Piotr Frączek

ORCID: 0000-0001-8332-5801

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. J. Grodka w Sanoku

Wybrane uwarunkowania polityki pomocy społecznej na Podkarpaciu

DOI: 10.19195/1643-0328.25.1

Słowa kluczowe: pomoc społeczna, uwarunkowania zewnętrzne, uwarunkowania wewnętrzne, pracownicy socjalni, województwo podkarpackie

Wprowadzenie

Celem polityki społecznej jest dążenie państwa, samorządów i podmiotów trzeciego sektora do zapewnienia ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie¹. W świetle tak sformułowanej definicji celem polityki społecznej jest nie tylko dążenie do zaspokajania potrzeb społecznych, lecz także działalność na rzecz wyrównywania szans życiowych i upodmiotowienia jednostek, rodzin czy całych grup będących uczestnikami procesów społecznych. Niewątpliwie jednym z obszarów polityki społecznej² wnoszącym istotny wkład w proces upodmiotowienia i wyrównywania szans życiowych jednostek najsłabszych ekonomicznie i społecznie jest pomoc społeczna.

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w sta-

¹ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna — podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, Warszawa 2003, s. 11.

² Literatura naukowa wymienia wiele typowych obszarów polityki społecznej. W swojej propozycji podziału tej dziedziny P. Błędowski wskazuje, że „można wyróżnić następujące powszechnie uznawane obszary polityki społecznej: polityka pomocy społecznej, polityka zdrowotna, polityka zatrudnienia, polityka kształcenia, polityka mieszkaniowa, polityka kulturalna, polityka organizowania czasu wolnego i wypoczynku, polityka kształtowania i ochrony środowiska naturalnego, polityka zwalczania (ograniczania) zjawiska patologii społecznej, polityka rodzinna, polityka wobec młodzieży oraz polityka wobec osób starych” — *idem, Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, Warszawa 2002, s. 52.

nie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości³. Ponadto pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka⁴. Do zadań pomocy społecznej należy m.in. przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń oraz praca socjalna⁵.

System pomocy społecznej przeszedł w Polsce długą drogę ewolucji, w ciągu ostatnich 20 lat zmieniał się model wspierania potrzebujących z modelu opartego głównie na redystrybucji środków finansowych na model oparty na partycypacji i wzmacnianiu klientów. Zmiany te doskonale podsumował J. Krzyszkowski, który zauważył, że w Polsce, za krajami Europy Zachodniej i USA, przyjęto hasło aktywnej polityki społecznej, co oznacza odejście od pomocy społecznej opartej na masowych transferach socjalnych na rzecz upodmiotawiania i wzmacniania (*empowerment*) poprzez aktywizację zawodową biernych dotąd świadczeniobiorców, a zatem zwiększania partycypacji klientów w procesie pomocy i wsparcia⁶.

W ostatnich latach w literaturze przedmiotu pojawiło się wiele publikacji podnoszących kwestie efektywności sektora publicznego, w tym pomocy społecznej⁷. Spowodowane jest to koniecznością ponoszenia znacznych wydatków ze środków publicznych oraz realną groźbą ograniczenia możliwości finansowych państwa⁸. Mówiąc o efektywności polityki pomocy społecznej, należy jednak pamiętać, że pomoc społeczna nie powinna być nastawiona na osiąganie racjonalności ekonomicznej. Pomoc społeczna ma na celu udzielanie wsparcia potrzebującym i rozwiązywanie problemów społecznych, nie opiera się wyłącznie na formach wsparcia materialnego, ale także na formach pozamaterialnych, np. pracy socjalnej. Efektywna polityka pomocy społecznej powinna zatem mieć na celu zwiększanie możliwości reagowania na potrzeby społeczne, poprawę istniejących więzi społecznych oraz umożliwianie lepszego wykorzystania posiadanych zasobów. Jak słusznie zauważył P. Błędowski, w kontekście polityki społecznej, a co za tym idzie także polityki pomocy społecznej, można mówić o tzw. inwestycjach społecznych. Wydatki na rozwiązywanie lokalnych problemów można traktować jako inwestycje, których celem jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju społecznego w skali lokalnej. Cel ten

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2013, poz. 182 z późn. zm., art. 2.

⁴ *Ibidem*, art. 3.

⁵ Szerzej zob. *ibidem*, art. 15.

⁶ J. Krzyszkowski, *Ekspertyza „Nowe Zarządzanie (menadżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej — case studies”*, Warszawa 2010, s. 6.

⁷ Zob. np. *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2011; *Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej — pomoc społeczna i aktywna integracja*, red. M. Grewiński, J. Krzyszkowski, Warszawa 2012; J. Przywojska, *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Warszawa 2014; P. Błędowski, P. Kubicki, *Pomoc społeczna — główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11–12.

⁸ P. Błędowski, *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej — próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3 (3), s. 15.

od momentu poczynienia wydatków może okazać się dość odległy w czasie, ale zawsze przynosi oczekiwane skutki (choć nie zawsze są one wymierne)⁹.

Wspomniana wcześniej efektywność polityki pomocy społecznej determinowana jest wieloma czynnikami. Uwarunkowania te mogą mieć wpływ na liczebność populacji korzystającej ze wsparcia pomocy społecznej, ale także mogą stanowić barierę w prowadzeniu efektywnej polityki pomocy społecznej na poziomie regionalnym. Dlatego też tak ważna jest ich identyfikacja. Właśnie tym zagadnieniom poświęcony jest niniejszy tekst.

Cel, metody oraz techniki badań

Celem badań i analiz była identyfikacja wybranych uwarunkowań prowadzenia polityki pomocy społecznej w województwie podkarpackim. Do przygotowania artykułu wykorzystano materiały zastane (dane o charakterze statystycznym) oraz wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród pracowników socjalnych zatrudnionych w jednostkach funkcjonujących w sektorze pomocy społecznej na Podkarpaciu. Narzędziem wykorzystanym w trakcie badań ankietowych był autorski kwestionariusz ankiety, który zawierał 24 pytania oraz informacje o charakterze metryczkowym. Badanie zostało przeprowadzone w okresie czerwiec–listopad 2015 r. Ostatecznie autorowi badania udało się pozyskać 378 ankiet zwrotnych, co oznacza, że w badaniu empirycznym wzięło udział 30,6% ogółu pracowników socjalnych (tj. 378 spośród 1236 osób¹⁰), którzy wykonują swoją pracę na terenie województwa podkarpackiego.

Wybrane uwarunkowania polityki pomocy społecznej w województwie podkarpackim

Uwarunkowania prowadzenia polityki pomocy społecznej można umownie podzielić na dwie grupy: zewnętrzne i wewnętrzne. Uwarunkowania zewnętrzne to te czynniki, które są związane z sytuacją na regionalnym rynku pracy, zasięgiem sfery ubóstwa czy też wykluczenia społecznego w regionie. Wpływają one bezpośrednio na liczbę osób korzystających z systemu pomocy społecznej. Natomiast czynniki wewnętrzne to uwarunkowania pomocy społecznej zlokalizowane wewnątrz sektora pomocy społecznej, które determinują prowadzenie polityki pomocy społecznej w regionie i mogą być barierą w efektywności tej polityki. Do uwarunkowań tych zaliczyć można m.in. kwalifikacje kadry zatrudnionej w sektorze pomocy społecznej, satysfakcję pracowników z otrzymywanego wynagrodzenia za pracę, emocjonalne wyczerpanie i znużenie pracą czy też inne czynniki uniemożliwiające wykonywanie obowiązków służbowych.

⁹ *Ibidem*, s. 15.

¹⁰ Zob. *Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podkarpackim — 2013 rok*, Rzeszów 2014, s. 28, tab. 7.

Jednym z istotnych uwarunkowań zewnętrznych jest sytuacja na regionalnym rynku pracy. Województwo podkarpackie należy do najmniej rozwiniętych gospodarczo i społecznie regionów Polski. Niewątpliwie wpływa to na politykę pomocy społecznej prowadzoną na tym terenie. Cechą charakterystyczną regionu jest trudna sytuacja na rynku pracy.

Tabela 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2013–2015 według województw

	2013*	2014*	2015*	Osoby bezrobotne długotrwale w 2014**
Polska	13,4	11,4	9,7	57,7
Województwo dolnośląskie	13,1	10,4	8,5	55,3
Województwo kujawsko-pomorskie	18,2	15,5	13,2	61,2
Województwo lubelskie	14,4	12,6	11,7	62,5
Województwo lubuskie	15,7	12,5	10,5	53,4
Województwo łódzkie	14,1	11,8	10,3	59,6
Województwo małopolskie	11,5	9,7	8,3	55,6
Województwo mazowieckie	11,1	9,6	8,3	59,6
Województwo opolskie	14,2	11,8	10,1	55,7
Województwo podkarpackie	16,3	14,6	13,2	61,5
Województwo podlaskie	15,1	12,9	11,8	61,9
Województwo pomorskie	13,2	11,1	8,9	54,1
Województwo śląskie	11,3	9,6	8,2	54,8
Województwo świętokrzyskie	16,6	14,1	12,5	59
Województwo warmińsko-mazurskie	21,6	18,7	16,2	58,7
Województwo wielkopolskie	9,6	7,6	6,1	51,7
Województwo zachodniopomorskie	18	15,5	13,1	55,9

* stan na dzień 31 grudnia

** % ogółu bezrobotnych

Źródło: opracowanie własne na podst.: GUS, *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2016*, Warszawa 2017, s. 47; GUS, *Rocznik Statystyczny Pracy 2015*, Warszawa 2016, s. 176–180.

W latach 2013–2015 w województwie podkarpackim stopa bezrobocia była dużo wyższa niż w innych regionach Polski. W roku 2015 wynosiła 13,2% przy średnim ogólnokrajowym poziomie bezrobocia 9,7%. Znacząca część osób pozostających bez pracy nie posiadała prawa do zasiłku dla bezrobotnych, było to ok. 88% ogółu bezrobotnych (122 431 osób ze 137 932). Niepokojącym zjawiskiem związanym z rynkiem pracy w województwie podkarpackim jest także znaczne ryzyko trudności w znalezieniu pracy po ukończeniu szkoły (zob. ryc. 1).

Rycina 1. Procent osób, które miały trudności ze znalezieniem pracy po ukończeniu szkoły w 2015 r.

Źródło: *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapiński, T. Panek, „Contemporary Economics” 9, 2015, nr 4, s. 179.

W większości województw problem ze znalezieniem zatrudnienia po ukończeniu szkoły wykazywało ok. 20% absolwentów. Tymczasem na Podkarpaciu występował największy odsetek osób niemogących znaleźć zatrudnienia po ukończeniu szkoły, było to aż 47% wszystkich absolwentów.

Trudna sytuacja na rynku pracy przejawiała się także niskim poziomem przeciętnych miesięcznych wynagrodzeń.

Tabela 2. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w 2012 i 2013 r. według województw

	2012	2013	
	ogółem w zł	ogółem w zł	Polska = 100
Polska	3659,4	3777,1	100
Województwo dolnośląskie	3654,57	3814,42	101
Województwo kujawsko-pomorskie	3163,57	3273,13	86,7

Województwo lubelskie	3306,12	3412,78	90,4
Województwo lubuskie	3114,69	3247,04	86
Województwo łódzkie	3315,58	3419,12	90,5
Województwo małopolskie	3372,6	3485,33	92,3
Województwo mazowieckie	4514,42	4657,07	123,3
Województwo opolskie	3281,48	3425,56	90,7
Województwo podkarpackie	3147,19	3266,17	86,5
Województwo podlaskie	3258,66	3348,38	88,6
Województwo pomorskie	3595,98	3746,69	99,2
Województwo śląskie	3786,14	3862,32	102,3
Województwo świętokrzyskie	3165,93	3244,84	85,9
Województwo warmińsko-mazurskie	3106,89	3223,04	85,3
Województwo wielkopolskie	3335,93	3421,43	90,6
Województwo zachodniopomorskie	3298,99	3402,1	90,1

Źródło: GUS, *Rocznik Statystyczny...*, s. 290.

W roku 2013 przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w regionie wyniosło 3266,17 zł, co stanowiło jedynie 86,5% przeciętnego wynagrodzenia w Polsce (tj. 3777,1 zł). Podobne tendencje pokazują dane statystyczne zebrane podczas przygotowywania raportu *Diagnoza Społeczna 2015*.

Tabela 3. Dochody netto gospodarstw domowych oraz dochód osobisty netto w 2015 r. według województw

Województwo	Dochody netto [w zł]			Dochód osobisty netto [w zł]	
	na gospodarstwo domowe	na osobę	na jednostkę ekwiwalentną	średnia	odchylenie standardowe
dolnośląskie	3642,73	1635,9	1962,15	2169	1855
kujawsko-pomorskie	3273,9	1332,43	1636,54	1861	1236
lubelskie	3211,89	1316,61	1627,8	1678	1240
lubuskie	3906,77	1567,77	1959,8	2101	1503
łódzkie	3353,55	1458,63	1763,84	1822	1075
małopolskie	3987,33	1557,61	1947,21	2128	1543
mazowieckie	4541,23	1939,78	2365,05	2408	2264
opolskie	3401,53	1408,81	1727,79	1874	1145
podkarpackie	3294,36	1200,76	1531,41	1642	978
podlaskie	3432,73	1398,2	1735,99	1832	1365
pomorskie	4017,59	1632	2016,14	2193	1537
śląskie	3653,58	1607,5	1937,18	2106	1220
świętokrzyskie	3489,62	1339,68	1686,91	1702	1334

warmińsko-mazurskie	3409,91	1371,1	1715,07	1790	1239
wielkopolskie	3767,99	1468,83	1836,86	1952	1318
zachodniopomorskie	3593,37	1560,05	1890,51	2190	1622
Polska ogółem				2034	1558

Źródło: *Diagnoza Społeczna...*, s. 38, tab. 4.1.4 oraz s. 235, tab. 5.5.1.

Dochody netto gospodarstw domowych na Podkarpaciu w 2015 r. wynosiły 3294,36 zł, podczas gdy w przodującym województwie mazowieckim było to 4541,36 zł. Podobna sytuacja występowała w przypadku dochodów osobistych netto. W roku 2015 średnie dochody osobiste netto w województwie podkarpackim wynosiły 1642 zł i były niższe niż w pozostałych regionach Polski.

Trudna sytuacja na regionalnym rynku pracy oraz niskie dochody ludności mogą powodować, że zasiłki z systemu pomocy społecznej staną się atrakcyjnym źródłem dochodów. Będzie to niewątpliwie przekładało się na liczbę osób korzystających ze wsparcia systemu pomocy społecznej oraz skalę ubóstwa i wykluczenia społecznego w regionie.

W roku 2015 województwo podkarpackie charakteryzowało się dużą skalą ubóstwa (zob. tab. 4).

Tabela 4. Agregatowe indeksy skrajnego ubóstwa według województw w 2015 r. (podejście obiektywne)

Agregatowe indeksy skrajnego ubóstwa * 100				
Województwo	zasięg ubóstwa	głębokość ubóstwa	intensywność ubóstwa	dotkliwość ubóstwa
dolnośląskie	3,65	21,87	0,8	0,4
kujawsko-pomorskie	4,23	21,08	0,89	0,37
lubelskie	4,54	23,21	1,05	0,41
lubuskie	1,52	23,1	0,35	0,13
łódzkie	4,46	17,16	0,76	0,2
małopolskie	2,25	25,68	0,58	0,22
mazowieckie	2,41	21,07	0,51	0,19
opolskie	3,59	21,76	0,78	0,23
podkarpackie	4,33	19,79	0,86	0,29
podlaskie	3,79	23,94	0,91	0,34
pomorskie	3,34	17,78	0,59	0,18
śląskie	2,3	24,82	0,57	0,25
świętokrzyskie	4,45	33,7	1,5	0,78
warmińsko-mazurskie	4,86	35,56	1,73	0,85
wielkopolskie	3,6	20,89	0,75	0,21
zachodniopomorskie	2,82	23,75	0,67	0,31

Źródło: *Diagnoza Społeczna...*, s. 402, tab. 8.2.7.

Dane liczbowe zgromadzone w tabeli wskazują, że województwo podkarpackie posiada jedno z najwyższych w Polsce agregatowych indeksów ubóstwa (tj. zasięg, głębokość, intensywność oraz dotkliwość ubóstwa)¹¹. W roku 2015 zasięg ubóstwa (w ujęciu obiektywnym), czyli odsetek ubogich na Podkarpaciu, wynosił 4,33%. W innych województwach w Polsce odsetek gospodarstw ubogich był dużo mniejszy (przykładem może być województwo małopolskie — 2,25%). Jest to szczególnie niepokojące, zwłaszcza że zwalczanie ubóstwa jest jednym z głównych wyzwań stojących przed systemem socjalnym. Należy także pamiętać, że ubóstwo nie prowadzi jedynie do deprywacji materialnej jednostki, ale też ogranicza samoocenę i możliwości rozwoju obywateli. Doskonale obrazuje to wypowiedź jednego z respondentów, pochodząca z literatury zagranicznej — „Ubóstwo oddziałuje na twoją samoocenę, twoją pewność siebie, generalnie na tego typu rzeczy. Czujesz się bezsilny, ponieważ nie możesz robić wielu rzeczy, nie możesz spełniać oczekiwań, które mają względem Ciebie ludzie”¹².

Wykluczenie społeczne obejmuje swoim zakresem wiele wymiarów, nie tylko ten materialny związany z ubóstwem. W województwie podkarpackim w przypadku zjawiska wykluczenia społecznego zanotowano podobne tendencje jak w przypadku ubóstwa (zob. tab. 5).

Tabela 5. Odsetek osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych ze względu na typ wykluczenia w przekroju wojewódzkim w 2015 r.

Województwo	Typ wykluczenia							
	fizyczne		strukturalne		normatywne		materialne	
	zagrożeni wyklucze- niem	wy- klu- czeni	zagrożeni wyklucze- niem	wy- klu- czeni	zagrożeni wyklucze- niem	wy- klu- czeni	zagrożeni wyklucze- niem	wy- klu- czeni
dolnośląskie	12,2	4,2	16,7	0,4	7,1	3,7	0,1	6,8
kujawsko-pomorskie	12,1	5,1	26	0,6	5,3	3,2	0,5	11,8
lubelskie	10,5	4,7	34	0,9	5,6	3,7	0	10,3
lubuskie	12,8	9,1	20,6	2,5	9,5	7,9	0,2	5,9
łódzkie	9,6	5,6	21	0,5	4,8	5,2	0,1	9,7
małopolskie	8,6	4,8	31,3	0,6	4,7	3,2	0	5,4
mazowieckie	10,1	4,4	22,2	0,4	6	5,9	0,1	5,4
opolskie	11,2	3,4	29,9	0,9	5,2	6,2	1	9,3
podkarpackie	10,8	4,7	34,3	0,6	4,8	4	0	12,2
podlaskie	9,7	3,7	21,4	0,9	9,1	4,8	0	9,4
pomorskie	8,9	6	20,7	0,5	7,4	6,5	0	5,4
śląskie	9,1	3,5	13,2	0,6	6,3	6,2	0	5,1
świętokrzyskie	8,2	6,6	30,8	1,3	5,3	4,3	0	8,4

¹¹ Szerzej zob. T. Panek, *Metody pomiaru ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne” 2005, nr 7, s. 1–12; *idem*, *Wskaźniki ubóstwa w ujęciu wielowymiarowym*, „Wiadomości Statystyczne” 2009, nr 12, s. 1–20.

¹² A. Davis, S. Wainwright, *Combating poverty and social exclusion: Implications for social work education*, „Social Work Education” 2005, nr 24, s. 259.

warmińsko-mazurskie	8,3	4,7	28,4	0,8	3,9	2,7	0	10,4
wielkopolskie	9,9	5,5	27,3	1,7	5,1	4,6	0,2	6,5
zachodniopomorskie	8,8	3,5	21,8	0	5,3	7	0	8,4

Źródło: *Diagnoza Społeczna...*, s. 428, tab. 8.5.5.

Zagrożenie wykluczeniem społecznym było na Podkarpaciu wyższe niż w innych regionach w Polsce. Szczególnie wysokie były wskaźniki zagrożenia wykluczeniem społecznym w przypadku wymiaru strukturalnego i materialnego¹³.

Niepokojący może być również fakt, że strefa niedostatku w województwie podkarpackim w latach 2012–2015 była dość stabilna. W okresie tym ok. 50% gospodarstw domowych posiadało wydatki poniżej minimum socjalnego (zob. tab. 6).

Tabela 6. Zasięg sfery niedostatku w latach 2012–2015 według województw

Wyszczególnienie	% osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej minimum socjalnego			
	2012	2013	2014	2015
Ogółem	43,4	44,7	43,4	42,7
Województwo				
dolnośląskie	35,5	38,4	38,3	36,0
kujawsko-pomorskie	51,1	47,8	50,2	46,5
lubelskie	53,6	53,8	48,2	50,5
lubuskie	41,0	45,9	41,0	38,6
łódzkie	39,2	37,3	39,4	37,5
małopolskie	45,9	49,3	49,1	50,0
mazowieckie	31,5	35,9	33,3	31,1
mazowieckie (bez Warszawy)	42,1	46,8	43,6	41,1
opolskie	35,3	42,3	42,7	38,3
podkarpackie	54,9	54,9	51,7	52,7
podlaskie	53,5	53,5	50,6	49,6
pomorskie	43,1	43,3	41,2	43,4
śląskie	36,9	37,4	36,2	37,3
świętokrzyskie	55,6	54,8	52,6	56,7
warmińsko-mazurskie	56,3	59,1	56,2	55,9
wielkopolskie	50,9	48,1	50,9	49,5
zachodniopomorskie	42,0	45,9	40,2	37,9

Źródło: GUS, *Sfera niedostatku w Polsce w latach 2012–2015 — podstawowe dane*, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/3/1/sfera_niedostatku_2012-2015_tablice.pdf (dostęp: 14.04.2017), s. 7, tab. 6.

¹³ Szerzej zob. P. Kubicki, *Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych*, Warszawa 2010, s. 8.

W roku 2015 średnia liczba gospodarstw domowych, których wydatki były poniżej minimum socjalnego w Polsce, wynosiła 42,7%, podczas gdy na Podkarpaciu odsetek osób o niskich wydatkach był o 10% wyższy.

Analizowany region należał także do grupy województw, w których warunki życia gospodarstw domowych charakteryzowały się wysokim poziomem niezaspokojenia potrzeb.

Tabela 7. Warunki życia gospodarstw domowych w układzie wojewódzkim w 2015 r. (w porządku od najlepszych do najgorszych według wielkości w ostatniej kolumnie)

Województwo	Obszary warunków życia								
	do- chody	wyży- wie- nie	zasob- ność mate- rialna	warunki miesz- kaniowe	kształ- cenie dzieci	ochrona zdrowia	uczes- nictwo w kul- turze	wypo- czynek	razem
małopolskie	0,374	0,193	0,477	0,332	0,337	0,257	0,268	0,2	0,248
opolskie	0,571	0,275	0,43	0,567	0,271	0,234	0,213	0,201	0,364
lubuskie	0,363	0,385	0,696	0,501	0,239	0,418	0,245	0,195	0,375
wielkopolskie	0,473	0,075	0,591	0,611	0,445	0,46	0,234	0,179	0,396
mazowieckie	0	0,421	0,618	0,343	0,645	0,576	0,257	0,145	0,42
pomorskie	0,313	0,474	0,668	0,388	0,502	0,375	0,291	0,525	0,467
śląskie	0,383	0,355	0,713	0,304	0,57	0,493	0,668	0,588	0,585
podlaskie	0,563	0,408	0,297	0,639	0,327	0,652	0,598	0,625	0,593
zachodniopomorskie	0,425	0,458	0,502	0,401	0,654	0,649	0,56	0,431	0,608
dolnośląskie	0,361	0,628	0,653	0,433	0,622	0,728	0,684	0,201	0,64
podkarpackie	0,747	0,667	0,494	0,332	0,319	0,723	0,317	0,649	0,641
świętokrzyskie	0,607	0,429	0,469	0,701	0,251	0,636	0,655	0,648	0,642
kujawsko-pomorskie	0,653	0,658	0,819	0,705	0,436	0,458	0,586	0,244	0,699
łódzkie	0,538	0,364	0,625	0,72	0,713	0,678	0,678	0,632	0,718
lubelskie	0,66	0,605	0,524	0,724	0,704	0,439	0,567	0,578	0,727
warmińsko-mazurskie	0,582	0,809	0,819	0,716	0,715	0,712	0,274	0,505	0,743

Źródło: *Diagnoza Społeczna...*, s. 128, tab. 4.8.1.

Na Podkarpaciu w roku 2015 można było zaobserwować relatywnie najslabiej zaspokojone potrzeby w obszarach dochodów, ochrony zdrowia i wypoczynku. Jednocześnie województwo należało do grupy województw o najgorszym poziomie warunków życia gospodarstw domowych.

Trudna sytuacja na rynku pracy, niski poziom dochodów gospodarstw i jednostek, a także znaczący zasięg sfery ubóstwa przyczyniały się do tego, że z systemu pomocy społecznej korzystała w województwie podkarpackim duża liczba mieszkańców.

W roku 2015 na Podkarpaciu ze świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej korzystały 85 762 osoby. Liczba ta może jednak nie oddawać rzeczywistej skali wsparcia obywateli przez system pomocy społecznej. Dużo bardziej obiektywne jest określenie

liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców (zob. tab. 8).

Rycina 2. Liczba osób korzystających w 2015 r. ze świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej.

Źródło: GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 221, tab. 94.

Tabela 8. Osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności według województw

	Rzeczywista liczba osób objętych pomocą	Pomoc pieniężna — razem	Pomoc niepieniężna — razem
Polska — 2015	460,1	401,7	233,1
Województwo dolnośląskie	357,6	360,8	167,9
Województwo kujawsko-pomorskie	649,4	673,7	287,4
Województwo lubelskie	510,2	347,3	289,7
Województwo lubuskie	568,3	592,6	243

Województwo łódzkie	461,3	467,9	208,1
Województwo małopolskie	386,5	298,9	206,2
Województwo mazowieckie	384,8	288,7	206,8
Województwo opolskie	372,8	373,9	189,1
Województwo podkarpackie	568,5	403,1	311,2
Województwo podlaskie	579,9	510,9	281,6
Województwo pomorskie	475,6	381	260,1
Województwo śląskie	347,4	349,3	174,4
Województwo świętokrzyskie	605	465,4	337,8
Województwo warmińsko-mazurskie	782,4	684,9	399,2
Województwo wielkopolskie	405,1	339,9	199,4
Województwo zachodniopomorskie	501,8	497,2	239,6

Źródło: opracowanie własne na podst.: GUS, *Pomoc społeczna...*, s. 221–226.

Na terenie Podkarpacia z pomocy społecznej korzystało 568,5 osoby w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. Była to wartość przekraczająca średnią ogólnokrajową liczbę osób korzystających ze wsparcia socjalnego w Polsce, wynoszącą 460,1 osoby. Mieszkańcy Podkarpacia w większości korzystali ze wsparcia pomocy społecznej w formie pieniężnej (zob. tab. 9).

Tabela 9. Kwoty udzielonych w formie pieniężnej i niepieniężnej świadczeń pomocy społecznej w 2015 r. według województw [w tys. zł]

Pomoc pieniężna		Ogółem	w tym zasiłki			Pomoc niepieniężna
			stałe	okresowe	celowe i w naturze, inne celowe	
Polska	2014	2 632 851,80	898 164,60	961 274,50	751 783,00	986 524,50
	2015	2 615 490,90	939 578,50	908 902,60	742 522,50	1 007 746,90
Województwo dolnośląskie		188 556,50	71 089,80	63 824,70	51 472,60	69 508,90
Województwo kujawsko-pomorskie		219 215,80	53 433,80	108 986,20	55 766,10	68 724,20
Województwo lubelskie		129 193,20	45 724,30	53 188,30	29 353,90	54 958,40
Województwo lubuskie		101 798,90	41 736,10	31 180,00	28 341,90	26 001,10
Województwo łódzkie		197 067,00	71 750,20	70 059,00	52 691,90	51 410,80
Województwo małopolskie		162 166,30	60 631,70	42 563,30	56 423,60	74 444,50
Województwo mazowieckie		273 346,80	126 673,10	54 651,10	88 872,90	117 304,70
Województwo opolskie		68 245,20	19 461,60	29 685,10	18 744,40	25 456,70
Województwo podkarpackie		153 634,50	42 826,00	62 713,60	46 331,70	64 839,60
Województwo podlaskie		105 593,50	27 767,70	55 289,50	21 955,50	30 235,50

Województwo pomorskie	156 855,30	81 791,20	29 112,80	44 020,60	73 498,40
Województwo śląskie	254 316,30	82 171,40	92 961,30	76 238,50	80 317,30
Województwo świętokrzyskie	94 077,90	44 332,60	24 611,00	24 825,80	56 467,40
Województwo warmińsko-mazurskie	174 255,30	58 764,20	79 510,90	35 196,70	59 547,20
Województwo wielkopolskie	194 802,10	60 547,40	58 855,40	73 734,80	97 884,60
Województwo zachodniopomorskie	142 365,70	50 877,30	51 710,40	38 551,80	57 147,50

Źródło: opracowanie własne na podst.: GUS, *Pomoc społeczna...*, s. 223–225.

W ramach udzielonego wsparcia na Podkarpaciu wypłacono w 2015 r. pomoc pieniężną w wysokości 153 634,5 tys. zł (w tym 42 826 tys. zł w formie zasiłków stałych i 46 331,7 tys. zł w formie zasiłków celowych i w naturze). Natomiast kwota udzielonego wsparcia w formie niepieniężnej wyniosła 64 839 tys. zł (było to głównie opłacanie posiłków — 27 952,8 tys. zł oraz usługi opiekuńcze — 35 744 zł). Oznacza to, że jedną z cech charakterystycznych regionalnego systemu pomocy społecznej jest nastawienie na wypłacanie świadczeń pieniężnych¹⁴. Wysoki poziom świadczeń wypłacanych przez system pomocy społecznej (w formie pieniężnej i niepieniężnej), a zarazem wysoki poziom ubóstwa w regionie mogą być oznaką słabości regionalnego systemu socjalnego.

Oprócz uwarunkowań zewnętrznych związanych z realizacją polityki pomocy społecznej na Podkarpaciu można także zidentyfikować uwarunkowania wewnętrzne.

Jednym z kluczowych elementów warunkujących politykę pomocy społecznej są kwalifikacje zawodowe osób zatrudnionych w sektorze pomocy społecznej. Na terenie województwa podkarpackiego w 2014 r. w jednostkach organizacyjnych związanych z pomocą społeczną zatrudnionych było 3652 pracowników.

Tabela 10. Pracownicy zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej na terenie województwa podkarpackiego w latach 2011–2014

WYSZCZEGÓLNIENIE	2011	2012	2013	2014
OGÓŁEM PRACOWNICY				
Liczba ogółem pracowników jednostki pomocy społecznej	3256	3490	3619	3652
PRACOWNICY SOCJALNI				
Ogółem	1219	1234	1236	1252
Wykształcenie wyższe	676	708	729	755
Wykształcenie średnie	534	526	507	497
Specjalizacja 1. stopnia w zawodzie	327	327	330	338
Specjalizacja 2. stopnia w zawodzie	72	72	79	89
Specjalizacja z organizacji pomocy społecznej	86	108	107	113

¹⁴ Por. także *Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podkarpackim — 2015 rok*, Rzeszów 2016, s. 11–13, tab. 3.

POZOSTALI PRACOWNICY

Ogółem	1825	2038	2161	2178
Wykształcenie wyższe	1021	1204	1302	1320
Wykształcenie średnie	516	530	566	558
Inne	288	304	293	300

Źródło: opracowanie własne na podst.: *Ocena zasobów...* — 2013 rok, s. 28.; *Ocena zasobów...* — 2015 rok, s. 25.

Analiza tabeli pozwala zauważyć, że kluczowa grupa zawodowa, tj. pracownicy socjalni, stanowiła w 2014 r. jedynie 34,28% ogółu osób zatrudnionych w pomocy społecznej. Jest to zjawisko niepokojące, zwłaszcza że w latach 2011–2014 udział pracowników socjalnych w zatrudnieniu ogółu kadry zmniejszył się z 37,44% do 34,28%.

W przypadku pracowników służb społecznych, a zwłaszcza pracowników socjalnych, niezwykle istotne jest nieustanne podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Na Podkarpaciu w roku 2014 ok. 60% pracowników socjalnych posiadało wykształcenie wyższe. Pozytywny jest fakt, że w okresie 2011–2014 z roku na rok zwiększała się liczba pracowników socjalnych, którzy posiadali ukończone studia wyższe (2011 — 55,46% ogółu, 2014 — 60,3%). Niepokojące może być jednak to, że jedynie nieznaczna liczba pracowników socjalnych posiada specjalizację 1. stopnia w zawodzie (2014 — 26,9% ogółu pracowników socjalnych z terenu województwa), jeszcze mniej specjalizację 2. stopnia w zawodzie (2014 — 7,1% ogółu) oraz specjalizację w zakresie organizacji pomocy społecznej (2014 — 9% ogółu). Podobne tendencje odnotowano w przypadku badań ogólnopolskich pracowników socjalnych. M. Łuczyńska zauważyła, że w 2013 r. 61,6% ogółu pracowników socjalnych w Polsce posiadało wykształcenie wyższe. Podobnie sytuacja wyglądała z posiadaniem specjalizacji w zawodzie pracownika socjalnego. W Polsce tylko niewielka liczba pracowników socjalnych posiadała np. specjalizację 2. stopnia w zawodzie (2013, Polska — 5,7% ogółu badanych, 2014, Podkarpacie — 7,1%)¹⁵.

Przeprowadzone w 2016 r. badanie ankietowe w grupie 378 pracowników socjalnych pozwoliło zidentyfikować kolejne uwarunkowania prowadzenia polityki pomocy społecznej w województwie podkarpackim.

Jednym z istotnych elementów w sektorze pomocy społecznej jest określenie poziomu emocjonalnego wyczerpania pracowników pracą zawodową oraz zniechęcenia związane go z pójściem do pracy. W województwie podkarpackim prawie 57% badanych pracowników socjalnych wskazało, że czują się emocjonalnie wyczerpani przez swoją pracę, 41,8% respondentów nie odczuwało wyczerpania. Pracowników socjalnych zapytano również o to, czy wstając rano, czują się zmęczeni przed pójściem do pracy. Okazało się, że takie zmęczenie odczuwa 44,4% badanych, a większość pracowników socjalnych wskazała, że zmęczenia nie odczuwa. Pozytywny jest fakt, że większość badanych pracowników socjalnych (60% — tj. 223 osoby) nie odczuwa przymusu pójścia do pracy.

Istotą pracy socjalnej świadczonej w systemie pomocy społecznej jest wspieranie innych osób bądź grup w odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie.

¹⁵ A. Olech, M. Łuczyńska, *Pracownicy socjalni w Polsce — portret zbiorowy 2013*, Warszawa 2013, s. 12.

Praca ta w szczególności sposób może jednak przyczyniać się do wyczerpania i prowadzić do zubożenia oraz zaniku empatii. Badanie empiryczne pozwoliło sprawdzić, czy pracownicy socjalni na Podkarpaciu dotknięci są zubożeniem i przejawiają brak empatii wobec problemów swoich klientów. 58% respondentów wskazało, że praca z ludźmi ich nie wyczerpuje, ale pozostała część badanych — aż 158 osób (42%) wskazała, że praca z ludźmi w ich przypadku prowadzi do wyczerpania. W ocenie pracowników socjalnych do wyczerpania prowadzą następujące problemy, które występują w relacjach z klientami: roszczeniowa postawa klientów, brak współpracy i motywacji klientów do zmiany swojej sytuacji, agresja ze strony klientów oraz ograniczone formy pomocy. Potwierdzeniem tych spostrzeżeń mogą być następujące wypowiedzi pracowników socjalnych:

— „brak motywacji do poprawy swojej sytuacji, bierność” (Resp. 5),

— „[...] kłótniowość, roszczeniowość, oszukujący [klienci — P.F.] na temat dochodów” (Resp. 25),

— „[...] roszczeniowi, oczekujący wyłącznie pomocy finansowej, oszukujący i ukrywający faktyczne dochody, tylko po to aby dostać wsparcie, złości zwłaszcza to, że niejednokrotnie pomoc, którą otrzymują, przewyższa nasze zarobki” (Resp. 27),

— „Agresja, roszczeniowość, brak współpracy, negatywne nastawienie do pracownika socjalnego” (Resp. 60).

Jedną z barier w skutecznej pomocy społecznej może być brak empatii i obojętność względem klientów. W przeprowadzonych badaniach okazało się, że znacząca większość pracowników socjalnych (320 osób — 85% ogółu) nie zauważa u siebie braku empatii i obojętności względem problemów swoich klientów, a jedynie 41 pracowników (11% ogółu badanych) wskazało, że zdarza się im lekceważyć problemy klientów. Najczęściej lekceważono: roszczeniowe postawy klientów, niechęć do zmiany swojej sytuacji, problemy błahе, agresywne postawy klientów względem pracowników socjalnych, kłótnie rodzinne klientów.

Przykładowe wypowiedzi respondentów w tym zakresie [„lekceważę problemy swoich klientów w przypadku” — P.F.]:

— „kłótnie rodzinne” (Resp. 67),

— „[...] braku konsekwencji wobec przemocy w swojej rodzinie, niechęci do zmiany nawyków/bierność zawodowa” (Resp. 238),

— „[...] błahе” (Resp. 204).

Jednym z istotnych uwarunkowań wewnętrznych związanych z prowadzeniem polityki pomocy społecznej jest satysfakcja pracowników z wynagrodzenia za pracę. W trakcie badania ankietowego udało się określić poziom zadowolenia pracowników socjalnych z otrzymywanego wynagrodzenia. Niemalże wszyscy pracownicy objęci badaniem ankietowym wykazywali niezadowolenie ze swojego wynagrodzenia (prawie 60% ogółu badanych).

Niezadowolenie z otrzymywanego wynagrodzenia wśród pracowników socjalnych widoczne było we wszystkich kategoriach wykształcenia. Natomiast zadowolenie z wynagrodzenia za pracę w odniesieniu do ilości wykonywanych obowiązków deklarowało jedynie 4,76% ogółu badanych (tj. 18 osób). Niezadowolenie z poziomu otrzymywanego

Rycina 3. Poziom zadowolenia z otrzymywanego wynagrodzenia z uwzględnieniem poziomu wykształcenia wśród pracowników socjalnych na Podkarpaciu (liczba osób).

Źródło: opracowanie własne na podst. przeprowadzonych badań.

wynagrodzenia wyrażali również pracownicy socjalni z innych regionów Polski. W 2013 r. aż 65,1% pracowników socjalnych uczestniczących w badaniach ogólnopolskich określiło swoją sytuację materialną jako średnią („Żyjemy średnio, starcza nam na co dzień, ale musimy oszczędzać na poważniejsze zakupy”), ale aż 21,1% badanych pracowników socjalnych zauważyło, że żyje skromnie („Żyjemy skromnie, musimy na co dzień bardzo oszczędnie gospodarować”)¹⁶.

Badania empiryczne pozwoliły również zidentyfikować bariery, które najbardziej przeszkadzają pracownikom socjalnym w wykonywaniu obowiązków zawodowych. Jako bariery w pracy zawodowej respondenci najczęściej wskazywali: biurokrację, nadmiar obowiązków oraz złe przepisy prawne. Pracownicy socjalni wskazywali, że przeszkadza im:

- „nadmierna papierologia” (Resp. 14),
- „nadmiar zbędnej dokumentacji do sporządzania, nastawienie systemu pom. sp. na statystykę, działania pozorne Ministerstwa (np. Karta dużej rodziny, Empatia, Bezpieczeństwo danych)” (Resp. 15),
- „nadmiernie rozbudowana biurokracja raczej utrudnia pracę, niż ją wspomaga” (Resp. 27),
- „roszczeniowa postawa klientów, niemożność udzielenia pomocy klientom z powodu przepisów prawnych — kryterium dochodowe” (Resp. 40).

Ponadto barierą w wykonywaniu obowiązków służbowych wśród pracowników socjalnych są warunki lokalowe:

- „niemożność koncentracji, atmosfera w pokoju/siedzenie w pokoju z 5 innymi kobietami, gdzie każda ma inny zakres zadań — brak poczucia bezpieczeństwa, zaufania,

¹⁶ *Ibidem*, s. 17.

jak przychodzi klient i wchodzi do pokoju, gdzie siedzą baby żądne pozyskania nowych informacji, puszczenia ich w obieg — plotkowanie masakra” (Resp. 201),

— „zbyt duża liczba pr. socjalnych w pokoju (7 osób)” (Resp. 332),

— „brak intymności w kontakcie z klientem” (Resp. 50).

Barierą jest również brak specjalistów oraz zaplecza. Wypowiedzi respondentów w tym zakresie były następujące:

— „[...] brak lub utrudniony dostęp do specjalistów, np. pedagogów, terapeutów itp.” (Resp. 21),

— „Brak odpowiednich instrumentów do pracy (zaplecze instytucjonalne)” (Resp. 183),

— „zapewniania [...] pomocy specjalistów — nie mam co klientom zaproponować, a przede wszystkim ofert pracy” (Resp. 202).

Ponadto barierami w wykonywaniu obowiązków zawodowych w opinii pracowników socjalnych są stosunki panujące w pracy, brak poczucia bezpieczeństwa pracowników socjalnych oraz kreowanie negatywnego wizerunku pracownika socjalnego przez media. Obrazują to następujące wypowiedzi badanych:

— „To, że gdy chce się coś robić więcej, często jestem zniechęcany przez innych, uznawane to jest za wychylanie i nadgorliwość” (Resp. 57),

— „Brak motywacji do pracy, niskie zarobki, ciągle obwinianie pracowników pomocy społecznej za ludzkie tragedie” (Resp. 69),

— „[...] brak bezpieczeństwa w pracy pracownika socjalnego” (Resp. 59),

— „[...] przedkładanie problemów klienta ponad wszystko, obarczanie winą za niepowodzenia wyłącznie pracowników socjalnych, chaotyczne działania przełożonego” (Resp. 81).

Zidentyfikowane bariery są częściowo tożsame z barierami, które zostały zidentyfikowane w trakcie badań z 2006 r. prowadzonych w województwie podkarpackim przez T. Zbyrad¹⁷.

Badanie ankietowe pozwoliło także ustalić, jakie w opinii badanych pracowników socjalnych zmiany należałoby wprowadzić, aby poprawić funkcjonowanie systemu pomocy społecznej (zob. tab. 11).

Tabela 11. Zmiany, które przyczynią się do poprawy pracy pracowników socjalnych w opinii badanych (liczba odpowiedzi i %)

	Krótszy czas pracy	Ścisłsza współpraca w zakresie rozwiązywania problemów klientów	Poprawa warunków pracy, w tym także wynagrodzenia	Możliwość skorzystania z dłuższego urlopu na poratowanie zdrowia	Większy katalog narzędzi (form pomocy) wykorzystywanych w celu rozwiązywania problemów klientów	Zmiana przepisów prawnych w zakresie systemu pomocy społecznej
Liczba odpowiedzi	79	205	292	202	214	87
w %	20,90	54,23	77,25	53,44	56,61	23,02

Źródło: opracowanie własne na podst. przeprowadzonych badań.

¹⁷ Zob. T. Zbyrad, *Źródła stresu pracowników socjalnych*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 5–6.

Pracownicy socjalni wskazywali, iż do poprawy jakości ich pracy przyczyniłaby się poprawa warunków pracy, w tym wynagrodzenia (77,25%), większy katalog narzędzi wykorzystywanych w celu rozwiązywania problemów klientów (56,61%) oraz ściślejsza współpraca w zakresie rozwiązywania problemów klientów (54,23%). Zastanawiający może być fakt, iż pomimo wcześniejszych deklaracji, że przepisy prawne utrudniają wykonywanie obowiązków służbowych, tylko 23,02% respondentów wskazało, że zmiana przepisów prawnych może przyczynić się do poprawy ich pracy. Wyniki badań regionalnych częściowo pokrywały się z rezultatami badań ogólnopolskich. Na przykład w roku 1988 i 2010 pracownicy socjalni uczestniczący w badaniach wskazywali, że do poprawy ich pracy i wzrostu prestiżu zawodu przyczyniłoby się m.in. podniesienie wynagrodzenia, uznanie profesji pracownika socjalnego za zawód zaufania publicznego czy też propagowanie problematyki pomocy społecznej i zawodu pracownika socjalnego w środkach masowego przekazu¹⁸.

Podsumowanie

Polityka pomocy społecznej powinna dążyć do zwiększania możliwości reagowania na potrzeby społeczne, poprawiać istniejące więzi społeczne oraz umożliwiać lepsze wykorzystanie posiadanych zasobów. Pomoc społeczna jest niezaprzeczalnie jednym z obszarów polityki społecznej wnoszących istotny wkład w proces upodmiotowienia i wyrównywania szans życiowych jednostek najsłabszych ekonomicznie i społecznie. Skuteczność prowadzonej polityki pomocy społecznej uwarunkowana jest wieloma czynnikami, a ich identyfikacja może mieć kluczowe znaczenie dla efektywności sektora pomocy społecznej.

Województwo podkarpackie należy do najmniej rozwiniętych społecznie i gospodarczo regionów Polski. Cechą charakterystyczną regionu jest trudna sytuacja na rynku pracy. Wysoki poziom bezrobocia oraz niskie wynagrodzenia w regionie sprawiają, że skala ubóstwa i wykluczenia społecznego na Podkarpaciu jest wyższa niż w innych częściach kraju. Niepokojący jest zwłaszcza fakt, że w latach 2012–2015 sfera niedostatku w województwie była dość stabilna i nie ulegała zmniejszeniu, a ponad 50% gospodarstw domowych posiadało wydatki poniżej minimum socjalnego. Znaczna część gospodarstw domowych w regionie nie była w stanie zaspokoić swoich potrzeb. Przyczyniało się to do zwiększenia liczby osób, które korzystały ze wsparcia systemu pomocy społecznej. Liczba beneficjentów świadczeń socjalnych na Podkarpaciu była wyższa niż w pozostałych regionach w Polsce. Najczęstszą formą wsparcia w ramach systemu pomocy społecznej były świadczenia pieniężne, głównie zasiłki okresowe.

Przeprowadzone na potrzeby niniejszego artykułu analizy wskazały, że na Podkarpaciu pracownicy socjalni w większości posiadali wyższe wykształcenie. Niewielka część

¹⁸ M. Łuczyńska, *Pracownicy socjalni w procesie zmian — na podstawie badań z 1988, 1995 i 2010 roku*, [w:] *Pracownicy socjalni w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymsza, Warszawa 2012, s. 69–70.

z nich posiadała jednak kwalifikacje specjalistyczne (np. specjalizację w zawodzie pracownika socjalnego). Pracownicy socjalni wykonujący swoją pracę w sektorze pomocy społecznej w większości wskazywali, że czują się emocjonalnie wyczerpani przez swoją pracę, ale z drugiej strony nie deklarowali przymusu pójścia do pracy. Ponadto pracownicy socjalni wskazywali, że nie są dotknięci zubożeniem i nie przejawiają braku empatii wobec problemów swoich klientów.

W trakcie badania udało się również ustalić, że prawie 60% pracowników socjalnych na Podkarpaciu jest niezadowolonych ze swojego wynagrodzenia, co może obniżać możliwości sprawnego prowadzenia polityki pomocy społecznej w regionie.

Największymi barierami, które utrudniają wykonywanie obowiązków służbowych na Podkarpaciu, były: nadmierna biurokracja, nadmiar obowiązków oraz złe przepisy prawne. Ponadto barierami zlokalizowanymi wewnątrz sektora pomocy społecznej okazały się złe warunki lokalowe jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i brak poczucia bezpieczeństwa pracowników. Niepokojący jest również zgłaszany przez respondentów brak dostępu do specjalistów (terapeutów, psychologów itp.) oraz zbyt mały katalog instrumentów wykorzystywanych w pracy zawodowej.

Przeprowadzone badania i analizy sygnalizują, że system pomocy społecznej na Podkarpaciu jest mało efektywny. Nie przyczynia się do zmniejszenia sfery ubóstwa i wykluczenia społecznego w regionie, przez co nie dąży do zaspokojenia potrzeb społecznych i poprawy więzi społecznych w regionie. Koncentruje się głównie na udzielaniu wsparcia w formie pieniężnej. Tymczasem polityka prowadzona w sektorze pomocy społecznej na Podkarpaciu powinna mieć bardziej aktywny i partycypacyjny charakter, winna zmierzać w kierunku większej aktywności zawodowej osób bezrobotnych, które są beneficjentami świadczeń socjalnych, m.in. poprzez stosowanie aktywnych narzędzi pracy socjalnej, np. kontraktów socjalnych. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych klientów pomocy społecznej przyczyniłaby się do większego zaspokojenia ich potrzeb i stopniowego wychodzenia ze sfery ubóstwa.

Badania regionalne pozwoliły określić szereg postulatów zmian w omawianym obszarze badawczym. W ramach polityki pomocy społecznej administracja terenowa powinna dążyć do likwidacji barier zlokalizowanych wewnątrz sektora pomocy społecznej, m.in. poprzez zapewnienie dostępu do właściwej infrastruktury społecznej oraz kształtowanie odpowiedniej podaży specjalistów świadczących pomoc w ramach sektora pomocy społecznej. W województwie podkarpackim konieczna jest poprawa warunków pracy pracowników socjalnych poprzez zwiększenie ich wynagrodzeń czy poprawę warunków lokalowych ośrodków pomocy społecznej.

Niezbędne jest również podjęcie działań, które miałyby na celu motywowanie pracowników socjalnych do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zdobywanie specjalizacji w zawodzie czy uczestnictwo w innych formach podwyższania kompetencji zawodowych. Wielu pracowników socjalnych w trakcie badania wskazywało na niski prestiż zawodu i negatywny obraz pracownika socjalnego w społeczeństwie. Zatem niezbędne jest prowadzenie w regionie działań z zakresu public relations (np. poprzez mass media), które zwiększyłyby zaufanie publiczne do pracowników socjalnych, ale także pozwoliłyby na propagowanie problematyki pomocy społecznej w regionie.

Zidentyfikowane uwarunkowania polityki społecznej na Podkarpaciu pozwalają na określenie przyszłych kierunków działań podejmowanych przez podmioty polityki społecznej w celu zwiększenia efektywności pomocy społecznej w regionie.

Bibliografia

- Błądowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec ludzi starych*, SGH, Warszawa 2002.
- Błądowski P., *Polityka społeczna jako specjalność nauk o polityce publicznej — próba charakterystyki*, „Studia z Polityki Publicznej” 2014, nr 3 (3).
- Błądowski P., Kubicki P., *Pomoc społeczna — główna instytucja socjalna na szczeblu lokalnym*, „Polityka Społeczna” 2009, nr 11–12.
- Davis A., Wainwright S., *Combating poverty and social exclusion: Implications for social work education*, „Social Work Education” 2005, nr 24.
- Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, red. J. Czapieński, T. Panek, „Contemporary Economics” 9, 2015, nr 4.
- GUS, *Bezrobocie rejestrowane I–IV kwartał 2016*, Warszawa 2017.
- GUS, *Pomoc społeczna i opieka nad dzieckiem i rodziną w 2015 roku*, Warszawa 2016.
- GUS, *Rocznik Statystyczny Pracy 2015*, Warszawa 2016.
- GUS, *Sfera niedostatku w Polsce w latach 2012–2015 — podstawowe dane*, http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5487/14/3/1/sfera_niedostatku_2012-2015_tablice.pdf (dostęp: 14.04.2017).
- Krzyszczkowski J., *Ekspertyza „Nowe Zarządzanie (menadżerskie lub partycypacyjne) instytucjami pomocy społecznej. Systemy zarządzania jakością ISO w instytucjach pomocy społecznej — case studies”*, Współnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych — WRZOS, Warszawa 2010.
- Kubicki P., *Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób starszych*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska — razem na rzecz Europy Socjalnej”, Warszawa 2010.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna — podstawowe pojęcia i zakres*, [w:] *Polityka społeczna*, red. A. Kurzynowski, SGH, Warszawa 2003.
- Łuczyńska M., *Pracownicy socjalni w procesie profesjonalizacji*, ISP, Warszawa 2013.
- Łuczyńska M., *Pracownicy socjalni w procesie zmian — na podstawie badań z 1988, 1995 i 2010 roku*, [w:] *Pracownicy socjalni w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, red. M. Rymsza, ISP, Warszawa 2012.
- Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podkarpackim — 2013 rok*, ROPS, Rzeszów 2014.
- Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie podkarpackim — 2015 rok*, ROPS, Rzeszów 2016.
- Olech M., Łuczyńska M., *Pracownicy socjalni w Polsce — portret zbiorowy 2013*, IRSS, Warszawa 2013.
- Panek T., *Metody pomiaru ubóstwa*, „Wiadomości Statystyczne” 2005, nr 7.
- Panek T., *Wskaźniki ubóstwa w ujęciu wielowymiarowym*, „Wiadomości Statystyczne” 2009, nr 12.
- Przywojska J., *Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2013, poz. 182 z późn. zm.
- Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, red. M. Grewiński, J. Krzyszczkowski, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
- Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej — pomoc społeczna i aktywna integracja*, red. M. Grewiński, J. Krzyszczkowski, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2012.
- Zbyrad T., *Źródła stresu pracowników socjalnych*, „Polityka Społeczna” 2007, nr 5–6.

The chosen conditions of social assistance policy in Podkarpacie Province

Keywords: social assistance, external conditions, internal conditions, social workers, Podkarpacie Province

Summary

In each country, a very important part of social policy is a social assistance. The social assistance helps people who are poor and socially excluded, because of economic and social reasons. The efficiency of social assistance is determined by many external and internal conditions. This article presents results of empirical research conducted on 378 social workers and chosen conditions of social assistance policy in Podkarpacie Province. The results of research and analysis suggest that policy of social assistance in the Podkarpacie Province is ineffective.