zaspokojenia miejsc w mieszkaniach chronionych (odpowiednia relacja wg poprzedniej reguły).
12.	Odmowa pomocy i wsparcia	wskaźnik odmów, jako relacja liczby wydanych decyzji odmownych w stosunku do liczby decyzji przyznających zasiłek / usługę, wskaźnik odmów z powodu nie spełnienia kryterium dochodowego, wskaźnik odmów z powodu braku środków.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Propozycja ROPS uzupełnienia wskaźników w ocenie zasobów pomocy społecznej.

Lp.	wskaźnik	typ	obszar	najniższy poziom NTS	źródło	najnowsze dane (stan na marzec 2018 rok)
1	piramida wieku mieszkańców województwa	monitorowanie	demografia	województwo	GUS	2016
2	prognoza demograficzna na terenie gminy, powiatu, regionu (GUS) w poszczególnych grupach wiekowych,	monitorowanie	demografia	gmina	GUS	2017
3	prognoza w podziale na szczegółowe grupy wiekowe wg rodzaju usług (jeśli to możliwe, to włączenie rozbić dzieci na wiek żłobkowy (0-3) i przedszkolny (4-6/7)	planowanie	demografia	gmina	GUS	2014
4	wskaźnik obciążenia demograficznego,	monitorowanie	demografia	gmina	GUS	2016
5	potencjał pielęgnacyjny: liczba kobiet 45-64 do osób 65+,	monitorowanie	demografia	gmina	GUS	2016
6	udział długotrwale bezrobotnych w ogóle bezrobotnych dla poszczególnych kategorii wiekowych (gmina, powiat, województwo),	monitorowanie	rynek pracy	gmina	PUP	2017
7	stopa bezrobocia (powiat, województwo),	monitorowanie	rynek pracy	powiat	GUS	2018
8	liczba osób bezrobotnych, dynamika zmian liczby osób bezrobotnych (gmina, powiat) – wzrost procentowy,	monitorowanie	rynek pracy	gmina	GUS BDL, PUP	2018
9	udział osób bezrobotnych wśród mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym	monitorowanie	rynek pracy	gmina	PUP	2016/2017
10	udział osób niepełnosprawnych w ogóle osób bezrobotnych (potrzeba wprowadzenia danych dot. osób niepełnosprawnych do formularza),	monitorowanie	rynek pracy	gmina	PUP	2016/2017
11	stopa aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych (województwo, źródło zasilen BAEL),	monitorowanie	rynek pracy	województwo	GUS	2017
12	liczba DPS wg rodzaju (dane do uzupełnienia), do ogólnej liczby DPS	monitorowanie / ocena zasobów	infrastruktura społeczna	gmina	UW	2017
13	udział dzieci w żłobkach/ przedszkolach wśród dzieci w wieku 0-3 i 4-6/7 (potrzeba wprowadzenia danych o liczbie dzieci w żłobkach/ przedszkolach).	monitorowanie / ocena zasobów	infrastruktura społeczna	gmina	GUS BDL / OZPS	2017

Lp.	wskaźnik	typ	obszar	najniższy poziom NTS	źródło	najnowsze dane (stan na marzec 2018 rok)
14	liczba miejsc w żłobkach do liczby dzieci którym nie przyznano miejsca.	planowanie	infrastruktura społeczna	gmina	OZPS	2017
15	odsetek osób pobierających świadczenia pieniężne/niepieniężne w ogóle świadczeniobiorców,	monitorowanie	Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia	gmina	OZPS	2017
16	długotrwale korzystający z pomocy społecznej (12 miesięcy) na 1000 mieszkańców	monitorowanie	Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia	gmina	OZPS	2017
17	udział osób korzystających z pomocy i wsparcia w ogóle mieszkańców,	monitorowanie	Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia	gmina	OZPS	2017
18	odsetek osób korzystających z pomocy społ. na 1000 mieszkańców,	monitorowanie	Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia	gmina	OZPS	2017
19	liczba osób w rodzinach, w których zawarto/objęto kontrakt socjalny/indywidualny program/program wychodzenia z bezdomności na 1000 mieszkańców	monitorowanie	Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia	gmina	OZPS	2017
20	udział rodzin, które pomimo zakończenia kontraktu/programu w ciągu 12 miesięcy powróciły do PS wśród rodzin z którymi zawarto kontrakt socjalny/program aktywizujący	monitorowanie / planowanie	Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia	gmina	OZPS	2017
21	wskaźniki z barometru ubóstwa na podstawie przykładu z województwa mazowieckiego/wielkopolskiego/zachodniopomorskiego	monitorowanie	Ubóstwo i wykluczenie społeczne	gmina	OZPS	2016/2017
22	liczba osób w gminach korzystających z pomocy społecznej znajdujących się poniżej kryterium dochodowego (GUS) w relacji do ogółu mieszkańców (stopa ubóstwa ustawowego)	monitorowanie	Ubóstwo i wykluczenie społeczne	gmina	UG/OZPS	2016



Lp.	wskaźnik	typ	obszar	najniższy poziom NTS	źródło	najnowsze dane (stan na marzec 2018 rok)
23	liczba udzielonych zamówień, w których wykorzystano klauzule społeczne w ramach prawa zamówień publicznych,	monitorowanie	Ekonomia społeczna	gmina	UG/OZPS	2017
24	liczba aktywnych NGO na terenie gminy	monitorowanie	Ekonomia społeczna	gmina	OZPS	2017
25	liczba NGO zajmujących się problematyką pomocy społecznej	monitorowanie	Ekonomia społeczna	gmina	OZPS	2017
26	liczba ofert złożonych przez podmioty ekonomii społecznej,	monitorowanie	Ekonomia społeczna	gmina	UG/OZPS	2017
27	liczba zamówień udzielonych podmiotom ekonomii społecznej.	monitorowanie	Ekonomia społeczna	gmina	UG/OZPS	2017
28	liczba dzieci objętych świadczeniem w relacji do liczby dzieci poniżej 18 r.ż.	monitorowanie	Świadczenie wychowawcze 500+	gmina	OZPS	2017
29	liczba rodzin pobierających świadczenie 500+ i jednocześnie ze świadczeń pomocy społecznej (wskaźnik: w relacji do liczby rodzin pobierających świadczenie wychowawcze ogółem),	monitorowanie	Świadczenie wychowawcze 500+	gmina	OZPS	2017
30	liczba dzieci niepełnosprawnych w pieczy zastępczej ogółem i z podziałem na opiekę instytucjonalną i rodzinną,	monitorowanie	Pieczka zastępcza	gmina	OZPS	2017
31	liczba pracowników socjalnych na 2 tys. Mieszkańców,	ocena zasobów	Kadra pomocy społecznej	gmina	OZPS	2017
32	nie mniej niż 3 pracowników socjalnych w gminie,	ocena zasobów	Kadra pomocy społecznej	gmina	OZPS	2017
33	liczba pracowników socjalnych na 50 środowisk,	ocena zasobów	Kadra pomocy społecznej	gmina	OZPS	2017
34	liczba szkoleń specjalistycznych dla pracowników PS przypadająca na 1 pracownika socjalnego	ocena zasobów	Kadra pomocy społecznej	gmina	OZPS	2017
35	mediana wieku pracowników socjalnych	ocena zasobów	Kadra pomocy społecznej	gmina	OZPS	2017
36	struktura wydatków w przekroju rodzajów świadczeń	monitorowanie	Środki finansowe	gmina	OZPS	2017

Źródło: sprawozdanie z konsultacji z ROPS, opracowanie własne IPiSS.



VI. PRZYKŁADOWA KARTA POWIATU

POWIAT PŁOŃSKI



Gminy	miasto Płońsk, miasto Raciąż, gmina Baboszewo, gmina Czerwińsk n/Wisłą, gmina Dzierżążnia, gmina Joniec, gmina Naruszewo, gmina Nowe Miasto, gmina Płońsk, gmina Raciąż, gmina Sochocin, gmina Załuski.
Powierzchnia	1 380 km²
Ludność (kobiety / mężczyźni)	89 074 osoby (45 255 / 43 819)
Ludność (zmiana w procentach w stosunku do 2010 roku)	-0,33%
Liczba osób bezrobotnych / bezrobotnych długotrwale	5 808 osób / 3 008 osób
Liczba osób bezrobotnych (zmiana w procentach w stosunku do 2010 roku)	4,61%
Ubóstwo w powiecie (Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa kryterium – dochód na 1 osobę nie może przekraczać 351 zł)	1 545 osób
Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia	2 599 osób
Liczba rodzin zastępczych	105 rodzin
Liczba osób przebywających w domach pomocy społecznej	46 osób
Liczba osób korzystających z usług specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi	17 osób
Liczba rodzin objętych pracą socjalną	1 002 rodzin
Pracownicy socjalni zatrudnieni w OPS / PCPR	44 pracowników / 5 pracowników
Średnia liczba mieszkańców / rodzin przypadająca na 1 pracownika socjalnego	2 024 osoby / 23 rodziny
Liczba gmin realizujących projekt POKL	7 gmin (nie realizują gminy Baboszewo, Naruszewo, Płońsk, Raciąż, Sochocin).
Wysokość środków (w zł) niezbędnych (w 2011 i 2012 roku) na realizację zadań własnych gmin / powiatu z zakresu pomocy społecznej	10 836 000 zł / 3 911 000 zł (2011) 12 224 000 zł / 4 068 000 zł (2012)
Wysokość środków (w zł) niezbędnych (w 2011 i 2012 roku) na realizację zadań zleconych gmin / powiatu z zakresu pomocy społecznej	22 256 000 zł / 442 000 zł (2011) 21 852 000 zł / 949 000 zł (2012)
Wysokość środków (2011 i 2012 rok w zł) na prowadzenie i utrzymanie: OPS / PCPR	11 326 000 zł / 997 000 zł (2011) 12 095 000 zł / 1 083 000 zł (2012)
Liczba ośrodków wsparcia w powiecie	brak
Domy Pomocy Społecznej	1
Placówki Opiekuńczo-Wychowawcze	1
Rodzinny Dom Dziecka	brak
Ośrodek Adopcyjno-Opiekuńczy	brak
Ośrodek Interwencji-Kryzysowej	brak
Mieszkania chronione	brak
Centrum Integracji Społecznej / Klub Integracji Społecznej / Zakład Aktywności Zawodowej	1 Klub Integracji Społecznej
Klub Seniora / Uniwersytet III wieku	2 Kluby Seniora, 1 Uniwersytet.
Warsztaty Terapii Zajęciowej	1

Źródło: Ocena zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej w 2011 roku dla województwa mazowieckiego, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2012 r.

VII. WYKAZ ZASTOSOWANYCH SKRÓTÓW

BDL	Bank Danych Lokalnych
CAS	Centralna Aplikacja Statystyczna
CIS	Centrum Integracji Społecznej
DDP	Dzienny Dom Pomocy
DPS	Dom Pomocy Społecznej
Dz.U.	Dziennik Ustaw
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IPiSS	Instytut Pracy i Spraw Społecznych
KPPPwR	Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie
KPRES	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej
KIS	Klub Integracji Społecznej
MOPR	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
OIK	Ośrodek Interwencji Kryzysowej
OPS	Ośrodek Pomocy Społecznej
OZPS	Ocena Zasobów Pomocy Społecznej
OZRSS	Ogólnopolski Związek Rewizyjny Spółdzielni Socjalnych
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
SWOT	(ang. Strengths, Weaknesses, Opportunities Threats) w tłum. Mocne strony, Słabe strony, Szanse, Zagrożenia)
ŚDS	Środowiskowy Dom Samopomocy
UG	Urząd Gminy
UW	Urząd Wojewódzki
WTZ	Warsztat Terapii Zajęciowej
ZAZ	Zakład Aktywności Zawodowej



VIII. SPIS RYSUNKÓW I TABEL

1. WYKAZ WYKRESÓW I SCHEMATÓW

Rysunek 1. Schemat formularza OZPS	6
Rysunek 2. Przykładowe zastosowanie wykresu w formularzu OZPS – liczba mieszkańców gminy Warka w latach 2014, 2015 i 2016.	9
Rysunek 3. Źródła zasilania formularza OZPS w systemie CAS	10
Rysunek 4. Nowy schemat tworzenia oceny zasobów pomocy społecznej	14
Rysunek 5. Obszary wykorzystania nowego narzędzia OZPS.....	15
Rysunek 6 Model zmodyfikowanej platformy informatycznej w CAS wspomagającej przeprowadzenie OZPS.....	18
Rysunek 7 Źródła zasilania formularza OZPS w ramach nowego.....	20
Rysunek 8 Nowy sposób przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej	21
Rysunek 9. Nowy schemat Formularza OZPS	25
Rysunek 10. Nowe proponowane terminy sporządzania oceny zasobów pomocy społecznej.	26

2. WYKAZ TABEL

Tabela 1. Analiza SWOT obecnego narzędzia OZPS dokonana przez ROPS.	31
Tabela 2. Propozycja nowego schematu formularza OZPS z widocznym wyłącznie rokiem oceny.....	32
Tabela 3 Obecnie stosowane wskaźniki w formularzu oceny zasobów pomocy społecznej ...	32
Tabela 4. Propozycja ROPS uzupełnienia wskaźników w ocenie zasobów pomocy społecznej.	34