

Załącznik nr 3 do załącznika
do Uchwały nr 459/326/18
Zarządu Województwa Pomorskiego
z dnia 8 maja 2018r.

ANALIZA
EFEKTYWNOŚCI EKONOMICZNEJ I SPOŁECZNEJ
ZLECENIA WYBRANYCH USŁUG/INSTYTUCJI
ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM
W OBSZARZE POMOCY SPOŁECZNEJ

Gdańsk 2018

WSTĘP

Samorząd terytorialny realizując swoje zadania ma w zamierzeniu funkcjonować zgodnie z zasadami efektywności i skuteczności. Realizując je, skupia się najczęściej na sprawnym wydatkowaniu środków publicznych, rzadziej analizując, czy dany wydatek przyniesie zadowalający efekt.

To właśnie efektywność i skuteczność są podstawowymi elementami wartości realizowanych zadań samorządu. Samorządność oznacza więc, że lokalna wspólnota podejmuje wszystkie decyzje we własnym interesie, ale i na własną odpowiedzialność. Trzeba zawsze pamiętać, że mając prawo do podejmowania decyzji, ponosi się zawsze odpowiedzialność za ich skutki (efekt). Tak więc jednostki samorządu terytorialnego (JST) kreują wartość dla obywateli, jeżeli są skuteczne, spełniają oczekiwania swoich interesariuszy, oraz są efektywne, tzn. robią to optymalnie finansowo. Wartość oddziaływań jest więc relacją nakładów do rezultatów.

Zgodnie z zasadami subsydiarności i decentralizacji przyjmujemy założenie, że zadania JST, w tym szczególnie usługi społeczne mogą być świadczone efektywnie przez podmioty niepubliczne, a więc podmioty funkcjonujące najbliżej członków wspólnoty samorządowej. JST może więc i powinien zlecać realizację niektórych zadań takim podmiotom, w tym organizacjom pozarządowym.

Niniejsza analiza mając na uwadze przedstawione powyżej założenia koncentruje się przede wszystkim na próbie oceny skuteczności i efektywności procesu zlecania wybranych usług społecznych organizacjom pozarządowym przez JST na terenie województwa pomorskiego w latach 2014 - 2017. Jako obszar analizy przyjmujemy zlecane usługi pomocy społecznej.

Analiza została przeprowadzona w okresie od stycznia do maja 2018 r przez pracowników Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej i jest wynikiem realizacji zobowiązań, podjętych w Wieloletnim Programie Współpracy Samorządu Województwa Pomorskiego z Organizacjami Pozarządowymi na lata 2016-2020.

Cele analizy

Ocena efektywności ekonomicznej i społecznej zlecanych usług/institucji przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarze pomocy społecznej.

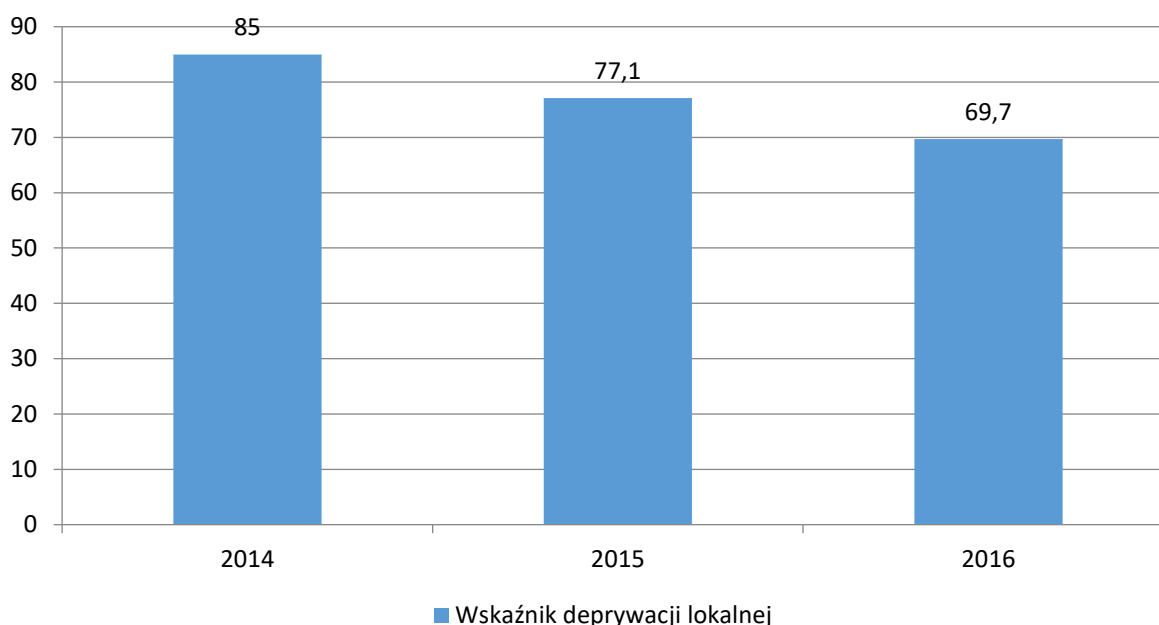
Źródła danych

1. Centralna Aplikacja Statystyczna,
2. Badanie dotyczące zlecania przez JST usług społecznych podmiotom trzeciego sektora,
3. Bank danych lokalnych,
4. Ocena Zasobów Pomocy Społecznej (2015,2016).

Kontekst społeczny analizy

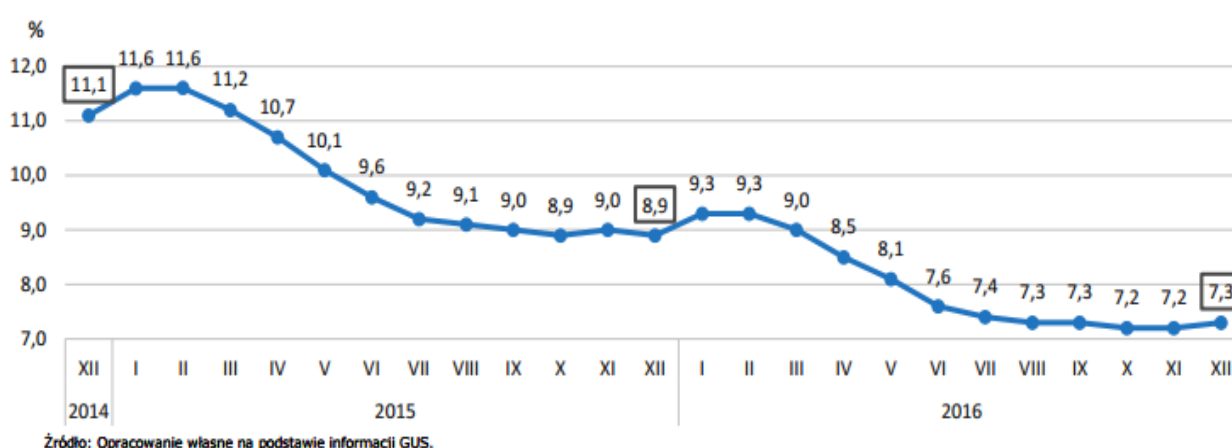
Przystępując do analizy zadań związanych z pomocą społeczną w województwie pomorskim nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt stałego spadku liczby klientów pomocy społecznej i co za tym idzie obniżania się wskaźnika deprivacji lokalnej.

Wykres nr 1: Wskaźnik deprivacji lokalnej w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Sytuacja ta koreluje ze znacznym i stałym spadkiem stopy bezrobocia rejestrowanego.

Wykres nr 2: Stopa bezrobocia w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Należy zwrócić uwagę, że tendencja ta utrzymuje się i w chwili obecnej tj. wg stanu na 31 marca 2018 r. wynosi zaledwie 5,5 %.

Spadek liczby klientów pomocy społecznej znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze przyznawania świadczeń pomocy społecznej i przeznaczanych na ten cel nakładów, co przekłada się również na poziom finansowania i zakresu zlecenia usług z zakresu pomocy społecznej.

Tabela nr 1: Świadczenia pomocy społecznej w województwie pomorskim w latach 2014-2017

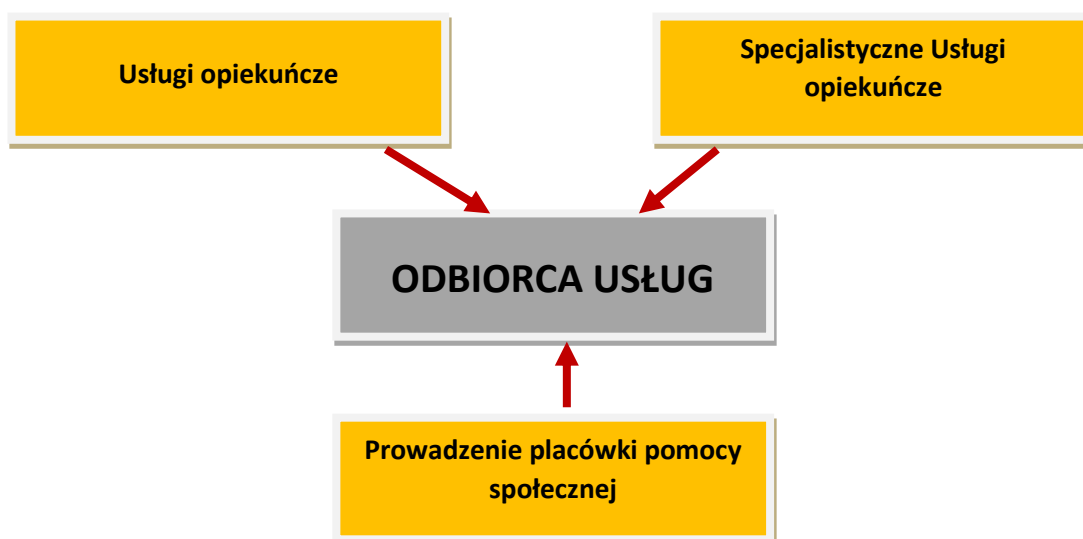
WYSZCZEGÓLNIENIE		Lata poprzednie		Rok oceny 2016	Prognozy roku następnego
		Rok 2014	Rok 2015		
Świadczenia przyznane w ramach zadań własnych i zleconych - ogółem					
1.	Liczba osób, którym przyznano świadczenie	115 320	109 617	99 872	98 450 ↓
2.	Liczba świadczeń pieniężnych	76 918	61 581	56 146	55 680 ↓
3.	Liczba świadczeń niepieniężnych	61 539	59 292	54 213	53 892 ↓
4.	Liczba rodzin ogółem	72 872	69 434	65 565	64 991 ↓
5.	Liczba osób w rodzinach	190 379	177 349	160 695	155 443 ↓

Źródło: MPiPS O3R, OZPS, opracowanie własne

- ↑ prognozowany wzrost
- ↓ prognozowany spadek
- ☒ sytuacja bez zmian

Przedmiot analizy

Przedmiotem analizy są trzy rodzaje usług społecznych z zakresu pomocy społecznej: usługi opiekuńcze, specjalistyczne usługi opiekuńcze oraz prowadzenie placówek pomocy społecznej, świadczone w województwie pomorskim w latach 2014-2017.



Do pozostałych usług świadczonych (niekoniecznie zleczanych) przez instytucje pomocy społecznej zalicza się, między innymi, poradnictwo specjalistyczne, pracę socjalną, interwencję kryzysową, kontrakt socjalny, specjalistyczne usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

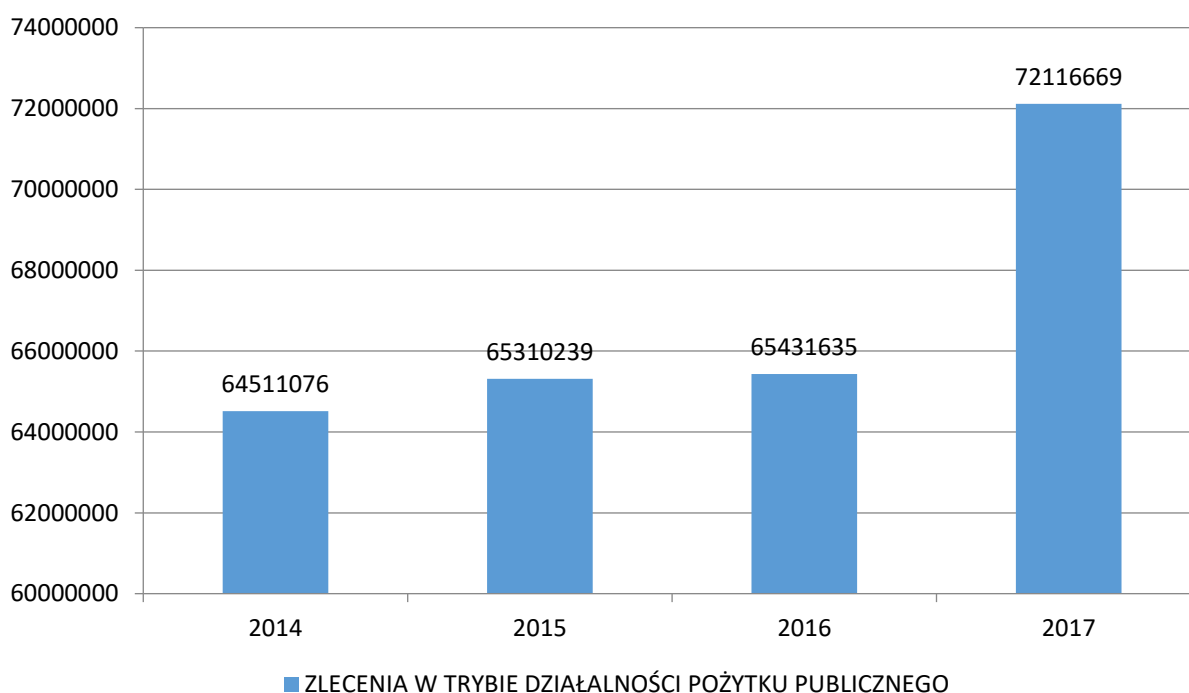
Z zebranych danych wynika, że największa liczba osób skorzystała z usług w zakresie pracy socjalnej. Pomoc została udzielona 43.121 rodzinom. Wsparcie w postaci poradnictwa specjalistycznego świadczone 6.668 rodzinom. W roku 2016 podpisano kontrakt socjalny z 3.709 osobami, w tym 287 osób podpisało kontrakt w Klubie Integracji Społecznej. Ogólna liczba osób z podpisanym kontraktem wynosiła 5.273. Forma usług w postaci interwencji kryzysowej świadczona była w 884 rodzinach.

Kontekst zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym

Istnieją różne formy zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym. Można do tego celu wykorzystać np. przepisy ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie, o pomocy społecznej czy prawo zamówień publicznych.

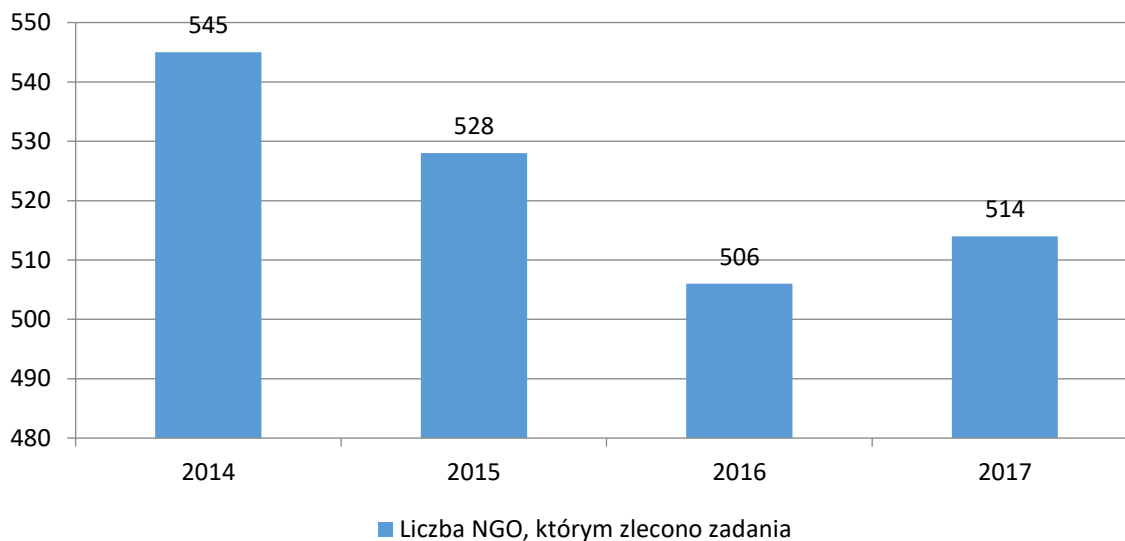
1. Tryb ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie:

Wykres nr 3: Zadania pomocy społecznej zlecane w trybie działalności pożytku publicznego w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Warto zwrócić uwagę na fakt wzrostu nakładów na zlecenie zadań pomocy społecznej tego typu, co jednak nie oznacza zwiększenia się liczby zleceniobiorców.

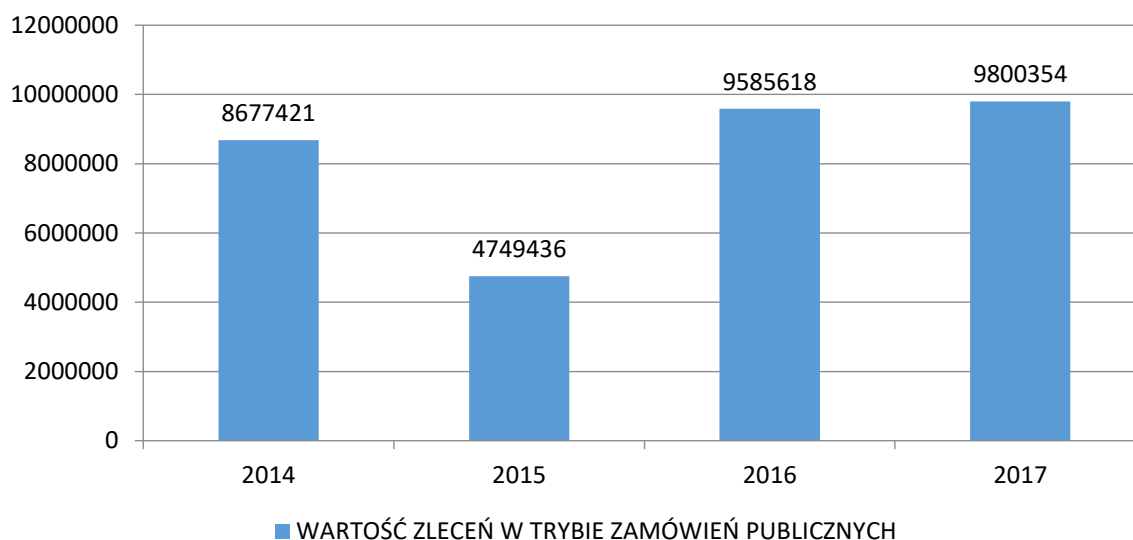
Wykres nr 4: Liczba NGO, którym zlecono zadania pomocy społecznej w trybie działalności pożytku publicznego w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Nieco mniejsza liczba zleceniobiorców przy równoczesnym wzroście nakładów na zlecenie zadań może świadczyć o wysokiej specjalizacji przedmiotu zlecenia i większych wymagań co do ich realizatorów.

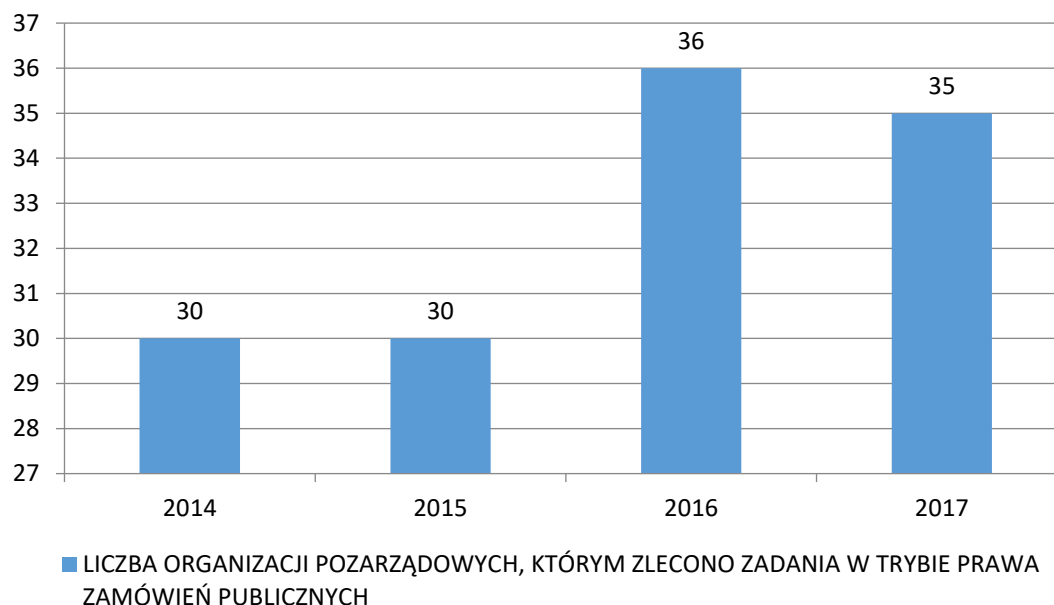
2. Tryb - prawo zamówień publicznych:

Wykres nr 3: Zadania pomocy społecznej zlecane w trybie prawa zamówień publicznych w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Podobnie jak w przypadku zleceń w trybie działalności pożytku publicznego tak i w trybie prawa zamówień publicznych obserwujemy wzrost nakładów na zlecenie zadań dla NGO.

Wykres nr 5: Liczba NGO, którym zlecono zadania pomocy społecznej w trybie prawa zamówień publicznych w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Wzrost liczby zleceniobiorców może świadczyć o coraz większej świadomości JST i ich przekonaniu o skuteczności i efektywności NGO jako realizatorów zleczanych zadań.

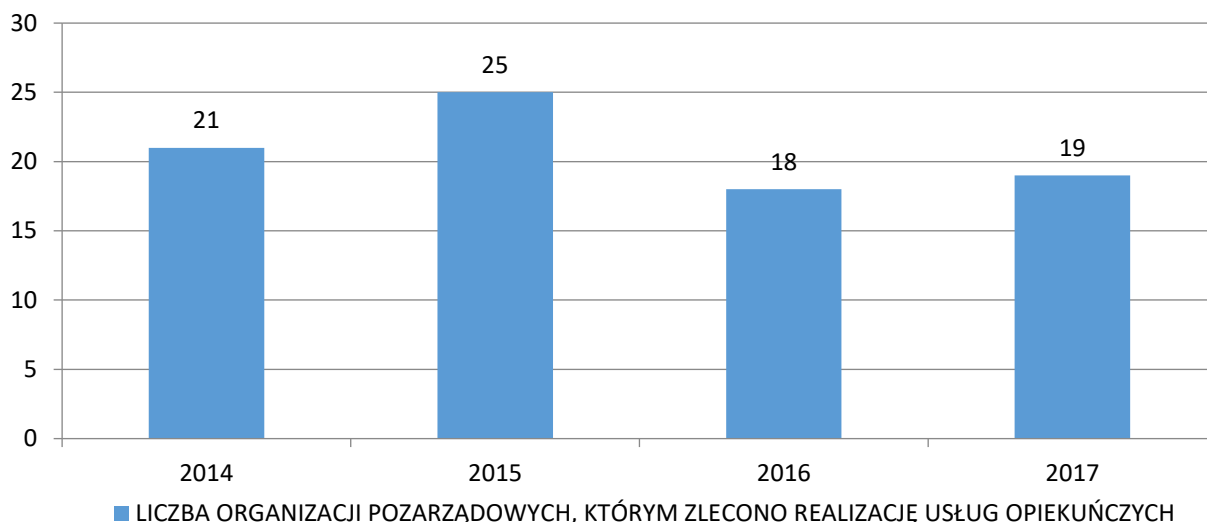
Analiza wybranych usług społecznych z obszaru pomocy społecznej

1. Usługi opiekuńcze

Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem.

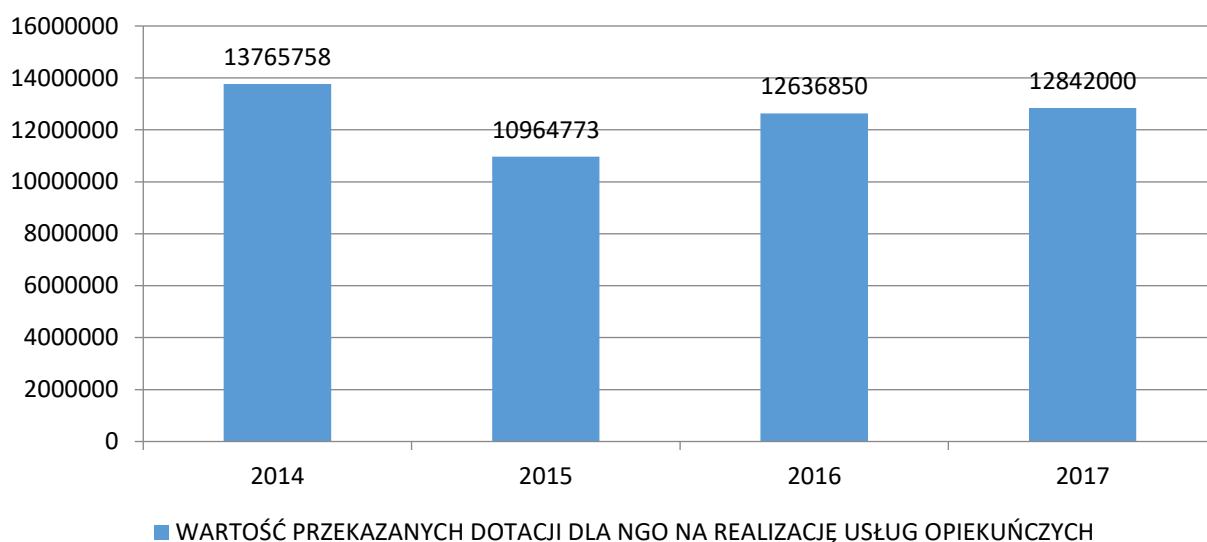
W ramach realizacji usług opiekuńczych, gminy w województwie pomorskim poniosły wydatki na poziomie 30 326 902 zł. Pomoc została udzielona 6 358 osobom. Ze względu na wielokrotne korzystanie z tej formy pomocy przez poszczególne osoby, łączna liczba udzielonych świadczeń była na poziomie 2 404 109. Przeciętny koszt jednostkowy usługi opiekuńczej oscylował na poziomie 12,61 zł.

Wykres nr 6: Liczba NGO którym zlecono do realizacji usługi opiekuńcze w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Liczba zleceniobiorców oscyluje na podobnym poziomie, co koreluje z podobnym poziomem dofinansowania zleceń.

Wykres nr 7: Wartość zleconych NGO usług opiekuńczych w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Warto zauważyć, że nieznaczny wzrost nakładów na realizację przez NGO usług opiekuńczych ma związek ze wzrostem liczby osób starszych wymagających wsparcia w takiej postaci oraz ze stałym zwiększeniem się kosztu jednostkowego usługi, co niewątpliwie ma wpływ na jej jakość.

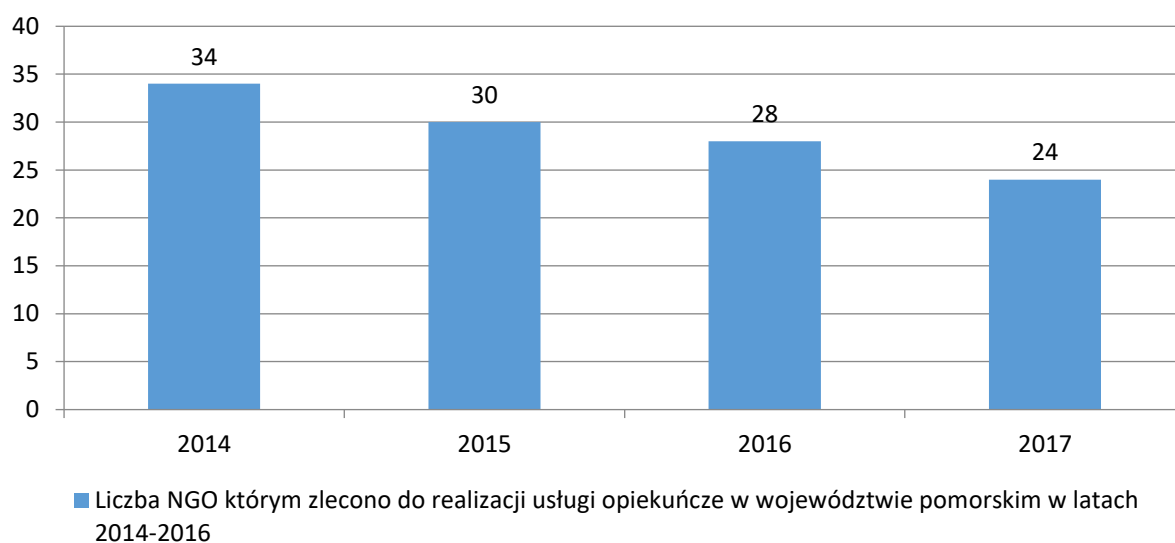
Stąły poziom liczby NGO, realizujących zadanie świadczy o specjalistycznym charakterze zlecenia, który ogranicza krąg zleceniobiorców do spełniających określone kryteria, niezbędnych do zachowania jakości i efektywności prowadzonego wsparcia.

2. Specjalistyczne usługi opiekuńcze

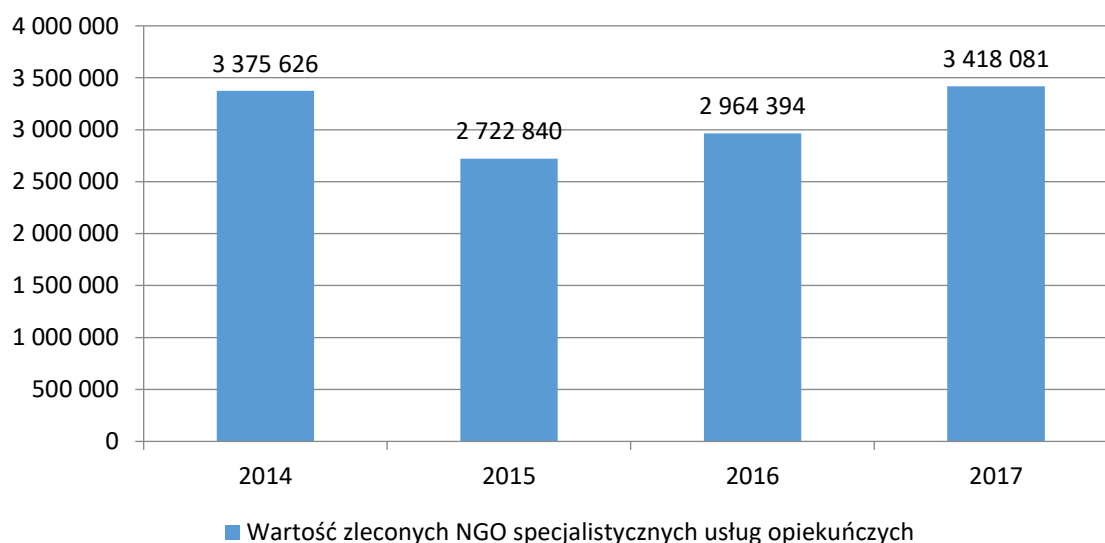
Specjalistyczne usługi opiekuńcze są to usługi dostosowane do szczególnych potrzeb wynikających z rodzaju schorzenia lub niepełnosprawności, świadczone przez osoby ze specjalistycznym przygotowaniem zawodowym.

Wśród ogółu beneficjentów korzystających z usług opiekuńczych w roku 2016, 185 osób korzystało ze specjalistycznych usług opiekuńczych – w sumie zrealizowano ich – 85 121 na łączną kwotę 907 027 zł. Koszt jednostkowy specjalistycznej usługi opiekuńczej to 10,65 zł.

Wykres nr 8: Liczba NGO którym zlecono do realizacji specjalistyczne usługi opiekuńcze w województwie pomorskim w latach 2014-2016



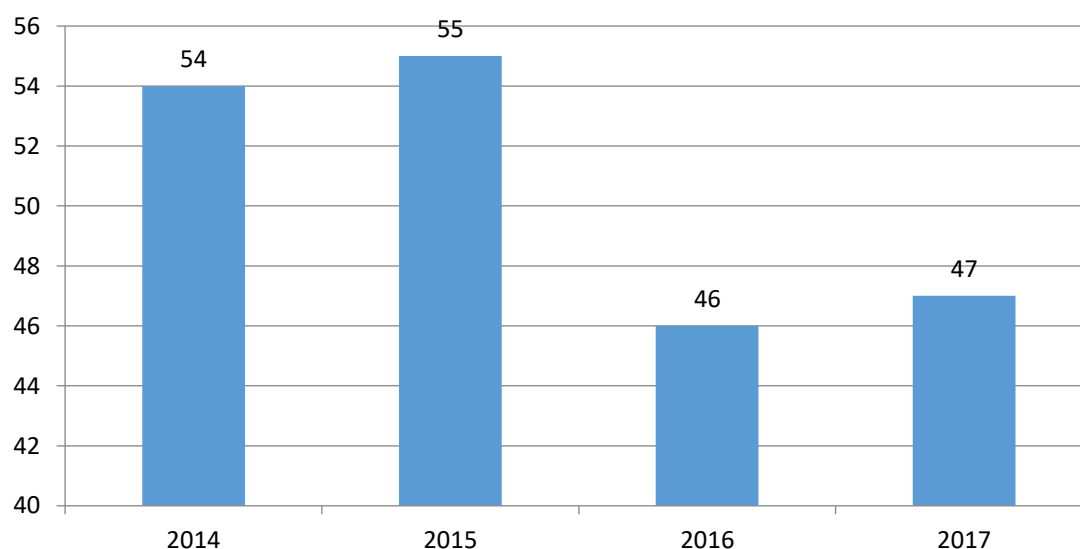
Wykres nr 9: Wartość zleconych NGO specjalistycznych usług opiekuńczych w województwie pomorskim w latach 2014-2016



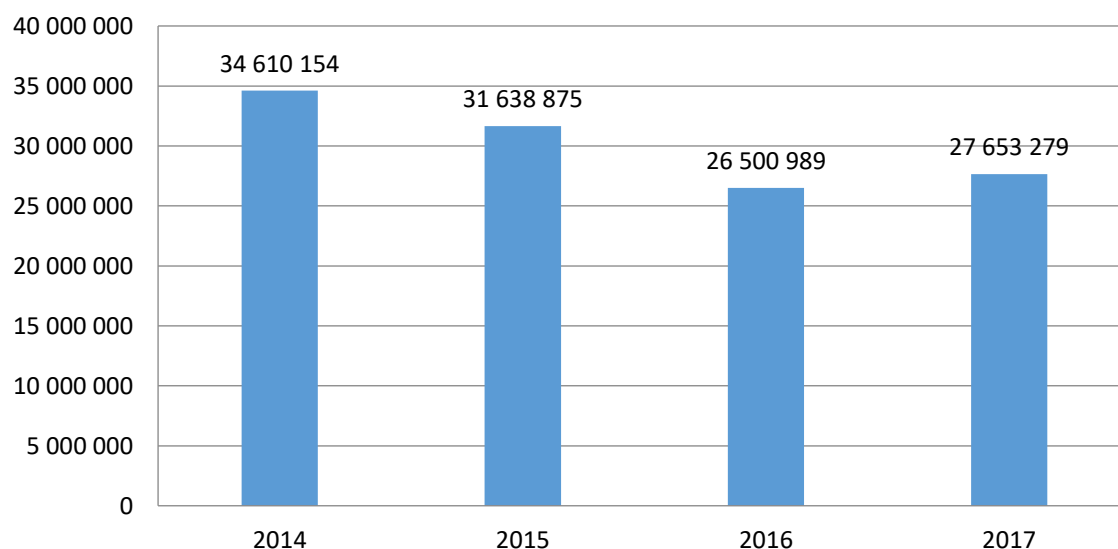
3. Prowadzenie placówki pomocy społecznej

Kolejnym analizowanym rodzajem usługi społecznej z zakresu pomocy społecznej zlecanej NGO jest prowadzenie placówki pomocy społecznej. Zadanie niezwykle istotne z uwagi na konieczność deinstytucjonalizacji usług tego typu.

Wykres nr 10: Liczba NGO którym zlecono do realizacji prowadzenie placówki pomocy społecznej w województwie pomorskim w latach 2014-2016



Wykres nr 11: Wartość przekazanych dotacji na prowadzenie placówek pomocy społecznej w województwie pomorskim w latach 2014-2017



Zmniejszenie wartości zleceń w tym zakresie i związany z tym spadek liczby zleceniobiorców jest spowodowany prawdopodobnie procesem deinstytucjonalizacji usług tego typu.

Ocena Efektywności

1. Ciągłość zlecania zadań przez JST wraz ze wzrostem nakładów w tym zakresie świadczy o profesjonalizmie oraz optymalnej efektywności i skuteczności NGO jako zleceniobiorców.
2. Zlecanie zadań NGO koreluje z koniecznością strategicznej i planowej deinstytucjonalizacji świadczenia usług społecznych. Zgodnie z ogólnoeuropejskimi wytycznymi dotyczącymi przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności.
3. Utrzymanie jakości oraz umiejętność szybkiego reagowania na zmieniające się uwarunkowania społeczno - gospodarcze wskazuje, że NGO to naturalny, profesjonalny partner JST w realizacji zadań zgodnie z zasadą subsydiarności.
4. Zauważa się brak komplementarności usług wynikający z braku strategicznego planowania oraz niewystarczająco rozbudowanej sieci wsparcia świadczonego w lokalnej społeczności, co wymaga skuteczniejszego włączania podmiotów publicznych i niepublicznych we wspólny proces planowania i realizacji usług społecznych oraz uzupełnianie luki informacyjnej poprzez aktywne i regularne rozpoznawanie potrzeb odbiorców usług w celu adekwatnego planowania wsparcia.
5. Sporo samorządów nie zleca zadań z zakresu pomocy społecznej NGO lub robi to w minimalnym zakresie. Skutkuje to zmniejszeniem skuteczności oddziaływań i nie wpływa pozytywnie na proces integracji społeczności lokalnej.
Przyczyn takiego stanu rzeczy możemy doszukiwać się w niewielkim potencjale lokalnych NGO do realizacji zlecanych zadań. Przykładowo, analizując sytuację w powiatach sztumskim i człuchowskim możemy zaobserwować że pomimo stosunkowo sporej liczby NGO – odpowiednio 138 w pow. sztumskim i 132 w pow. człuchowskim jedynie niewielka ich liczba staje się świadczeniobiorcami. Możemy domniemywać, że duża część NGO, nie jest „profilowo” zdolna i co za tym idzie, nie jest zainteresowana realizacją zlecanych zadań.
6. W województwie pomorskim obserwuje się zróżnicowany dostęp do usług społecznych. W najbardziej niekorzystnej sytuacji znajdują się mieszkańcy gmin oddalonych od dużych ośrodków miejskich., dodatkowo w wielu gminach funkcjonują jedynie wybrane usługi o zróżnicowanej jakości, co jest konsekwencją opisywanych powyżej trudności.
7. Wydaje się zasadne przeprowadzenie w najbliższym czasie badań/analiz potencjału pomorskich organizacji pozarządowych do realizacji zlecanych zadań.