6

Justyna Przywojska

Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej

Człowiek – najlepsza inwestycja!

Nowa Praca Socjalna

Justyna Przywojska

Nowe zarządzanie i governance w pracy socjalnej

Warszawa 2014

Autor:
Justyna Przywojska

Korekta językowa:
Magdalena Kącicka

Wydawca:
Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich
Aleje Jerozolimskie 65/79, 00–697 Warszawa
Tel.: 22 237 00 00
Fax: 22 237 00 99
e-mail: sekretariat@crzl.gov.pl
www.crzl.gov.pl

Opracowanie merytoryczne, druk i dystrybucja serii publikacji na zlecenie CRZL:
WYG International Sp. z o.o.
ISBN 978–83–7951–301–7 (seria)
978–83–7951–307–9 (6)

Skład:
AgrafKa Sp. z o.o.

Publikacja bezpłatna

Nakład: 3000 egzemplarzy

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Słowo wstępne

Oddajemy do rąk Czytelników serię publikacji będących efektem pracy ekspertów i specjalistów z zakresu polityki społecznej, w szczególności pomocy społecznej. Celem niniejszej serii było przybliżenie najważniejszego dorobku teoretycznego i praktycznego państw Europy Zachodniej i USA w zakresie nowatorskich koncepcji i metod prowadzenia pracy socjalnej. Chodziło o przybliżenie nie tylko rozwiązań i teorii zupełnie nowych także w tamtych krajach, ale także i takich, które już zdążyły „okrzepnąć" i były poddawane wielostronnym ocenom, choć w naszym kraju wiele z nich wciąż pozostaje nieznanymi lub niedocenianymi. Część publikacji dotyczy nowych rozwiązań, co prawda już funkcjonujących w naszych realiach, jednak często realizowanych jedynie w ramach pojedynczych projektów, wartych jednak szerszego upowszechniania, adoptowania i testowania w polskich warunkach. Przykładem może tu być chociażby tworzenie sieci franszyzy społecznej czy asystentury dostępnej w różnych sferach życia osób z niepełnosprawnością.

Adresatami opracowań są przede wszystkim praktycy, działający w jednostkach pomocy społecznej i realizujący jej ustawowe cele. Szczególnie ważnymi odbiorcami są pracownicy socjalni, których chcemy wyposażyć w nowe informacje oraz dostarczyć im wiedzy, która może zaowocować nowymi przedsięwzięciami, podejmowanymi przez nich w społecznościach lokalnych. Pracownicy socjalni w naszym kraju są bowiem grupą zawodową, której powierzono w ostatnich latach wiele zadań z zakresu pomocy społecznej, nie zawsze jednak wyposażając ich w odpowiednie i niezbędne do ich realizacji instrumenty. Najważniejszym zadaniem pracowników socjalnych jest wsparcie słabszych grup społecznych w pokonywaniu ich problemów: w wychodzeniu z ubóstwa, izolacji społecznej i nieporadności życiowej. Od sposobu zdefiniowania problemu, z którym boryka się człowiek – adresat przedsięwzięć podejmowanych w sferze pracy socjalnej,

przyjętej wobec niego postawy (paternalistycznej bądź partnerskiej), dostrzegania całego kontekstu sytuacyjnego, często wiele zależy. Pracownik socjalny może w swojej pracy pełnić wiele ról - być coachem, doradcą, brokerem, pośrednikiem, mediatorem, negocjatorem bądź inicjatorem aktywności lokalnej. Aby unikać zrutynizowanego działania i jednocześnie zwiększać kompetencje zawodowe pracowników socjalnych potrzebna jest szeroka wiedza w zakresie różnorodności metod ich pracy, obowiązujących standardów, znaczenia tworzenia sieci wsparcia koleżeńskiego, eksperckiego, superwizyjnego - zarówno nieformalnego, jak i ujętego w zasady współpracy, które można i należy wypracowywać lokalnie, także z reprezentantami innych instytucji.

W jaki sposób pracownicy instytucji pomocy społecznej mogą zatem towarzyszyć swoim klientom, beneficjentom, podopiecznym? Jak mogą wspomagać proces ich powrotu do życia w rodzinie i społeczeństwie, nauczyć dbania o istotne relacje międzyludzkie, odpowiedzialności za własny los, pokonywania lęków związanych z podejmowaniem nowych zobowiązań, wskazywać drogi wyjścia z sytuacji kryzysowych? Która z ról, w danym czasie, będzie najodpowiedniejsza w tym konkretnym, indywidualnym przypadku? Ufamy, że na te i wiele innych pytań, pracownicy znajdą odpowiedzi w przekazanych im publikacjach.

W polityce społecznej, w tym pomocy społecznej, coraz częściej zwraca się uwagę na efektywność i racjonalność podejmowanych działań. Zawsze zbyt mała ilość dostępnych środków finansowych w stosunku do zwiększającej się wciąż skali potrzeb, wymusza szukanie i podejmowanie prób implementowania na grunt społeczny rozwiązań wcześniej kojarzonych głównie z biznesem, pochodzących z teorii zarządzania. Od pracownika socjalnego wymaga się umiejętności menadżerskich, jego zadaniem jest „zarządzanie przypadkiem", „generowanie zmiany". Wymaga się od niego znajomości instrumentów nowego zarządzania publicznego oraz rozumienia uwarunkowań decydujących o skuteczności ich stosowania, prowadzących do wpisywania się na trwałe w pejzaż lokalnych partnerstw publiczno-prywatnych.

Opublikowane opracowania mogą być wreszcie użytecznym narzędziem dla innych aktorów polityki społecznej: polityków wyznaczających jej instytucjonalne ramy, naukowców i badaczy spierających się o zasadność przyjmowania za obowiązujące takich, a nie innych paradygmatów, wyznaczających cele i sposoby ich realizacji, a także samych uczestników życia społecznego. Nie chodzi

o to, aby działać „na rzecz" osób i grupy, czy „wobec" jakichś problemów, lecz „z" osobami i grupami, będącymi często niewykorzystanym potencjałem dla samych siebie i swoich środowisk.

Przedstawiana Państwu „Nowa Praca Socjalna" ma szansę stać się źródłem inspiracji dla przedstawicieli wielu środowisk zaangażowanych w realizację zadań z zakresu pomocy społecznej.

Zachęcam do lektury.

dr hab. Olga Kowalczyk prof. UE
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Od Rady Redakcyjnej

Przedstawiamy Państwu ważną serię wydawniczą, która została zatytułowana jako „Nowa Praca Socjalna" wskazując na jej innowacyjny, często nowatorski charakter. Seria składa się z trzydziestu publikacji – dwudziestu przygotowanych przez wybitnych polskich ekspertów i praktyków, zajmujących się zagadnieniami pomocy społecznej i pracy socjalnej oraz dziesięciu, które zostały przetłumaczone z języka angielskiego i ukazują aktualny dyskurs międzynarodowy w omawianej problematyce.

Celem serii poświęconej nowym zagadnieniom lokalnej polityki społecznej, szczególnie w aspekcie systemu pomocy społecznej i pracy socjalnej, jest popularyzacja w Polsce nowych metod i instrumentów wsparcia społecznego oraz ukazanie aktualnych zagadnień instytucjonalno-organizacyjnych oraz prawnych, które kształtują ramy dla działań pracownika socjalnego i środowiskowego.

Treść publikacji niewątpliwie wzbogaca istniejący w Polsce dorobek intelektualny, zarówno naukowy jak i praktyczny, który musi być jednak stale uzupełniany przez nowości płynące z naszych doświadczeń 25 lat transformacji, ale także z rozwiązań, które sprawdziły się w krajach o rozwiniętych systemach zabezpieczenia społecznego. Aby właściwie ocenić w jakim miejscu rozwoju pracy socjalnej, czy szerzej pomocy społecznej, jesteśmy w Polsce, musimy mieć punkty odniesienia w innych państwach, które funkcjonują w różnych modelach polityki społecznej.

Wybór publikacji do druku miał charakter otwartego konkursu, do którego przystępowali eksperci z różnych środowisk akademickich oraz instytucji praktyki społecznej. Dziesięcioosobowa Rada Redakcyjna, składająca się z przedstawicieli nauki oraz instytucji pomocy społecznej, podczas swych posiedzeń oceniała merytoryczne uzasadnienie i cel pracy, strukturę książki oraz jej metodologię

z bibliografią. Ważnym aspektem wyboru opracowań do publikacji była ich innowacyjność i nowatorskie podejście, chociaż nie oznacza to, że wszystkie książki prezentują tylko i wyłącznie nowe podejście do zagadnień pracy socjalnej. Siłą wsparcia społecznego jest także istniejąca tradycja i dorobek, który także doceniališmy łącząc to co wartościowe z przeszłości z tym co konieczne w przyszłości. Daje się to szczególnie zauważyć w niektórych publikacjach, które wskazują na istniejący współcześnie renesans sprawdzonych idei, rozwiązań i metod.

Wszystkie publikacje wydane w ramach serii były recenzowane przez trzech niezależnych ekspertów – specjalistów z zakresu polityki społecznej, pomocy społecznej i/lub pracy socjalnej. Recenzenci byli wybrani przez Radę Redakcyjną w procedurze konkursowej – są to wybitni specjaliści z obszarów: nauki i praktyki, najczęściej dobrze znani w środowisku polityków społecznych. Nierzadko recenzje były bardzo wnikliwe i krytyczne, co skutkowało koniecznością dokonywania uzupełnień i poprawek. Kilka publikacji po recenzjach Rada Redakcyjna odrzuciła.

Wydaje się, że istotną wartością całej serii jest to, że z jednej strony ukazuje ona teoretyczne i praktyczne wątki pracy socjalnej z konkretnym typem klienta lub społecznością lokalną; a z drugiej, że prezentuje szersze powiązania pracy socjalnej z takimi zagadnieniami jak przedsiębiorczość społeczna, nowe zarządzanie publiczne i *governance* czy wreszcie ukazuje swe silne związki z koncepcją *empowerment*. Ukazanie międzynarodowych doświadczeń w realizacji pracy socjalnej jest dodatkowym „ładunkiem" intelektualnym, który poszerza naszą wiedzę o rozwiązaniach w innych *welfare states*.

Jako Rada Redakcyjna zachęcamy wszystkich pracowników systemu pomocy społecznej, w tym pracowników socjalnych, działaczy społecznych oraz decydentów do zapoznania się z treścią rekomendowanych przez nas i opublikowanych publikacji. Mamy nadzieję, że znajdziecie Państwo w części z nich inspirujące wątki teoretyczne i praktyczne, które przydadzą się Państwu w życiu zawodowym.

Życzymy miłej lektury!

dr hab. Mirosław Grewiński prof. WSP
Przewodniczący Rady Redakcyjnej

Rada Redakcyjna

dr hab. Mirosław Grewiński, prof. WSP - Przewodniczący Rady Redakcyjnej - Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie
dr Ewa Flaszyńska - Dyrektor Ośrodka Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany m. st. Warszawy
mgr Hanna Gumińska - Starszy Specjalista Pracy Socjalnej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku
dr hab. Jolanta Grotowska-Leder, prof. UŁ - Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki
mgr Barbara Kamińska-Skowronek - Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Tyszowcach
prof. zw. dr hab. Janusz Kirenko - Wydział Pedagogiki i Psychologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
mgr Danuta Koczkodaj - Starszy Specjalista Pracy Socjalnej, Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Słupsku
mgr Krzysztof Kratofil - Starszy Specjalista Pracy Socjalnej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Tarnowskich Górach
dr hab. Jerzy Krzyszkowski, prof. UŁ - Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytet Łódzki
dr Anna Zasada-Chorab Anna - Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka Warszawa oddział Katowice i Kolegium Pracowników Służb Społecznych Czeladź

Zespół Projektu Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich:
dr Adam Krzyżanowski - Kierownik Projektu
mgr Andrzej Bogdański - Sekretarz Projektu
Dominika Szeląg - Ekspert ds. e-learningu

Zespół realizacyjny WYG International Sp. z o.o.:
mgr inż. Ewa Płodzień-Pałasz - Kierownik Projektu
dr Monika Miedzik - Ekspert merytoryczny
dr Jarosław Pichla - Ekspert merytoryczny

Nota o Autorze

Justyna Przywojska – ur. 1979 r. w Łodzi, dr nauk ekonomicznych (2007, UŁ), adiunkt w Katedrze Pracy i Polityki Społecznej Uniwersytetu Łódzkiego. Autorka licznych publikacji z zakresu organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego, lokalnej polityki społecznej i samorządowego zarządzania publicznego. Od 2006 roku członek zespołów badawczych w obszarach: lokalna polityka społeczna, rozwój lokalny, zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Opiekun Studenckiego Koła Naukowego Polityków Społecznych „Desiderium". Od 2012 roku przewodnicząca Zespołu ds. monitorowania i realizacji Strategii Rozwoju Miasta Zgierza; w latach 2012-2014 członek i przewodnicząca rady nadzorczej spółki komunalnej, koordynator Programu Rewitalizacji Społecznej: „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej" (2014), członek zarządu Instytutu Diagnoz i Analiz Społecznych, od 2008 roku sekretarz Łódzkiego Oddziału Polskiego Towarzystwa Polityki Społecznej.

Recenzenci publikacji:
dr hab. Andrzej Niesporek, prof. UP – Instytut Filozofii i Socjologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie
dr hab. Anna Kanios – Instytut Pedagogiki Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
dr hab. Krzysztof Piątek, prof. UMK – Instytut Socjologii Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

Spis treści

Słowo wstępne ... 3

Od Rady Redakcyjnej ... 6

Rada Redakcyjna ... 8

Nota o Autorze ... 9

WSTĘP ... 13

1. PRACA SOCJALNA I POMOC SPOŁECZNA W SYSTEMIE ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ ... 15

1.1. Decentralizacja polityki społecznej w Polsce ... 15
1.2. Samorząd terytorialny jako podmiot polityki społecznej ... 22
1.3. Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego ... 33
1.4. Praca socjalna i jej metody ... 37
1.5. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 42

2. ZAGADNIENIA OGÓLNE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO ... 43

2.1. Zarządzanie publiczne – charakterystyka pojęcia ... 43
2.2. Modele zarządzania publicznego ... 52
2.3. Instytucje pomocy społecznej jako organizacje publiczne ... 55
2.4. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 61

3. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W LOKALNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ ... 63

3.1. Charakterystyka nowego zarządzania publicznego ... 63
3.2. Instrumenty nowego zarządzania publicznego ... 66
3.3. Uwarunkowania zastosowania instrumentów nowego zarządzania publicznego w pomocy społecznej i pracy socjalnej ... 72
3.4. Pracownik socjalny jako menedżer ... 75
3.5. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 83

4. STRATEGIE LOKALNE JAKO INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA W POMOCY SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ ... 85

4.1. Zarządzanie strategiczne w lokalnej polityce społecznej i pomocy społecznej ... 85
4.2. Metodyka tworzenia strategii lokalnych ... 90

4.3. Diagnostyka problemów i uwarunkowań lokalnych ... 97
4.4. Monitoring i sprawozdawczość ... 103
4.5. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 105

5. GOVERNANCE W LOKALNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ ... 107
5.1. Charakterystyka współzarządzania ... 107
5.2. Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym ... 111
5.3. Formy włączania mieszkańców w lokalny proces decyzyjny ... 112
5.4. Rola pracy socjalnej w uspołecznianiu zarządzania publicznego ... 120
5.5. Partnerstwa lokalne ... 121
5.6. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 126

6. ZARZĄDZANIE ROZWOJEM LOKALNYM ... 127
6.1. Pojęcie rozwoju lokalnego ... 127
6.2. Uwarunkowania rozwoju lokalnego ... 137
6.3. Bariery rozwoju lokalnego ... 139
6.4. Instrumenty rozwoju lokalnego ... 142
6.5. Pracownik socjalny jako animator rozwoju lokalnego ... 148
6.6. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 151

7. ZARZĄDZANIE USŁUGAMI SPOŁECZNYMI ... 153
7.1. Pojęcie usług publicznych ... 153
7.2. Klasyfikacja i systemy świadczenia usług publicznych ... 154
7.3. Standaryzacja usług społecznych ... 157
7.4. Wielosektorowość w zarządzaniu usługami społecznymi ... 160
7.5. Koprodukcja w usługach społecznych ... 163
7.6. Zagadnienia i problemy do dyskusji ... 164

8. PODSUMOWANIE ... 165
8.1. Porównanie podstawowych modeli zarządzania publicznego ... 165
8.2. Kierunki zmian sposobu zarządzania w pracy socjalnej i pomocy społecznej ... 169

Słowniczek ... 173

BIBLIOGRAFIA ... 179

WSTĘP

Przedmiotem rozważań niniejszego podręcznika jest szeroko rozumiane zarządzanie publiczne. Szczegółowo opisano w nim koncepcje nowego zarządzania publicznego i współzarządzania, z uwzględnieniem charakterystyki narzędzi i metod stosowanych w ramach powyższych nurtów.

Autorka stoi na stanowisku, iż o skuteczności rozwiązywania problemów społecznych i standardzie życia członków społeczności lokalnej w dużym stopniu decyduje sposób i jakość zarządzania sprawami publicznymi. Wobec tego założenia, publikacja jest podręcznikiem dedykowanym przede wszystkim pracownikom socjalnym oraz innym pracownikom samorządowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, w tym również ich kierownikom. Potencjalni adresaci to także pracownicy samorządowi zatrudnieni w wydziałach spraw społecznych urzędów gmin, bądź starostw powiatowych, stale współpracujący z lokalnymi ośrodkami pomocy społecznej i przedstawicielami trzeciego sektora. Koleją ważną grupę docelową stanowią studenci nauk społecznych i humanistycznych, w szczególności kierunków praca socjalna i polityka społeczna.

Zarządzanie publiczne to stosunkowo nowa dyscyplina nauki, a równocześnie niezwykle istotny element praktyki funkcjonowania sektora publicznego w Polsce. Podręcznik ma umożliwić pracownikom socjalnym poznanie szerszego kontekstu działań prowadzonych przez nich na rzecz lokalnej społeczności, umożliwić identyfikację swojego miejsca w administracji samorządowej i systemie lokalnego zarządzania publicznego. Głównym celem podręcznika jest przedstawienie reguł i zasad nowego zarządzania i *governance* w formule przystępnej dla pracowników socjalnych i innych przedstawicieli służb społecznych.

Podręcznik składa się z ośmiu części. W części pierwszej zaprezentowano informacje dotyczące organizacji samorządu terytorialnego w Polsce oraz miejsca pracy socjalnej w systemie administracji samorządowej. W części drugiej scharakteryzowano zagadnienie zarządzania publicznego oraz opisano specyfikę instytucji pomocy społecznej jako organizacji publicznych.

W części trzeciej dokonano charakterystyki modelu nowego zarządzania publicznego. Szczegółowo omówiono techniki i instrumenty zarządzania, wskazano na elementy zarządzania towarzyszące pracy socjalnej.

Część czwartą poświęcono metodzie tworzenia strategii lokalnych, rozumianych zarówno jako planistyczne instrumenty pobudzania rozwoju lokalnego, jak i narzędzie umożliwiające programowanie długofalowych koncepcji rozwiązywania problemów społecznych. Zarządzanie strategiczne jest w tym ujęciu jednym z elementów koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego.

W części piątej omówiono model governance, w szczególności narzędzia włączania różnych kategorii mieszkańców w proces podejmowania decyzji w sprawach publicznych oraz w realizację programów lokalnych. Między innymi określono rolę pracowników socjalnych w uspołecznieniu procesów zarządzania i rządzenia publicznego.

Część szóstą poświęcono zagadnieniu rozwoju lokalnego, zwłaszcza w aspekcie metod jego pobudzania dostępnych dla pracy socjalnej. Zostały tu zaprezentowane możliwości realizowania przez pracowników socjalnych funkcji animatorów lokalnych.

Część siódma dostarcza wiedzy na temat zarządzania usługami społecznymi. Duży nacisk położono na współpracę międzysektorową w usługach publicznych oraz zaprezentowano teoretyczne modele świadczenia usług publicznych.

Część ósma to podsumowanie: zestawienie najważniejszych elementów modeli zarządzania publicznego. Podsumowanie możliwości ich wdrożenia w działaniu pracy socjalnej.

Podręcznik oparty jest na aktualnej krajowej i zagranicznej literaturze przedmiotu oraz aktach prawnych według stanu na 2014 rok.

1. PRACA SOCJALNA I POMOC SPOŁECZNA W SYSTEMIE ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

1.1. Decentralizacja polityki społecznej w Polsce

Polityka społeczna to pojęcie często wykorzystywane w życiu publicznym. Politycy, dziennikarze, eksperci komentują problemy społeczne, prezentują programy, promują strategie, identyfikują wyzwania polityki społecznej. Założeniem tego podręcznika nie jest akademicki czy naukowy sposób przekazywania wiedzy, ale rzetelny i praktyczny przegląd kluczowych pojęć i informacji odnoszących się do funkcjonowania organizacji publicznych, w szczególności lokalnej pomocy społecznej i pracy socjalnej. Zaprezentowane zostaną podstawowe pojęcia związane z polityką społeczną. Warto zacząć od podstaw.

Po pierwsze, polityką nazywamy działalność wytyczaną przez kierowniczy ośrodek organizacji społecznej. Jest ona ukierunkowana na realizację celów istotnych dla jednej dziedziny życia społecznego lub wielu, z zachowaniem stosunku władzy pomiędzy ośrodkiem kierowniczym a członkami organizacji.[1]

Po drugie, polityka to zdolność do tworzenia układów władania, kompetencji oraz stosunków społecznych umożliwiających celowe działania.[2]

Po trzecie, to proces analizy i programowania rozwiązań problemów publicznych.

[1] Opałek K., *Przedmiot nauk politycznych*, [w:] *Podstawy nauk politycznych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979, s. 9.
[2] Pietraszewski W., *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*, PWN, Warszawa 1983, s. 72.

Po czwarte, i najważniejsze, polityka to świadome oddziaływanie organów publicznych na rozwój społeczno-gospodarczy.[3]

Polityka społeczna jest rozumiana jako działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągane rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości, rodzin czy gospodarstw domowych. Dwoma rodzajami podmiotów polityki społecznej są podmioty określające cele i wykonawcy polityki społecznej[4] Państwo jest autorem ogólnych celów i zasad natomiast podmiotami je realizującymi są samorządy, organizacje pozarządowe lub prywatne.

„Polityka społeczna to działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie.[5]"

Kluczowe dziedziny polityki społecznej to:

1. Polityka ludnościowa i rodzinna.
2. Polityka w dziedzinie zatrudnienia, płac, warunków i ochrony pracy.
3. Polityka mieszkaniowa.
4. Polityka w zakresie ochrony zdrowia.
5. Polityka oświatowa.
6. Polityka kulturalna.
7. Polityka w zakresie zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.
8. Polityka w zakresie ochrony środowiska naturalnego.
9. Polityka w zakresie bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania szeroko rozumianym zjawiskom dezorganizacji społecznej oraz patologii społecznej.

Z polityką ściśle związane jest pojęcie władzy. Czytelnika tego podręcznika interesować powinna przede wszystkim władza publiczna, bowiem pomoc

[3] Patrzałek L., Winiarski B., *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego,* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994, s. 16.
[4] Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] *Polityka społeczna*, G. Firlit-Fesnak, M. Szylko-Skoczny (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 24.
[5] Kurzynowski A., Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres [w:] *Polityka społeczna*, A. Kurzynowski (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002, s. 9–21.

społeczna i praca socjalna funkcjonują w ramach tzw. sektora publicznego, którego właściwościom poświęcony zostanie fragment 2 rozdziału niniejszej książki.

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej władza publiczna w Polsce sprawowana jest przez organy państwa i organy samorządu terytorialnego oraz podległą im administrację. Formą władzy publicznej jest zatem władza państwowa, która dzieli się na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a także wspólnoty samorządowe.

Z punktu widzenia praktyki realizacji zadań polityki i pomocy społecznej, szczególnie ważna rola w systemie administracyjnym przypada władzom lokalnym, definiowanym w literaturze przedmiotu jako zbiór instytucji państwowych i społecznych oraz ogół ludzi, mających możność podejmowania decyzji (a także wykonywania decyzji pochodzących z układu ponadlokalnego) w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacji interesów wspólnoty i kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego.[6] Przytoczona definicja władzy lokalnej ma szeroki charakter i obok instytucji formalnie powołanych do sprawowania władzy na danym terenie, wymienia instytucje społeczne i ogół mieszkańców jako jej istotne podmioty.

Główną funkcją władzy lokalnej jest identyfikacja ze społecznością lokalną, co umożliwia rozwój demokracji lokalnej.

Podział zadań pomiędzy organy państwowe i samorządu terytorialnego reguluje zasada pomocniczości (subsydiarności) wyrażona w Preambule Konstytucji, która sytuuje człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw, głosi, że instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. Zasada ta odrzuca zależność hierarchiczną pomiędzy poziomami władzy. Oznacza to, że powszechne przekonanie, że starosta powiatowy jest szefem wójta, a z kolei marszałek województwa szefem ich obu jest błędne. Poszczególne poziomy samorządu terytorialnego funkcjonują w Polsce samodzielnie, podlegając w zakresie swoich kompetencji nadzorowi pod kątem legalności prowadzonej działalności.

[6] Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe, Seria II, Prace Habilitacyjne, Zeszyt 137, Poznań 1994, s. 13.

Zasada pomocniczości oznacza, że zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym poziomie władzy i administracji publicznej, przez organy znajdujące się najbliżej obywateli. W aspekcie prawnym zakłada ona, że regulacja prawna sytuacji obywateli i ich grup oraz związków powinna zapewnić im maksymalną samodzielność i udział w wykonywaniu zadań publicznych.[7] Europejska Karta Samorządu Lokalnego wskazuje ponadto, że powierzając te funkcje wyższym organom władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności.[8]

Relacje między organami centralnymi a terenowymi określa również zasada decentralizacji władzy publicznej oznaczająca w uproszczeniu przekazywanie kompetencji i uprawnień pomiędzy samodzielnymi podmiotami. Samorząd terytorialny jako podmiot zdecentralizowany sam odpowiada za realizację zadań własnych, sam określa sposób zarządzania jednostką terytorialną.

Zdecentralizowana struktura zarządzania zmniejsza potrzebę koordynacji, przenosząc na niższe szczeble władzy te funkcje, którymi nie można skutecznie zarządzać z poziomu centralnego. Przyjmuje się, że duże scentralizowane i hierarchiczne organizacje (np. rządy) mają tendencję do nadmiernego uproszczenia lub uogólniania zjawisk i problemów społecznych, centralizacji i standaryzacji. Mogą odpowiednio organizować niektóre rodzaje działalności, ale często nie odpowiadają na realne potrzeby i uwarunkowania realizacji działań.

Decentralizacja przyjmuje trzy formy:

- dekoncentracji odnoszącej się do przekazywania środków i możliwości podejmowania decyzji z centrali do innych działów administracji centralnej;
- dewolucji, odnoszącej się do decentralizacji zasobów i mocy do samodzielnych jednostek, takich jak samorządy;
- delegacji, czyli przekazania środków i władzy do organizacji spoza regularnych struktur biurokratycznych, takich jak spółki publiczne, agencje rozwoju i organizacji pozarządowe.[9]

---

7 Duniewska Z., Jaworska-Debska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002, s. 128.

8 Art. 4 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

9 Roy K.C., Tisdell C.A., *Good governance in sustainable development: the impact of institutions*, "International Journal of Social Economics" 1998, vol. 25, No. 6–8:1310–1311.

Decentralizacja rozumiana jest jako proces przekazywania kompetencji i zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego rozstrzygania, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej.[10]

Można wyróżnić następujące wymiary decentralizacji:

- polityczny – przekazanie kompetencji organom władzy politycznej,
- ekonomiczny – przekazywanie kompetencji i zadań na rzecz sektora prywatnego i organizacji pozarządowych,
- administracyjny – hierarchiczny i funkcjonalny podział kompetencji pomiędzy poziomy władzy publicznej[11],
- fiskalny – przekazanie odpowiedzialności za finansowanie usług społecznych władzom lokalnym i regionalnym.

Decentralizacja polityki społecznej oznacza jej realizację zarówno przez administrację państwową, jak i samodzielne podmioty administracji samorządowej, a w wymiarze ekonomicznym dopuszcza realizację jej zadań również przed podmioty sektora pozarządowego i prywatnego. Idea decentralizacji polityki społecznej zdaje się o tyle słuszna, że zaspokajanie potrzeb społecznych i reagowanie na lokalne problemy społeczne z poziomu władzy centralnej, nie uwzględnia terytorialnie zróżnicowanych, realnych problemów i oczekiwań społecznych. W efekcie nie spełnia warunku optymalnej alokacji zasobów. Decentralizacja przyczynia się do poprawy efektywności dzięki lepszemu dostosowaniu usług publicznych do potrzeb społecznych, dzięki lepszej wiedzy władz regionalnych lub lokalnych o potrzebach wspólnot terytorialnych.[12]

Decentralizacja[13] to proces, za pomocą którego świadczenia i usługi socjalne są przenoszone z rządu centralnego do mniejszych lokalnych jednostek funkcjonujących bliżej obywateli i klientów.[14] Ma to zapewnić sprawniejsze rządzenie przez przybliżenie władzy społecznościom lokalnym, zwiększenie społecznej kontroli nad elitami politycznymi i środkami publicznymi oraz decyzjami

[10] *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Niewiadomski Z. (red.), Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 35.
[11] Sitek M., *Reforma administracyjna 1998*, [w:] *Budowanie instytucji państwa 1989–2001,* Jackiewicz I. (red.), Warszawa 2004, s. 153.
[12] Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzani publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Zalewski A. (red.), Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2005, s. 23.
[13] Olsson S.E., *Social policy and welfare state in Sweden*, Arkiv Foerlag, Lund 1993.
[14] *Glossary of key terms, the student's companion to social policy*, Alcock P., Erskine A., May M. (red.), Blackwell Publishers, Oxford 1999, s. 397.

alokacyjnymi, kształtowanie większej odpowiedzialności za sprawy społeczności lokalnych i regionalnych oraz zdjęcie z państwa troski o sprawy społeczne.[15]

Wśród plusów decentralizacji polityki społecznej zauważa się:
- zwiększenie liczby podmiotów świadczących usługi,
- wzrost konkurencji na rynku,
- umożliwienie podejmowania działań blisko obywatela, czyli najprawdopodobniej zgodnie z jego wartościami, oczekiwaniami, potrzebami,
- wprowadzanie rozwiązań ekonomicznych w sferę społeczną.

Minusy decentralizacji polityki społecznej:
- zagrożenie nierównym dostępem obywateli do usług, spowodowane różnicami w poziomie rozwoju jednostek terytorialnych (dla mniejszych i słabiej rozwiniętych wspólnot nie jest możliwe utrzymanie części wcześniej stworzonych placówek),
- ekonomiczny wymiar decentralizacji, czyli rozwój sektora pozarządowego wcale nie musi wynikać z samoorganizacji i aktywności społeczeństwa, ale z faktu, iż wycofanie lub nieudolność władz publicznych wytworzyło próżnię na rynku społecznych usług publicznych.

Decentralizacji jako strukturalnej zmianie (od scentralizowanej ku lokalnej organizacji) powinna towarzyszyć zmiana kultury organizacyjnej, postaw (radnych, lokalnych urzędników itp.), czyli odejście od zachowań zorientowanych na producenta do zachowań zorientowanych na klienta.[16]

Decentralizacja tworzy jedynie nowe ramy organizacyjne, ale nie gwarantuje większej partycypacji obywatelskiej w życiu publicznym czy większej otwartości władz. Z punktu widzenia obywateli, w tym klientów pomocy społecznej, decentralizacja powinna przyczynić się do poprawy jakość świadczonych usług. Aby oczekiwania w tym zakresie zostały spełnione, władze lokalne powinny podejmować działania w celu podniesienia jakości zasobów ludzkich, którymi zarządzają oraz dbać o stosowanie właściwych procedur diagnostycznych, by trafnie identyfikować problemy społeczne i określać potrzeby mieszkańców. W ramach wewnętrznego (przebiegającego w organizacji) zarządzania publicznego

[15] Golinowska S., *Polityka społeczna okresu transformacji*, [w:] *Dekada polskiej polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 2000, s. 175.
[16] Fenwick J., Bailey M., *Decentralisation and reorganisation and local government*, "Public Policy and Administration" 1998, vol. 13, nr 2, s. 26–39.

w obszarze zarządzania ludźmi chodzi o właściwą rekrutację i selekcję personelu, analizę potrzeb szkoleniowych i zapewnienie odpowiedniego rozwoju zawodowego. W warunkach krajów tzw. młodych demokracji, do których należy Polska, obok zapewnienia odpowiedniej jakości kadry niezbędna jest także jej stabilizacja zawodowa, tj. gwarancja, że kolejne zmiany polityczne nie będą powodować wymiany personelu, szczególnie kadry kierowniczej lokalnych organizacji. W ramach zewnętrznego (ukierunkowanego na sterowanie rozwojem) zarządzania publicznego chodzi o właściwe formułowanie diagnoz lokalnych. W tym przypadku należy zadbać o poprawne wykorzystanie metod planowania strategicznego w obszarze pomocy społecznej. Pojawia się tu również konieczność zmiany percepcji roli klienta, odbiorcy zdecentralizowanych usług socjalnych. Uwzględnianie opinii klientów, badanie jakości usług w oparciu o kryteria społecznego uznania są elementami nowego zarządzania publicznego.

Wskutek procesów decentralizacyjnych, w ujęciu terytorialnym wyróżnić można regionalną i lokalną politykę społeczną. Terenem realizacji celów i działań lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat. Z kolei polityka regionalna realizowana jest na obszarze województwa samorządowego.

Lokalna polityka społeczna może być zatem rozumiana jako systematyczna i zorganizowana działalność prowadzona przed organy władzy samorządowej (gminnej i powiatowej) przy współpracy organizacji pozarządowych i innych aktorów lokalnych. Jest ukierunkowana na:

- diagnostykę, prewencję i programowanie rozwiązań lokalnych problemów społecznych,
- zapewnienie szerokiego dostępu do usług społecznych na określonym poziomie,
- pobudzanie rozwoju lokalnego, w szczególności stymulowanie lokalnego rynku pracy i stwarzanie równych szans rozwoju różnym kategoriom członków społeczności lokalnej.

Zadaniami lokalnej polityki społecznej są m.in.:

- zwalczanie ubóstwa i innych negatywnych skutków długookresowego bezrobocia,
- świadczenia materialne,
- zachowanie samodzielności życiowej i ekonomicznej jednostek i rodzin,
- integracja społeczna,

- aktywizacja społeczna,
- wsparcie osób niepełnosprawnych i ich rodzin,
- zapewnienie kompleksowego wsparcia rodziny w pełnieniu jej funkcji,
- animacja społeczności lokalnych,
- rozwój lokalny.

Zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, kontrola społeczna sprzyjająca racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są społeczności lokalne, organy samorządu terytorialnego realizujące funkcje stanowiąco-kontrolne (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, prezydenci, zarządy powiatów) oraz samorządowe jednostki organizacyjne i inne podmioty lokalne. Należą do nich samorządowe instytucje pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej), placówki oświatowe, organizacje pozarządowe (szczególnie grupy samopomocowe, które aktywizują środowiska lokalne). Do lokalnych podmiotów zaliczyć można także Kościół katolicki, inne Kościoły i związki wyznaniowe, lokalne zakłady pracy itp.[17]

1.2. Samorząd terytorialny jako podmiot polityki społecznej

Lokalna polityka społeczna jest działalnością prowadzoną w ramach poszczególnych jednostek samorządowych. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są organy samorządu terytorialnego, samorządowe jednostki organizacyjne, a przede wszystkim same społeczności lokalne.

Samorząd terytorialny jako wyraz decentralizacji administracji publicznej jest formą ustrojową gminy, powiatu lub województwa, którą się one posługują by zarządzać sprawami własnego terenu. Chodzi o to, aby mieszkańcy mogli wziąć sprawy publiczne we własne ręce i tak kierować życiem publicznym w miejscu zamieszkania, by ich potrzeby były zaspokajane w akceptowalnym stopniu. Dzieje się to w sposób bezpośredni, przy okazji wyborów czy referendów, a przede wszystkim pośrednio poprzez wybraną reprezentację, tj. władze

[17] Kurzynowski A, Błędowski P., *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna,* [w:] *Polityka społeczna*, A. Kurzynowski (red.), Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.

samorządowe. Jedną z kluczowych reguł funkcjonowania wspólnot samorządowych jest solidarność, będąca równocześnie istotną zasadą polityki społecznej. Oznacza ona, że bogatsi członkowie wspólnoty solidarnie pomagają słabszym, mniej zamożnym.

W ujęciu podmiotowym samorząd to związek mieszkańców określonego obszaru kraju, utworzony w celu wspólnego rozwiązywania własnych spraw. Z kolei w ujęciu przedmiotowym, samorząd polega na wykonywaniu ustawowo przekazanych zadań publicznych przez ustawowo utworzone zrzeszenia (wspólnoty, korporacje publicznoprawne).

Przy czym przez korporację (łac. *corporatio*) rozumie się stowarzyszenie, związek; zrzeszenie osób uznane za osobę prawną, mające na celu realizację określonych wspólnych zadań; związek publiczno-prawny.

Samorząd terytorialny w Polsce charakteryzują m.in. następujące właściwości:

- określone terytorium,
- mieszkańcy tego terytorium połączeni charakterystyczną więzią wspólnotową (podzielanych zbiorowych potrzeb),
- własne władze stanowiące i wykonawcze wybierane demokratycznych wyborach,
- zakres zadań publicznych i kompetencji gwarantowanych prawnie,
- osobowość prawna[18],
- własny majątek i finanse umożliwiające realizację zadań publicznych,
- wyspecjalizowany aparat administracyjny,
- zdolność stanowienia prawa lokalnego.

Podsumowując, samorząd terytorialny to wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań. [19]

[18] Osoba prawna to organizacja posiadająca pewne szczególne cechy przyznane jej przez prawo. Jest ona samodzielnym podmiotem, niezależnym od osób, które ją tworzą. Osoba prawna posiada własny majątek, odrębny od majątku prywatnego jej członków, i odpowiada własnym majątkiem za zobowiązania, które samodzielnie zaciąga.

[19] Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998, s. 32.

Współcześnie kluczowe znaczenie dla przebiegu i organizacji procesu zarządzania publicznego ma sposób zorganizowania administracji terenowej: lokalnej i regionalnej, zakres jej zadań, uprawnień i kompetencji. Jednym z zasadniczych elementów organizacji administracji jest podział terytorialny, którego dokonuje się w celu bardziej uporządkowanego i efektywnego wykonywania zadań publicznych. Można zakładać, że funkcjonowanie samodzielnych jednostek terytorialnych mniejszych niż państwo, wyposażonych we własne organy władzy umożliwia lepsze zrozumienie i zidentyfikowanie potrzeb społecznych i bardziej racjonalne decyzje i przedsięwzięcia realizowane przez lokalnych włodarzy.

Kwestia właściwego podziału terytorialnego państwa jest bardzo skomplikowana. Liczba stopni podziału terytorialnego, wielkość poszczególnych jednostek, liczba ich ludności, przebieg granic administracyjnych, to elementy, których odpowiednie zaplanowanie i rozmieszczenie terytorialne powinno przyczynić się do właściwej obsługi ludności przez administrację publiczną oraz ułatwić proces stymulowania rozwoju lokalnego i regionalnego.

Podział terytorialny oznacza względnie trwałe rozczłonkowanie obszaru państwa dokonywane za pomocą norm prawnych w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.[20] Podział terytorialny pełni rolę służebną wobec administracji publicznej. Przy dokonywaniu tego podziału zwykle brane są pod uwagę czynniki geograficzne, ekonomiczne, kulturowe, urbanizacyjne itp., jednak zasadniczym czynnikiem kształtującym jest realizacja funkcji administracji publicznej (ewentualnie funkcji innych podmiotów publicznych). Dynamika administracji publicznej sprawia, że podział terytorialny można charakteryzować jako względnie trwały, gdyż ewoluuje on wraz ze zmianami sposobu funkcjonowania/działania administracji.

W praktyce funkcjonowania państwa i jego administracji występują trzy rodzaje podziałów terytorialnych: zasadniczy podział terytorialny, pomocniczy podział terytorialny i specjalny podział terytorialny.

[20] Tarno J.P., Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 20.

Zasadniczy podział terytorialny jest tworzony dla terenowych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego. Aktualnie jest to podział trójszczeblowy.

Obecnie obowiązujący zasadniczy podział terytorialny Polski, jest następstwem postępującej decentralizacji władzy publicznej i ustanowienia nowych jednostek podziału terytorialnego wyposażonych we własne organy władzy, własne zadania, finanse i mienie oraz osobowość prawną. Pierwszym krokiem w tym kierunku była reforma gminna dokonana w 1990 roku.[21]

Drugi etap reformy administracyjnej nastąpił w 1998 roku. Wyodrębniono wówczas samorząd terytorialny na poziomie powiatu i województwa. Nowy, trójstopniowy podział administracyjny kraju na gminy, powiaty i województwa, ostatecznie wszedł w życie 1 stycznia 1999 roku, na mocy przepisów ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.[22]

Ustawa ta wprowadziła: 16 województw, 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu – powiatów grodzkich (miasto przejmuje kompetencje i zadania powiatu, mienie oraz środki na realizację tych zadań; nie są wyłaniane odrębne władze dla powiatu, obowiązki sprawują władze miasta) oraz 2489 gmin. Aktualne zestawienie jednostek podziału terytorialnego prezentuje tabela 1.1.

Tabela 1.1. Zestawienie jednostek podziału terytorialnego – stan w dniu 01.01.2014 r.

Wyszczególnienie	Jednostki podziału terytorialnego						Miasta	
	powiaty	miasta na prawach powiatu	gminy				ogółem	w tym w gminach miejsko-wiejskich
			ogółem	miejskie	wiejskie	miejsko-wiejskie		
POLSKA	**314**	**66**	**2479**	**305**	**1566**	**608**	**913**	**608**
Dolnośląskie	26	4	169	36	78	55	91	55
Kujawsko-pomorskie	19	4	144	17	92	35	52	35

[21] Gąciarz J., *Organizacja i zasady działania administracji publicznej w Polsce*, [w:] *Administracja publiczna*, Hausner J. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 199.

[22] Dz.U. nr 96, poz. 603.

Wyszczególnienie	Jednostki podziału terytorialnego						Miasta	
	powiaty	miasta na prawach powiatu	gminy				ogółem	w tym w gminach miejsko--wiejskich
			ogółem	miejskie	wiejskie	miejsko--wiejskie		
Lubelskie	20	4	213	20	170	23	43	23
Lubuskie	12	2	83	9	41	33	42	33
Łódzkie	21	3	177	18	133	26	44	26
Małopolskie	19	3	182	14	121	47	61	47
Mazowieckie	37	5	314	35	228	51	86	51
Opolskie	11	1	71	3	36	32	35	32
Podkarpackie	21	4	160	16	109	35	51	35
Podlaskie	14	3	118	13	78	27	40	27
Pomorskie	16	4	123	24	81	18	42	18
Śląskie	17	19	167	49	96	22	71	22
Świętokrzyskie	13	1	102	5	71	26	31	26
Warmińsko-mazurskie	19	2	116	16	67	33	49	33
Wielkopolskie	31	4	226	19	116	91	110	91
Zachodniopomorskie	18	3	114	11	49	54	65	54

Źródło: www.stat.gov.pl

Podział pomocniczy to taki podział terytorialny, który dokonywany jest dla organów o charakterze niesamodzielnym w stosunku do organów o znaczeniu zasadniczym.[23] Podział ten pełni rolę uzupełniającą w stosunku do podziału podstawowego, gdyż w jego ramach powinny być realizowane te zadania jednostek samorządu terytorialnego, których wykonanie w ramach podziału zasadniczego jest nieracjonalne. Tworzenie jednostek pomocniczych przez gminy, a tym samym wprowadzanie podziału pomocniczego, ma charakter fakultatywny. Ustawodawca nie przesądza również o zakresie, w jakim gminy mogą skorzystać z uprawnienia do tworzenia jednostek pomocniczych.

Do jednostek pomocniczych gminy zaliczamy sołectwa, osiedla, dzielnice. Jednostkę pomocniczą tworzy rada gminy w drodze uchwały po przeprowadzeniu konsultacji z mieszkańcami lub z inicjatywy mieszkańców. Zasady tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia jednostek pomocniczych określa statut gminy.

Z kolei podziały specjalne dokonywane są z reguły na potrzeby określonych struktur administracji publicznej. Przeprowadzane są głównie z uwagi

[23] Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 65.

na specyfikę rządowej administracji niezespolonej, dla której zasadniczy podział terytorialny nie zawsze okazuje się wystarczający.[24] Podstawy prawne podziałów specjalnych zawarte są przede wszystkim w ustawach regulujących ustrój poszczególnych struktur administracji rządowej. Należy zauważyć, że jakkolwiek większość przypadków podziałów terytorialnych specjalnych ustanawianych jest na potrzeby administracji publicznej, to jednak podziały specjalne tworzone są również na użytek podmiotów nienależących do administracji publicznej (np. dla systemu sądownictwa).

Samorząd terytorialny powołany został w określonym celu – aby zaspokajać potrzeby członków lokalnej społeczności. Na tak sformułowany cel ogólny, składa się co najmniej kilka celów cząstkowych:

- Cel ekonomiczny – stymulowanie rozwoju gospodarczego jednostki samorządowej poprzez pobudzanie lokalnej przedsiębiorczości, tworzenie i promowanie zachęt dla potencjalnych inwestorów, dążenie do stworzenia warunków pełnego zatrudnienia;
- Cel społeczny – zapewnienie dostępu do usług społecznych w odpowiedniej ilości i jakości, w tym utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej;
- Cel przestrzenny – racjonalne zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni;
- Cel kulturowy – ochrona zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego;
- Cel polityczny – realizacja funkcji władzy publicznej, kreowanie i wdrażanie polityki lokalnej.

W procesie wykonywania zadań powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego kluczowa rola przypada organom władzy publicznej tj. organom stanowiąco-kontrolnym i wykonawczym. Mieszkańcy gmin, powiatów oraz województw zostali upoważnieni do podejmowania rozstrzygnięć w głosowaniu powszechnym – wybory i referendum (demokracja bezpośrednia) lub za pośrednictwem organów tych jednostek (demokracja pośrednia – przedstawicielska). Referendum jest ważnym sposobem decydowania mieszkańców, usankcjonowanym Konstytucją RP w art. 170. Swoje umocowanie znajduje również w ustawie z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym[25]. Ma ono charakter rozstrzygający, a nie opiniodawczy. Poprzez referendum członkowie wspólnot wyrażają wolę co do spraw dotyczących ich wspólnoty. Wyróżnia się dwa rodzaje referendów. Pierwsze z nich obligatoryjne organizowane jest w sprawach samoopodatkowania się mieszkańców

[24] Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Seria Akademicka, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 103.
[25] Dz. U. z 2000 r., Nr 88, poz. 985 z póź. zm.

na cele publiczne oraz w sprawach odwołania organu samorządu terytorialnego pochodzącego z wyborów bezpośrednich. Jest to bardzo ważne uprawnienie, daje bowiem szansę odwołania przed upływem kadencji organów stanowiąco-kontrolnych gminy, powiatu i województwa samorządowego. Odwołanie tą drogą dotyczy również organu wykonawczego na poziomie gminy, przy czy w tym wypadku referendum może być przeprowadzone z inicjatywy rady gminy. Drugie ma charakter fakultatywny i może być przeprowadzone w każdej innej sprawie dotyczącej wspólnoty samorządowej, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki samorządowej[26].

Kolejnym przejawem demokracji bezpośredniej są wybory powszechne, poprzez które wyłaniane są organy stanowiąco-kontrolne wszystkich jednostek samorządu terytorialnego oraz od 2002 r. organ wykonawczy na poziomie gminy. Zasady i tryb przeprowadzania wyborów do rad i sejmiku województwa określa ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw[27], a w przypadku wyboru wójta, burmistrza i prezydenta miasta – ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[28]. Organy wykonawcze powiatu i samorządu województwa wyłaniane są w wyniku wyborów pośrednich, czyli w drodze decyzji rad i sejmików tych jednostek.

Organy władzy na każdym poziomie samorządu, wraz z trybem ich wyboru prezentuje tabela 1.2.

[26] Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szalowska E., *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002, s. 84.

[27] Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 z póź. zm.

[28] Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 z póź. zm.

Tabela 1.2. Struktura organów władzy w samorządzie terytorialnym

	Szczebel samorządu	Organ stanowiący		Organ wykonawczy		Urząd
		Nazwa	Tryb Wyboru	Nazwa	Tryb wyboru	
Poziom Lokalny	Gmina	Rada	bezpośredni	Wójt (Burmistrz, Prezydent)	bezpo-średni	• Urząd gminy (gminy wiejskie) • Urząd miasta i gminy (gminy miejsko-wiejskie) • Urząd miasta (gminy miejskie)
	Powiat	Rada	bezpośredni	Zarząd (Starosta jako przewodniczący)	pośredni	Starostwo powiatowe
Poziom Regionalny	Województwo	Sejmik	bezpośredni	Zarząd (Marszałek jako przewodniczący)	pośredni	Urząd marszałkowski

Źródło: Opracowanie własne

Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem działalność organów samorządu terytorialnego jest jawna, chyba że ograniczenie jawności wynikać będzie wyłącznie z innych ustaw. Jawność działania organów obejmuje prawo obywateli do:

- uzyskiwania informacji,
- wstępu na sesje rady (sejmiku) i posiedzenia komisji,
- dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów i komisji.

Organami stanowiącymi jednostek samorządu terytorialnego są odpowiednio: rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa. Są to organy kolegialne i kadencyjne (kadencja trwa 4 lata), ich zasadnicze kompetencje określić można jako stanowiące i kontrolne. Członkowie tych organów – radni wybierani są w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i tajnych.

Do wyłącznych kompetencji organów stanowiących należy przede wszystkim: stanowienie prawa miejscowego, w tym statutów jednostek samorządu terytorialnego, uchwalanie budżetu, podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych i w innych sprawach należących do kompetencji danej jednostki samorządu. Dodatkowo rada powiatu i sejmik województwa dokonują wyboru zarządów

odpowiednio: powiatu i województwa. Do zadań organów stanowiących należą także funkcje kontrolne. W tym celu powoływane są m. in. obligatoryjne komisje rewizyjne. Praca komisji skupia się na opiniowaniu wykonania budżetu i występowaniu z wnioskiem do rady (sejmiku) w sprawie udzielenia lub też nieudzielenia absolutorium dla organu wykonawczego (wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową).

W pracach rady (sejmiku) istotą rolę pełnią także inne stałe (działające przez cały okres kadencji), bądź doraźne (powołane specjalnie na określony czas do realizacji konkretnego zadania) komisje powoływane do pełnienia określonych zadań. Komisje podlegają radzie (sejmikowi), przedkładają jej plan pracy oraz sprawozdania ze swojej działalności. W posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć radni niebędący jej członkami, przy czym nie mają oni prawa udziału w głosowaniu. Pracami rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich kierują ich przewodniczący wybierani spośród grona radnych, zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawach. Przewodniczący pełni jedynie funkcje porządkowe, a jego zadaniem jest wyłącznie organizowanie pracy rady (sejmiku) oraz prowadzenie obrad. Może on wyznaczyć do wykonywania swoich zadań wiceprzewodniczących[29]. Wszelkie decyzje i rozstrzygnięcia rada (sejmik) podejmuje na sesjach zwoływanych przez przewodniczącego w miarę potrzeb, nie rzadziej jednak niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Sesje rady mają dwojaki charakter: zwyczajnych sesji zwoływanych przez przewodniczącego oraz sesji nadzwyczajnych zwoływanych przez przewodniczącego na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta, lub co najmniej ¼ składu rady w ciągu siedmiu dniu od złożenia wniosku w tej sprawie[30]. Każda podjęta przez radę decyzja w formie uchwały podlega ocenie, zgodnie z kryterium zgodności z prawem, organów nadzoru tj. wojewodzie i regionalnej izbie obrachunkowej w zakresie spraw finansowych[31].

Radę gminy tworzą radni w liczbie zależnej od liczby mieszkańców – w gminach liczących do:

- 20 000 mieszkańców powoływanych jest 15 radnych,
- 50 000 mieszkańców – 21,
- 100 000 mieszkańców – 23,

[29] Tamże, art. 19.
[30] Tamże, art. 20.
[31] Tamże, art. 85, 86.

- 200 000 mieszkańców – 25,
- oraz po 3 na każde dalsze rozpoczęte 100 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż 45[32].

Liczebność rady powiatu wynosi 15 radnych w powiatach liczących do 40 000 mieszkańców oraz po dwóch na każde kolejne rozpoczęte 20 000 mieszkańców, nie więcej jednak niż dwudziestu dziewięciu radnych[33]. W skład sejmiku województwa wchodzą radni wybierani w wyborach bezpośrednich w liczbie trzydziestu w województwach liczących do 2 000 000 mieszkańców oraz po trzech radnych na każde kolejne rozpoczęte 500 000 mieszkańców[34]. Zasady działania sejmiku województwa są zbliżone do rozwiązań zastosowanych w przypadku kolegialnych organów stanowiących w gminie i powiecie.

Organem wykonawczym w gminie jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[35] przekształciła funkcjonujący do 2002 r. kolegialny organ wykonawczy w gminie, jakim był zarząd gminy w organ monokratyczny (jednoosobowy), jakim jest wójt (burmistrz, prezydent miasta)[36]. W powiecie i województwie samorządowym organy wykonawcze mają charakter kolektywnych zarządów, które są wybierane odpowiednio: przez radę powiatu lub sejmik. Przewodniczącym zarządu powiatu jest starosta, a zarządem województwa kieruje marszałek.

Do głównych ustawowych zadań organów wykonawczych na każdym poziomie samorządu terytorialnego zalicza się: wykonywanie uchwał organów stanowiących, realizowanie budżetu, gospodarowanie mieniem, przygotowywanie projektów uchwał dla organów stanowiących, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych, koordynowanie działalności jednostek organizacyjnych. Wójt (burmistrz, prezydent), starosta i marszałek kierują bieżącą działalnością jednostek samorządu terytorialnego i reprezentują je na zewnątrz. Organy wykonawcze wypełniają swoje zadania przy pomocy urzędów i jednostek organizacyjnych.

---

32 Tamże, art. 17.

33 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 z póź. zm., art. 9.

34 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590z póź. zm., art. 16.

35 Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 z póź. zm.

36 Burmistrz jest organem wykonawczym w gminie, w której siedziba władz znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy. W miastach powyżej 100 000 mieszkańców organem wykonawczym jest prezydent miasta. Dotyczy to również miast, w których do dnia wejścia w życie ustawy prezydent miasta był organem wykonawczo-zarządzającym.

Urząd to zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organów władzy lokalnej[37]. Organizację i zasady funkcjonowania urzędu określa regulamin organizacyjny nadany przez kierownika w drodze rozporządzenia. Kierownikiem urzędu jest wójt (starosta, marszałek), który wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych.

Wbrew dosłownemu brzmieniu powołanego wyżej przepisu ustawy samorządowej należy podkreślić, że urząd ma stanowić aparat pomocniczy nie tylko wójta (zarządu), ale także rady (sejmiku), która jest również organem władzy i to o rozległych kompetencjach, nie posiadającym odrębnego aparatu pomocniczego. Urząd występuje w różnych rolach. Jest on:

- jednostką organizacyjną,
- jednostką budżetową,
- pracodawcą.

Urzędy od niektórych samorządowych jednostek organizacyjnych odróżniają się i tym, że są tworami obligatoryjnymi na trwale wpisanymi w struktury j.s.t., od wszystkich zaś – tym, że kierownikami urzędów są z mocy prawa wójt, starosta czy marszałek, będący wobec kierowników pozostałych samorządowych jednostek organizacyjnych zwierzchnikami służbowymi.

Urząd – zwłaszcza gminny – jest wreszcie szczególną jednostką organizacyjną ze względu na zadania. Merytoryczni pracownicy urzędu jako wykonawcy organizatorskich funkcji gminy mają znaczący wpływ na rozwój gminy i zaspokojenie znacznej części potrzeb wspólnoty samorządowej. Dysponują ponadto publicznymi środkami, współkształtując w ten sposób lokalne stosunki społeczno-ekonomiczne. Bezpośrednio też (jako osoby upoważnione do podejmowania decyzji administracyjnych w sprawach indywidualnych) albo w sposób pośredni realizują władztwo administracyjne, przyznając obywatelom i innym podmiotom różne uprawnienia i nakładając obowiązki.

[37] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

1.3. Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego

Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych.

Konstytucja RP z 1997 r. wśród zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia zadania własne i zadania zlecone. Artykuł 166 ust. l stanowi, iż: „Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne". Natomiast zgodnie z art. 166 ust. 2: „Jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonywanie innych zadań publicznych. Ustawa określa tryb przekazywania i sposób wykonywania zadań zleconych".

Między zadaniami własnymi a zleconymi istnieją pewne różnice, które sprowadzają się do następujących elementów:

- charakter zadań (te o charakterze lokalnym bądź regionalnym będziemy zaliczać do własnych, te, które nie mają takiego charakteru, do zleconych),
- sposób przekazywania zadań przez państwo (gdy jednostka samorządu terytorialnego otrzymuje je na zasadzie decentralizacji, to zaliczamy je do własnych, gdy na zasadzie dekoncentracji – do zleconych),
- zakres odpowiedzialności – odpowiedzialność za wykonanie zadań własnych ponosi jednostka samorządowa, za wykonanie zadań zleconych – administracja rządowa,
- sposób finansowania zadań (gdy jednostka samorządu sama finansuje wykonywanie zadania, to zaliczamy je do własnych, jeżeli natomiast wykonanie zadania finansują władze rządowe – do zleconych),
- stopień i zakres samodzielności jednostki samorządu terytorialnego (jeżeli działa ona we własnym imieniu i zadania są pozostawione do względnie samodzielnego wykonania, to są to zadania własne, gdy jednostka działa w imieniu władz rządowych, które dysponują możliwością dalej idącej ingerencji nadzorczej, to mamy od czynienia z zadaniami zleconymi).

Zakres zadań realizowanych przez samorząd terytorialny w zakresie pomocy społecznej jest regulowany Ustawą o pomocy społecznej. Zgodnie z jej zapisem pomoc społeczna polega w szczególności na:

- przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń,

- pracy socjalnej,
- utrzymywaniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej,
- diagnozie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej,
- sporządzaniu oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej,
- realizacji zadań wynikających z rozeznanych potrzeb społecznych,
- rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Powyższe działania powinny być realizowane w sposób zaplanowany, systematyczny i ciągły. Zgodnie z ustawą konieczne jest opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych (w gminie i powiecie) oraz strategii w zakresie polityki społecznej (w województwie). Realizacja wymienionych działań ma się przyczynić do osiągnięcia następujących celów:[38]

- wsparcia osób i rodzin w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej, doprowadzenie – w miarę możliwości – do ich życiowego usamodzielniania i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka,
- zapewnienia dochodu na poziomie interwencji socjalnej – dla osób nie posiadających dochodu lub o niskich dochodach, w wieku poprodukcyjnym i osobom niepełnosprawnym,
- zapewnienia dochodu do wysokości poziomu interwencji socjalnej osobom i rodzinom o niskich dochodach, które wymagają okresowego wsparcia,
- zapewnienia profesjonalnej pomocy rodzinom dotkniętym skutkami patologii społecznej, w tym przemocą w rodzinie,
- integracji ze środowiskiem osób wykluczonych społecznie,
- stworzenia sieci usług socjalnych adekwatnych do potrzeb.

Zadania z zakresu pomocy społecznej realizowane są przez jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Ustawodawca dokonuje podziału zadań na własne i zlecone, określając dodatkowo, które z nich mają charakter obligatoryjny, które zaś fakultatywny. Według typologii zaproponowanej przez O. Kowalczyk,[39] wszystkie typy pomocy i świadczeń udzielanych na mocy ustawy o pomocy społecznej można podzielić na:

[38] http://www.mpips.gov.pl/pomoc-spoleczna/ (dostęp: 12.03.2014)
[39] Kowalczyk O, Kamiński S., *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

- pomoc środowiskową realizowaną w środowisku zamieszkania świadczeniobiorcy. Może ona przybierać różne formy: pieniężną, usługową i rzeczową;
- pomoc instytucjonalną świadczoną w całodobowych domach pomocy społecznej;
- pomoc półinstytucjonalną udzielaną w ośrodkach wsparcia (np. środowiskowych i dziennych domach samopomocy, noclegowniach).

Zadania pomocy społecznej są bardzo rozległe, zróżnicowane i obejmują wiele rodzajów świadczeń, w tym pomoc pieniężną i rzeczową, pracę socjalną, usługi opiekuńcze, interwencję kryzysową. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, pomoc społeczna zajmuje się procedurami adopcyjnymi, terapią, poradnictwem, udzielaniem wsparcia bezdomnym, uchodźcom, osobom uzależnionym, a także opuszczającym zakłady karne.

Wymiar instytucjonalny pomocy społecznej jest równie rozbudowany, jak zakres realizowanych w jej ramach zadań. Zalicza się tu ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, miejskie ośrodki pomocy rodzinie, centra/ośrodki polityki społecznej, placówki opiekuńczo-wychowawcze, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, domy pomocy społecznej, czy rodziny zastępcze.

Miejsce pomocy społecznej w państwie można analizować w kilku płaszczyznach, przede wszystkim w aspekcie zasady pomocniczości i kategorii zadań publicznych. Ponadto pomoc społeczna jest ważnym instrumentem polityki społecznej państwa.

Podział zadań z zakresu pomocy społecznej opiera się przede wszystkim na omawianej już w tym rozdziale zasadzie pomocniczości. Zdecydowaną większość zadań wykonuje samorząd terytorialny, przede wszystkim na poziomie lokalnym.

Zadania gmin w zakresie pomocy społecznej obejmują m.in.: zapewnienie podstaw egzystencji (dostarczenie ubrania, posiłku i zorganizowanie pogrzebu), przyznawanie zasiłków, prowadzenie pracy socjalnej, utrzymywanie infrastruktury społecznej, organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, opłacanie składek na ubezpieczenia społeczne, ochronę dziecka i rodziny, planowanie strategiczne i sprawozdawczość.[40]

[40] Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006, s. 83–84.

Zadania niemożliwe bądź trudne do zrealizowania w oparciu o zasoby gminy realizują powiaty. Charakterystyczna dla działalności powiatu jest większa specjalizacja udzielanego wsparcia. W ramach zadań w zakresie pomocy społecznej samorząd powiatu organizuje opiekę nad dzieckiem, pomoc rodzinom i osobom niepełnosprawnym, prowadzi działania integracyjne skierowane do osób mających trudności w przystosowaniu się do życia, w tym do młodzieży opuszczającej rożne placówki socjalne oraz uchodźców. Zadaniem powiatu jest również dbałość o rozwój kompetencji zasobów ludzkich pomocy społecznej, poprzez prowadzenie doskonalenia zawodowego oraz organizowanie szkoleń dla kadr pomocy społecznej z powiatu.[41]

Z kolei w pakiecie zadań realizowanych przez samorząd województwa nie ma takich, które dotyczyłyby zaspokajania potrzeb indywidualnych mieszkańców poprzez świadczenia rzeczowe, finansowe, usługi czy inną pomoc niematerialną. Zadania na poziomie regionu koncentrują się przede wszystkim na aktywności promocyjnej, informacyjnej i edukacyjnej oraz koordynowaniu działań jednostek samorządu lokalnego w zakresie ograniczania skali ubóstwa w ramach spójnej strategii regionalnej w zakresie polityki i integracji społecznej. Rolą regionalnych ośrodków polityki społecznej jest również inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie pomocy społecznej oraz organizowanie kształcenia, w tym prowadzenie publicznych szkół służb społecznych oraz szkolenia zawodowego kadr pomocy społecznej.

Najczęściej stosowanymi formami organizacyjno-prawnymi realizacji zadań publicznych w sferze społecznej, gdzie cena za usługę nie występuje, są jednostki budżetowe. Jest to formuła charakterystyczna dla podstawowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, tj. MOPS, GOPS, PCPR, MOPR czy ROPS/RCPS. Jednostka budżetowa jaką jest ośrodek pomocy społecznej nie posiada wyodrębnionej osobowości prawnej ani odrębności ekonomicznej. Oznacza to, że powiązana jest z budżetem gminy metodą *per brutto*, czyli pokrywa z budżetu zasadniczego wszelkie wydatki i odprowadza do niego wszelkie dochody. Taka formuła finansowania działalności nie stanowi bodźca motywującego do działań na rzecz zwiększenia efektywności. Jednostki tego typu posiadają pewien zakres samodzielności organizacyjnej, jednak o obsadzie

[41] Koczur W., *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego,* [w:] *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Warszawa 2007, s. 167.

ich stanowisk kierowniczych decyduje organ wykonawczy jednostki zasadniczej (gmina, powiat, województwo).

Poza realizacją zadań w ramach jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, konstytucyjne zasady pomocniczości i decentralizacji wskazują także na szczególną rolę organizacji pozarządowych działających w obszarze pomocy społecznej. Organy administracji rządowej i samorządowej, mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej organizacjom pozarządowym, udzielając dotacji na jego finansowanie lub dofinansowanie jego realizacji. Zgodnie z ustawą zlecanie realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie może obejmować:

- ustalania uprawnień do świadczeń, w tym przeprowadzania rodzinnych wywiadów środowiskowych;
- opłacania składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne;
- wypłaty świadczeń pieniężnych.

Zlecenie realizacji zadania z zakresu pomocy społecznej odbywa się po uprzednim przeprowadzeniu konkursu ofert.

Postępująca prywatyzacja i popularyzacja rynkowego modelu realizacji zadań i usług publicznych wskazuje także na rosnącą rolę biznesu w obszarze pomocy społecznej. Aktywność podmiotów prywatnych dotyczy przede wszystkim prowadzenia niepublicznych domów pomocy społecznej, rodzinnych domów pomocy i rodzinnych domów dziecka, pełnienia funkcji rodziny zastępczej oraz świadczenia usług opiekuńczych.

1.4. Praca socjalna i jej metody

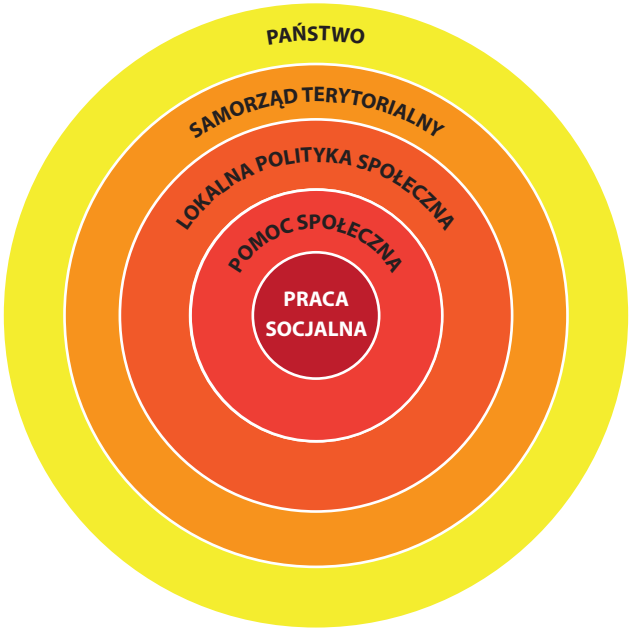
Zarządzanie w sektorze publicznym obejmuje także usługi społeczne. Zaliczyć do nich należy m.in. pracę socjalną, stanowiącą zasadniczy instrument pomocy społecznej. Praca socjalna jest przede wszystkich działalnością realizowaną w ramach lokalnego, zwłaszcza gminnego systemu pomocy społecznej, zatem można ją rozpatrywać jako działalność organizowaną w zdecentralizowanych strukturach samorządowych. Jako usługa w ofercie sektora publicznego, powinna również podlegać głównym kierunkom ewolucji sposobu zarządzania usługami publicznymi, zarówno w aspekcie poprawy ich efektywności, jak i uspołeczniania sposobu ich organizowania. Szczególne znaczenie dla rozważań

podjętych w tym podręczniku ma teoria i praktyka środowiskowej pracy socjalnej. Zwłaszcza w wymiarze działań podejmowanych przez pracowników socjalnych na rzecz poprawy funkcjonowania i rozwoju społeczności lokalnych. Jest to działalność niezwykle istotna, bowiem skierowana do tych członków wspólnoty samorządowej, którzy wymagają wsparcia w wielu dziedzinach życia, nie tylko w zakresie aktywizacji zawodowej. O ile aktywizacja zawodowa i przeciwdziałanie bezrobociu mieszkańców jest jednym z priorytetów dla samorządów lokalnych, o tyle integracja i aktywizacja społeczna, zdają się ciągle odgrywać rolę służebną w realizacji strategii gospodarczych (drugoplanową względem priorytetów ekonomicznych). Klienci pomocy społecznej, ich rodziny, a nierzadko najbliższe otoczenie, ciągle jeszcze nie są dostrzeganymi aktorami rozwoju lokalnego. Ogólne strategie rozwoju planowane i wdrażane przez władze lokalne w ramach realizowanej przez nie polityki, rzadko kierują do nich swoje działania. Stymulowanie przedsiębiorczości lokalnej celem zwiększenia zatrudnienia od lat stanowi przedmiot zarządzania publicznego i należy niewątpliwie do „opłacalnych" kierunków działań, bowiem wywołuje oczywisty efekt mnożnikowy. W dużym uproszczeniu:

więcej miejsc pracy = więcej zatrudnionych = więcej podatników = więcej wpływów budżetowych = większy potencjał inwestycyjny

Z pewnością jest to działalność nie tylko właściwa, ale wręcz niezbędna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym. Literatura przedmiotu obfituje w opracowania i podręczniki akademickie dostarczające wskazówek w tym zakresie: jak zarządzać lokalnym rozwojem gospodarczym, jak złapać i zatrzymać inwestora, jak wypromować gminę, jakie narzędzia zarządcze stosować w urzędach gmin. Brak jednak opracowań koncentrujących się na społecznym wymiarze rozwoju, choć powszechnie wiadomo, że społeczności lokalne nie są homogeniczne, a ich członkowie różnią się zakresem samodzielności i zaradności, postawami życiowymi, aspiracjami, statusem społecznym, ekonomicznym. Praca z grupami i jednostkami słabszymi jest nieodzownym elementem działań na rzecz zrównoważonego rozwoju lokalnego i jako taka stanowi istotną płaszczyznę polityki rozwoju lokalnego i lokalnej polityki społecznej. Tym samym wyłania się ewidentna, choć trudna do realizacji, potrzeba wykreowania nowej roli pracy socjalnej jako metody zarządzania zmianą w środowisku lokalnym.

Schemat 1.1. Miejsce pracy socjalnej w systemie zarządzania publicznego



Źródło: Opracowanie własne

W ujęciu międzynarodowym praca socjalna określana jest jako „zawód, który dla zwiększania dobrostanu (*well-being*) promuje społeczne zmiany, rozwiązywanie problemów we wzajemnych ludzkich relacjach oraz wzmocnienie (*empowerment*) i wyzwolenie ludzi. Korzystając z teorii ludzkich zachowań i systemów społecznych, praca socjalna ingeruje dokładnie tam, gdzie dochodzi do wzajemnego oddziaływania ludzi i środowiska. Podstawowymi zasadami pracy socjalnej są prawa człowieka i sprawiedliwość społeczna".[42]

W ramach uzupełnienia powyższej definicji jako misję pracy socjalnej wskazano „umożliwienie wszystkim ludziom rozwoju ich pełnego potencjału, wzbogacenie ich życia i zapobieganie dysfunkcjom". Podkreślono też, że praca socjalna opiera swoją metodologię na usystematyzowanej, opartej na dowodach (*evidence-based*) wiedzy, uzyskanej dzięki badaniom praktyki i ewaluacjom. Istotna jest również znajomość specyficznych, lokalnych uwarunkowań pracy socjalnej.

Według Malcolma Payene'a ważnym elementem pracy socjalnej są interakcje towarzyszące procesowi pomagania. W tym ujęciu praca socjalna jest rozumiana

[42] Definicja wg International Federation of Social Workers, http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/ (dostęp: 14.03.2014)

jako szczególnego rodzaju aktywność, w ramach której ludzie wchodzą ze sobą w interakcje w rolach pracownika socjalnego i klienta. Praca socjalna jest społecznie tworzoną rzeczywistością, częścią szerszego układu społeczno-kulturowego, który określa zawód pracownika socjalnego, rolę klienta oraz funkcjonowanie instytucji pomocy społecznej.[43]

Zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest z osobami i rodzinami w celu rozwinięcia lub wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej oraz ze społecznością lokalną w celu zapewnienia współpracy i koordynacji działań instytucji i organizacji istotnych dla zaspokajania potrzeb członków społeczności.

Praca socjalna może być prowadzona w oparciu o kontrakt socjalny, czyli pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

W pracy socjalnej wykorzystuje się właściwe tej działalności metody i techniki, stosowane z poszanowaniem godności osoby i jej prawa do samostanowienia. Praca socjalna świadczona jest osobom i rodzinom bez względu na posiadany dochód.

Jak wskazuje Jerzy Krzyszkowski[44], w historii pracy socjalnej głównymi, klasycznymi metodami działania były kolejno: metoda pracy z przypadkiem (*casework*), metoda pracy grupowej (*group work*), oraz metoda środowiskowa (*community work*).

Metodę pracy z przypadkiem jako podstawę teoretyczną i praktyczną tworzącego się zawodu wprowadziła Mary Richmond, utrwalając tradycyjny, medyczny model, klinicznej pracy socjalnej, realizowanej na terenie instytucji (szpital, poradnia), opartej na psychoanalizie i skoncentrowanej na indywidualnych problemach klientów. Ten rodzaj pracy socjalnej można utożsamiać z psychoterapią,

[43] Payne M., *Modern Social Work Theory*, MacMillan, London 1997, s. 8–9, za: Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2005, s. 159.

[44] Krzyszkowski J, *Analiza doświadczeń w obszarze pracy socjalnej i polityki społecznej*, [w:] *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, Skrzypczak B. (red.), ISP CAL, Warszawa 2011, s. 18–22.

psychiatrią i psychologią kliniczną. Cechuje go indywidualistyczna orientacja.[45] Metoda pracy z przypadkiem polega na pomocy w rozwiązywaniu problemów życiowych jednostki poprzez bezpośrednie oddziaływanie pracownika socjalnego na nią i jej najbliższe otoczenie w celu zmobilizowania sił w jednostce, jej aktywizacji i odpowiedniej pomocy dla ulepszenia wzajemnego przystosowania się jednostki i jej środowiska.[46]

Metoda pracy grupowej (*group work*), polega na wykorzystaniu potencjału grupy i stosunków wewnątrzgrupowych dla rozwoju jednostki oraz dopomaganiu grupie w jej rozwoju. Rolą osoby prowadzącej grupę jest pomaganie uczestnikom w zorganizowaniu się w system wzajemnej pomocy w zakresie rozwiązywania problemów, które stały się ich udziałem.[47] Z punktu widzenia pracy socjalnej najbardziej znaczące są grupy, które mają na celu zainicjowanie w swoich członkach przemian. Należą do nich: grupy edukacyjne, samopomocowe oraz terapeutyczne, które pracownik socjalny może inicjować dla różnych kategorii klientów, dostosowując ich rodzaj do faktycznych potrzeb i problemów, np.: dla osób długotrwale bezrobotnych w celu zwiększenia ich umiejętności w zakresie poszukiwania pracy, dla osób niepełnosprawnych, aby je psychologicznie i społecznie wzmocnić.

Teoria środowiskowej pracy socjalnej koncentruje się wokół dwóch podstawowych wyzwań praktycznych. Pierwsze z nich to poprawa funkcjonującego w społeczności zinstytucjonalizowanego systemu usług społecznych, w tym przede wszystkim pomocy społecznej. Poprawa ta następuje wraz z coraz lepszym dopasowywaniem oferty dostępnych usług społecznych do zmieniających się w czasie potrzeb członków społeczności, w szczególności tych, którzy doświadczają różnego typu deprywacji i wykluczeń. Drugie to rozwój i poprawa funkcjonowania społeczności jako takiej. W tym zakresie poprawa następuje w miarę uruchamiania się/intensyfikowania procesów i mechanizmów warunkujących zdolność społeczności do sprawnego rozwiązywania własnych problemów i osiągania celów rozwojowych.[48] Według Aleksandra Kamińskiego[49] można wyróżnić wąskie i szerokie ujęcie metody środowiskowej. W wąskim

[45] Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym, a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, 2005, s. 160.

[46] Dunajska A, *Metody pracy z dzieckiem i rodziną*, Wydawnictwo Verlag Dashófer, Warszawa 2013, s. 5.

[47] *Pedagogia społeczna*, (red.) Pilch T., Lepalczyk I., Warszawa 1995, s. 244–245.

[48] Kaźmierczak T, Bąbska B. Połpońska-Kowalska M., Rymsza M., *Środowiskowe role zawodowe pracownika socjalnego. Raport dotyczący nowych ról pracownika socjalnego*, CAL, IPS, Warszawa 2013.

[49] Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej. Praca socjalna i kulturalna,* PWN, Warszawa 1974, s. 280–286.

rozumieniu działania środowiskowe mają charakter interwencyjny, ratowniczy i są prowadzone przez jedną grupę lub instytucję wobec konkretnego obiektu czy problemu. Chodzi tu o uruchomienie stałej lub cyklicznej akcji, której adresatem jest jedna określona grupa np.: osoby starsze, niepełnosprawne lub zjawisko np.: organizacja czasu wolnego dzieci i młodzieży. W szerokim ujęciu oznacza natomiast całościowe postrzeganie środowiska lokalnego, pełną identyfikację jego problemów i potencjałów, kompleksowy i komplementarny system działań, podejmowanie pracy z założeniem trwałego działania i usuwania zagrożeń i niepożądanych zjawisk. W tym podejściu działania na rzecz społeczności lokalnych powinny być podejmowane z szerokim udziałem zainteresowanych. Istota metody środowiskowej pracy socjalnej, zbliżona jest do założeń koncepcji rozwoju lokalnego (*local development*), oddolnego (*bottom-up development*), szeroko opisywanej w literaturze dotyczącej zagadnień regionalistyki, zarządzania publicznego i samorządności terytorialnej, której poświęcony został rozdział 6 niniejszego podręcznika.

1.5. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Wpływ procesu decentralizacji na działanie pomocy społecznej i pracy socjalnej
- Wpływ polityki i władzy lokalnej na działalność lokalnego systemu pomocy społecznej i pracę socjalną

Zagadnienia kontrolne

1. Wyjaśnij zagadnienie decentralizacji polityki społecznej.
2. Zdefiniuj samorząd terytorialny i omów jego cechy charakterystyczne.
3. Omów istotę i zakres działania lokalnej polityki społecznej.
4. Scharakteryzuj sposób funkcjonowania władz gminy.

Polecana literatura

1. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
2. Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.
3. Nowacka E., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
4. Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
5. Sierpowska I., *Pomoc społeczna jako administracja świadcząca. Studium administracyjnoprawne*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

2. ZAGADNIENIA OGÓLNE ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

2.1. Zarządzanie publiczne – charakterystyka pojęcia

Za główne źródło zarządzania publicznego uznaje się teorię organizacji i zarządzania oraz zarządzania zmianami organizacyjnymi. Teoretyczne podstawy dyscypliny są jednak szersze i poza teorią zarządzania lokują się w politologii, ekonomii oraz socjologii.

Domeną dyscypliny (rozważanej zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym) jest współcześnie organizacja państwa i jego struktur oraz prowadzonej w ich ramach działalności, a także organizacja demokratycznego i zaangażowanego społeczeństwa. Termin zarządzanie publiczne pojawia się często w towarzystwie innych pojęć odnoszących się do prowadzenia przedsięwzięć w ramach sektora publicznego. Wymienić tu należy zwłaszcza administrację publiczną i politykę publiczną.

Administracja publiczna, wbrew obiegowej opinii, nie powinna być utożsamiana jedynie ze zbiurokratyzowanymi sztywnymi i hierarchicznymi strukturami, w ramach których realizowane są zadania publiczne, których odbiorcą jest „petent". Łaciński źródłosłów tego terminu, to *ministrare,* czyli służyć, bądź *administrare,* czyli obsługiwać, zarządzać a nawet kierować. Właśnie taką rolę powinno się przypisywać administracji publicznej jako wiodącą. Administracja ma charakter obsługowy, organizatorski i wykonawczy – w ramach realizacji polityki, służy organom decyzyjnym w osiąganiu wytyczonych celów. Jej funkcją jest organizowanie i wykonywanie, a nie rządzenie (*gubernare*).

W takim ujęciu administracja publiczna oznacza zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz

realizacji interesu publicznego (dobra wspólnego) przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach.[50] W znaczeniu instytucjonalnym administracja stanowi wyodrębniony zakres działania państwa oraz zespół zależnych i niezależnych od państwa organizacji mających własną osobowość prawną, który nie obejmuje ustawodawstwa, sądownictwa i rządzenia.

Tabela 2.1. Struktura administracji publicznej w Polsce

Szczebel organizacji	Struktury administracyjne
Centralny	Administracja rządowa: rada ministrów, ministerstwa, urzędy centralne
	Administracja państwowa obsługująca organy władzy na poziomie centralnym, np. kancelarie sejmu i senatu, NIK, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
Regionalny (dualne województwa samorządowe)	Terenowa administracja rządowa: wojewoda, urzędy wojewódzkie, zespolone administracje wojewódzkie, niezespolone administracje specjalne, służby i inspekcje
	Administracja samorządowa: zarząd województwa z marszałkiem na czele, urzędy marszałkowskie, jednostki organizacyjne samorządu województwa
Lokalny	Administracja samorządowa powiatu: zarząd powiatu ze starostą na czele, jednostki organizacyjne samorządu powiatu, służby i inspekcje podległe staroście
	Administracja samorządowa gminy: wójt (burmistrz, prezydent), jednostki organizacyjne samorządu gminy

Źródło Opracowanie własne

Człowiek ma do czynienia z administracją od urodzin aż do śmierci. Większość z nas przychodzi na świat w publicznym szpitalu, niektórzy spędzają dzieciństwo w publicznych żłobkach i przedszkolach, we wczesnej młodości realizujemy obowiązek szkolny w publicznych szkołach podstawowych, gimnazjach, liceach, studiujemy w publicznych uniwersytetach, zawieramy związki małżeńskie w USC. W zasadzie administracja publiczna obecna jest we wszystkich sferach naszego życia, realizując też szereg istotnych funkcji socjalnych.

Współczesnej pomocy społecznej, jako ważnej składowej administracji publicznej w Polsce, nie należy utożsamiać z pomocą dla ubogich, czyli osób, które czasowo lub trwale utraciły zdolność samodzielnego i nieskrępowanego zaspokajania swoich potrzeb. Administracja socjalna ma za zadanie nie tylko chronić jednostki wykluczone społecznie lub zagrożone wykluczeniem społecznym.

[50] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Jej domeną jest planowanie i organizowanie działań nie tylko ratunkowych, lecz także prewencyjnych. Funkcję tę można utożsamiać z zarządzaniem. Od sposobu programowania, wdrażania i monitorowania interwencji, zależy zakres i skuteczność udzielanego wsparcia. Celem jest doprowadzenie do sytuacji, w której dochodzi do możliwie pełnego zaspokojenia potrzeb jednostki, tak by jej sytuacja nie odróżniała się od sytuacji pozostałych członków społeczeństwa. Istotnego znaczenia nabierają tu działania o charakterze aktywizującym i integrującym. Ich właściwy dobór i implementacja zależy w dużej mierze od umiejętności skutecznego diagnozowania uwarunkowań, opracowania adekwatnych programów społecznych, zaplanowania środków właściwych dla ich wdrożenia, realizacji programów i monitorowania rezultatów.

Powyższy proces jest trudny, bowiem zakres działania współczesnej administracji socjalnej należy uznać za szeroki. Swoimi interwencjami obejmuje niepełnosprawnych, bezrobotnych, starych, młodych, zdolnych i niezdolnych do pracy. System pomocy społecznej obejmuje także grupy ludności takie jak: osoby uzależnione, bezdomnych. Obywatel jest zatem poddany daleko idącej i zróżnicowanej opiece administracji socjalnej, której kadry powinny cechować się dużymi umiejętnościami organizacyjnymi i zarządczymi.

Natomiast polityka publiczna to zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych sferach życia publicznego (pomoc społeczna, służba zdrowia, rynek pracy), które mogą wynikać z polityki rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym). Celem działań jest tu zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych.[51]

Polityka publiczna odnosi się do działalności państwa i jego struktur organizacyjnych. Nie koncentruje się na kształtowaniu owych struktur, lecz oddziałuje na zewnątrz administracji w poszczególnych obszarach życia społecznego (polityka ochrony zdrowia, polityka społeczna, polityka rynku pracy).

Głównym narzędziem polityki publicznej jest prawo, bowiem działalność podmiotów publicznych może się odbywać wyłącznie na zasadach i w granicach ustalonych prawnie. Ustawy czy uchwały są wynikiem decyzji politycznej i równocześnie jej nośnikiem. W ten sposób ustawa staje się swoistym komunikatem,

[51] Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 18.

informacją o treści aktualnej polityki publicznej, a równocześnie sformalizowanym narzędziem jej przymusowego wdrożenia. Podstawowym kryterium nadzoru nad działalnością instytucji publicznych jest legalność, czyli zgodność z przepisami prawa. Omawiana już w niniejszym podręczniku kwestia samodzielności działania samorządu terytorialnego jako struktury zdecentralizowanej również podlega regulacji prawnej. Po pierwsze, sam akt decentralizacji oznacza przekazanie zadań i kompetencji pomiędzy samodzielnymi podmiotami, w drodze zmiany przepisów prawa. Po drugie, jednostki samorządowe jako realizatorzy lokalnej i regionalnej polityki społecznej są w swych działaniach samodzielne jednak nie autonomiczne. Mają co prawda zdolność formułowania prawa lokalnego, jednak są to akty obowiązujące jedynie w granicach administracyjnych, nadto muszą być zgodne z przepisami prawa wyższego rzędu. Również z regulacji prawnej wynika zakres samodzielności finansowej samorządu i jego jednostek organizacyjnych, w tym instytucji pomocy społecznej.

Podsumowując, prawo to podstawowy instrument określania kształtu i treści polityki publicznej. Katalog przepisów obejmuje przede wszystkim następujące kategorie:[52]

1. Akty prawa powszechnie obowiązującego, jak ustawa zasadnicza, ustawy, rozporządzenia, akty prawa miejscowego (lokalnego) w zakresie polityk publicznych realizowanych na poziomie jednostek samorządu terytorialnego.
2. Akty wewnętrzne, jak uchwały, zarządzenia itp., które są wiążące jedynie w ramach jednostek organizacyjnie podległych podmiotowi wydającemu akty.
3. Dokumenty o charakterze soft law są to przed wszystkim dokumenty programowe i strategie, nie kreują praw i zasad, nie tworzą zadań i obowiązków, nie są chronione sankcjami. Wytyczają cele i kierunki działania polityki publicznej, a także operacyjne narzędzia jej wdrażania.

Przykładowe narzędzia prawne polityki i pomocy społecznej prezentuje tabela 2.2.

[52] Kulesza M., Szcześciło D., *Polityka administracyjna i*…, dz. cyt., s. 26.

Tabela 2.2. Przykładowe narzędzia prawne w zakresie polityki i pomocy społecznej

Kategoria		Rodzaj regulacji
Akty powszechnie obowiązujące	krajowe	Konstytucja, ustawy ustrojowe (o samorządzie gminnym, powiatowym, wojewódzkim), ustawa o pomocy społecznej, akty wykonawcze do ustawy o pomocy społecznej, ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawa o świadczeniach rodzinnych, ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych
	lokalne	Statut gminy, powiatu, województwa, uchwały rady gminy, powiatu, województwa
Akty wewnętrzne		Regulaminy organizacyjne JOPS*, regulaminy pracy JOPS, regulaminy wynagradzania JOPS, inne zarządzenia dyrektorów i kierowników JOPS
Dokumenty o charakterze prawa miękkiego	krajowe	programy rządowe, np. Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych, strategie krajowe, np. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kraju,
	samorządowe	gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych, regionalne strategie w zakresie polityki społecznej, strategie rozwoju lokalnego i regionalnego, programy przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej, programy działań na rzecz osób niepełnosprawnych, programy wspierania rodzin i rozwoju pieczy zastępczej

**JOPS - jednostki organizacyjna pomocy społecznej*

Źródło: Opracowanie własne

Wśród opisanych powyżej aktów prawnych, szczególna rola w zakresie działania pomocy społecznej i pracy socjalnej przypada regulacjom sklasyfikowanym w ramach 3. kategorii – „regulacji miękkich". Strategie i programy są zatwierdzane i przyjmowane do realizacji w drodze ustawy lub uchwały. Mają przy tym charakter wytycznych co do zamierzeń i sposobu realizacji działań polityki i pomocy społecznej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. Zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem, działania z zakresu pomocy społecznej muszą być programowane w zasadzie na każdym poziomie zarządzania. Opracowywane obowiązkowo strategie i programy mają umożliwić realizację aktywnej polityki w tym zakresie, w miejsce działań doraźnych, reaktywnych. Szczegółowo zagadnienie to zostanie omówione w rozdziale 4 podręcznika, traktującym o zarządzaniu strategicznym w lokalnej pomocy społecznej.

Istotny element procesu tworzenia i wdrażania polityki publicznej stanowią jej aktorzy, tj. podmioty zaangażowane w planowanie, wdrażanie i monitorowanie. Zaangażowanie części tych podmiotów ma charakter wewnętrzny. Organy stanowiąco-kontrolne władzy publicznej, w tym samorządowej, stanowią prawo w zakresie polityki społecznej. Organy wykonawcze odpowiadają za zorganizowanie procesu wdrożenia działań polityki społecznej. Poza tą kategorią podmiotów, wyróżnić można aktorów zewnętrznych, często występujących w roli wykonawców programów publicznych oraz współpracujących w ich opracowaniu na zasadzie konsultacji i uczestnictwa, jednak bez uprawnień do ich formalnego zatwierdzenia. W obszarze pomocy społecznej kluczową rolę odgrywają w tym przypadku organizacje pozarządowe. Zwiększa się także znaczenie podmiotów sektora prywatnego, realizujących zadania socjalne w formie komercyjnej. Podstawowym założeniem współczesnej polityki społecznej w tym zakresie jest jej wielosektorowość, omawiana w rozdziale 7.

Jak podkreśla Jerzy Hausner, polityka publiczna jest bliska pojęciu zarządzania publicznego, które polega przede wszystkim na projektowaniu i wdrażaniu polityk publicznych[53]. Przyjmuje się ponadto, że celem działania polityki publicznej jest podejmowanie przez rząd jak najlepszych decyzji, a celem zarządzania publicznego jest dostarczenie właściwych instrumentów do osiągania jak najlepszych rezultatów. Z tego wynika, że polityka publiczna i zarządzanie publiczne to zjawiska komplementarne. Działania w ramach polityki publicznej polegają głównie na formułowaniu strategii, programów publicznych, z kolei zarządzanie publiczne to proces, mechanizmy i procedury, które umożliwiają właściwe wdrożenie tych założeń. Dodatkowo w zarządzaniu publicznym konieczna jest interwencja zarządcza władzy publicznej, obejmująca działania takie jak[54]:

- administrowanie, czyli regulowanie spraw bieżących, wykonywanie czynności zarządu;
- wykonywanie obowiązków właścicielskich: nabywanie, zbywanie, fuzje;
- alokację środków publicznych będących w dyspozycji władz publicznych;
- monitoring i ewaluację funkcjonowania jednostki terytorialnej lub organizacji.

[53] *Zarządzanie publiczne*, Hausner J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 46.

[54] Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego*, [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Kożuch B., Markowski T. (red.), Fundacja Współczesnego Zarządzania, Białystok 2005, s. 71.

Aby właściwie zaprezentować i wyjaśnić ewolucję poglądów na temat doktryn zarządzania publicznego, warto scharakteryzować, choć pokrótce, szczególne właściwości pierwszego sektora gospodarki krajowej. Właśnie z uwagi na jego specyfikę, niezwykle trudno jednoznacznie rozstrzygnąć, jakie metody zarządcze będą adekwatne dla właściwej realizacji jego celów, a jakie miary właściwie ocenią skuteczność realizowanych polityk. W sytuacji, gdy nie tylko zysk ekonomiczny świadczy o sukcesie działania organizacji, a chęć jego osiągnięcia nie stanowi jedynego słusznego motoru napędzającego machinę zarządzania, wybór i realizacja optymalnej strategii postępowania jawią się jako przedsięwzięcia niezwykle trudne. Ogrom czynników zakłócających proces zarządzania, jak np. upolitycznienie sektora publicznego, zastany model rządzenia, kadencyjność władz, mnogość aktorów występujących w różnych, przeważnie skonfliktowanych rolach, dodatkowo utrudnia działalność bieżącą, a czasami wręcz uniemożliwia konsekwentną realizację polityki perspektywicznej. Próbę enumeracji kluczowych cech charakteryzujących zarządzanie działalnością sektora publicznego podjęła Aldona Frączkiewicz-Wronka, wskazując na:

- istnienie wielu interesariuszy, często o konfliktowych interesach i poglądach,
- dużą siłę oddziaływania interesariuszy posiadających znaczącą władzę,
- decyzje podejmowane rzadko w sposób racjonalny rzeczowo i metodologicznie wskutek działania w silnie upolitycznionym otoczeniu,
- brak zysku jako miary efektywności przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych,
- mniejszą podatność uczestników na bodźce monetarne,
- konieczność przełamywania barier instytucjonalnych[55].

Jak słusznie zauważa autorka, zarządzanie publiczne cechują silne więzi ze sferą praktyczną, co powoduje, iż rozpatruje się je często w ujęciu dynamicznym. Jest ono w tym przypadku rozumiane jako poszukiwanie efektywnej organizacji procesu realizacji projektów, programów czy szerzej, polityk publicznych, postrzeganych jako działania zaspokajające istotne potrzeby społeczne.

We współczesnej literaturze można zaobserwować dużą rozbieżność poglądów na temat istoty i znaczenia terminu zarządzanie publiczne. Uogólniając można te poglądy pogrupować w ramach dwóch różnych stanowisk: zarządzanie

[55] Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, A. Frączkiewicz-Wronka (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 24.

publiczne oznaczające modernizację administracji publicznej oraz zarządzanie publiczne jako pojęcie bliskie znaczeniowo administracji publicznej.

Kariera pojęcia *zarządzanie publiczne*, rozpoczęła się w zasadzie wraz z początkiem debaty na temat modernizacji zarządzania w sektorze publicznym. Pojawiła się wówczas koncepcja tzw. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), przez niektórych autorów postrzegana jako metoda badania i usprawniania procedur zarządczych w organizacjach publicznych konkurencyjna wobec *Public Administration*.[56] W takim ujęciu zarządzanie publiczne to podejście zakładające wprowadzenie rozwiązań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie do sektora publicznego i społecznego. Co oznacza zmianę paradygmatu tradycyjnej administracji publicznej, w której organizowanie i kierowanie polegało na postępowaniu zgodnie ze zrutynizowanymi, utrwalonymi zasadami, podczas gdy współczesne zarządzanie publiczne zawiera w sobie takie elementy jak: innowacyjność, przedsiębiorczość czy elastyczność.

Hubert Izdebski stoi na stanowisku, że nie ma potrzeby rozwijania nadmiernie kwestii wzajemnego stosunku terminów a*dministracja publiczna* i *zarządzanie publiczne*, a wręcz powinno się unikać logomachii w tym przypadku. W jego ujęciu termin *administracja publiczna* jest po prostu starszy, z kolei *zarządzanie publiczne* to termin stosunkowo nowy. Używać ich można niemalże jako synonimów[57].

Zarządzanie publiczne rozumiane jako dyscyplina naukowa oznacza badanie sposobów harmonizowania działań zarządczych, które zapewniają prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz sprawne wykorzystanie możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego[58]. Przez interes publiczny rozumie się służenie celom wyższym, najważniejszym dla całej wspólnoty obywateli, odzwierciedlonym w podzielanych wartościach zharmonizowanych z tymi celami[59].

---

[56] Gow J.I., Dufour C., *Is the New Public Management a paradigm? Does it matter?*, "International Review of Administrative Sciences" 2000, 66:573–597.

[57] Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego, a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Liber, Warszawa 2010.

[58] Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, Zeszyty Naukowe UJ, nr 1, Kraków 2005, s. 21.

[59] Kożuch B., *Innowacyjność w zarządzaniu publicznym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Liber, Warszawa 2010, s. 32.

Z kolei zarządzanie publiczne w ujęciu praktycznym polega na realizacji programów publicznych, zaspokajających istotne potrzeby społeczne.

Zarządzanie publiczne może być rozpatrywane w ujęciu przedmiotowym i podmiotowym. W pierwszym przypadku mówimy o zarządzaniu w sektorze publicznym, czyli koncentrowaniu się na naturze działalności charakterystycznej dla tego sektora oraz wynikającej z jego specyfiki. Rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei w ujęciu podmiotowym oznacza ono zarządzanie sprawami publicznymi i nawiązuje do natury problemów stawianych do rozwiązania. Specyfika tych problemów jest rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego wynikającej przede wszystkim z:

- hierarchicznej struktury instytucji sektora publicznego i odmienności interesów i preferencji jej składowych,
- przekształceń oraz zmienności otoczenia, które wyzwalają nowe potrzeby społeczne, a w efekcie nowe standardy usług publicznych,
- braku spójności celów stawianych w ramach sektora, często w efekcie jego nadmiernego upolitycznienia[60].

Praca socjalna jest jednym z instrumentów pomocy społecznej realizowanej w ramach lokalnej polityki społecznej. Tym samym stanowi element systemu zarządzania publicznego rozumianego jako działanie podejmowane w samorządzie terytorialnym.

Istotę zarządzania publicznego rozważanego w skali lokalnej wyjaśnia Eugeniusz Wojciechowski[61] – zarządzanie oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie samorządu terytorialnego. Służy także kształtowaniu zachowań osób i innych podmiotów, a charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- jest typowym procesem informacyjnym,
- nosi charakter pracy kierowniczej i zespołowej,
- stanowi system działań regulujących zgodnie z przyjętymi celami, jest procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób, instytucji i pomiotów gospodarczych.

[60] Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju, w zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym – pomiędzy starym a nowym*, [w:] *Organizacje, ludzie, procesy, procedury*, Zbiegień-Maciąg L., Beck E. (red.), AGH, Kraków, 2006, s. 178–186.

[61] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 15–16.

Cytowany autor podkreśla również, że przyjęty przez niego sposób definiowania i interpretowania zarządzania publicznego ma charakter ogólny i obejmuje całokształt spraw. Z kolei zarządzanie szczegółowe dotyczy konkretnych dziedzin i funkcji gospodarki samorządowej. Przy czym pomiędzy dwoma rodzajami zarządzania zachodzi ścisła zależność, a właściwe im procesy i procedury tworzą logiczną całość. Zgodnie z tym tokiem rozumowania realizacja zadań z zakresu pomocy społecznej, w tym pracy socjalnej to element szerszej całości (organizacji i funkcjonowania wspólnoty samorządowej), połączony z otoczeniem szeregiem powiązań natury formalno-prawnej i organizacyjnej. Tym samym wymaga zrozumienia zasad i celów polityki publicznej wdrażanej przez samorząd terytorialny. Z drugiej strony, jest to działalność szczególna, ukierunkowana na wsparcie specyficznych grup i osób, która przebiega w ramach celowo wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, dysponujących własnymi zasobami rzeczowymi, finansowymi i ludzkimi. W związku z tym wymaga zaplanowania i wdrożenia własnych rozwiązań zarządczych, przy równoczesnym poszanowaniu celów i reguł odnoszących się do całokształtu sposobu działania jednostki samorządowej.

2.2. Modele zarządzania publicznego

Początki zarządzania publicznego charakteryzuje wyodrębnienie dwóch sposobów zarządzania w sferze publicznej, a mianowicie powstanie modelu administracyjnego i modelu zarządzania publicznego. Modele te są nazywane przez badaczy amerykańskich starym i nowym zarządzaniem publicznym, a w polskiej literaturze określane mianem biurokratycznego modelu zarządzania i modelu zarządzania publicznego.

Różnice pomiędzy tradycyjnym modelem biurokracji i modelem zarządzania publicznego obrazuje tabela 2.3.

Jerzy Hausner dostrzega następujące tendencje ewolucji administracji publicznej:[62]

- odpowiedzialność podmiotowa (wobec kogoś) w miejsce odpowiedzialności przedmiotowej (za coś),
- od linearności do sieciowości,
- od koordynacji biurokratycznej do partnerstwa i przywództwa,
- od statyczności i niezmienności do dynamizmu i adaptacyjności.

[62] *Zarządzanie publiczne*, Hausner J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 32.

Tabela 2.3. Porównanie cech tradycyjnego modelu biurokracji i modelu zarządzania publicznego

Cechy	Model biurokratyczny	Model zarządzania publicznego
Styl kierowania	Administrowanie	Zarządzanie
Struktury organizacyjne	Hierarchiczne, sztywne	Zdywersyfikowane, elastyczne
Ukierunkowanie działań	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na potrzeby
Kontrola	Wewnętrzna	Zewnętrzna
Horyzont podejmowanych działań	Krótkookresowy	Długookresowy
Cel podejmowanych działań	Utrwalenie porządku	Wywołanie zmian
Zasada rządzenia	Imperatywna	Interaktywna
Współdziałanie organizacjami innych sektorów	Separacja	Partnerstwo
Organizacja państwa	Dominacja układów monocentrycznych	Dominacja układów samorządowych i autonomicznych

Źródło: Hausner J., Fundamenty interaktywnego rządzenia, http://www.ceaps.uw.edu.pl/assets/files/page/zS9Fd9-hausner_semuw.pdf

Powyższym przemianom towarzyszy postępująca decentralizacja i dekoncentracja oraz partycypacja społeczna. W takim układzie rola obywatela również ewoluuje. Nie jest on jedynie wyborcą i petentem, staje się klientem, uczestnikiem, interesariuszem.

Przegląd literatury przedmiotu oraz analiza mechanizmów zarządzania publicznego w Polsce i na świecie prowadzi do konstatacji, że w ostatnich dekadach dokonało się wiele przeobrażeń tego procesu. Najbardziej odczuwalna modyfikacja obejmuje wyraźne odstąpienie od tradycyjnego – hierarchicznego i zamkniętego – modelu rządzenia publicznego na rzecz miękkiej koncepcji zarządzania, uwzględniającej między innymi komponenty takie jak: pogłębiona decentralizacja, międzysektorowa i wielopoziomowa współpraca, partycypacja społeczna, etyka i przejrzystość. Bardzo wyraźnie odczuwalne są również próby wdrażania metod i technik proefektywnościowych, zapożyczonych z praktyki funkcjonowania sektora biznesu. Najlepszym wyrazem tej tendencji jest mocno lansowana w Polsce koncepcja *New Public Management* (NPM), która, jak wskazują przykłady zachodnie, niekoniecznie odpowiada na specyficzne zapotrzebowanie organizacji i instytucji sektora publicznego.

Można powiedzieć, że ewolucja sposobu zarządzania sprawami publicznymi w państwie objęła trzy kluczowe etapy: tradycyjną administrację publiczną reprezentowaną przez model Weberowski, wzbogacony o mechanizmy i instrumenty charakterystyczne dla sektora biznesu model Nowego Zarządzania

Publicznego i silnie eksponujący wątki partycypacji, zaangażowania i sieci – model Governance.

Według S. Mazura do konstytutywnych cech modelu biurokratycznego M. Webera zalicza się: hierarchiczność, depersonalizację urzędników, bezosobowe przepisy jako podstawę działania, kwalifikacje formalne stanowiące podstawę zatrudniania i awansu, specjalizację i podział pracy oraz skuteczność.[63] W takim podejściu do realizacji swych funkcji przez administrację publiczną obserwuje się dwa charakterystyczne zjawiska: postrzeganie organów i instytucji administracji w kategoriach formalistyczno-strukturalnych (sztywna regulacja i depersonalizacja instytucji) oraz postrzeganie i traktowanie klientów jako przypadki i sprawy „do załatwienia" (depersonalizacja klientów). Wobec tych zasad jednym z czynników efektywności struktur administracyjnych jest w analizowanym modelu bezosobowe traktowanie jednostek. W ujęciu Webera właściwość tę należy postrzegać jako zaletę a nawet przewagę biurokracji, ponieważ oznacza, iż irracjonalne emocje nie wpływają na przebieg i wyniki pracy biurokraty (treść podejmowanych przez niego decyzji).[64]

Wady opisanego powyżej modelu biurokratycznego otworzyły drogę rozwoju i ekspansji kolejnej, niezmiennie aktualnej koncepcji, tj. nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*). Nowe, menedżerskie podejście do administracji publicznej pojawiło się najpierw w Wielkiej Brytanii, Australii i Nowej Zelandii w latach osiemdziesiątych XX w., a od początku lat dziewięćdziesiątych zyskało swe miejsce w Stanach Zjednoczonych. Przesłanką rozwoju koncepcji było dążenie do poprawy funkcjonowania sektora publicznego. W związku z kryzysem finansów publicznych skupiono się na racjonalizacji wydatków publicznych poprzez zastosowanie instrumentów właściwych dla zarządzania organizacjami sektora prywatnego, tj.: prywatyzacja, zarządzanie przez cele, nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów, wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań).

[63] Mazur S., *Historia administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna*, Hausner J. (red.), Warszawa 2008, s. 54–55.

[64] Szerzej pisze o tym J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_kon cepcji_new_public_management.html, (dostęp: 20.06.2013).

Kolejny model zarządzania publicznego, który zyskuje obecnie na popularności również w Polsce, to koncepcja partycypacyjnego zarządzania publicznego (*public governance*). W tym przypadku sektor publiczny, a w szczególności struktury administracyjne są postrzegane jako ważny element społeczeństwa i pozostają w interakcji z członkami społeczeństwa (w tym społeczeństwa obywatelskiego) poprzez odpowiednie procedury partycypacyjne i konsultacyjne. W rezultacie rządzenie cechuje: zaangażowanie interesariuszy, jawność i przejrzystość, równość i brak dyskryminacji w dostępie do usług publicznych, etyka w służbie publicznej, odpowiedzialność (*accountability*) oraz dążenie do zrównoważonego rozwoju (*sustainability*). W takim modelu funkcjonowania administracji rośnie znaczenie nowoczesnych technologii cyfrowych i komunikacyjnych, których wykorzystanie w ramach tzw. e-administracji, zwiększa transparentność i otwartość sektora publicznego.[65] Ważnym mechanizmem wykorzystywanym w modelu partycypacyjnym jest partnerstwo. Generuje ono korzyści dla struktur rządzących, wymienić można choćby: dostarczanie informacji opinii publicznej, lepsze rozpoznanie potrzeb obywateli. Ma to prowadzić do racjonalnego zarządzania usługami publicznymi, precyzyjnego określania celów strategicznych i dobierania metod ich osiągania, lepszego rozdysponowania zasobów (zgodnie z potrzebami), realizowania polityki aktywnej, antycypującej i bazującej na rzetelnej oddolnej informacji.

2.3. Instytucje pomocy społecznej jako organizacje publiczne

Organizacja publiczna, funkcjonująca w sektorze publicznym i oferująca dobra i usługi publiczne, to złożona całość, posiadająca cechy charakterystyczne dla wszystkich organizacji oraz utrzymująca relacje ze środowiskiem zewnętrznym. Organizacje publiczne to wszelkiego typu urzędy, instytucje i podmioty funkcjonujące w ramach administracji publicznej, w tym samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Specyfika ich działania różni się znacząco od organizacji rynkowych, ukierunkowanych na generowanie zysku, wyróżniających się prywatną własnością posiadanych zasobów. Zestawienie różnic i podobieństw między organizacjami pierwszego i drugiego sektora obrazuje tabela 2.4.

[65] *Zarządzanie publiczne*, Hausner J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 24.

Tabela 2.4. Administracja publiczna a firma: różnice i podobieństwa

Administracja publiczna a firma	
Różnice	**Podobieństwa**
Celem działania firmy jest maksymalizacja zysku, celem działania administracji jest świadczenie usług, realizacja zadań na rzecz mieszkańców (cel społeczny)	Posiadanie zasobów (materialne, niematerialne, ludzkie, finansowe)
Firma zlokalizowana jest w środowisku bardzo konkurencyjnym, organizacji administracji jest mniej, konkurują ze sobą w mniejszym zakresie	Istnienie określonych procedur wewnętrznych (formalnych i nieformalnych) regulujących sposób działania organizacji
Pomiar efektów działania firmy jest łatwiejszy (wyniki finansowe), pomiar efektu działania administracji jest skomplikowany (wyniki finansowe, zadowolenie społeczne, jakość usług, zaufanie społeczne)	Istnienie określonej kultury pracy (realizacja podstawowych funkcji zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrola)
W firmie długookresowo istnieje jeden stabilny i określony właściciel, w administracji brak jednego właściciela lub grupy właścicieli w długim okresie (brak długookresowego gospodarza z uwagi na kadencyjność władzy)	Określona misja
	Klient (odbiorca działań)

Źródło: Opracowanie własne

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej do podstawowych jednostek organizacyjnych samorządowej pomocy społecznej zalicza się:

- na poziomie gminy: ośrodki pomocy społecznej (w zależności od typu gminy: miejskie ośrodki pomocy społecznej, miejsko-gminne ośrodki pomocy społecznej, gminne ośrodki pomocy społecznej, a w przypadku powiatów grodzkich: miejskie ośrodki pomocy rodzinie)[66];
- na poziomie powiatu: powiatowe centra pomocy rodzinie;
- na poziomie województwa samorządowego: regionalne ośrodki/centra polityki społecznej.

W procesie zarządzania w pomocy społecznej i w pracy socjalnej wykorzystywane są, podobnie jak w każdej organizacji, konkretne zasoby, tj:

- finansowe,
- rzeczowe,
- ludzkie,
- wiedzy i informacji.

[66] Powiat grodzki to miasto na prawach powiatu. W takim przypadku miasto przejmuje kompetencje i zadania powiatu, mienie oraz środki na realizację tych zadań; nie są wyłaniane odrębne władze dla powiatu, obowiązki sprawują władze miasta.

Zasoby te wykorzystywane są przede wszystkim przez kierowników jednostek organizacyjnych w procesie kierowania, po to by osiągnąć cele organizacji. Ostatni zasób wykorzystywany jest w dużym stopniu również przez samych pracowników socjalnych. Wiedza i informacja na temat lokalnych problemów, potrzeb i uwarunkowań rozwoju lokalnego umożliwia pracownikom socjalnym pełnienie istotnej roli animatorów lokalnych. W sposób bezpośredni wykorzystują ten zasób, pracując z członkami społeczności lokalnej, organizując powstawanie grup zadaniowych zorientowanych na dostarczanie usług i dóbr publicznych, samopomoc, czy integrację społeczną. W sposób pośredni zasób ten może być wykorzystywany w ramach tzw. partycypacyjnego zarządzania rozwojem. Rola pracowników socjalnych polega wówczas na uczestnictwie w pracach zespołów partycypacyjnych odpowiedzialnych za opracowanie, wdrażanie i monitorowanie realizacji lokalnych strategii rozwojowych.

Współczesna literatura kładzie ogromny nacisk na proces uczenia się i zarządzania wiedzą w organizacjach publicznych, wyróżniając organizacje tradycyjne i organizacje uczące się. Różnice pomiędzy dwoma typami organizacji prezentuje tabela 2.5.

Tabela 2.5. Charakterystyka organizacji tradycyjnych i uczących się

Cechy organizacji tradycyjnej	Cechy organizacji uczącej się
kluczowe znaczenie odgrywa efektywność i skuteczność działania organizacji	kluczowe znaczenie odgrywa doskonałość i dążenie do jej osiągnięcia
dominujący styl zarządzania to kontrola	dominującym stylem zarządzania jest styl partycypacyjny, coaching
strategie i plany ustalane są odgórnie, dominuje strategia góra – dół, procedury są ustalone i sztywne	strategie są opracowywane wspólnie, decyzje są konsultowane
struktura organizacji jest hierarchiczna	struktura organizacyjna jest płaska, sieciowa
pracownicy są wykwalifikowani, w długim okresie nie wymagają oceny i dostosowania kompetencji. Nabyta wiedza jest znacząca; błędy nie są tolerowane.	pracownicy uczą się, błędy są tolerowane jako część uczenia się
główne kryteria oceny sprawności organizacji to kryteria finansowe	kryterium oceny to wyniki finansowe i niematerialne
organizacja pracy w grupach roboczych, ustalonych wydziałach i komórkach	organizacja pracy w zespołach miedzy funkcjonalnych.

Źródło: Pawluczuk A., Administracja publiczna jako organizacja ucząca się, [w:] Administracja publiczna na progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania, Osiński J. (red.), Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2008, s. 120.

Organizacja ucząca się to organizacja świadomie wykorzystująca procesy uczenia się – na poziomach indywidualnym, grupowym i systemowym – do stałego przekształcania organizacji w kierunku zmierzającym do zwiększania zadowolenia i satysfakcji beneficjentów.[67] Uczenie nie ma na celu zapewnienie przetrwania, ale wzbogacenie wszystkich beneficjentów organizacji, użytkowników, klientów, pracowników, partnerów, członków społeczności, rządu i społeczeństwa.

Wskazuje się na następujące cechy dystynktywne organizacji uczących się[68]:

- Organizacja ucząca się opiera się na wykrywaniu i naprawianiu błędów, istnieją zachęty do eksperymentowania, toleruje się niepowodzenia, pracownicy są mobilizowani do zadawania pytań;
- Jest to organizacja zasobna w kreowanie, pozyskiwanie i transfer wiedzy wraz z modyfikowaniem swego zachowania na nową wiedzę i jej wartość;
- Jest to organizacja, która się stale udoskonala poprzez tworzenie i zwiększanie możliwości niezbędnych do osiągania sukcesów w przyszłości;
- Szkolenie jest postrzegane jako konieczność dla przeżycia organizacji w szybko zmieniającym się środowisku;
- Uczenie się organizacji oznacza interakcję jednostek;
- W organizacji uczącej się indywidualne uczenie się służy osiągnięciu zbiorowego rozwoju;
- Istnieje nastawienie na myślenie systemowe, czyli zdolność do łączenia zagadnień i szukania rozwiązań całościowych;
- Centralnym punktem oceny i planowania kariery zawodowej jest badanie jednostkowych potrzeb w zakresie uczenia się;
- Istnieje szybki przepływ informacji, którą wykorzystuje się do zrozumienia procesów i zmian w organizacji;
- Uczenie się jest powiązane ze strategią organizacji oraz indywidualnymi celami pracowników;
- Nacisk kładzie się na rozwój w trakcie pracy, w taki sposób, by uczenie się nabrało cech czynności o charakterze ciągłym;
- Ważne jest zagadnienie pomiaru efektywności szkolenia i stopnia rozwoju pracowników, występuje specyficzne sprzężenie zwrotne, które zapewnia bieżącą informację o wynikach pracy oraz o tym, czego się trzeba nauczyć, aby efektywnie realizować przyszłe działania.

[67] Sakowicz M., *Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2007, s. 149.

[68] *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Golnau W. (red.), Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007, s. 365.

Przekształcenie organizacji tradycyjnej w organizację uczącą się wymaga zastosowania określonych narzędzi i procedur ułatwiających uczenie się poprzez doświadczenie. W przypadku jednostek organizacyjnych pomocy społecznej sugerowane instrumentarium obejmuje:

- coaching,
- superwizję,
- zlecanie ekspertyz,
- wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w celu usprawnienia pracy organizacji (ICT),
- wykorzystanie wiedzy, kontaktów i doświadczenia emerytowanych pracowników poprzez zlecanie im ekspertyz,
- uczestnictwo w seminariach, konferencjach,
- dwutorowy mentoring,
- nacisk na zrozumienie specyfiki własnej gminy, powiatu, regionu, kraju i systemu administracji jako całości,
- międzynarodowe wymiany pracownicze, wizyty studyjne,
- rotację pracowników,
- organizację konferencji na temat uczenia się i doskonalenia systemów zarządzania JOPS wraz z ustanowieniem nagrody za doskonałość przyznawanej przez ministra pracy i polityki społecznej,
- organizowanie wirtualnej społeczności pracowników socjalnych i służb społecznych komunikującej się z wykorzystaniem Internetu.

Zarządzanie w nowoczesnej organizacji publicznej oznacza między innymi wykształcenie odpowiedniej kultury organizacyjnej, umożliwiającej przekazywanie, konwersję i przyswajanie wiedzy przez pracowników. W ujęciu E. Scheina kultura organizacyjna jest całością fundamentalnych założeń, które dana grupa wymyśliła, odkryła lub stworzyła, ucząc się rozwiązywania problemów adaptacji do środowiska i integracji wewnętrznej.[69] Kultura organizacyjna to pewien zwyczajowy sposób działania członków organizacji – rodzaj nawyku społecznego.

Tabela 2.6 prezentuje charakterystykę możliwych kultur organizacyjnych instytucji publicznych.

[69] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Koźmiński A., Piotrkowski W. (red.), PWE, Warszawa, 1995, s. 302.

Tabela 2.6. Kultura organizacyjna w instytucjach publicznych

Charakterystyka	Kultura organizacyjna instytucji publicznej			
	Reaktywna	Dyrektywna	Adaptacyjna	Twórcza
Cel	Reagowanie	Rozkazywanie, minimalizacja niepewności	Innowacje	Uczenie się
Typ organizacyjny	Neutralny	Machina biurokratyczna	Przystosowujący się, elastyczny	Sieć
Otoczenie zewnętrzne	Koalicje konkurujące ze sobą, konflikty interesariuszy, otoczenie regulowane	Stabilne, proste	Duża liczba podmiotów wymuszających zmiany	Zmienne, trudno wyizolować części wewnętrzne i zewnętrzne instytucji
Planowanie	Chaotyczne	Scentralizowana, hierarchia celów i strategii	Wizja i wartości pochodzące z góry, strategie wyłaniające się dzięki eksperymentom	Cele strategiczne identyfikowane przez organy zarządcze, strategie partycypacyjne
Zmiany inicjowane poprzez:	Zawiązywane sojusze polityczne	Szczyt władzy podejmuje decyzje o nowym kursie	Znajdowanie nowych szans dzięki eksperymentom	Współpraca z interesariuszami
Struktura organizacyjna	Nieokreślona	Scentralizowana	Zdecentralizowane zarządzanie projektami	Tworzenie komórek organizacyjnych, wielozadaniowych samozarządzających się zespołów, partnerstwo, sojusz, udział kapitału zewnętrznego
Rola menedżera	Kryzys menedżerski	Planista, kontroler	Wizjoner, katalizator innowacji	Projektant, nauczyciel, mentor
Rola członka instytucji	Aktor polityczny	Żołnierz	Przedsiębiorca, innowator	Osoba biorąca udział we wspólnych procesach uczenia się
Sposób wdrażania	Projektowanie nie powiązanych elementów	Scentralizowane projektowanie systemu	Powiązanie pomiędzy wizją a doświadczeniem	Powiązania pomiędzy celami strategicznymi i planami operacyjnymi
Metafora określająca kulturę organizacyjną	Gra, walka	Machina	Zdobywanie szczytu	Struktura DNA

Źródło: Roberts N.C., Organizational configurations: four approaches to public sector management, [w:] Brudney J.L., O'Toole L.J., Rainey H.G., Advancing public management: new developments in theory, methods and practice, Georgetown University Press, USA 2000, 221–223.

2.4. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Ośrodki pomocy społecznej jako organizacje uczące się
- Wpływ profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego na rozwój organizacji pomocy społecznej
- Specyfika kultury organizacyjnej ośrodków pomocy społecznej

Zagadnienia kontrolne

1. Opisz administrację socjalną jako składową administracji publicznej.
2. Przedstaw główne przemiany zarządzania publicznego.
3. Wymień i opisz specyficzne cechy organizacji publicznych.
4. Porównaj organizację tradycyjną i uczącą się.

Polecana literatura

1. *Administracja publiczna*, Hausner J. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
2. *Pracownicy jako uczestnicy zmian organizacyjnych,* Bohdziewicz P. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.
3. *Zarządzanie publiczne,* Hausner J. (red.), Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.
4. *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki,* Frączkiewicz-Wronka A. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
5. Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

3. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE W LOKALNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ

3.1. Charakterystyka nowego zarządzania publicznego

Zmiany modelu zarządzania sektorem publicznym motywowane są czynnikami natury ekonomicznej, politycznej i ideologicznej. Przekształcenia sposobu kierowania organizacjami sektora publicznego ukierunkowane są przede wszystkim na poprawę jakości ich działania. Rozwój koncepcji New Public Management również powodowany był chęcią wprowadzenia rozwiązań proefektywnościowych w organizacjach publicznych.

Wielki kryzys przełomu lat 20. i 30. XX wieku wywołał konieczność aktywnej interwencji państwa w gospodarkę po to, by doprowadzić do rozwiązania problemów natury ekonomicznej. Zwiększony interwencjonizm państwowy był niezbędny również po to, aby przestawić gospodarkę na potrzeby II wojny światowej, a następnie odbudować zniszczenia nią spowodowane. W późniejszym okresie kontynuowano politykę interwencjonizmu państwowego, opartą na teorii J.M. Keynsa. Wyrazem tej polityki była realizacja koncepcji państwa opiekuńczego do połowy lat 70. ubiegłego stulecia, kiedy to nastąpiło wyraźne spowolnienie gospodarcze, nasilała się inflacja i wzrastały wydatki publiczne. Punktem zwrotnym okazał się kryzys naftowy z 1973 r., kiedy ceny ropy zwiększyły się czterokrotnie. Wzrost ceny surowców spowodował ogromną zwyżkę cen, której towarzyszył spadek produkcji (stagflacja = stagnacja + inflacja). Negatywnym efektom ekonomicznym towarzyszyły negatywne efekty zwiększonego interwencjonizmu państwowego i negatywne efekty państwa dobrobytu, wyrażające się nadmiernym rozrostem sektora publicznego i związanych z tym kosztów.

Szczególnie skuteczny atak na sektor publiczny, zwłaszcza na koncepcję państwa dobrobytu realizowaną po II wojnie światowej, nastąpił wraz z dojściem do władzy Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii w 1979 r. i Rolanda Reagana w USA w 1980 r. Atak ten dotyczył wielkości i zakresu sektora publicznego i stosowanych w nim metod zarządzania.[70]

Świadomość pilnej potrzeby usprawniania funkcjonowania organizacji publicznych zaowocowała opracowaniem koncepcji New Public Management (NPM), czyli nowego trendu w zarządzaniu publicznym (zarządzania przedsiębiorczego, menedżerskiego), który zadebiutował z sukcesem w latach 80. XX wieku, szczególnie w krajach anglosaskich, na gruncie krytyki sprawności państwa funkcjonującego w oparciu o tradycyjną i zhierarchizowaną administrację.

Koncepcja New Public Management postuluje zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej w oparciu o rachunek ekonomiczny i efektywnościowy. Orientacja rynkowa dodatkowo uzupełniona została przez podejście menedżerskie do zarządzania sprawami publicznymi. Jednym z obszarów nowego zarządzania publicznego są reformy funkcjonowania administracji publicznej zakładające optymalizację i racjonalizację jej aspektów organizacyjnych.

Celem modernizacji w takim ujęciu jest efektywna i sprawna administracja publiczna oraz zmiana jej kultury organizacyjnej, a w szczególności:

- wzrost efektywności administracji publicznej,
- poprawa jakości usług publicznych i ich lepsze dostosowanie do potrzeb społecznych, wzrost aktywności działania administracji publicznej,
- wzrost zadowolenia klientów administracji i sektora publicznego,
- wzrost zaangażowania obywateli w życiu publicznym, wzrost stopnia innowacyjności administracji publicznej[71].

[70] Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Zalewski A. (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 11–12.

[71] *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Mazur S. (red.), Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

W ujęciu Osborne'a i Gaeblera model przedsiębiorczego zarządzania opiera się na 9 głównych zasadach:

1. Pobudzaniu konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi.
2. Przekazaniu uprawnień władzy publicznej w ręce obywateli, co oznacza zwiększenie kontroli społecznej.
3. Koncentracji na wynikach osiąganych przez administrację publiczną.
4. Kierowaniu się misją, a nie jedynie przepisami i regulaminami.
5. Traktowaniu obywateli jako klientów.
6. Realizacji działań aktywnych (antycypujących) w miejsce działań reaktywnych.
7. Koncentracji na pozyskiwaniu środków finansowych.
8. Sszerokiej decentralizacji i partycypacji publicznej w zarządzaniu.
9. Stymulowaniu współpracy międzysektorowej w obszarze usług publicznych[72].

Model Osborne'a i Gaeblera to pewna ogólna filozofia menedżerskiego zarządzania publicznego. Autorzy mniej uwagi poświęcają zarządzaniu „wewnętrznemu", czyli kierowaniu organizacją publiczną. W tym drugim, „wewnątrzorganizacyjnym" wymiarze model Nowego Zarządzania Publicznego ukierunkowany jest na profesjonalizację i zwiększenie efektywności sektora[73], m.in. poprzez:

- nacisk na zarządzanie finansami: efektywność i rachunek kosztów,
- wyznaczanie precyzyjnych celów i rachunek wyników,
- wyznaczanie standardów usług i korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych, tj. możliwości dokonywania porównań na próbie sprawdzonych dobrych rozwiązań,
- wprowadzanie konkurencji do sektora publicznego,
- nastawienie na dezagregację jednostek sektora publicznego,
- jasno określone standardy i mierniki działalności,
- wykorzystanie w sektorze publicznym technik i narzędzi zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym.[74]

---

[72] Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina, Poznań 1992, s. 43.

[73] Antony J., Fryer K., Ogden S., *Performance management in the public sector*, "International Journal of Public Sector Management" 2009, vol. 22 No. 6:478–498.

[74] Szerzej koncepcje NPM opisują: Buchacz T., Wysocki S., *Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia*, [w:] *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.) Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 191; Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Zalewski A. (red.), Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 26–29.

Nowe zarządzanie publiczne, zwłaszcza w swojej pierwotnej formie, zakłada zatem dążenie do upodobnienia sektora publicznego do prywatnego i według A. Zalewskiego opiera się na następującej formule:

prywatyzacja + rynek + konkurencja = efektywność + wysoka jakość

Doświadczenia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce pozwalają sformułować wniosek, że skuteczność i sprawność działania administracji publicznej faktycznie stanowią istotne uwarunkowania rozwoju w sferze gospodarczej i społecznej. Wpływ modernizacji administracji lokalnej na dynamikę rozwoju gminy szczególnie uwidacznia się w procesie świadczenia usług publicznych. Usprawnienie funkcjonowania struktur administracyjnych poprzez implementację nowoczesnych technik i procedur zarządczych, ukierunkowane jest na poprawę parametrów jakościowych i ekonomicznych organizacji. Modernizacja administracji samorządowej sprzyja również realizacji polityki rozwoju lokalnego, w kontekście dostosowywania się do zmian zachodzących w otoczeniu i rosnącej konkurencji.

Istotnym elementem usprawniania działania administracji staje się sformułowanie standardów jakości usług dla urzędów i instytucji publicznych. Uzyskanie standardów w praktycznym wymiarze oznacza konieczność wprowadzenia zasadniczych zmian w sferze zarządzania organizacją, tak by stała się ona funkcjonalna i przyjazna dla klienta. Pociąga to za sobą konieczność racjonalnego zorganizowania działalności administracyjnej. Racjonalność w przypadku administracji oznacza zarówno oszczędność majątku publicznego, jak i działanie na rzecz interesu społecznego. Reorganizacja sposobu działania administracji powinna dotyczyć następujących obszarów: misji władz publicznych i podległej im administracji, konkurencyjności, polityki skupionej na celach, szeroko rozumianej decentralizacji władzy i odpowiedzialności.[75]

3.2. Instrumenty nowego zarządzania publicznego

Podstawowym celem zastosowania w praktyce paradygmatu Nowego Zarządzania Publicznego jest chęć zapewnienia gospodarności, efektywności i skuteczności działań organizacji publicznych. Kierunkiem działań jest w tym

[75] Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 271.

przypadku również dążenie do poprawy świadczonych usług oraz ich lepsze dostosowanie do potrzeb i oczekiwań społecznych.[76] Proponowane instrumentarium Nowego Zarządzania Publicznego ma umożliwić realizację zadań we współpracy z innymi podmiotami, jak również pozwolić na zwiększenie zaufania obywatela do administracji publicznej poprzez większą przejrzystość finansów publicznych i odpowiedzialność w wydatkowaniu środków publicznych. Rozwój gospodarki opartej na wiedzy wykreował nowe potrzeby, innowacyjnych rozwiązań w sektorze usług publicznych. Elastyczność i innowacyjność to dwie podstawowe cechy, którymi powinna się charakteryzować kultura organizacyjna administracji publicznej.[77]

Aby wypełnić powyższe postulaty konieczne jest zastosowanie odpowiednich instrumentów, do których zalicza się przede wszystkim:[78]

- prywatyzację przedsiębiorstw publicznych,
- kontraktowanie usług na podstawie przetargów,
- tworzenie rynków wewnętrznych[79],
- wprowadzanie opłat za usługi w wybranych obszarach działalności (przypadek niemożliwy do zrealizowania w specyfice działania pomocy społecznej).

Najczęściej do NPM zalicza się: prywatyzację i deregulację, wprowadzenie elementów konkurencji do administracji publicznej, jak i przejęcie metod zarządzania z sektora prywatnego.[80] Instrumenty NPM można zaszeregować w czterech poniższych kategoriach:[81]

- Orientacja na klienta (obywatela) – do grupy tej zalicza się: zarządzanie przez jakość (*Total Quality Management*), działania mające na celu wzrost zadowolenia klientów, marketing, *public ralations*, nowe style przywództwa, wdrożenie kultury przedsiębiorstwa, separacja polityki i administracji, zwiększenie elastyczności działania, rozwój personelu, rozwój zarządzania wizerunkiem urzędu (*Corporate Indentity*), pozytywne nastawienie do innowacji i konkurencji.

---

76 Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od nowego zarządzania publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 19.

77 Bobińska B, *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta"*, Zeszyty Naukowe ZPSB „Firma i Rynek" 2012, 1:68.

78 Zalewski A., *dz. cyt.*, s. 29.

79 W usługach publicznych, które nie mogą być wykonywane przez sektor prywatny są tworzone rynki wewnętrzne. Polegają one na wyszczególnieniu wykonawców publicznych i stworzeniu systemu finansowego wynagradzającego za gospodarność i efektywność. W ten sposób konkurencja jest stymulowania wewnątrz sektora publicznego.

80 Schröter E., Wollmann H., *New Public Management* [w:] *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Blanke B., Bandemer von S., Nullmeier F., Wewer G. (red.), Leske+Budrich, Opladen 1998, s. 59.

81 Na podstawie: Podgórniak-Krzykacz A., *Modernizacja administracji miejskiej w Niemczech. Rekomendacje dla Polski*, Rozprawa doktorska, maszynopis niepublikowany.

- Orientacja na wyniki – obejmuje instrumenty takie jak: rachunek kosztów i wyników, działania prowadzące do redukcji kosztów, *controlling*, budżet globalny, rachunkowość, wynagrodzenie uzależnione od efektów, uzgodnienie rezultatów, uzgodnienie celów, pomiar rezultatów (*performance measurement*), zrównoważona karta wyników (*Balanced Scorecard*), planowanie i zarządzanie strategiczne, planowanie i zarządzanie finansowe, zewnętrzne doradztwo, audyt, zarządzanie projektami *top-down* i *buttom-up*.
- Orientacja na organizację – obejmuje m.in. procesy decentralizacji, tworzenia struktur koncernu lub holdingu, powstawania agencji, spłaszczenie hierarchii, wyszczuplenie administracji (*streamlining*), reengeniering (BPR), tworzenie grup projektowych i zadaniowych, zarządzanie personelem (*personel management*), zarządzanie partycypacyjne, zastosowanie nowoczesnych technik informatycznych.
- Orientacja na konkurencję – w tym obszarze wykorzystuje się instrumenty takie jak: *benchmarking*, kontrakty (*contracting out*), prywatyzacja, oddzielenie dostawy (*provision*) od produkcji (*production*) dóbr i usług publicznych, odpowiedzialności za usługi, tworzenie rynków i warunków konkurencyjnych, wewnętrzną kontrolę wyników, *outsourcing*.[82]

Pierwsza grupa instrumentów koncentruje się na zmianie kultury działania organizacji publicznej, w celu zwiększonej orientacji na potrzeby klienta i wzrostu jego zadowolenia z usług publicznych i funkcjonowania administracji. Powyższy postulat zostanie osiągnięty na skutek zmian postaw samych pracowników, ich profesjonalnego przygotowania i doświadczenia, odpowiedniej jakości obsługi klientów, otwartości na zmiany i nowoczesne rozwiązania. Wśród wymienionych instrumentów znalazły się dlatego te techniki i instrumenty zarządzania, które prowadzą do zmiany kultury organizacyjnej administracji publicznej, rozumianej jako zbiór dominujących wartości, wzorów i norm postępowania, postaw i orientacji charakterystycznych dla danej organizacji.[83] Administracja publiczna na skutek zastosowania instrumentów zaszeregowanych do tej grupy ma zyskać charakter organizacji reagującej na potrzeby klientów, identyfikującej się z obywatelem, dostosowującej się

[82] Por. Ritz A., *Die Evaluation von New Public Management (NPM)*, Institut für Organisation und Personal der Universität Bern, Bern 1999, s. 16; Kickert W., *Public management and administrative reform in Western Europe*, Edward Elgar, Cheltenhan 1997, s. 18., Grüning G., *Origin and theoretical basis of New Public Management*, „International Public Management Journal" 2001, nr 4, s. 2.

[83] Zob. Roberts N.C., *Organizational configurations: four approaches to public sector management*, [w:] *Advancing public management: new developments in theory,* Brudney J.L., O'Toole Jr. L.J., Rainey H.G. (red.), *methods, and practice*, Georgetown University Press, Georgetown 2000, s. 219.

do jego potrzeb i zmian zachodzących w otoczeniu.

Druga grupa instrumentów NPM obejmuje typowe techniki zarządzania związane z procesami planowania, realizacji, kontroli i oceny działania organizacji publicznej. Skoncentrowane są one w głównej mierze na określeniu celów i środków ich realizacji (rachunek efektywnościowy) oraz pomiarze i kontroli rezultatów za pomocą wskaźników efektywności.[84] Instrumenty należące do tej grupy potwierdzają orientację *output* propagowaną przez model NPM. Model *input-output*, stanowi punkt wyjścia dla klasyfikacji wskaźników efektywności (różnicują się one w zależności od etapu cyklu zarządzania). W związku z tym wyróżnia się:

- wskaźniki *input* – dotyczące zasobów (np. liczba urzędników, wydatki publiczne, liczba łóżek w szpitalach, liczba autobusów na 1000 mieszkańców, itp.),
- wskaźniki *output* – dotyczące produktów (np. liczba uczniów kończących szkołę, klasę, liczba pacjentów wypisanych ze szpitala, liczba kilometrów przejechanych przez autobus, itp.),
- wskaźniki *outcome* – dotyczące efektów pośrednich i ostatecznych (do pierwszej grupy zaliczyć można np. wskaźnik umiejętności pracowników socjalnych, liczbę pacjentów, którzy wrócili do zdrowia, wskaźnik zmiany wiedzy wśród uczniów, do drugiej grupy wskaźnik zadowolenia klientów ośrodka, wskaźnik zdrowia, wskaźnik bezrobocia itp.),
- wskaźniki otoczenia, np. struktura wieku społeczeństwa, wskaźniki gospodarcze w tym PKB itp.

Wskaźniki mogą zatem dotyczyć relacji poszczególnych elementów modelu *input-output*: stosunku kosztów do zasobów, czyli określać oszczędność, gospodarność (*economy*), relacji produktu do jednostki zasobu, czyli określać produktywność (*productivity*), relacji produktu do zasobu, czyli określać efektywność (*efficiency*), stosunku efektu do produktu, czyli określać skuteczność (*effectiveness*) oraz relację kosztów do rezultatów (*cost-effectivenes*). Sformułowanie wskaźników realizacji usług publicznych powinno zostać uzupełnione określeniem standardów, jakie musi spełniać dana usługa publiczna, czy też rezultatów działania administracji publicznej. Mogą być one formułowane na skutek decyzji politycznych, wyników badań naukowych, ale przede wszystkim wyników analizy porównawczej pomiędzy jednostkami (*benchmarkingu*), lub analizy w czasie w ramach tej

[84] por. Bouckeart G, Dooren van W., *Performance measurement and management in public sector organization*, [w:] Bovaird T., Löfffler E., *Public Management and Governance*, Routledge, London, New York 2003, s. 130.

samej jednostki. Dopiero określenie standardów pozwala ocenić funkcjonowanie organizacji publicznej pod kątem jej sprawności działania, na podstawie informacji dostarczanej przez określone wskaźniki.

Trzecia grupa instrumentów skierowana jest na przekształcenia struktur organizacyjnych, ich racjonalizację w celu efektywnego wykorzystania posiadanych zasobów, głównie personelu i kompetencji, jakimi dysponują. NPM propaguje decentralizację, czyli przekazywanie uprawnień na niższe szczeble administracji publicznej oraz jednostki pomocnicze, a także jej organizację na zasadzie budowy koncernu czy holdingu, co oznacza powoływanie zespołów zadaniowych, grup projektowych, specjalizacji w działaniu, a także przekazywaniu części zadań do realizacji na zewnątrz administracji publicznej.

Grupa czwarta skupia instrumenty mające na celu tworzenie warunków konkurencyjnych w sektorze publicznym oraz tworzeniu rynków lub *quasi*-rynków. Koncepcja NPM za główny cel stawia urynkowienie procesów zarządzania, czyli wprowadzenie w miejsce regulacji mechanizmu rynkowego. Celem tych działań jest efektywniejsza realizacja zadań publicznych.

W literaturze przedmiotu funkcjonuje, oprócz powyższej, wiele alternatywnych klasyfikacji, dokonujących podziału instrumentów według różnorodnych kryteriów. Szerszą i uszczegółowioną klasyfikację instrumentów NPM zaproponował M. Zawicki, zob. tabela 3.1.

Tabela 3.1. Klasyfikacja instrumentów nowego zarządzania publicznego wg M. Zawickiego

Lp.	Kategoria instrumentu	Instrument
1	Decentralizacja polityczna	• Przekazywanie zadań niższym szczeblom administracji • Przekazywanie zadań sektorom niepublicznym
2	Oddzielenie polityki od administracji	• Powoływanie agend wykonawczych • Menedżerowie miast
3	Prywatyzacja	• Stosowanie zróżnicowanych metod prywatyzacji
4	Doskonalenie świadczenia usług publicznych	• Kontraktowanie usług publicznych (poza sektor publiczny i wewnątrz sektora publicznego) • Opłaty • Bony • Partycypacja publiczna w zarządzaniu usługami • Rozwój quasi-rynków

Lp.	Kategoria instrumentu	Instrument
5	Orientacja na klienta	• Analizowanie opinii usługobiorców, uwzględnianie opinii w procesach zarządzania • Dostosowywanie parametrów świadczonych usług do indywidualnych lub grupowych potrzeb odbiorców • Udogodnienia dla klientów urzędów (np. biura obsługi klientów, poprawa informacji o świadczonych usługach) • E-urząd (internetowy dostęp do usług administracyjnych) • Popularyzacja wiedzy o usługach publicznych wśród obywateli
6	Orientacja na rezultaty	• Przywiązywanie większej uwagi do rezultatów uzyskiwanych za określone środki finansowe • Doskonalenie procedur sporządzania i szczegółowości zawieranych umów • Uzależnienia wysokości wynagrodzeń pracowników od wyników ich pracy
7	Wywoływanie zmian w kulturze organizacyjnej	• Nacisk na rozwój organizacyjny i uczenie się organizacji • Realizacja programów zarządzania zmianą kultury organizacyjnej • Intensyfikacja szkoleń • Upowszechnianie stosowania logo organizacji • Formułowanie misji organizacji oraz wizerunku jej pracownika • Realizacja strategii komunikacji społecznej • Upowszechnianie stosowania technologii informatycznych
8	Racjonalizacja struktur organizacyjnych	• Redukcja szczebli zarządzania (spłaszczanie struktur organizacyjnych) • Ograniczanie zatrudnienia • Wdrażanie zarządzania przez jakość • Tworzenie na szczeblu lokalnym organizacji publicznych o większej autonomii • Rosnąca rola sieciowych form organizacji
9	Planowanie i zarządzanie strategiczne	• Upowszechnianie stosowania metod i narzędzi planowania i zarządzania strategicznego • Powoływanie jednostek organizacyjnych/komórek odpowiedzialnych za realizację monitoring strategii
10	Menedżerski sposób kierowania	• Stawianie przed kierownikami jasno określonych celów działania, monitorowanie ich osiągania i umożliwianie kierownikom dokonywania swobodnego wyboru sposobów realizacji zadań • Wzmacnianie pozycji kierowników w organizacji przy jednoczesnej dbałości o rozliczanie ich z rezultatów pracy • Nakreślanie wizji rozwoju przez liderów organizacji • Przywiązywanie uwagi do charyzmy przywódców organizacji • Wzrost rotacji pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych • Wysokie oraz indywidualnie negocjowane kontrakty menedżerskie oraz premie dla kierowników wyższego szczebla
11	Elastyczne zarządzanie personelem	• Obniżanie szczebla negocjowania warunków pracy i płacy • Elastyczne formy zatrudnienia • Odchodzenie od sztywnych godzin pracy • Stosowanie narzędzi rekrutacji • Różnicowanie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na równorzędnych stanowiskach

Lp.	Kategoria instrumentu	Instrument
12	Zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami	• Prawne obostrzenia wydatkowania środków budżetowych • Podnoszenie szczegółowości sprawozdań finansowych • Rozwój kontroli i audytu finansowego • Rozwój metod zarządzania finansami
13	Mierzenie działalności	• Realizacja programów mierzenia działalności administracji • Upowszechnianie kwestionariuszy jako narzędzi oceny działalności • Ustanawianie i stosowanie standardów działania • Wykorzystywanie benchmarkingu • Rozwój audytu merytorycznego
14	Demokratyzacja	• Rozwój E-demokracji
15	Rozwój mechanizmów rozliczalności	• Kreowanie oczekiwać względem działalności administracji • Profesjonalne sprawozdawanie o osiąganych rezultatów • Ocena stopnia zaspokojenia oczekiwań społecznych względem zrealizowanych działań
16	Promowanie zachowań etycznych	• Infrastruktura etyczna godząca postulat wolności zarządzania oraz przestrzegania norm etycznych w sektorze publicznym • Wykształcenie mechanizmów egzekwowania postaw etycznych
17	Zmiany zasad przygotowywania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa	• Limity wydatków budżetowych ministerstw • Umożliwienie ponoszenia wydatków niezrealizowanych w danym roku budżetowym w kolejnym • Doskonalenie jakości sprawozdań budżetowych, wzbogacanie o mierniki realizacji • Uspójnianie przepisów • Racjonalizacja funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości
18	Zmiany zasad realizacji programów publicznych	• Analiza i ocena programów publicznych • Podatkowe instrumenty wsparcia programów rządowych • Kredyty i ubezpieczenia realizacji programów rządowych

Źródło: Zawicki M., Nowe Zarządzanie Publiczne, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

3.3. Uwarunkowania zastosowania instrumentów nowego zarządzania publicznego w pomocy społecznej i pracy socjalnej

Pomoc społeczna stanowi element sektora publicznego i podobnie jak inne organizacje tego sektora podlega procesom kierowania. Tym samym stosowane w niej metody i narzędzia zarządzania ewoluują wraz ze zmianą trendów w zarządzaniu publicznym. Jak słusznie zauważa Jerzy Krzyszkowski, rosnący popyt na usługi pomocy społecznej, wywołuje konieczność skuteczniejszej i bardziej efektywnej pracy zatrudnionego w tym sektorze personelu. W celu zwiększenia efektywności działania pomocy społecznej wprowadza się do niej coraz szerzej teorie i metody organizacji i zarządzania stosowane w świecie gospodarki, zgodnie z założeniami koncepcji New Public

Management. Jednym z argumentów krytycznych, kierowanych przeciwko wdrażaniu koncepcji NPM do praktyki funkcjonowania organizacji publicznych, jest pogląd, iż procedury zarządcze i procesy organizacyjne stosowane z powodzeniem w biznesie, nie mogą być mechanicznie wdrażane w podmiotach sektora publicznego.

Krytycy zauważają również, że wymierne korzyści ekonomiczne, jakich miało przysporzyć nowe zarządzania publiczne, nie zostały dostatecznie udokumentowane i potwierdzone. Negatywnie ocenia się również zbytnią ekonomizację, jakiej uległ sektor publiczny, oraz ignorowanie tak istotnych kwestii, jak partycypacja społeczna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Funkcjonuje też opinia, że NPM wpłynęło co prawda na znaczny wzrost liczby podmiotów zaangażowanych w proces świadczenia usług, niekoniecznie jednak budując przy tym dobre podstawy ich współpracy.[85] Dodatkowo warto podkreślić, że sektor publiczny nie może być rozpatrywany jednolicie, jako homogeniczny zbiór jednostek organizacyjnych. Funkcjonują w nim bowiem zarówno organizacje prowadzące działalność, która teoretycznie może być rentowna, jak i podmioty świadczące usługi, których specyfika oraz sytuacja klientów/odbiorców usług, powoduje brak możliwości odpłatności (np. pomoc społeczna). W swojej książce *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej* Jerzy Krzyszkowski, poszukując odpowiedzi na pytanie odnośnie do możliwości stosowania rynkowych instrumentów zarządczych w sektorze publicznym, dokonuje porównania specyfiki organizacji biznesowych i pomocowych. Poniższe zestawienie porządkuje niektóre różnice w cechach organizacji rynkowych i organizacji pomocowych i ukazuje właściwości tych podmiotów.

Tabela 3.2. Różnice w cechach organizacji rynkowych i organizacji pomocowych

Obszar porównania	Organizacje sektora biznesu	Organizacje pomocy społecznej
Cel działania	Zysk	Udzielanie pomocy potrzebującym
Gospodarka finansowa	Samodzielne wypracowanie środków	Uzależnienie od dotacji i środków pozyskiwanych od państwa i gminy
Obszar działań	Jednolita działalność związana jest z produkcją i dystrybucją przedmiotów oraz usług o określonym charakterze	Działalność wielopłaszczyznowa, dotycząca wielu zróżnicowanych problemów

[85] Radzik-Maruszak K., *dz. cyt.*, s. 38.

Obszar porównania	Organizacje sektora biznesu	Organizacje pomocy społecznej
Klienci organizacji	• Zgłaszają się do organizacji z własnej woli, kierując się chęcią posiadania produktu, poprawą własnego standardu życiowego lub dla zysku • Dysponują środkami finansowymi, mają konkretne potrzeby; • Są mało zróżnicowani, a ich potrzeby wobec organizacji są podobne	• Klientów zmusza do zgłaszania się do organizacji sytuacja życiowa, dodatkowo mają poczucie deprywacji lub też przychodzą z nastawieniem „mnie się to należy", prezentują postawy roszczeniowe; • Są niezaradni życiowo, bez środków finansowych, słabi psychicznie; • Cechuje ich duże zróżnicowanie zarówno pod względem społecznym jak i oczekiwań wobec usług socjalnych
Efekt działania	• Efekt działań jest szybko widoczny i wymierny (wynik finansowy, wskaźniki ekonomiczne itp.) • Stopień zadowolenia klientów można określić na podstawie popytu na dany towar, badań marketingowych itp.; • Usługi i produkty mają z reguły podobny charakter i skierowane są do określonego kręgu odbiorców	• Efekt jest niewymierny, trudny do sprawdzenia, uzależniony od bardzo zróżnicowanych czynników; • Klienci pomocy rzadko okazują swoją wdzięczność; • Usługi są wielopłaszczyznowe, dotyczą wielu osób o zróżnicowanych problemach
Personel	• Stres personelu związany jest z wymaganiami klienta dotyczącymi jakości usług czy towarów dostarczanych przez organizację	• Obcowanie z klientem dostarcza wielu stresów i frustracji (np. Klient agresywny, niekomunikatywny itp.; • Często występuje stres związany z zaangażowaniem emocjonalnym w sprawy osobiste i sytuację życiową klienta;
Menedżer	• Posiada możliwość kierowania administracyjnego, wykorzystując do tego celu rozbudowaną strukturę organizacji; • Skupianie większej uwagi na procesach ekonomicznych i rynkowych; • Skierowanie wysiłków na zwiększenie wydajności i efektywności pracy bez konieczności współczucia i pomocy wobec swych odbiorców	• Menedżerowie stają coraz częściej w obliczu konieczności kierowania na wpół autonomicznymi grupami zadaniowymi realizującymi poszczególne programy, ingerując jedynie w niewielkim stopniu w ich działania; • Zmniejszenie środków materialnych w tym sektorze wymaga od menedżerów większej skuteczności i umiejętności w osiąganiu obniżania kosztów usług socjalnych bez zmniejszania ich jakości i ilości • Konieczność ciągłego dostosowywania się do zmiennych potrzeb tworzenia nowych programów, systemów opieki dostępnych i odpowiednich dla tych, którzy z nich będą korzystać

Źródło: Krzyszkowski J., Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010, s. 30–31.

Trudno nie zgodzić się z opinią sformułowaną przez profesora Krzyszkowskiego, iż „Instytucja pomocy społecznej zajmuje się działalnością specyficzną i nieporównywalną z innymi organizacjami. Różni się od nich także względami, jakie należy brać pod uwagę w procesie zarządzania, jak, np. specyfika potrzeb klientów, niewymierne efekty działania itp. Podstawowe znaczenie ma jakość stosunków interpersonalnych między pracownikami socjalnymi a klientami, wśród personelu oraz jakość kontaktów z organizacjami zewnętrznymi. Sposób angażowania w proces administracyjny pracowników socjalnych musi uwzględniać ich wiedzę w zakresie planowania i podejmowania decyzji, poszanowania dla drugiego człowieka."[86]

Równocześnie literatura dostarcza argumentów na rzecz szerokiego wdrażania zasad menedżmentu w praktykę funkcjonowania pomocy społecznej (zgodnie z duchem NPM)[87]:

- Organizacje finansujące otrzymują swobodę planowania, która w kontekście dostawców usług socjalnych, rywalizujących w warunkach rynkowych, pozwoli im na porównywanie instytucji i środków przy uwzględnieniu warunków cenowych.
- Po uwolnieniu usług socjalnych od nadmiernej kontroli państwowej i adaptacji ich do mechanizmów rynkowych, będą funkcjonować sprawniej, elastyczniej i efektywniej.
- Pomoc stanie się mierzalna.
- Praca socjalna nie będzie już postrzegana, jako obciążona biurokracją i skoncentrowana na interwencji. Położenie nacisku na produkty, jakość i konsumentów to obietnica zwiększenia szans w walce o uznanie i udział w budżecie.

3.4. Pracownik socjalny jako menedżer

Zarządzanie to proces planowania, organizowania z wykorzystaniem dostępnych środków, przewodzenia podwładnymi, kontrolowania wykonanej pracy. Pomiędzy wszystkimi czterema funkcjami występuje ścisłe powiązanie, wzajemne przenikanie i oddziaływanie we wszystkich kierunkach. Kierowanie definiuje się też jako nierównoważny stosunek władzy przy wywieraniu wpływu

[86] Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010, s. 33.

[87] Dobler J., *Niemiecki system welfare: tradycje i transformacje*, (w:) Grewiński M., Krzyszkowski J., *Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej – pomoc społeczna i aktywna integracja*, Mazowieckie centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2012, s. 24.

na ludzi lub jako funkcję zarządzania wyzwalającą energię organizacji, wymagającą umiejętności komunikowania, wyczulania w motywowaniu innych oraz talentu przywódcy.[88] Występuje też funkcja kierowania samym sobą, co dotyczyć może np. samodoskonalenia. Samodoskonalenie może być realizowane przez naukę w odpowiednich placówkach (szkołach, na kursach, szkoleniach), ale też poprzez samą pracę, zdobywanie doświadczenia. Celem tego działania jest zrozumienie i opanowanie samego procesu uczenia.[89]

Kierowanie realizowane jest przez menedżera, przywódcę i kierownika. Można wyszczególnić specyficzne cechy i funkcje tych stanowisk, a czasem pojęcia te używane są zamienne – jako bliskoznaczne lub tożsame.

Czasami używa się określenia *kierowanie* zamiennie z określeniem używanym w cybernetyce tj. *sterowaniem*. Sterowanie to inaczej wywieranie wpływu na dowolny obiekt w celu uzyskania pożądanych zmian w jego zachowaniu. W sytuacji, gdy obiekt nie jest maszyną, lecz człowiekiem lub grupą ludzi, wówczas mówi się o kierowaniu ludźmi.[90]

Kierowanie odnoszące się do organizacji to czynność obejmująca m.in. realizowanie jakiegoś zadania przy pomocy innych ludzi, przy czym kierownicy – osoby podejmujące tę czynność – osiągają cele organizacji, powodując wykonanie potrzebnych zadań przez innych, nie zaś drogą wykonania ich przez nich samych.[91]

Przez kierowanie rozumie się również wpływ przez pobudzenie i koordynację działalności zespołowej, zmierzającej do realizacji stojących przed zespołem celów. Pojęcie koordynacji jest tu rozumiane szeroko, jako spełnienie funkcji obejmowanych w teorii organizacji mianem planowania, organizowania, motywowani i kontrolowania. Kierowanie – w najszerszym ujęciu – to wywieranie wpływu przez daną osobę na innych ludzi.[92]

Kierowanie polega też na zapewnieniu (świadomym stworzeniu) warunków, by organizacja działała zgodnie ze swoimi założeniami, czyli realizowała

88 Por. Bartkowiak G., *Psychologia zarządzania*, AE Poznań 1995.
89 Steward D.M., *Praktyka kierowania. Jak kierować sobą, innymi i firmą*, PWE, Warszawa 1996, s. 20–22.
90 Tokarski S., *Kierowanie ludźmi*, Wydawnictwo Uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej w Koszalinie, Koszalin 1998, s. 13.
91 Stoner J.A.F., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996, s. 23.
92 Tokarski S., *Kierowanie*..., dz. cyt., s. 14.

swoją misję, osiągała zgodne z nią cele i zachowywała niezbędny poziom spójności, umożliwiający przetrwanie, czyli wyodrębnienie z otoczenia, i rozwój.[93]

Za realizację czynności składających się na cały proces zarządzania odpowiadają specjalnie do tego celu wyznaczeni ludzie, których nazywa się kierownikami lub menedżerami. Kierownik realizuje określone zadania w organizacji, którą można ogólnie zdefiniować jako: zespół ludzi wraz z aparaturą, w którym występuje powtarzalność realizacji celów.[94]

Menedżer jest osobą posiadającą autorytet formalny oraz pozycję wynikającą z nominacji, która jest formalnym upoważnieniem właściciela do dysponowania zasobami organizacją, czyli do zarządzania nią. Ze względu na pochodzenie słowa „menedżer" oraz zbieżność pełnionych funkcji utożsamia się menedżera z kierownikiem, a jego rolę wiąże się z posiadaniem władzy.

Kadra kierownicza to, w pewnym sensie, czynnik sprawczy dynamizmu organizacji. Objawia się to głównie w procesie podejmowania decyzji adaptacyjnych, zmierzających do utrzymania stanu równowagi w organizacji i do przeprowadzenia niezbędnych zmian tj. innowacji.[95]

Określenia kierownik i menedżer kojarzą się z władzą i przywództwem. Władzę cechuje charakter absolutny (gdy przełożeni korzystają z niej stale) lub względny (gdy przełożeni korzystają z niej w sposób selektywny) i oznacza ona prawdopodobieństwo, że jeden z uczestników stosunków społecznych będzie zdolny do przeprowadzenia swej woli (mimo oporu innych), bez względu na to, na czym to prawdopodobieństwo się opiera. Jest to klasyczny pogląd na władzę formalną w organizacji. Przywództwo natomiast to szansa osiągnięcia posłuszeństwa podwładnych wobec nakazu o określonej treści. Ważną rolę odgrywa tu założenie o pozwoleniu.[96] Przywództwo jest więc władzą posiadającą zaakceptowane przez większość uzasadnienie prawomocności – legitymacji. Nie jest to zatem władza oparta na jakichkolwiek środkach posłuszeństwa.

---

93 Koźmiński A.K., Jemielniak D., *Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 16.

94 Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 30.

95 Czekaj J., *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007, s. 11.

96 Zbiegień-Maciąg L., Pawnik W., *Zarządzanie organizacją. Aspekt socjologiczny*, Wydawnictwo AGH, Kraków 1998, s. 50.

Rola kierownika-przywódcy polega m.in. na umiejętnym kierowaniu (dysponowaniu) posiadanymi zasobami, w których czołowe miejsce zajmują pracownicy. Działania kierownika zmierzają do wypełnienia misji i zrealizowania celów organizacji poprzez ludzi. Wypełnienie tych ról przez kierownika jest możliwe pod warunkiem, że pracownicy zostaną odpowiednio zmotywowani do pracy.

Skuteczność działania całej organizacji, w tym realizacji jej celów i zaspokojenie potrzeb społecznych zależy, w głównej mierze od tego, jak kierownicy wypełniają swoje zadania. W przypadku, gdy kierownik nie wywiązuje się odpowiednio ze swoich zadań, wówczas organizacja nie zrealizuje celów. „Organizacje funkcjonują w skali społeczeństwa właśnie tak, jak kierownicy działają w skali organizacji."[97] Role pełnione przez kierowników prezentuje tabela 3.3.

Kierowanie związane jest z funkcjonowaniem w warunkach ciągłych dylematów. Pojawiające się dylematy mają charakter społeczny lub finansowy. Dylematy społeczne odnoszą się najczęściej do zapewnienia odpowiedniego stopnia motywacji pracowników, a dylematy finansowe ujawniają się poprzez konieczność redukowania kosztów, optymalizacji wydatków. Menedżer powinien posiadać umiejętności rozwiązywania tych problemów. Do tego potrzebny jest cały zestaw cech psycho-fizycznych:

- umiejętności techniczne – pozwalają zrozumieć istotę pełnionej funkcji i wykonywanie zadań związanych z realizacją tej funkcji;
- umiejętności interpersonalne – nawiązywanie i utrzymywanie kontaktów między ludźmi;
- umiejętności koncepcyjne – twórcze rozwiązywanie problemów występujących podczas realizacji zadań;
- umiejętności diagnostyczne i analityczne – pozwalające na odpowiednie diagnozowanie problemów;
- umiejętności polityczne – dające możliwość odpowiedniego oddziaływania na środowisko organizacji.[98]

[97] Stoner J.A.F., Wankel C., *Kierowanie...*, dz. cyt., s. 29.
[98] Wachowiak P., Grzegorczyk S., Grucza B., Ogonek K., *Kierowanie zespołem projektowym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2004, s. 28.

Tabela 3.3. Kategorie ról kierowniczych

Kategoria	Wyszczególnienie
Role interpersonalne	reprezentant – wykonywanie zadań symbolicznych: reprezentowanie jednostki na zewnątrz, wygłaszanie przemówień lider – motywowanie, inspirowanie łącznik – tworzenie i utrzymywanie powiązań z innymi jednostkami wewnętrznymi oraz na zewnątrz organizacji
Role informacyjne	odbiornik – gromadzenie informacji, wyławianie nieprawidłowości, zagrożeń i szans nadajnik – przekazywanie istotnych informacji współpracownikom i innym jednostkom rzecznik – angażowanie się w public relations w celu kształtowania wizerunku organizacji (lobby, wystąpienia publiczne)
Role decyzyjne	innowator – inicjowanie zmian stosowanie do potrzeb i szans, ustalanie celów i formułowanie planów rozwiązujący problemy – rozwiązanie konfliktów i eliminowanie zakłóceń, przeszkód, załatwianie skarg, przeciwdziałanie konkurencji alokator zasobów – użycie stosownych zasobów (ludzkich, technicznych i innych) do wykonywania pracy, ustalenie priorytetów, zadań i procedur negocjator – wypracowanie umów z klientami, dostawcami, agencjami

Źródło: Fołtyn H., Praca współczesnych menedżerów, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 90.

Niektórzy autorzy uznają, że kierownictwo ma też wymiar duchowy – obok umiejętności, takich jak fachowość i odpowiedzialność w gospodarowaniu własnymi siłami, wymieniają też przyzwoitość.[99] Pracownik socjalny jako menedżer, organizujący kontakty i pracę z klientami powinien spełniać określone warunki – atrybuty skutecznego menedżera.

Tabela 3.4. Warunki skutecznego kierowania

Warunek	Charakterystyka
Odpowiednia postawa	Menedżer to osoba: kreatywna, asertywna, przedsiębiorcza, zorientowana na klienta, odporna na stres, potrafiąca przeciwdziałać sytuacjom stresogennym, przekonana do swoich racji, stanowcza, sprawiedliwa w ocenach i obiektywna w sądach wartościujących, skłonna do ryzyka, etyczna.
Władza	Źródłami władzy są: formalna hierarchia organizacyjna, fachowość, autorytet, dostęp do informacji, kontrola nad zasobami, panowanie nad uczuciami.
Umiejętności kierowania	Umiejętności techniczne, społeczne, koncepcyjne, diagnostyczne, analityczne.
Chęć kierowania	Nie można motywować, nie będąc samemu wewnętrznej przekonanym do działania. Efektywną metodą oddziaływania na podwładnych jest pozytywny przykład osobisty, jaki powinien dawać im menedżer, współpraca z nimi w zakresie realizacji projektów i zadań, odgrywanie roli doradcy i koordynatora.

Źródło: Zając Cz., Zarządzanie zasobami ludzkimi, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007, s. 203.

[99] Hopej M., *Cechy kierownika naczelnego*, „Ekonomika i Organizacja przedsiębiorstwa" 2005, nr 2.

Kluczową umiejętnością pracownika socjalnego jako menedżera powinno być wykorzystywanie odpowiednich elementów motywacyjnych w pracy z klientami. Według Stanisławy Borkowskiej[100] motywacja to stan wewnętrzny człowieka mający wymiar atrybutowy, właściwy każdemu człowiekowi. Jest to problem indywidualny, dotyczący określonej jednostki. Motywowanie ma wymiar czynnościowy, funkcjonalny, polegający na świadomym i celowym oddziaływaniu na motywy postępowania ludzi przez stworzenie środków i możliwości realizacji ich systemów wartości, oczekiwań (celów działania) dla osiągnięcia celów motywującego. Motyw jako element motywacji, to wewnętrzny pęd, sprawiający iż człowiek wykonuje określone działania. Zachowanie człowieka w tym przypadku warunkują potrzeby, które są zaspokajane w drodze realizacji konkretnego działania.

Motywowanie to proces celowego i świadomego oddziaływania na motywy postępowania ludzi przez stworzenie środków i możliwości realizacji ich systemów wartości oraz oczekiwań dla osiągnięcia celów motywującego. Proces ten składa się z następujących etapów:

- uświadomienie istnienia niezaspokojonych potrzeb,
- rozpoznanie warunków i możliwości ich zaspokojenia,
- podjęcie działań ukierunkowanych na osiągnięcie celów (zadań),
- osiągnięcie poziomu wykonania zadań, który jest oceniany,
- nagroda (kara), która zaspokaja potrzeby lub nie,
- ocena stopnia zaspokojenia potrzeb, która prowadzi do rozbudzenia nowych potrzeb lub modyfikacji istniejących.

Według J. Krzyszkowskiego proces zarządzania w pomocy społecznej i pracy socjalnej wymaga uwzględnienia następujących zasad i uwarunkowań:[101]

- Praca socjalna nie jest oparta wyłącznie na indywidualnym kontakcie pracownik – klient – istnieje w związku z instytucją pomocy społecznej.
- Kondycja instytucji pomocy społecznej, w której dany pracownik jest zatrudniony determinuje jakość usług przez niego świadczonych. Pracownicy socjalni pracujący w dobrych organizacjach są w stanie działać kompetentnie i wydajnie.

[100] Borkowska S., *Systemy motywowania w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 1985, s. 11.
[101] Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010, s. 31–32.

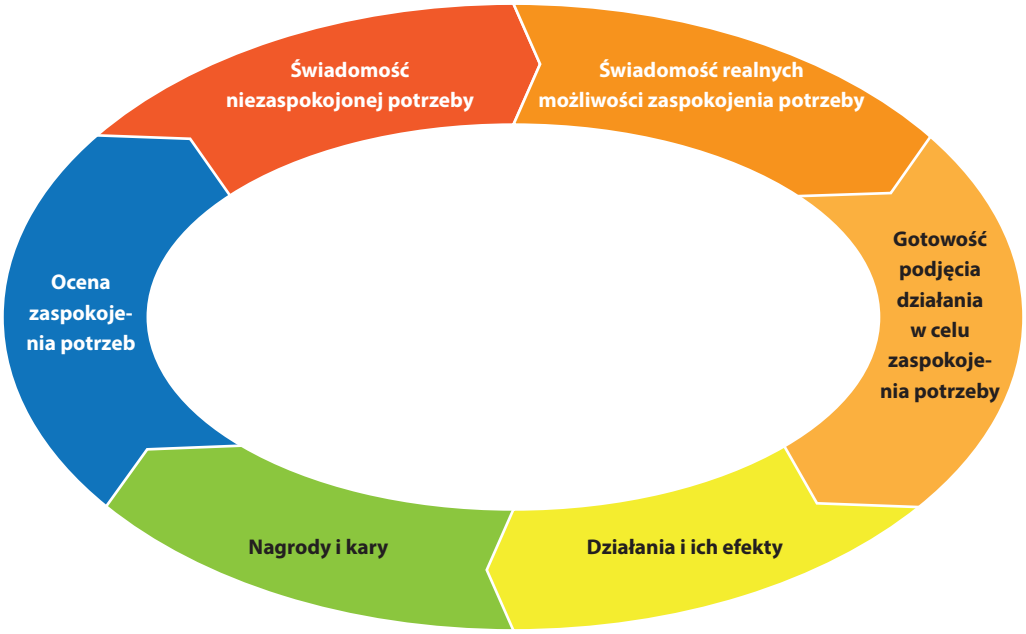
- Wszyscy członkowie grup zadaniowych i pracownicy instytucji pomocy społecznej powinni rozumieć, jak działa system i poznać techniki zarządzania, aby móc planować i realizować swoje działania oraz kontrolować wysiłki nie tylko w wąskim indywidualnym zakresie, ale i w szerszym, bardziej systemowym kontekście.
- Świadomość mechanizmów menedżmentu pozwala bardziej krytycznie spojrzeć na systemy i instytucje, w których pracujemy i dostrzec, jak sami jesteśmy postrzegani przez klientów.
- Znajomość menedżmentu chroni pracowników przed uprzedmiotowieniem, bowiem wszyscy są podatni i narażeni na działania systemu.
- Zarządzanie ludźmi stanowi integralną część świadczenia usług jednostkom, rodzinom i społecznościom oraz organizowania dostarczania tych usług, czyli jest związane z pracą socjalną.
- Zasady i umiejętności zarządzania personelem są wspólne dla wszystkich organizacji, nawet jeśli cele tych organizacji różnią się – środki i sposoby ich osiągania są podobne.
- Działania związane z opieką środowiskową są koordynowane przez pracownika socjalnego, co wymaga od niego również myślenia systemowego i szerokiego spojrzenia na kwestie związane z oceną potrzeb klienta przed zaplanowaniem opieki.
- Każdy pracownik socjalny może być inicjatorem lub uczestnikiem zmiany. Reformy często wykluwają się oddolnie, nie trzeba być formalnie u władzy, aby wpływać na funkcjonowanie agencji.

Równocześnie, wiele praktycznych umiejętności pracownika socjalnego przydaje się w roli menedżera. Są to m.in.[102]:

- umiejętność oceny potrzeb,
- planowanie interwencji,
- określenie priorytetów,
- zarządzanie zmianą,
- superwizja,
- ocena programów i usług.

[102] Tamże, s. 41.

Wykres 3.1. Proces motywacyjny



Źródło: Opracowanie własne

Pracownik socjalny posiada jednak zdecydowanie mniejszą władzę niż menedżer w organizacji biznesowej, a podejmowane przez niego decyzje dotyczą przede wszystkim jego własnej pracy. Współcześnie od pracownika socjalnego wymaga się dobrej znajomości często zmieniających się przepisów prawa, odporności na stres i wypalenie zawodowe, radzenia sobie w trudnych sytuacjach, z trudnym klientem, a ponadto kreatywności, innowacyjności, umiejętności współpracy z różnymi podmiotami, umiejętności korzystania z instytucjonalnych i ludzkich zasobów.[103] Warto zaznaczyć, że w zawód ten wpisane jest ponoszenie wysokich psychologicznych kosztów pracy.

[103] Świderska M., *Pracownik socjalny jako przedsiębiorczy lider i animator społeczny*, [w:] *Przedsiębiorczy menedżer przedsiębiorczej organizacji. Problemy współczesnej praktyki zarządzania*, Antoszkiewicz J.D., Marjański A. (red.), „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2013, Tom XIV, Zeszyt 4, s. 46.

3.5. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Jakie instrumenty nowego zarządzania publicznego mogą znaleźć zastosowanie w pomocy społecznej i pracy socjalnej?
- Wpływ menedżerskiego podejścia do zarządzania publicznego na funkcjonowanie lokalnej pomocy społecznej
- Jakie czynniki motywujące może wykorzystywać pracownik socjalny w pracy z klientem?

Zagadnienia kontrolne

1. Wskaż różnice pomiędzy organizacjami rynkowymi a organizacjami pomocy społecznej.
2. Opisz główne założenia koncepcji nowego zarządzania publicznego.
3. Opisz klasyczne style kierowania.
4. Omów proces motywowania.

Polecana literatura

1. *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Liber, Warszawa 2010.
2. *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wojciechowski E., Difin, Warszawa 2012.
3. *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Golnau W. (red.), CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.
4. Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010.
5. Zawicki M., *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

4. STRATEGIE LOKALNE JAKO INSTRUMENTY ZARZĄDZANIA W POMOCY SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ

4.1. Zarządzanie strategiczne w lokalnej polityce społecznej i pomocy społecznej

Zgodnie z wytycznymi koncepcji New Public Management, która opiera się na założeniu, że w sektorze publicznym można wdrażać proefektywnościowe rozwiązania z zakresu organizacji i zarządzania właściwe dla sektora prywatnego zarządzanie strategiczne stało się jednym z szeroko wykorzystywanych narzędzi w samorządzie terytorialnym.

Termin *strategia* używany był niegdyś jedynie dla potrzeb militarnych i politycznych. Dopiero w połowie XX. wieku został przeniesiony na grunt teorii i praktyki zarządzania organizacją. Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 roku sprawiły, że gminy, a po 1999 roku również powiaty, stały się swoistego rodzaju samodzielnymi organizacjami, funkcjonującymi w szerszym i zmiennym otoczeniu. Organizacje tego typu także potrzebują długookresowych planów działania, umożliwiających realizację wyznaczonych przez nie celów.[104] Mówiąc najprościej, planowanie strategiczne to nic innego, jak proces opracowywania takich planów.

Planowanie strategiczne jest częścią dyscypliny zarządzania strategicznego, która z kolei stanowi element zarządzania ogólnego. W strukturze zarządzania samorządu, podobnie jak w przypadku zarządzania każdą inną organizacją, należy wyróżnić trzy kolejne poziomy: strategiczny, taktyczny i operacyjny. Pierwszym

[104] *Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997, s. 15.

etapem postępowania w zarządzaniu gospodarką lokalną jest etap formułowania celów rozwoju (strategia), kolejnym – etap wyznaczania metod ich realizacji (taktyka), trzecim – etap wdrażania przyjętych rozwiązań i kontroli ich wykonania (działania operacyjne).

Rysunek 4.1. Piramida zarządzania w samorządzie terytorialnym

Źródło: Opracowanie własne

Proces złożony z powyższych etapów określany jest mianem zarządzania strategicznego. Poprawne zarządzanie strategiczne wymaga zachowania właściwej kolejności postępowania oraz konsekwencji i dokładności na każdym z wyżej wymienionych poziomów zarządzania.[105]

W teorii organizacji przez planowanie strategiczne rozumie się w pełni sformalizowany proces długofalowego planowania, stanowiący ważny element zarządzania strategicznego, stosowany do określenia i realizacji celów organizacji.[106] Planowanie strategiczne dla potrzeb gminy lub powiatu można określić jako systematyczne, ciągłe działania, podczas których samorząd przewiduje i planuje

[105] Domański T., *Planowanie i programowanie rozwoju kontekście reformy ustrojowej państwa*, [w:] *Planowanie i programowanie rozwoju w świetle reformy ustrojowej państwa*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Zgierz 1998, s. 48.

[106] Penc-Pietrzak I., *Strategie biznesu i marketingu*, Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu Kraków 2000, s. 27.

przyszłość, analizuje zmiany zachodzące w otoczeniu, obiera priorytetowe cele rozwoju, określa odpowiednie etapy i procedury ich realizacji oraz realne środki do ich osiągnięcia.

Zarządzanie strategiczne, czy to w teorii organizacji, czy w układzie lokalnym, to zarządzanie zorientowane na realizację długookresowych celów w warunkach zakładanej zmienności otoczenia.[107] Strategiczny sposób zarządzania gminą ma charakter bardzo aktywny i nastawiony jest na dążenie do realizacji określonej wizji przyszłości.[108] W tak rozumianym procesie zarządzania od samorządów terytorialnych oczekuje się działań proaktywnych, czyli nastawionych na przewidywanie i przeciwdziałanie niepożądanym zmianom w gminie i jej otoczeniu, a także zorientowanych na jak najlepsze wykorzystanie wszystkich zasobów gminy w celu jej wszechstronnego rozwoju. Takie podejście do zarządzania przeciwstawiane jest zachowaniom reaktywnym, polegającym jedynie na bieżących reakcjach na zmiany otoczenia oraz likwidacji już istniejących zagrożeń dla wspólnoty lokalnej.[109]

W ogólnym ujęciu, strategia jest to koncepcja systemowego działania, polegająca na:

- formułowaniu długookresowych celów organizacji,
- określaniu zasobów i środków niezbędnych do realizacji tych celów
- określaniu sposobów postępowania (reguł działania, wytycznych) zapewniających optymalne rozmieszczenie oraz wykorzystanie zasobów w celu elastycznego reagowania na wyzwania otoczenia i zapewnienia organizacji korzystnych warunków egzystencji i rozwoju.

Kluczową rolę w zarządzaniu rozwojem jednostek terytorialnych pełnią niewątpliwie strategia rozwoju, czyli kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, wytyczająca cele i kierunki działania oraz reguły i etapy osiągania tych celów.

W obszarze lokalnej polityki i pomocy społecznej dokumentem koordynującym zadania jednostkowe jest z kolei strategia rozwiązywania problemów

[107] Venna Y., *Planowanie i zarządzanie strategiczne: nowe koncepcje w administracji publicznej*, „Służba Cywilna" 2001, Nr 2, s. 121–122.
[108] Smolarek A., *Etapy tworzenia strategii rozwoju lokalnego-studium przypadku gminy Jeżów Sudecki,* [w:] *Gospodarka loaklna w teorii i praktyce*, Sobczak E. (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 288.
[109] Jeżak J., *Strategiczne zarządzanie przedsiębiorstwem*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1990, s. 131.

społecznych. Jest to długofalowa koncepcja działania, stanowiąca podstawę realizacji przyjętych wzorów interwencji społecznych, podejmowanych w celu poprawy tych zjawisk występujących w obrębie danej społeczności, które oceniane są negatywnie. W tym miejscu warto nadmienić, że opisywana w tym rozdziale metodologia tworzenia strategii lokalnych jest właściwa i możliwa do stosowania w przypadku obu opisanych powyżej rodzajów strategii.

Współcześnie wymienić można dwa powody, dla których samorządy terytorialne opracowują strategie: konieczność wykorzystania instrumentów planistycznych w procesie sterowania rozwojem oraz przymus prawny. Kryterium prawne opracowania strategii lokalnych dotyczy wybranych dokumentów, z których większość ma charakter sektorowy (tym samym programy nie pełnią funkcji koordynacji działań w ramach lokalnej polityki rozwoju, a raczej stanowią narzędzia wykonawcze dla poszczególnych branż i dziedzin rozwoju). Wskazać tu należy choćby lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych. Główną przesłanką ich przygotowania są przepisy ustawy o pomocy społecznej[110]. Zasadniczym powodem tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest przepis art. 17 ustawy o pomocy społecznej, nakładający na gminy obowiązek opracowania takich dokumentów. Według tego przepisu do obowiązkowych zadań własnych gminy należy między innymi: „opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka". Z art. 17 wyraźnie wynika, że gmina nie może uchylić się od obowiązku opracowania i uchwalenia strategii.

Z kolei według art. 19 ustawy do zadań własnych powiatu należy: „opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami". Podobnie w przypadku województwa ustawa określa, że do zadań własnych realizowanych przez samorząd wojewódzki należy: „opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej

[110] Art. 17, 19, 21 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej, Dz.U. z 2004 r., Nr 64, poz. 593.

integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami." (art. 21)

Drugim ważnym powodem, dla którego lokalni włodarze decydują się na opracowywanie strategii jest nowa pozycja samorządu terytorialnego w realizacji polityki rozwoju. Podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce jest jego samorządność i samodzielność, co przejawia się w nieskrępowanej wskazówkami innych organów publicznych działalności w ramach przepisów prawa oraz możliwości planowania i prowadzenia własnej polityki rozwoju.[111] Restytucja samorządu terytorialnego przywróciła jednostkom terytorialnym prawowitego i rzeczywistego gospodarza, a wbudowanie samorządu w strukturę państwa rozpoczęło proces dostosowawczy kształtowania administracji do potrzeb państwa zorientowanego na gospodarkę rynkową.[112]

Zarządzanie rozwojem lokalnym wymaga od włodarzy lokalnych oraz ich administracji nie tylko racjonalnego gospodarowania posiadanymi zasobami, ale również przewidywania i wykorzystania zmian zachodzących w otoczeniu oraz umiejętnego godzenia i koordynowania partykularnych oczekiwań wielu interesariuszy. Rozpatrując rozwój lokalny jako sytuację, w której dochodzi do zwiększenia się sumy indywidualnych szans rozwoju różnych kategorii mieszkańców i uczestników życia publicznego w gminie, doskonale oddajemy poziom skomplikowania tego zjawiska. Wobec takich uwarunkowań zarządzanie i planowanie strategiczne jest niemalże koniecznością, bowiem daje władzom lokalnym, możliwość koordynowania zachowań poszczególnych członków wspólnoty oraz inspirowania, wspomagania i kontrolowania procesów społeczno-gospodarczych na danym terenie.[113] Dodatkowo, posiadanie aktualnej strategii rozwoju, czy strategii rozwiązywani problemów społecznych jest warunkiem koniecznym w procesie aplikowania o środki z funduszy strukturalnych, stanowiących obecnie niezwykle istotne źródło finansowania inwestycji prorozwojowych.

[111] Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej,* Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997, s. 31.
[112] Stępień J., *Pozakręcane państwo,* „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 5.
[113] Łuczyszyn A., *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, CeDeWu. pl, Warszawa 2013, s. 58–60; Nowakowska A., *Strategia jako narzędzie stymulowania rozwoju gminy.* [w:] *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Jewtuchowicz A. (red.), Łódź 2000, s. 85.

Podsumowanie cech samorządowego zarządzania strategicznego:

- Efektywne i profesjonalne planowanie strategiczne jest procesem ciągłym, reagującym na zmiany zachodzące w otoczeniu.
- Uwzględniając udział społeczności lokalnej, pomaga samorządom sformułować wspólnie akceptowane cele i tak kierować rozwojem lokalnym, by je osiągnąć.
- Procedura planowania strategicznego ułatwia porządkowanie celów i zadań rozwoju lokalnego, określa jakie plany są do zrealizowania, jakie są niezbędne do tego zasoby, w jaki sposób osiągnąć założone cele.
- W przeciwieństwie do innych metod planistycznych, efektywne planowanie strategiczne powinno skupiać się na wykonalnych, a nie jedynie pożądanych przedsięwzięciach – musi ono zawierać realistyczną ocenę lokalnych zasobów, szans i zagrożeń, a także prognozę nakładów niezbędnych dla wykonania zaplanowanych zamierzeń.

Dodatkowo jako zalety planowania strategicznego wymienia się[114]: redukowanie niepewności funkcjonowania i rozwoju, wynikającej ze zmian w otoczeniu danej jednostki przestrzennej oraz przyzwyczajenie przedstawicieli administracji publicznej do działania w warunkach niepewnego otoczenia.

4.2. Metodyka tworzenia strategii lokalnych

Proces planowania strategicznego jest w pełni sformalizowany. Oznacza to między innymi, że podczas tworzenia strategii należy ściśle przestrzegać metod i zasad składających się na tę technikę planistyczną. Przygotowanie strategii jednostki samorządu terytorialnego powinno zawierać:

- diagnozę stanu istniejącego,
- analizę strategiczną,
- wyznaczenie wizji i misji,
- wytyczenie i hierarchizację celów działania,
- sformułowanie wariantów strategii,
- wybór strategii optymalnej,
- określenie horyzontu czasowego,
- wybór liczbowych wskaźników realizacji celów strategicznych,
- wskazanie źródeł finansowania strategii.

[114] Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy,* [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Majchrzak M., Zalewski A. (red.), „Monografie i Opracowania" nr 483, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 59.

W dużym uproszczeniu strategie lokalne można zdefiniować jako wieloletnie plany zawierające deklarację wizji rozwoju, opis kluczowych problemów i projektów działania.[115] Poszczególne etapy tworzenia i wdrażania strategii lokalnych prezentuje poniższa tabela 4.1.[116]

Tabela 4.1. Procedury tworzenia strategii lokalnych

Składowe procesu zarządzania	Etapy tworzenia strategii	Charakterystyka działań
Procedury diagnostyczne	Diagnoza jednostki terytorialnej	Kompleksowa charakterystyka jednostki terytorialnej, oraz wskazanie głównych trendów i kluczowych problemów rozwoju. Diagnoza powinna charakteryzować się ujęciem problemowym, dynamicznym i całościowym. Jej wyniki należy opublikować w formie raportu i upowszechnić wśród planistów i wykonawców strategii.
	Analiza strategiczna uwarunkowań realizacji strategii	Identyfikacja strategicznych zasobów jednostki, głównych barier rozwoju, oraz pozycji jednostki w otoczeniu (najpopularniejsza metoda: SWOT)
Procedury postulatywne	Określenie wizji i misji	Zdefiniowanie wyobrażenia o przyszłym, docelowym stanie jednostki. Zwięźle sformułowany zasadniczy cel strategii.
	Hierarchizacja i operacjonalizacja celów	Określenie jasnej ścieżki realnych, mierzalnych, konkretnych i skoordynowanych celów, umożliwiającej stopniową realizację strategii. Wytyczenie hierarchii celów i działań realizacyjnych na 3 poziomach: strategicznym, taktycznym i operacyjnym. Wskazane jest także systematyczne opracowanie projektów realizacyjnych dla poszczególnych celów.
	Określenie horyzontu czasowego realizacji strategii	Wyznaczenie ram czasowych realizacji poszczególnych celów i działań. Sprecyzowanie horyzontu czasowego całego planu strategicznego. W warunkach członkostwa Polski w UE strategie samorządowe winny być programowane na okres min. 7 lat, co wpływa na ich skoordynowanie z programami operacyjnymi, w ramach których finansowane są inwestycje samorządowe)
Procedury aplikacyjne	Określenie kosztów i źródeł finansowania	Kalkulacja kosztów realizacji zaprogramowanych działań, wyznaczonych do realizacji w pierwszym okresie (programowanie średniookresowe). Wskazanie potencjalnych źródeł finansowania. Opracowanie wieloletnich planów inwestycyjnych i prognoz finansowych jako narzędzi wspomagających realizację strategii.
	Określenie zasad i procedur monitoringu	Przypisanie wskaźników realizacji do poszczególnych celów strategicznych, taktycznych i działań operacyjnych. Wyznaczenie zespołu monitorującego strategię i określenie w formie regulaminu zasad jego prac. Określenie formy sprawozdawczości z postępów w realizacji strategii, a także terminu jej aktualizacji.

Źródło: Przywojska J., Planistyczne i programowe funkcje samorządu terytorialnego. Fasada czy realne oddziaływanie? „Polityka Społeczna" 2009, nr 11–12.

[115] Miszczuk A., *Samorząd terytorialny jako stymulator lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego,* [w:] Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (red.), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 175.

[116] W podobny sposób procedury planistyczne charakteryzują A. Karwacki i M. Grewiński, wyróżniając 7 etapów realizacji strategii: diagnozowanie, prognozowanie, programowanie, wdrażanie, projektowanie, realizacja projektów, ocena skuteczności.

Procedury tworzenia i wdrażania strategii lokalnych można zgrupować w trzech etapach: diagnostycznym, planistycznym (postulatywnym) i aplikacyjnym (wdrożeniowym). Punktem wyjścia do przygotowania strategii jest społeczno-ekonomiczny audyt jednostki samorządowej. Tak jak księgowy ocenia stan organizacji na podstawie ksiąg i dokumentów finansowych, tak urzędnicy samorządowi, władze lokalne i eksperci poddają ocenie kondycję, problemy i możliwości rozwojowe gminy na podstawie diagnozy. Zwieńczeniem procedur diagnostycznych jest analiza strategiczna. Prawidłowe zdiagnozowanie stanu danej organizacji dotyczy zarówno jej sytuacji wewnętrznej (bilans atutów i słabości), jak i sytuacji zewnętrznej (bilans szans i zagrożeń stwarzanych organizacji przez jej otoczenie).

W celu określenia wewnętrznej sytuacji organizacji oraz jej relacji z szerszym otoczeniem przeprowadza się analizę, której popularnymi narzędziami są: benchmarking i analiza SWOT. W teorii organizacji benchmarking to porównywanie się z najlepszymi i rozwijanie swych umiejętności w tym samym kierunku. Z kolei, analiza SWOT, pozwala określić słabe i mocne strony organizacji oraz szanse i zagrożenia płynące z jej otoczenia.[117] Kolejnym etapem procesu budowy strategii jest jasne zdefiniowanie i właściwe zhierarchizowanie wizji, misji i celów rozwoju. Wizja to wyobrażenie o przyszłym stanie organizacji, to obraz organizacji, jaki się chce osiągnąć w określonym czasie. Wizja rozwoju nakreśla pewien ogólny obraz „gminy naszych oczekiwań". Istotne znaczenie ma wspólna (zespołowa) praca nad wizją, pozwala bowiem scalić grupę uczestników procesu planowania, pobudza ich do kreatywnego myślenia, zwiększa zaangażowanie i ustala jednolity kierunek działania.

Misja to zwięzłe i realistyczne sformułowanie celów rozwoju lokalnego, uwzględniające identyfikację podstawowych problemów i wyniki analizy strategicznej. Misja jest swego rodzaju deklaracją co do kierunków rozwoju i oznacza próbę odpowiedzi na kluczowe pytania:

- do czego dąży społeczność lokalna?,
- co chce osiągnąć?,
- czyje potrzeby zaspokaja samorząd terytorialny (pomoc społeczna)?,
- jakie to potrzeby?,
- jak zorganizować odpowiadające na potrzeby usługi?

[117] Krawszczyn F., *Przesłanki wdrażania zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym*, [w:] Sobczak E. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu Nr 905, Wydawnictwo AE im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 256.

Cel to przyszły pożądany stan lub rezultat działania organizacji. Wyznaczone w strategiach cele powinny być: realne, konkretne, ukierunkowane, mierzalne, policzalne (musi istnieć możliwość oszacowania kosztów związanych z realizacją celów) i umieszczone w czasie[118].

Zdefiniowane według powyższych zasad cele powinny zostać zebrane w części postulatywnej strategii, w układzie hierarchicznym, w którym wyodrębnia się trzy poziomy:

- główne cele strategiczne – nadają strategii ogólny kierunek, wskazują pożądane ogólne kierunki oddziaływań,
- cele pośrednie (szczegółowe) – cele generalne rozbite na bardziej wymierne elementy,
- cele operacyjne (zadania) – tworzą zestaw konkretnych spraw do rozwiązania w określonym czasie, czyli okresie obowiązywania strategii.

Opracowanie strategii z reguły nie jest jednorazowym działaniem. Zawarte w niej ustalenia powinny być weryfikowane i uzupełniane co pewien okres, stosownie do zachodzących zmian w wewnętrznych i zewnętrznych warunkach funkcjonowania jednostki terytorialnej. Podstawą aktualizacji i modyfikacji planu strategicznego jest systematyczny monitoring, zakładający wykorzystanie liczbowych wskaźników realizacji założeń strategicznych. Odpowiedzialność za monitorowanie i uaktualnianie strategii oraz stosowny zestaw wskaźników powinny zostać zawarte w formie pisemnej w samym planie strategicznym.

Ostatni z wyróżnionych etapów planowania strategicznego stanowi oszacowanie środków niezbędnych do realizacji założeń strategicznych.[119] W tym celu należy opracować prognozę potencjału inwestycyjnego jednostki terytorialnej, uwzględniając jej dochody własne, dochody ze źródeł krajowych i zagranicznych.

Strategie lokalne pełnią szereg funkcji w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Do najistotniejszych zalicza się: koncentrację, aktywizację, spójność, orientację, elastyczność i pozycjonowanie.[120] Funkcja koncentracji

[118] Gierszewska G., *Zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo WSPiZ im L. Koźmińskiego, Warszawa 2000, s. 9.

[119] Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001, s. 280.

[120] Szerzej pisze na ten temat: Heffner K., *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Strzelecki Z. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 172.

oznacza zogniskowanie wszelkich działań podejmowanych przez władze lokalne na priorytetowych problemach rozwoju jednostki, a także efektywne alokowanie ograniczonych środków. Funkcja aktywizacyjna wyraża się w pobudzaniu i inicjowaniu myślenia zbiorowego, zespołowego sposobu poszukiwania rozwiązań lokalnych problemów społecznych i wspólnego wytyczania pożądanych kierunków rozwoju. Z funkcją aktywizacyjną skorelowana jest funkcja spójności, rozumiana jako sposobność i narzędzie eliminowania i łagodzenia konfliktów ujawniających się w skali lokalnej oraz sposób harmonizacji działań różnych kategorii aktorów sceny lokalnej. Funkcja orientacji polega na konsekwentnym ukierunkowaniu różnego typu działań podejmowanych w jednostce terytorialnej na osiąganie wyznaczonych w strategii priorytetów. Funkcja elastyczności wiąże się z kształtowaniem umiejętności wcześniejszego rozpoznania przyszłych uwarunkowań realizacji polityk lokalnych oraz podejmowania stosownych działań w zależności od stopnia urzeczywistniania się któregoś z antycypowanych scenariuszy przyszłości.

Biorąc pod uwagę ogromne znaczenie planu strategicznego dla rozwoju gminy, warto zastanowić się, kogo należy włączyć w sam proces planowania. Oczywiście funkcję inicjatora i koordynatora powinien przyjąć na siebie samorząd lokalny, jednak dziedzina planowania strategicznego jest na tyle skomplikowana, iż do prac nad strategią bardzo często zapraszani są niezależni eksperci. Do głównych zalet takiego rozwiązania należy między innymi możliwość poznania opinii osoby niezwiązanej z organizacją (a przez to bardziej obiektywnej). Jako podstawowe wady tego podejścia wymienia się natomiast:

- akademickie, oderwane od gminnej rzeczywistości traktowanie strategii,
- trudności z przekonaniem mieszkańców do celów strategii (brak utożsamiania się mieszkańców z celami strategii, brak powiązania strategii z oczekiwaniami lokalnej społeczności).

Uwzględniając powyższe zarzuty wobec eksperckiej metody sporządzania strategii, rola ekspertów powinna ograniczać się do inspirowania wspólnoty lokalnej, odkrywania nowych możliwości, przekazywania profesjonalnej wiedzy i doświadczenia oraz obiektywnego wskazywania potencjalnych korzyści i wad proponowanych założeń. W procesie planowania strategicznego istotne znaczenie przypisuje się także partycypacji społecznej, czyli aktywnemu zaangażowaniu lokalnej społeczności w przygotowanie strategii.

Za efektywnością tego podejścia stoją następujące przesłanki:

- konsultacje społeczne umożliwiają poznanie różnych stanowisk oraz zwiększają prawdopodobieństwo trafnych decyzji, dzięki dobrze przygotowanym konsultacjom społecznym można uniknąć polaryzacji stanowisk i wystąpienia konfliktu,
- budowanie porozumienia na drodze konsensu daje dobre podstawy do współpracy zainteresowanych stron,
- włączenie szerszej reprezentacji społecznej w podejmowanie przedsięwzięcia zwiększa szansę na akceptację społeczną,
- rozwój współpracy z partnerami lokalnymi zwielokrotnia wysiłek jednostek, zapewnia pomoc i akceptację oraz poszukiwanie i zdobywanie wsparcia zewnętrznego.[121]

Literatura fachowa podkreśla wyraźnie, że strategia zakłada aktywne uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów w jej formułowaniu i realizacji. Część autorów wskazuje nawet na tzw. partycypacyjną (uczestniczącą) metodę tworzenia planów strategicznych. Polega ona na trwałym powołaniu zbiorowego podmiotu, stanowiącego reprezentację społeczności lokalnej w pracach nad strategią, np. forum strategiczne, konwent strategiczny, zespół partycypacyjny, warsztat strategiczny.[122] Działania ekspertów, władz, pracowników administracji samorządowej i przedstawicieli społeczności lokalnej powinny się wzajemnie uzupełniać i wspomagać w procesie formułowania strategii lokalnych. Jednak o procedurze opracowania strategii decydują samorządy terytorialne, które obok metody uczestniczącej mogą wykorzystać szereg innych rozwiązań.

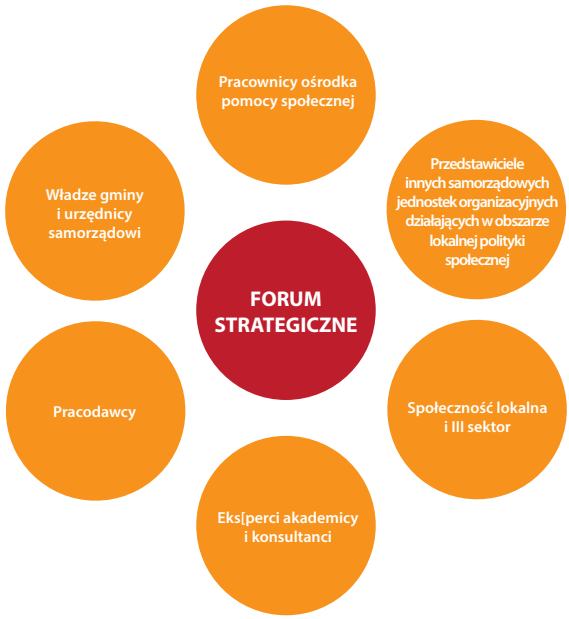
Dotychczasowe doświadczenia badawcze wskazują, że znaczna część lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest opracowywanych po prostu przez samych pracowników ośrodków pomocy społecznej. Jakość tak przygotowanych strategii dowodzi, że pracownicy ośrodków nigdy wcześniej nie mieli do czynienia z metodą planowania strategicznego oraz, że nie zostali odpowiednio (lub wcale) przeszkoleni w tej dziedzinie. W takiej sytuacji należy rozważyć możliwość skorzystania z pomocy wynajętych ekspertów z dziedziny zarządzania strategicznego.

---

[121] Szerzej piszą o tym:. Blair R., *Public participation and community development: the role of strategic planning,* "PAQ" 2004:102–106; Warowicki M., *Partycypacja społeczna – test na samorządność*,„Wspólnota" 1999, nr 49.

[122] Przykładowo: Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego,* Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001, s. 86, Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 135–140.

Rysunek 4.2. Przykładowa organizacja Forum Strategicznego (dla strategii rozwiązywania problemów społecznych)



Źródło: Opracowanie własne

Poważną wątpliwość budzi fakt izolowanego/menedżerskiego opracowywania strategii społecznych. W końcu są one zorientowane przede wszystkim na rozwiązywanie problemów i uciążliwych kwestii dotykających społeczność lokalną. Tym bardziej powinny uwzględniać i jasno artykułować opinie i potrzeby mieszkańców.

Warto się w tym miejscu zastanowić nad odmiennością ról podczas tworzenia strategii. Władza lokalna i jej administracja patrzą na wspólnotę mieszkańców z perspektywy podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadań publicznych, dysponującego środkami publicznymi i działającego w obszarze ustalonym prawem. Samorząd terytorialny jest, co prawda samodzielny, ale nie autonomiczny. Musi respektować przepisy prawa wyższego rzędu, czyli obowiązujące powszechnie na terenie kraju. Podporządkowanie przepisom administracyjnym oraz pełna informacja na temat środków finansowych pozostających w dyspozycji, to czynniki, które nakładają na władze i urzędników wyraźną rolę w procesie tworzenia strategii – obiektywizowanie, urealnianie jej zapisu. Z drugiej strony, mogą jednak prowadzić do zniekształcenia opinii samorządu na temat

oczekiwań mieszkańców. Z punktu widzenia władzy i administracji za priorytetowe mogą być uznane jedynie zadania obowiązkowe lub stosunkowo łatwe do finansowania. Z kolei sami mieszkańcy wniosą do strategii obiektywną wiedzę na temat własnych problemów, oczekiwań i potrzeb. Im bardziej zróżnicowaną część populacji włączymy w pracę nad strategią, tym głębiej sięgnie diagnoza lokalnych uwarunkowań.

Metoda partycypacyjna nie jest jednak pozbawiona ryzyka. Wymaga umiejętnego skoordynowania postaw mieszkańców oraz nauczenia ich współpracy w imię interesu społecznego, nierzadko stojącego w sprzeczności z ich indywidualnymi oczekiwaniami. Stawia też wyzwanie przekonania wspólnoty o ograniczonych możliwościach finansowych i kompetencyjnych władz. Świadomi tych trudności włodarze, decydują się również na trzecie możliwe rozwiązanie i zlecają opracowanie planu strategicznego ekspertom. Jest to korzystna opcja, pod warunkiem, że mają oni pełnić rolę doradczą – wykorzystywać znajomość metody strategicznego planowania i sprawować funkcję moderatora warsztatów strategicznych, korzystając ze swej neutralnej pozycji osób obiektywnych – nie wywodzących się ze środowiska lokalnego, nie reprezentujących pozostałych dwóch stron.

4.3. Diagnostyka problemów i uwarunkowań lokalnych

Przed rozpoczęciem tworzenia strategii należy możliwie dokładnie poznać sytuację wewnętrzną jednostki terytorialnej i jej otoczenie. Punktem wyjścia do formułowania strategii jest diagnoza prospektywna, pozwalająca na ocenę stanu istniejącego oraz wskazanie głównych trendów i kluczowych problemów rozwoju.[123] Prawidłowo opracowana diagnoza winna charakteryzować się ujęciem problemowym, dynamicznym i całościowym, a zgromadzone w niej informacje powinny zostać poddane ocenie, w oparciu o kryteria porównawcze, funkcjonalne i społeczne.[124] Niestety diagnostyczna część strategii bardzo rzadko obejmuje porównania faktycznego stopnia zaspokojenia potrzeb członków wspólnoty z ich oczekiwaniami. Głównym tego powodem jest fakt, iż diagnozy są z reguły przygotowywane w oparciu o dane zastane, a ich autorzy rzadko stosują badania ankietowe wśród mieszkańców lub ich reprezentantów.

[123] Wysocka E., *Strategia rozwoju gminy*, „Samorząd Terytorialny" 1993, 7–8.

[124] M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Majchrzak M., Zalewski A. (red.), „Monografie i Opracowania" 2000, nr 483, s. 68.

Kryteria porównawcze – wynikają z odniesień stanu istniejącego w danej gminie w stosunku do innych gmin (np. o podobnej liczbie ludności), średniej powiatowej, wojewódzkiej i krajowej. Porównanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, warunków życia ludności występujących w naszej gminie z danym układem odniesienia, umożliwi odpowiedź na pytanie: czy nasza sytuacja jest gorsza, czy też lepsza od innych?

Kryteria funkcjonalne – uwzględniają, jakość obsługi mieszkańców gminy przez instytucje i urządzenia infrastruktury społecznej oraz stopień ich elastyczności i podatności na przekształcenia.

Kryteria społeczne – obejmują porównania faktycznego stopnia zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy z ich oczekiwaniami i aspiracjami, zgłaszanymi przez nich samych lub przez ich reprezentantów (np. NGO, jednostki pomocnicze). Bardzo przydatną i pożądaną metodą zbierania opinii są badania ankietowe. Celem ich jest – ogólnie biorąc – uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania: jak oceniasz obecną sytuację w gminie? Jakie są mocne i słabe strony gminy? Jakie problemy powinny być rozwiązane w pierwszej kolejności? Jak widzisz swoją gminę w perspektywie kilkunastu lat?

Wyniki diagnozy należy opublikować w formie raportu, z którym powinni zaznajomić się wszyscy zaangażowani w proces tworzenia i wdrażania strategii. Raport składa się z wyraźnie wyodrębnionych części, np.:

- infrastruktury społecznej i technicznej,
- lokalnej ekonomii,
- położenia geograficznego i komunikacyjnego,
- infrastruktury instytucjonalnej,
- lokalnego rynku pracy,
- demografii,
- potencjału obywatelskiego,
- lokalnych problemów społecznych,
- warunków bytowych,
- możliwości finansowych władz lokalnych i jednostek organizacyjnych,
- działań JOPS.

Przykładowe zestawienie składowych diagnozy lokalnej prezentuje tabela 4.2.

Tabela 4.2. Składowe diagnozy lokalnej

Obszar diagnostyczny	Składowe
Środowisko przyrodnicze	zasoby, stopień ich degradacji (identyfikacja głównych źródeł zagrożeń) oraz ochrony (parki krajobrazowe, rezerwaty, obiekty chronione itd.)
Lokalna ekonomia	liczba i struktura branżowo – wielkościowa podmiotów gospodarczych, tempo wzrostu lokalnej produkcji, nowoczesność produkcji, perspektywy rozwoju itp.
Infrastruktura	wszelkie informacje o mediach (woda, gaz, elektryczność, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków), ceny i dostępność usług transportowych i telekomunikacyjnych
Położenie geograficzne i komunikacyjne	lokalizacja względem przejść granicznych, dużych ośrodków miejskich czy ważnych szlaków transportowych, znaczenie gminy w systemie osadniczym (jednostki osadnicze o charakterze konkurencyjnym i komplementarnym), relacje z sąsiednimi gminami (związki funkcjonalne)
Infrastruktura ekonomiczna	istniejące banki, instytucje ubezpieczeniowe, agencje rozwoju lokalnego, giełdy, instytucje szkoleniowe
Nieruchomości	dostępność, ceny terenów oraz lokali, ceny usług budowlanych i modernizacyjnych
Demografia	identyfikacja obszarów wyludniających się, charakterystyka struktur demograficznych i zasobów pracy (płeć, wiek wykształcenie), struktur etnicznych (mniejszości narodowe i religijne), identyfikacja zagrożeń wynikających z lokalnej struktury demograficznej
Potencjał społeczny	identyfikacja potrzeb lokalnej społeczności oraz przejawów jej aktywności (liczba organizacji pozarządowych, komitety społeczne, frekwencja wyborcza),charakterystyka obszarów natężenia patologii społecznych i przestępczości (alkoholizm, narkomania, rozboje, kradzieże),
Problemy społeczne	rodzaj, nasilenie, źródła, obszary występowania, dynamika zmian, ubóstwo, niepełnosprawność, sytuacja osób starszych, alkoholizm, bezdomność, opieka zastępcza
Klienci pomocy społecznej	sytuacja życiowa, możliwości i ograniczenia klientów
Zasoby instytucjonalne pomocy społecznej	Potencjał jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, potencjał partnerów współpracujących, identyfikacja potencjalnych kooperantów
Warunki bytowe	dostępność i ceny mieszkań, dostępność lokali socjalnych, dochody ludności, charakterystyka infrastruktury społecznej (szkoły, instytucje ochrony zdrowia, możliwości spędzania wolnego czasu)
Możliwości finansowe władz lokalnych	struktura i dynamika budżetu, finansowanie pozabudżetowe, majątek gminy

Źródło: Opracowanie własne

Opracowując raport diagnostyczny, należy pamiętać o kilku podstawowych zasadach:

- Należy zgromadzić możliwie największą ilość danych.
- Należy podzielić dane miedzy członków zespołu poszczególne części raportu. Każdy opisuje swoją część materiału, wskazuje najważniejsze informacje, wskazuje braki w informacjach i argumentację ich uzupełnienia, podkreśla, zaznacza ciekawe elementy zebranych materiałów.

- Autorzy zamieniają się materiałami i ponownie analizują ich treść odrzucając to, co nie jest uwarunkowaniem strategicznym – czyli tym, co w sposób istotny wpływa (lub będzie wpływało) na rozwój społeczności lokalnej. Taka zamiana jest korzystna, bo do efektów własnej pracy jesteśmy bardziej przywiązani niż inni, tracimy zdolność obiektywnej oceny i możemy próbować zostawić wiele niepotrzebnych danych nie dlatego, że są istotne, ale dlatego, że napracowaliśmy się przy ich zdobyciu.

W celu określenia wewnętrznej sytuacji organizacji oraz jej relacji z szerszym otoczeniem przeprowadzona zostaje analiza strategiczna, której podstawowymi narzędziami są: benchmarking i analiza SWOT. W teorii organizacji benchmarking to porównywanie się z najlepszymi i rozwijanie swych umiejętności w tym samym kierunku[125]. Jest to metoda poszukiwania wzorcowych sposobów postępowania, umożliwiających osiąganie lepszych wyników poprzez uczenie się od innych. Polega na wybraniu wzorcowego konkurenta, czyli organizacji, z którą porównuje się własną organizację. W przypadku gminy metoda ta oznacza zatem porównywanie swych walorów i słabości z gminami – konkurentami. Z kolei, analiza SWOT, pozwala określić słabe i mocne strony organizacji oraz szanse i zagrożenia płynące z jej otoczenia.[126] W polskich realiach benchmarking samorządowy jest bardzo rzadko stosowany, większość strategii wykorzystuje metodę analizy SWOT.

Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats Analysis to metoda badania słabych i mocnych stron organizacji (oszacowania jej zasobów) na tle możliwych szans i zagrożeń (oceny środowiska). Stanowi oszacowanie, w jakim stopniu zasoby organizacji odpowiadają potrzebom i wymogom środowiska, w którym organizacja funkcjonuje i konkuruje. Analiza SWOT wykorzystuje prosty schemat klasyfikacji, dzieląc wszystkie czynniki mające wpływ na bieżącą i przyszłą pozycję organizacji wg:

- Miejsca powstawania – na zewnętrzne i wewnętrzne,
- Sposobu oddziaływania – na pozytywne i negatywne.

[125] Szerzej: Bendell T., Boulter L., *Benchmarking. Jak uzyskać przewagę nad konkurencją,* Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 19; Improvement and Development Agency (UK), *Join the Club? Benchmarking for best value,* October 2000, s. 9.

[126] Szerzej: Krawszczyn F., *Przesłanki wdrażania zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym,* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Sobczak E. (red.), Prace Naukowe AE we Wrocławiu Nr 905, Wydawnictwo AE im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 256.

Ze skrzyżowania tych dwóch kryteriów powstają 4 grupy czynników:

- Silne strony organizacji (wewnętrzne pozytywne), którymi są, którymi są przede wszystkim jej unikatowe zasoby i walory odróżniające ją od pozostałych organizacji.
- Słabe strony firmy (wewnętrzne negatywne) – czyli te aspekty funkcjonowania organizacji, które ograniczają jej sprawność i mogą hamować jej rozwój.
- Szanse (zewnętrzne pozytywne) – czyli wszystkie wydarzenia i procesy w otoczeniu, które tworzą sprzyjającą dla organizacji sytuację.
- Zagrożenia (zewnętrzne negatywne) – zbiór wydarzeń i procesów, które tworzą niekorzystną dla organizacji sytuację w otoczeniu (bariery, utrudnienia).

Tabela 4.3. Grupy czynników w analizie SWOT

	wewnętrzne	zewnętrzne
negatywne	słabości	zagrożenia
pozytywne	atuty	szanse

Źródło: Opracowanie własne

Analiza SWOT polega na zidentyfikowaniu wymienionych czterech grup czynników, opisaniu ich wpływu na organizację, a także na określeniu możliwości organizacji w zakresie osłabiania lub wzmacniania siły ich oddziaływania.

Z kolei Analiza A-B-C autorstwa Wardy i Kłosowskiego[127] ma stanowić alternatywę dla analizy SWOT. Jej autorzy uważają, że podział uwarunkowań na wewnętrzne i zewnętrzne jest trudny z uwagi na nieprecyzyjne i kontrowersyjne czynniki świadczące o zewnętrzności uwarunkowania. W swojej metodzie, również służącej porządkowaniu danych używają jedynie 3 pól analizy: Atuty, Bariery, Ciekawe.

Technika ta polega na pogrupowaniu tego, co wiemy o gminie w trzy grupy czynników (A, B, C) i odrzuceniu jako zbędnych tych danych, których nie możemy zaliczyć do żadnej grupy. Jeśli coś nie jest barierą, atutem, ani ciekawym zagadnieniem, to uznajemy to za nieistotne dla przyszłego rozwoju gminy i wyrzucamy z raportu. Ponieważ poszczególne uwarunkowania rozwoju nie muszą mieć identycznego wpływu na rozwój lokalny, czyli jedne są ważniejsze, a drugie mniej ważne, należy im przypisać wagi liczbowe, wyrażające ich ważność.

[127] Szeroki opis Analizy ABC można przeczytać w książce Jacka Wardy i Wojciecha Kłosowskiego, *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.

Zaleca się przypisywanie czynnikom rozwoju wag w przedziale 1–5, przy czym poszczególne wagi oznaczają:

1. czynnik mniej ważny – mający małe znaczenie dla rozwoju niektórych dziedzin lub obszarów gminy;
2. czynnik średnio ważny – mający średnie znaczenie dla rozwoju niektórych dziedzin lub obszarów gminy, albo mały wpływ na rozwój gminy jako całości;
3. czynnik ważny – mający duże znaczenie dla rozwoju niektórych dziedzin lub obszarów gminy, albo średnio ważny wpływ na rozwój gminy jako całości;
4. czynnik bardzo ważny – mający kluczowe znaczenie dla rozwoju niektórych dziedzin lub niektórych części obszaru gminy, albo ważny (ale nie decydujący) wpływ na rozwój gminy jako całości;
5. czynnik kluczowo ważny – mający decydujące znaczenie dla rozwoju gminy jako całości.

Oprócz zróżnicowania ważności istotna jest też zmienność czynników w czasie, którą również należy zapisać. Autorzy metody proponują podział uwarunkowań na 6 rodzajów ze względu na ich zmienność w czasie i przypisanie im symboli–wektorów zmian:

Czynnik o znaczeniu gwałtownie rosnącym	
Czynnik o znaczeniu rosnącym	
Czynnik niezmienny, stabilny co do znaczenia	
Czynnik powoli tracący na znaczeniu	
Czynnik gwałtownie tracący na znaczeniu	
Czynnik o zmienności nieznanej	

Do zalet powyższej metody analitycznej należy niewątpliwie jej porządkujący charakter oraz możliwość uwzględnienia dynamiki zmian poszczególnych uwarunkowań.

4.4. Monitoring i sprawozdawczość

Na potrzeby opracowania i realizacji strategii można powoływać interdyscyplinarny zespół/konwent/forum ds. monitorowania strategii. Skład zespołu powinien być zróżnicowany, co umożliwi zgromadzenie różnych opinii, punktów widzenia i sformułowanie kompleksowych rekomendacji. Zasiadać w nim mogą: przedstawiciele ośrodka pomocy społecznej, władz gminy i urzędników gminnych, reprezentanci mieszkańców oraz organizacji pozarządowych realizujących zadania gminy, kościoła, przedstawiciele policji, urzędów pracy, szkół, Młodzieżowej Rady Miasta, Rady Senioralnej, instytucji kultury, przedstawiciele jednostek pomocniczych reprezentujący opinie mieszkańców poszczególnych osiedli, dzielnic czy sołectw, oraz eksperci zewnętrzni, np. naukowcy lub konsultanci zajmujący się problematyką funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Zespół powinien działać na podstawie regulaminu, podstawową formą działalności mogą być cykliczne posiedzenia. W wyniku prac zespołu powinno powstać narzędzie gromadzenia danych obrazujących postęp realizacji strategii. Tabela 4.4. prezentuje przykładowy zestaw wskaźników przyjętych do oceny realizacji jednego z celów Strategii Rozwoju Miasta.

Narzędzie powinno być systematycznie uzupełniane za cały okres obowiązywania strategii. Efekt działania zespołu ma stanowić raport z realizacji strategii, stanowiący podstawę prac nad aktualizacją dokumentu. Z perspektywy osoby aktywnie zaangażowanej w prace zespołu do największych barier utrudniających właściwą ewaluację strategii zaliczam: niespójność danych pozyskiwanych z poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych, a nawet braki danych, brak znajomości założeń strategii przez urzędników i wykonawców, jak również brak ciągłości i zrozumienia działań strategicznych, powodowany konsekwencjami kadencyjności władz lokalnych.

Tabela 4.4. Narzędzie monitoringu Strategii Rozwoju Miasta X

Cel	Opis	Wskaźniki monitoringu						Opis uszczegóławiający
		Nazwa wskaźnika	Lata					
			2008	2009	2010	2011	2012	
Cel 1. Zdrowie, światłe, kulturalne i zinformatyzowane społeczeństwo								
Priorytet 1.1 Tworzenie nowoczesnego programu sportowo-rekreacyjnego i kulturalnego dla miasta								
Zadania	Rozszerzenie i zróżnicowanie oferty rekreacyjno-sportowej i kulturalnej dostosowanej do potrzeb odbiorców	Ilość wydarzeń kulturalnych						
		Ilość wydarzeń sportowych						
		Ilość uczestników						
		Ilość widzów						
	Rozszerzenie bazy działalności placówek kultury i rekreacji oraz unowocześnienie sprzętu	Powierzchnia w m^2 nowych lub zmodernizowanych placówek kultury i rekreacji						
		Ilość zmodernizowanych lub nowych urządzeń						
		Ilość mieszkańców miasta korzystających z obiektów kultury, rekreacji i sportu w ciągu roku						
	Zacieśnienie współpracy pomiędzy placówkami	Ilość zrealizowanych projektów we współpracy pomiędzy placówkami						
		Ilość podpisanych umów, porozumień pomiędzy placówkami						

Źródło: Materiały niepublikowane Zespołu Monitorującego Strategię Rozwoju Miasta X

Z kolei prezentowane rozwiązanie w zakresie monitorowania strategii rozwojowych należy ocenić korzystnie w aspektach: wymiany poglądów i opinii różnych grup interesariuszy, wykorzystania wiedzy eksperckiej, umożliwiającej zarówno lepszą systematyzację i analizę danych, jak i zastąpienie i modyfikację wskaźników w zależności od jakości danych odnoszących się do poszczególnych zadań i priorytetów strategii. Praca zespołu służy również promocji działań prorozwojowych wśród przedstawicieli mieszkańców miasta.

4.5. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Znaczenie zarządzania strategicznego w praktyce pomocy społecznej
- Możliwość stosowania metody uczestniczącej w samorządowym zarządzaniu strategicznym.
- Identyfikacja kluczowych partnerów dla pomocy społecznej w procesie planowania i zarządzania strategicznego

Pytania kontrolne

1. Co to jest planowanie strategiczne w samorządzie terytorialnym?
2. Jakie są składowe etapy tworzenia strategii lokalnych?
3. Jakie metody analityczne są stosowane w strategiach lokalnych?
4. Jakie komponenty powinna zawierać w sobie diagnoza jako składowa strategii rozwiązywania problemów społecznych?

Polecana literatura

1. *Gospodarka regionalna i lokalna*, Strzelecki Z. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
2. *Strategie w polityce społecznej*, Grewiński M., Karwacki A. (red.), Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
3. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
4. Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.
5. Lisiński M., *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004.

5. GOVERNANCE W LOKALNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ I PRACY SOCJALNEJ

5.1. Charakterystyka współzarządzania

Organizacja i funkcjonowanie współczesnej administracji publicznej w Polsce ewoluuje wraz ze zmianami głównych tendencji w zakresie mechanizmów i instrumentów zarządzania publicznego. Koncepcja państwa prawa i hierarchii charakteryzująca weberowski model idealnej biurokracji została uzupełniona paradygmatem konkurencji (wynikającym z koncepcji NPM z lat 80. XX w.) a także paradygmatem współpracy, który ukształtował się w latach 90. na gruncie krytyki nowego zarządzania publicznego w związku z rozwojem koncepcji *governance*.[128] W ramach nurtu *governance* funkcjonuje promowana przez Bank Światowy idea współzarządzania (zarządzania partycypacyjnego, sieciowego, wielopodmiotowego), zakładająca uczestnictwo różnych interesariuszy (z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, tworzących często sieci zależności) w procesach podejmowania decyzji publicznych i ich realizacji.[129] Zgodnie z powyższą charakterystyką współzarządzanie postrzegane jest jako mechanizm koordynacji działań zbiorowych.[130]

Współzarządzanie interpretowane jest także jako oddziaływanie i uczestnictwo społeczeństwa w procesach sprawowania władzy (*democratic governance*), na co wskazuje definicja opublikowana w Programie Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Zgodnie z nią, demokratyczne współzarządzanie polega na sprawowaniu władzy w sferze gospodarczej, politycznej i społecznej na wszystkich poziomach administracyjnych, jak również obejmuje mechanizmy,

[128] H. Izdebski, *Introduction to Public Administration and Administrative Law*, Liber, Warszawa 2006, s. 54.

[129] M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

[130] B. Jessop, *Promowanie „dobrego rządzenia" i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 2, s. 5.

procesy i instytucje, za pomocą których obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych.[131]

W związku z możliwością odniesienia koncepcji współzarządzania do wszystkich poziomów administracyjnych (wielopoziomowe współzarządzanie) znalazła ona zastosowanie także na poziomie lokalnym, wyjaśniając nowe trendy w samorządzie terytorialnym. Współzarządzanie lokalne (*local governance*) zostało zdefiniowane przez P. Johna, jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych między różnymi uczestnikami życia publicznego.[132] Również T. Bovaird i E. Loeffler akcentują w sformułowanej przez siebie definicji rolę sieci współpracy i horyzontalnych powiązań, określając *local governance* jako sposób, w jaki współdziałają lokalni interesariusze dla realizacji efektów polityki publicznej.[133] Aktywność wielu podmiotów w zarządzaniu lokalnym postuluje także koncepcja „nowej kultury politycznej" T. Clarka. Podkreśla ona konieczność angażowania społeczności lokalnych w procesy zarządzania, rozwijanie i umacnianie sieci współpracy, propagowanie mechanizmów demokracji bezpośredniej.[134] W myśl tej koncepcji rolą władz publicznych jest w mniejszym stopniu kreowanie polityki, a w głównej mierze jej moderowanie.

Nowe tendencje w zarządzaniu niosą ze sobą zmianę modelu sprawowania władzy. Administracja i władza publiczna przestają być jedynymi aktywnymi uczestnikami procesów rządzenia, które zachodzą obecnie w ramach systemu luźnych (formalnych i nieformalnych) powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi. Zmienia się także rola organów władzy, które swoje działania skupiają na formułowaniu celów polityk publicznych, w mniejszym stopniu angażując się w działania operacyjne. Z kolei podległa im administracja publiczna powinna ograniczać się w swoim działaniu do tych sfer, których nie może zrealizować rynek i podmioty prywatne oraz organizacje społeczne.

---

131 United Nations Development Programme, Democratic Governance, http://www.undp.org/governance/about.htm, (dostęp: 10.04.2009).

132 John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, s. 45.

133 Bovaird T., Loeffler E., *Understanding Public Management and Governance*, [w:] Bovaird T., Löffler E. (red.), *Public Management and Governance*, Routledge, London – New York 2003, s. 315.

134 *The New Political Culture*, Clark T.N., Hoffmann-Martinot V. (red.), Westview, Boulder, Colorado 1998, s. 24.

W ramach partycypacyjnego modelu zarządzania wykorzystywane są zatem następujące zasady i metody:

- szeroki zakres decentralizacji,
- układy sieciowe i mechanizmy sterowania sieciami,
- trwały dialog obywatelski i społeczny, negocjacje,
- demokratyczny system rządzenia,
- przejrzystość funkcjonowania władz publicznych,
- samoorganizacja, mobilizacja społeczna,
- współpraca, partnerstwo oparte na zaufaniu.

Na konieczność partycypacji społecznej, rozwijania sieci współpracy zwróciła uwagę Komisja Europejska w sformułowanym postulacie dobrego rządzenia (*good governance*). Szeroki udział społeczności w działaniach administracji powinien mieć miejsce na wszystkich jej poziomach a także na wszystkich głównych etapach realizacji polityk publicznych. W *Białej Księdze* obok partycypacji za zasady dobrego zarządzania uznano także:

- otwartość,
- rozliczalność,
- skuteczność
- spójność.

Wymowa konwencji dobrego rządzenia w kontekście partycypacji jest jednoznaczna: skuteczne i efektywne zarządzanie publiczne możliwe jest tylko w sytuacji partnerstwa i współdziałania władzy z innymi uczestnikami procesów rządzenia.

Warto podkreślić, że samo pojęcie *governance* odnosi się nie tyle do struktur władzy, lecz do funkcji *governing* (w sensie wykonywania zadań władzy) z punktu widzenia sposobów działania, procesów i jakości „rządzenia" – a zatem do podejmowanych i realizowanych polityk oraz do ich społecznej efektywności. *Governance* można traktować jako proces poszukiwania instrumentów kształtowania i pogłębiania demokracji deliberacyjnej (negocjowanej, uczestniczącej i uczącej się), która może umożliwić obywatelom szeroki i głęboki udział w sprawowaniu władzy. Model ten bazuje na publicznej partycypacji współpracującej, w miejsce jednokierunkowej partycypacji tradycyjnej.[135] *Governance* należy interpretować jako zadanie zarządzania złożonymi społecznościami poprzez

[135] Izdebski H., *Nowe kierunki zarządzania publicznego a współczesne kierunki myśli polityczno-prawnej*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Liber, Warszawa 2010.

koordynowanie działań podmiotów należących do rożnych sektorów.[136] Organy administracji samorządowej pełnią z reguły rolę koordynatora sieci lokalnych (liderów), w które angażują się różni interesariusze.[137] Wykorzystywane przez nich instrumentarium zakłada pośredni sposób oddziaływania na lokalną sferę gospodarczą i społeczną, stwarzając system zachęt i bodźców kierujących działaniami innych aktorów lokalnych. Podobnie jest w przypadku słynnego, kluczowego założenia odnośnie do systemu świadczenia usług publicznych w ramach modelu menedżerskiego: „steering, not rowing".[138]

Relacje w układach sieciowych opierają się na przejrzystości, zaufaniu, zaangażowaniu i partnerstwie. Wzrasta znaczenie dialogu i komunikacji w strukturach publicznych, jak również w kontaktach z przedstawicielami społeczności lokalnej. Dużą wagę przykłada się do zagadnienia przejrzystości funkcjonowania sektora publicznego.

Do głównych cech partycypacyjnego modelu sprawowania władzy lokalnej można zaliczyć[139]:

- Odwołanie się do instytucji społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako sieć organizacji społecznych. Rolą władzy publicznej jest zarządzanie sieciami, tworzenie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach służących rozwiązywaniu problemów; zadaniem jest zarządzanie złożonymi społecznościami poprzez koordynowanie działań podmiotów należących do różnych sektorów.
- Tworzenie nowych ram rozwoju demokracji; odchodzenie od demokracji wyborczej i przechodzenie do społeczeństwa demokratycznego, w którym obywatele to nie tylko wyborcy, ale współdecydenci i współkreatorzy wspólnego dobra.
- Koncentrację na kwestiach zaangażowania obywateli jako interesariuszy, zamiast obywateli jako konsumentów oraz na zapewnieniu przejrzystości, równym traktowaniu.
- Stosowanie demokracji uczestniczącej, partnerskiej, interaktywnej, charakteryzującej się szerokim dialogiem społecznym.

---

136 Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 1, s. 14–18.

137 Wilde A., Narang S., Laberge M., Moretto L., A *Users'Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre, 2009, s. 5.

138 Osborne D., Gaebler T, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną,* Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

139 Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesów zmian w podejściu do administracji publicznej*, [w:] *Refleksje społeczno-gospodarcze*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości" 2008, nr 11, s. 11.

- Powierzanie możliwie dużej liczby zadań publicznych podmiotom należącym do sfery społeczeństwa obywatelskiego. Przy czym władza zachowuje odpowiedzialność za dostarczanie usług publicznych.
- Responsywność zarządzania (ang. *responsiveness* – wrażliwość, reagowanie, wyczulenie) w ogólnym ujęciu oznaczająca zdolność reagowania rządów na nastroje i oczekiwania społeczne. W teorii zarządzania publicznego pojęcie to należy interpretować w węższym ujęciu, jako zdolność władz publicznych i administracji do identyfikowania problemów i potrzeb społecznych oraz szybkiego reagowania na nie poprzez właściwe mechanizmy zarządzania. Warunkiem responsywności jest współpraca międzysektorowa.

5.2. Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym

Partycypację publiczną definiować można ogólnie jako udział obywateli w życiu publicznym. W ujęciu Banku Światowego jest to proces, w którym różni interesariusze mają wpływ na sprawy publiczne a także wspólnie sprawują kontrolę nad inicjatywami na rzecz rozwoju, decyzjami i zasobami, które ich dotyczą[140]. W kontekście zarządzania wspólnotami lokalnymi, pojęcie partycypacji oznacza zaangażowanie mieszkańców w podejmowanie decyzji i realizację programów publicznych, na terytorium które zamieszkują. Przy czym przyjmuje się, że partycypacja jest skuteczna wówczas, gdy ma charakter zinstytucjonalizowany.[141] Uspołecznienie procesu zarządzania publicznego wymaga zatem zastosowania różnego typu mechanizmów i instrumentów umożliwiających zarówno zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne dotyczące ich małej ojczyzny, jak i umożliwienie im efektywnego i swobodnego wyrażania swoich poglądów, opinii i oczekiwań odnośnie do kształtu lokalnej polityki publicznej.[142] Z drugiej strony, postępująca demokratyzacja i decentralizacja prowadzić mają do zwiększenia responsywności zarządzania publicznego na poziomie lokalnym.

Zaprezentowane w niniejszym podręczniku modele zarządzania publicznego różnią się znacząco, jednak niewątpliwie zarówno w ramach koncepcji NPM jak i PG, czynnik partycypacji w zarządzaniu publicznym ma ogromne znaczenie. W przypadku NPM opinie mieszkańców służyć mają ocenie i kontroli

[140] World Bank, *World Bank Participation Sourcebook,* Environment Department Papers Participation Series Washington D.C. World Bank, 1995, s. 2.

[141] Gaventa J. *Exploring citizenship, participation and accountability*, "IDS Bulletin" 2002, vol. 33, No 2, p. 2.

[142] Instrumentarium to tworzą między innymi: konsultacje społeczne, konwenty i fora rozwoju, rady organizacji pozarządowych, budżety obywatelskie.

jakości usług publicznych, a współpraca międzysektorowa ukierunkowana jest na zwiększenie efektywności tego procesu poprzez rozdzielanie funkcji operatora (bezpośredniego wykonawcy usługi) i regulatora (organizatora procesu świadczenia usług publicznych). W modelu PG zaangażowanie różnych kategorii interesariuszy ma zmierzać do kształtowania układów sieciowych, partnerskich, zdolnych do szybkich reakcji na zmiany zachodzące w turbulentnym otoczeniu. Współpraca partnerów opierać się ma na dyskusji i może być zarówno sformalizowana, jak i nieformalna. Szczególnego znaczenia nabierają w tym modelu społeczeństwo obywatelskie i kapitał społeczny.

W krajach dojrzałej demokracji publiczni włodarze, politycy i eksperci dużo uwagi poświęcają społecznym aspektom zarządzania, koncentrując swe wysiłki na budowie zaufania społecznego i inicjowaniu różnorodnych form kooperacji aktorów lokalnych. Takie działania służyć mają zacieśnianiu więzi między członkami lokalnej społeczności, wzmacniać i integrować wspólnotę, a w rezultacie stymulować jej rozwój społeczno-gospodarczy.[143] Na całym świecie coraz większego znaczenia ideologicznego nabierają zjawiska samoorganizacji społecznej i partnerstwa w zarządzaniu układami lokalnymi. W krajach członkowskich UE ogromny nacisk położono na stosowanie partycypacyjnych metod realizacji przedsięwzięć finansowanych ze środków strukturalnych. Takiej metodzie zarządzania publicznego nadano wręcz formalny i obligatoryjny charakter m.in. poprzez ustanowienie zasady partnerstwa jako jednej z podstawowych reguł określających kształt polityki strukturalnej.[144]

5.3. Formy włączania mieszkańców w lokalny proces decyzyjny

Realizacja partycypacyjnego modelu zarządzania wymaga wdrożenia przez jednostki samorządu terytorialnego procedur oraz narzędzi w ramach prowadzonej w nich polityki informacyjnej. Polityka ta może mieć charakter systemowy lub ograniczać się do realizacji pewnego minimum określonego przepisami ustaw. W zaawansowanej formie (uwzględniającej zróżnicowane techniki i narzędzia) można ją określić jako świadomą, planową i systematyczną działalność władz samorządowych, polegającą na komunikowaniu się z mieszkańcami. Wśród celów

[143] Amdam J., *Confidence building in local planning and development. some experience from Norway, "*European Planning Studies" 2000, vol. 8, No.5, s. 582.

[144] Każdy program jest opracowywany w ramach wspólnego procesu, w którym uczestniczą instytucje na poziomie europejskim, regionalnym i lokalnym, jak również partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

tej działalności wymienia się chociażby budowanie zintegrowanej społeczności lokalnej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego i zaangażowanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji, czy nawet budowanie pozytywnego wizerunku JST w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym gminy.

W ramach menedżerskiego modelu zarządzania publicznego realizacja przemyślanej i angażującej mieszkańców polityki informacyjnej ma znaczenie dla poprawy skuteczności funkcjonowania administracji lokalnej. Władze lokalne zainteresowane kształtowaniem swojego społecznego wizerunku kierują się interesem obywatela, wykazując otwartą postawę wobec społeczności lokalnej. Wykorzystują w tym celu podejście biznesowe, tj. zarządzanie ukierunkowane na mieszkańca. W ujęciu Zdzisława Knechta koncepcja ta opiera się na następujących założeniach: władze lokalne i ich administracja istnieją po to, by zaspokoić oczekiwania mieszkańców (służebna rola administracji), z kolei mieszkańcy oceniają władze głównie poprzez pryzmat jakości usług publicznych. Weryfikacji jakości mogą zatem dokonać przede wszystkim obywatele, co oznacza konieczność spojrzenia na sektor użyteczności publicznej z perspektywy klienta/mieszkańca.[145]

Jak zauważa Knecht, społeczeństwo posiada czynne i bierne prawo wyborcze, a korzystanie z niego świadczy o stopniu zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne. Tym samym społeczna rola mieszkańców ma dwa oblicza. Po pierwsze, są oni interesantami i w związku z tym oczekują zaspokojenia swoich potrzeb przez właściwe instytucje. Po drugie, są obywatelami, którzy powinni chcieć i móc wywierać wpływ na bieg interesujących ich spraw publicznych. Wobec deficytu zaangażowania obywateli w życie wspólnoty, niezbędne wydają się działania inicjowane przez włodarzy i liderów lokalnych promujące aktywność społeczną. Przy poparciu mentalnym (bez niechęci i apatii członków społeczności lokalnej) ich powinnością winna być koordynacja i wzmacnianie mechanizmów partycypacji lokalnej.

Próbę charakterystyki procedur uspołeczniania procesu zarządzania publicznego podjęto w Polsce już w 2004 roku, w ramach tzw. Programu Rozwoju Instytucjonalnego finansowanego ze środków Banku Światowego. Był on ukierunkowany na wdrażanie w polskim samorządzie koncepcji NPM, jednak

[145] Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 73–75.

wyraźnie odwoływał się do konieczności włączania mieszkańców w życie publiczne. W praktyce działania samorządu terytorialnego można wyróżnić swego rodzaju hierarchiczną drabinę partycypacji, zakładającą pięć stadiów włączania mieszkańców w życie publiczne.

Tabela 5.1. Zakres i formy partycypacji społecznej

Etap	Komponenty	Przykładowe narzędzia	Rodzaj komunikacji
1.	Informowanie i przekazywanie danych publicznych	• Dostęp do informacji publicznej na podstawie regulacji prawnych, np. art. 51, 54, 61 Konstytucji, ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, ustawy ustrojowe, ustawa dnia 27 sierpnia 2009r o finansach publicznych, ustawa z dnia 20 lipca 2000r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i innych aktów prawnych	• Asymetryczna, jednostronna, formalno-prawna
2.	Informowanie o sprawach społeczności lokalnej z wykorzystaniem innych niż ustawowe nośników i kanałów	• katalog usług urzędu, • tablice i gabloty informacyjne, • punkt informacyjny w urzędzie, • strona WWW, • biuletyn urzędu, • gazeta lokalna, • współpraca z mediami.	• Asymetryczna, jednostronna
3.	Pozyskiwanie opinii mieszkańców	• skrzynki na wnioski mieszkańców, • bezpośrednie kontakty władz z mieszkańcami, • badania satysfakcji klienta, • katalog często zadawanych pytań.	• Dwustronna asymetryczna
4.	Konsultacje społeczne	• Rozwiązanie systemowe obejmujące zasady opracowania, realizacji i oceny konsultacji społecznych	• Dwustronna asymetryczna, • sformalizowana
5.	Włączenie mieszkańców	• Trwałe sformalizowane lub nieformalne zespoły wielosektorowe wyposażone w kompetencje decyzyjną	• Symetryczna, dwustronna • oparta na dialogu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Prokop P., „Od kapralstwa do partnerstwa". Nowoczesne zarządzanie partycypacyjne w sektorze publicznym, [w:] Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej, Michałowski S., Kuć-Czajkowska K. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008; Brodziak-Cisak A., Komunikacja społeczna w administracji publicznej, [w:] Komunikacja społeczna w świecie realnym, Baryluk M., Wawrzak-Chodaczek M. (red.), Toruń 2008.

Zaproponowany w tabeli 5.1. model obrazuje drogę, jaką powinny przejść instytucje publiczne, zainteresowane dobrowolnym pokonaniem dystansu od jednostronnej i asymetrycznej komunikacji ze społeczeństwem po kompleksowe wykorzystanie partnerskiej współpracy w ramach realizacji modelu *Governance*. Z powyższego zestawienia wynika, że polityka informacyjna gminy może mieć bardzo zróżnicowany charakter. Organy administracji samorządowej zostały

prawnie zobligowane do zapewnienia mieszkańcom wglądu w sprawy publiczne, jednak rozwiązanie to w żaden sposób nie przekłada się na realizację partycypacyjnego modelu zarządzania gminą. O pełnym włączeniu mieszkańców w sprawy publiczne możemy mówić jedynie w odniesieniu do piątego stadium. Przy czym, istotnym bodźcem zmuszającym samorząd do współpracy również z trzecim sektorem są rozwiązania wprowadzone ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, które nakładają na samorząd terytorialny konieczność współdziałania z organizacjami pozarządowymi w sferze realizacji zadań publicznych. Ustawa precyzuje dokładnie formy i zasady tej współpracy.

Ciekawym przykładem trwałej i formalnej współpracy wielosektorowej są działania realizowane w Polsce ramach projektu systemowego „Decydujmy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych", finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach Priorytetu V: Dobre Rządzenie.

Projekt ma charakter partnerski i opiera się na współpracy siedmiu podmiotów, liderem jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego a partnerami Instytut Spraw Publicznych, Fundacja Partnerstwa dla Środowiska, Stowarzyszenie CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja „Fundusz Współpracy"[146]. Działania w ramach projektu ogniskują się na budowaniu systemu wsparcia partycypacji publicznej oraz wdrażaniu pilotażowych rozwiązań w zakresie angażowania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących spraw istotnych dla społeczności lokalnych.

Głównym celem projektu jest wzmocnienie mechanizmów partycypacji publicznej w planowaniu i implementacji polityk lokalnych poprzez:

- wypracowanie i przetestowanie modeli partycypacji publicznej z wykorzystaniem instrumentów animacji społecznej,
- stworzenie mechanizmu oceny i monitoringu partycypacji,
- opracowanie i przygotowanie do wdrożenia ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji.[147]

[146] http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx, (dostęp: 21.11.2013).

[147] http://www.decydujmyrazem.pl/ (dostęp: 20.11.2013).

Istotnym elementem projektu jest szeroka i kompleksowa diagnoza kondycji partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w Polsce. Wyniki przeprowadzonej diagnozy mają umożliwić wypracowanie pakietu instrumentów, umożliwiających podniesienie poziomu zaangażowania obywateli w życie publiczne w miejscu ich zamieszkania. Jednym z zamierzeń jest także przygotowanie zestawu narzędzi, z pomocą których społeczności lokalne będą w stanie monitorować oraz oceniać stan i zakres partycypacji społecznej. Działania projektowe przewidują również analizę i monitoring prawa na poziomie lokalnym, pod kątem oceny wpływu obowiązujących regulacji na rozwój partycypacji na poziomie lokalnym i wypracowania rekomendacji dla rządu i samorządów w tym zakresie.

Do udziału w projekcie zostało zakwalifikowanych 108 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 87 gmin wszystkich typów oraz 21 powiatów. Działania projektu skierowane są zarówno do przedstawicieli administracji samorządowej, członków społeczności lokalnej jak i do innych aktorów lokalnych. Administracja samorządowa każdej z uczestniczących w projekcie jednostki terytorialnej typuje urzędnika do roli animatora, który po odpowiednim przeszkoleniu odpowiada za zaangażowanie mieszkańców do współdecydowania o sprawach, które ich dotyczą. Szkolenie animatorów zakłada przyswojenie przez nich wiedzy i umiejętności w zakresie: konsultacji, dialogu społecznego, diagnozy środowiskowej, mobilizowania ludzi, budowania zespołu oraz pracy nad dokumentacją planów. Zasadniczym zadaniem animatorów lokalnych jest utworzenie i zorganizowanie prac interdyscyplinarnego zespołu partycypacyjnego.

W jednostkach terytorialnych zakwalifikowanych do projektu utworzono międzysektorowe zespoły robocze, w skład których wchodzą reprezentanci różnych środowisk lokalnych, zwłaszcza: instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i mieszkańców. W przypadku obszarów wiejskich w pracach zespołu uczestniczą także sołtysi. Celem wspólnego działania jest wypracowanie programów lub strategii, stanowiących podstawę realizacji lokalnej polityki publicznej w jednym z następujących obszarów: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju. Wśród programów opracowanych tą metodą znajdują się m.in.: strategie rozwoju lokalnego, strategie rozwiązywania problemów społecznych, programy aktywności lokalnej, programy w zakresie integracji społecznej.

Obserwacja współczesnego samorządu terytorialnego w Polsce i w świecie dostarcza również innych interesujących przykładów wdrażania mechanizmów partycypacyjnych na poziomie lokalnym, takich jak panele obywatelskie, debaty i dyskusje deliberatywne, inicjatywy uchwałodawcze, inicjatywy lokalne, czy budżety partycypacyjne. Według art. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, inicjatywa lokalna jest formą współpracy jednostek samorządu terytorialnego z ich mieszkańcami, w celu wspólnego realizowania zadania publicznego na rzecz społeczności. Inicjatywa lokalna jest metodą realizacji zadań publicznych wprowadzoną w 2010 roku. To forma uczestnictwa mieszkańców, lokalnych instytucji i organizacji w rozwiązywaniu miejscowych problemów o znaczeniu publicznym. Chodzi o tworzenie mieszkańcom możliwości złożenia do organów samorządu terytorialnego wniosku, w którym proponują przeprowadzenie konkretnego przedsięwzięcia, określając także swój udział (świadczenie pracy społecznej, dokonanie wpłat pieniężnych, udział rzeczowy). Działania mogą dotyczyć m. in.: edukacji, oświaty i wychowania, kultury, promocji wolontariatu, działalności charytatywnej itp. Mieszkańcy mogą podjąć inicjatywę lokalną bezpośrednio lub za pośrednictwem organizacji pożytku publicznego.[148]

Kolejne narzędzie włączania mieszkańców w procesy zarządzania i rządzenia publicznego to obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Jest to rozwiązanie zależne od indywidualnej decyzji danej jednostki samorządu terytorialnego, regulowane statutem tej jednostki. Taka formuła jest przejawem ustrojowej samodzielności i niezależności samorządu terytorialnego jako podmiotu zdecentralizowanego. Podmiotem posiadającym prawo inicjatywy uchwałodawczej może być m.in. grupa (najczęściej określona liczbowo) mieszkańców danej wspólnoty samorządowej. Prawo inicjatywy uchwałodawczej mają m.in. mieszkańcy Opola, Katowic, Białegostoku, Sosnowca i wielu innych miast.[149] Nadal jednak inicjatywa uchwałodawcza mieszkańców nie jest rozwiązaniem powszechnym. Czasami wprowadzenie do statutu odpowiedniego zapisu napotyka trudności natury proceduralnej, bowiem – jak wynika z ustawy o samorządzie gminnym – zmiana statutu gminy liczącej ponad 300 tys. mieszkańców wymaga uzgodnień z właściwymi organami administracji rządowej.

[148] Rysz-Kowalczyk B., *Polityka społeczna gmin i powiatów. Kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach*, IPS, Warszawa 2011, s. 32.

[149] Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013. http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=10&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=21759&tx_archives%5Bcontroller%5D=Category&cHash=84922c35e73d48d7fdc0c5cfd65e9311 (dostęp: 28.08.2013).

Istotnym uwarunkowaniem skuteczności tego narzędzia wydaje się również wymóg zebrania odpowiedniej liczby podpisów pod projektem obywatelskim, co oznacza, że inicjatywa może przysługiwać np. grupie co najmniej 100 mieszkańców gminy, przebywających z zamiarem stałego pobytu na terenie gminy oraz mających czynne prawo wyborcze. Dodatkowo, wdrażanie inicjatywy uchwałodawczej jako statutowego prawa mieszkańców danego terenu może ograniczać decyzja wojewody, stanowiącego organ nadzoru nad samorządem terytorialnym w aspekcie legalności jego poczynań. Zdarzają się bowiem decyzje wojewodów i sądów administracyjnych podważające możliwość zagwarantowania prawa do inicjatywy uchwałodawczej mieszkańców w statucie samorządu.[150]

Szczególną i szybko zyskującą popularność formułą włączania mieszkańców w życie publiczne jest budżet partycypacyjny (obywatelski). Jest to demokratyczny proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych. W założeniu ma on być politycznie neutralnym narzędziem, które w oparciu o szereg otwartych spotkań mieszkańców podnosi efektywność realizacji dotychczasowej, odgórnie ustalonej polityki miejskiej. W odróżnieniu od konsultacji społecznych, w wypadku budżetu partycypacyjnego decyzje podjęte przez mieszkańców mają charakter wiążący. Wyróżnia się co najmniej kilka metod tworzenia takiego budżetu, przy czym kryterium różnicującym jest zakres bezpośredniego wpływu mieszkańców. Najciekawszą formułą opracowania budżetu obywatelskiego jest model reformy polityki miejskiej (Porto Alegre, Brazylia). Ma on szczególnie inkluzywny charakter i polega na trwałej i systematycznej współpracy różnych aktorów lokalnych. Głównymi metodami działania są w tym przypadku fora i dyskusje z udziałem mieszkańców.

W Polsce budżet obywatelski nie ma tak otwartego charakteru. Z reguły wykorzystuje narzędzia konsultacji, czy głosowania obywateli nad priorytetami inwestycyjnymi, nie dając równocześnie możliwości rozwoju trwałej debaty publicznej. Jednak narzędzie to z pewnością zyskuje coraz większą popularność, jak również poparcie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, publikującego informacje merytoryczne i statystyczne na temat jego wykorzystania w polskich gminach. Według danych MAC rozwiązanie to wprowadzono w miastach

[150] Przykładowo w 2005 roku w województwie dolnośląskim wojewoda zakwestionował zmianę w statucie jednej z gmin, wprowadzającą prawo do przedkładania projektów uchwał grupie 100 mieszkańców tej gminy.

o bardzo zróżnicowanej liczbie mieszkańców, m.in. w Sopocie, Poznaniu, Płocku, Łodzi, Karpaczu i Dąbrowie Górniczej.

Warto podkreślić, że w ostatnim czasie odnotowano także wyraźny wzrost zainteresowania instytucją referendum lokalnego.[151] Z danych PKW wynika, że od początku obecnej kadencji samorządu w Polsce (lata 2010–2014) odbyło się 85 referendów w sprawie odwołania organów samorządu terytorialnego – w tym: w początkach kadencji w 2011 r. nie odbyło się żadne, w 2012 było ich 61, a w 2013 r. – 24. Z 85 akcji referendalnych najwięcej, bo 55, dotyczyło odwołania wójta (burmistrza lub prezydenta), 26 – odwołania wójta oraz rady, a cztery dotyczyły odwołania samej rady.

Tabela 5.2. Akcje referendalne w latach 2011–2013

Wyszczególnienie	Lata		
	2011	2012	2013
Referenda ws odwołania organów samorządu terytorialnego, w tym:	-	61	24
odwołania rady	-	2	2
odwołania wójta	-	42	13
odwołania wójta i rady	-	17	9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PKW

Tak znaczące zainteresowanie instytucją referendum nie musi być zjawiskiem świadczącym o wzrastającym zaangażowaniu obywatelskim członków społeczności lokalnych. Przywołane statystki po raz kolejny utwierdzają w przekonaniu, że wspólnoty samorządowe nacechowane są brakiem zaufania wobec własnych reprezentantów a ich mobilizacja na rzecz realizacji wspólnego interesu, ma z reguły charakter negatywny. Nie sposób nie zgodzić się w tym przypadku z opinią wybitnego znawcy tematyki samorządowej w Polsce, profesora Jerzego Regulskiego, który odwołanie władz w drodze referendum określa mianem porażki lokalnej społeczności. Sytuacja ta może oznaczać, że wyborcy się pomylili, powierzając władzę osobom, które w ich opinii nie spełniły oczekiwań. Jest to wotum braku zaufania do wybranych przez siebie władz. Poza konsekwencjami społecznymi wzmożonego wykorzystania referendum, Regulski wyraźnie podkreślił skutki ekonomiczne, tj. koszt ich organizacji, często ponoszony

[151] Więcej na ten temat przeczytać można w: http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/od-poczatku-kadencji-83-referenda,51420.html, (dostęp: 26.08.2013).

na darmo, gdy referendum okazuje się nieskuteczne.[152] Poza próbą odwołania pochodzących z wyboru władz gminy, instytucję referendum stosowano również w procesie rozstrzygania o innych sprawach o znaczeniu lokalnym, np.: inwestycji infrastrukturalnych czy prywatyzacji spółek miejskich.

5.4. Rola pracy socjalnej w uspołecznianiu zarządzania publicznego

Działania podejmowane na rzecz rozwoju społeczności lokalnej zawierają w sobie fazę planistyczną, realizacyjną i kontrolną. Na każdym z tych etapów właściwe wydaje się zaangażowanie różnych interesariuszy, aby dotrzeć do opinii, potrzeb i oczekiwań możliwie największej liczby odbiorców działań rozwojowych, tj. mieszkańców. Z rozważań prowadzonych w ramach niniejszego rozdziału wynika, że w proces zarządzania publicznego faktycznie jest obecnie zaangażowanych coraz więcej podmiotów, począwszy od władz publicznych i podległej im administracji, na aktorach sektora obywatelskiego i rynkowego kończąc. Do grona uczestników zaliczyć należy również służby społeczne, w szczególności zaś pracowników mających pod opieką osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.

Bardzo ważną rolę w uspołecznieniu zarządzania publicznego pełnią właśnie pracownicy socjalni. Ich wkład w ten proces może mieć dwojaki (pośredni i bezpośredni) charakter. Pośrednio uspołecznianie odbywa się poprzez uczestnictwo w pracach zespołów konsultacyjnych (doradczych, strategicznych). Pracownicy socjalni pełnią wówczas rolę pośrednika w przekazywaniu informacji na temat aktualnych potrzeb i problemów określonych członków wspólnoty lokalnej – klientów pomocy społecznej. Stanowi to jednocześnie istotny element diagnozowania uwarunkowań rozwoju lokalnego, bowiem zwraca uwagę decydentów na sytuację grup i jednostek marginalizowanych, z reguły w niewielkim stopniu zaangażowanych w życie publiczne. Rola pracowników socjalnych w procedurach diagnostycznych wydaje się kluczowa zwłaszcza przy sporządzaniu lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Posiadają oni wiedzę na temat realnej sytuacji środowiska lokalnego, czyli cenny zasób informacji stanowiący uzupełnienie oficjalnych danych statystycznych.

[152] http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/127453/Sztuka-wyboru--Prof--Jerzy-Regulski-o-referendach-w-sprawie-odwolania-wladz-, (dostęp: 26.08.2013).

W sposób bezpośredni uspołecznienie procesu zarządzania publicznego może przebiegać poprzez angażowanie klientów pomocy społecznej w działania na rzecz rozwoju wspólnoty. Jako działacze „pierwszej linii", pracownicy socjalni nawiązują bezpośredni kontakt z klientem i jego rodziną, zachowując przy tym szacunek dla ich praw i wartości. Ten aspekt pracy socjalnej oznacza przede wszystkim proces budowania relacji, jej podtrzymania i zakończenie. Nawiązana relacja opiera się na zaufaniu, zdecydowanie większym niż do lokalnych decydentów i urzędników zajmujących się wdrażaniem strategii i programów rozwojowych. Właściwym podejściem wydaje się wobec tego wykorzystanie pracy socjalnej jako kanału komunikacji i informowania o przedsięwzięciach lokalnych dotyczących życia publicznego. Niestety opisany powyżej mechanizm ma współcześnie niewielki wymiar praktyczny. Dążenie do zwiększenia efektywności działania pracowników socjalnych, wdrażanie rozwiązań zarządczych w ramach nurtu menedżerskiego, nadmierne obciążenie pracowników socjalnych pracą „urzędniczą" i towarzyszącą jej biurokracją, zdecydowanie osłabia tę potencjalną funkcję pracy socjalnej w ramach zarządzania publicznego. Świadczą o tym również wyniki badań, m.in. realizowanych przez zespół Instytutu Spraw Publicznych w ramach projektu systemowego: „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej".[153] Pracownicy socjalni zapytani o ich sposób rozumienia pracy socjalnej oraz o podstawowe role, w jakie ich zdaniem wcielają się w trakcie pracy wskazywali, że praca socjalna to wszelkie działania prowadzące do wypłaty świadczenia, tj. pierwszy kontakt z klientem, kolekcjonowanie zaświadczeń, szukanie w innych instytucjach dodatkowych informacji o sytuacji klienta, przeprowadzanie i opracowywanie wywiadów środowiskowych, pisanie decyzji, a także udzielanie informacji, porad, rozmowy i czasami czynności pielęgnacyjne. Główne role identyfikowane przez pracowników socjalnych to: informator, doradca, terapeuta (nielicencjonowany), mediator. Badani odrzucili role reformatora i polityka społecznego, tłumacząc swoją opinię: brakiem wpływu pracowników socjalnych na środowisko lokalne, brakiem instrumentów nacisku, niskim prestiżem zawodowym.

5.5. Partnerstwa lokalne

Partnerstwo w ujęciu Barbary Rysz-Kowalczyk[154] to dobrowolnie zawierane związki pomiędzy podmiotami publicznymi, pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi uczestnikami w celu łączenia sił, środków i doświadczenia partnerów dla efektywniejszego działania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym będących

[153] Racław M., *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy*, [w:] *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej, a środowiskiem lokalnym*, Dudkiewicz M. (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 45–46.

[154] Tamże, s. 32.

przedmiotem wspólnego zainteresowania. Partnerstwa mogą mieć charakter formalno-prawny (umowy, sformalizowane struktury i procedury działania) i działać według oryginalnego, samodzielnie wypracowanego sposobu. Mogą także funkcjonować nieformalnie, na zasadach dobrowolnej, incydentalnej lub trwałej współpracy podmiotów dążących do osiągnięcia podobnych celów. W drugim przypadku szczególnie istotne jest funkcjonowanie w środowisku lokalnym silnych liderów, którzy są w stanie zidentyfikować potencjalnych partnerów, nawiązać i co najważniejsze utrzymać współpracę. Bez formalnego przymusu i wynikającej z niego określonej formuły współpracy, jej trwałość może być bardzo ograniczona. Partnerstwa mogą powstawać z inicjatywy samorządu, organizacji społecznych, instytucji publicznych, lokalnych liderów lub przedsiębiorców (dwusektorowe lub trójsektorowe). Zaletami partnerstwa są m.in. uzyskiwanie efektu synergicznego, rozwijanie usług, którymi rynek nie jest zainteresowany, przełamywanie sztywnych regulacji, w jakich działa samorząd i samorządowe jednostki organizacyjne, umniejszanie słabych stron każdego sektora, wytwarzanie kapitału społecznego (więzi i zaufania).

Według Z. Wejcmana istnieje 5 warunków udanego partnerstwa[155]:

1. W procesie tworzenia i funkcjonowania partnerstw istnieje współpraca wszystkich sektorów: publicznego, prywatnego i obywatelskiego. Uzupełnianie się partnerów i dysponowanie przez nich zupełnie różnymi zasobami i kompetencjami generuje wartość dodaną – efekt synergiczny w postaci nowej jakości działania. Żaden z sektorów, działając w izolacji, nie wypracuje takiej jakości.
2. Samorząd lokalny jest liderem zmiany społecznej, a nie „władcą absolutnym". Stanowi formę ustrojową gminy, powiatu czy województwa, wykorzystywaną po to by zarządzać sprawami własnego terenu w imieniu i na rzecz interesu jego mieszkańców. Dodatkowo, poza wyposażeniem w szeroką kompetencję prawną, czyli uprawnienia do określania sposobu działania innych podmiotów środowisku lokalnym, administracja samorządowa w różnych obszarach może mieć mniejsze doświadczenie i kompetencje względem partnerów z pozostałych sektorów. Po trzecie, sami mieszkańcy mogą darzyć większym zaufaniem podmioty działające w sektorze obywatelskim niż publicznym.
3. Wykorzystanie zasobów własnych społeczności lokalnej w celu przyciągnięcia zasobów zewnętrznych. W ramach partnerstw współdziałają ludzie, instytucje i organizacje z różnych środowisk, łącząc swoje unikalne kompetencje i zasoby.

[155] Wejcman Z., *Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym*, „Trzeci Sektor" nr specjalny 2011/2012, s. 59–68.

4. Postrzeganie partnerstwa jako grupy realizującej w określonym procesie zdefiniowane zadania i zobowiązania. Przy czym istnieje wiele zagrożeń osłabiających działalność partnerstwa, np.: brak szkolenia z zakresu partnerstw, deficyt niezbędnego zaangażowania (zwłaszcza w kontekście czasu do dyspozycji), przytłoczenie uczestników własnymi zajęciami osobistymi i zawodowymi, poczucie zamknięcia, ograniczenia decyzyjności, zdominowania przez pozostałych uczestników partnerstwa lub odwrotnie, pragnienie zachowania autonomii i potrzeba kontrolowania oraz podporządkowania sobie innych, nieujawnienie rzeczywistych motywów pracy w partnerstwie. Poza powyższymi wymienić można także zagrożenia „instytucjonalne", rozważane na poziomie organizacji: odmienność kultur organizacyjnych, zrutynizowane sposoby postępowania w poszczególnych instytucjach, specyficzna nomenklatura – żargon zawodowy właściwy dla poszczególnych organizacji i wynikający ze specyfiki ich działania, utrudniający komunikację, brak tradycji współpracy, upolitycznienie samorządu terytorialnego, zwłaszcza prym koniunkturalizmu politycznego nad racjonalnością zarządzania.
5. Szerokie wykorzystanie programów edukacyjnych. Edukacja społeczności lokalnych ma się przyczynić do większej otwartości na zmianę i ułatwić powstanie społeczności otwartej, uczącej się. Jest to istotny element przełamywania opisanej w niniejszym podręczniku psychologicznej bariery rozwoju lokalnego, a w odniesieniu do organizacji, bariery instytucjonalnej.

Na poziomie operacyjnym budowa partnerstwa lokalnego częstokroć jest jednym z warunków koniecznych, które należy spełnić, realizując projekty finansowane ze środków unijnych. W Polsce doskonałą ilustracją tej sytuacji są chociażby programy aktywności lokalnej (PAL) czy programy rewitalizacji społecznej. Z formalnego punktu widzenia, program aktywności lokalnej jest zaplanowaną sekwencją działań i przedsięwzięć na rzecz rozwiązywania problemów lokalnych oraz integracji i aktywizacji społeczności lokalnej, realizowaną na zasadach partnerskich z instytucjami i organizacjami funkcjonującymi w środowisku lokalnym.[156] Partnerstwo jako formuła realizacji programu jest tutaj narzucana odgórnie, z poziomu ministerstwa.

[156] Szczegółowo wymagania wobec PAL określa dokument ministerialny: *Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.*

Podobnie rzecz się ma w przypadku realizacji programów rewitalizacji społecznej[157], będących programami samorządu terytorialnego finansowanymi ze środków krajowych i UE (EFS). Rewitalizacja zrodziła się jako koncepcja polityki miejskiej odnoszącej się do zaniedbanych terenów zurbanizowanych, na których występują równocześnie niepożądane zjawiska natury społecznej, takie jak: ubóstwo i wykluczenie społeczne, bezrobocie, problemy zdrowotne, przestępczość, trudne warunki mieszkaniowe, deficyt usług czy zanieczyszczone środowisko.

Przez rewitalizację społeczną rozumie się wieloletni proces podejmowania spójnych, zintegrowanych działań, związanych z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu oraz poprawą bezpieczeństwa, inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin. Z kolei program rewitalizacji społecznej to kompleksowy program działań obejmujących mieszkańców zdegradowanych gospodarczo obszarów, którego celem jest zminimalizowanie negatywnych skutków występujących problemów społecznych poprzez przywrócenie osłabionych lub nieistniejących więzi społecznych, odbudowę tożsamości lokalnej, poczucie odpowiedzialności i współdecydowania o użytkowaniu zajmowanej przestrzeni społecznej.[158]

Rewitalizacja jako kompleksowy, wielowymiarowy proces odnosi się zatem do następujących sfer życia:[159]

- społecznej – edukacji, likwidacji bezrobocia, wyrównywania szans (szczególnie ludzi młodych);
- kulturowej – ochrony i nowych sposobów wykorzystania obiektów dziedzictwa narodowego;
- ekonomicznej – możliwości rozwoju działalności biznesowej;
- technicznej – remontowania i przebudowy istniejących obiektów;
- urbanistycznej – rozwoju przestrzeni publicznych;
- przyrodniczej – rozwoju przestrzeni zielonych, kształtowania krajobrazu.

Warunkiem realizacji programu rewitalizacji społecznej (PRS) jest posiadanie przez gminę lokalnego programu rewitalizacji (LPR) lub dokumentu równoważnego, przy

[157] Więcej na temat programów rewitalizacji społecznej można przeczytać na stronie internetowej Centrum Rozwoju zasobów Ludzkich, www.crzl.gov.pl, a w szczególności w opracowaniach: *Modelowe rozwiązania w zakresie aktywnej integracji* oraz *Wytyczne w zakresie konstruowania lokalnych programów rewitalizacji społecznej. Materiały pomocnicze dla partnerstw lokalnych*.

[158] *Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej*, CRZL, Warszawa 2013, s. 10.

[159] Tamże, s. 11.

czym już sam LPR powinien zostać opracowany z udziałem partnerów społecznych, bądź środowisk lokalnych (metoda partycypacyjna) lub przynajmniej skonsultowany wśród tych środowisk przed oficjalnym zatwierdzeniem w drodze uchwały rady gminy.

Kolejnym uwarunkowaniem realizacji PRS (a tym samych możliwości pozyskania zewnętrznych środków finansowych na działania rozwojowe) jest partnerska formuła przedsięwzięcia. Partnerstwo ma charakter formalny, jest oparte na umowie partnerskiej, wyraźnie precyzującej role, zakres zadań i obowiązków kooperantów. Współpracują ze sobą przeważnie sektor publiczny i pozarządowy, przy czym rolę lidera pełni z reguły urząd lub ośrodek pomocy społecznej.

Partnerstwo międzysektorowe może mieć również mniej formalny charakter, wówczas należy je rozpatrywać przede wszystkim jako wsparcie procesu decyzyjnego, związane z wykorzystaniem oddolnych (pochodzących od obywateli) informacji. Ten rodzaj współdziałania ciekawie zilustrował w swym podręczniku prof. Jerzy Hausner, przywołując rządowy dokument *Compact on relations between government and the voluntary sector in England*, określający podstawowe zasady, jakimi ma się kierować administracja publiczna, budując partnerstwo publiczno-społeczne:[160]

- inicjatywa obywatelska stanowi istotny komponent demokratycznego społeczeństwa,
- niezależny i zróżnicowany sektor obywatelski jest fundamentem społecznego dobrostanu,
- w kształtowaniu polityk publicznych i dostarczaniu usług publicznych rząd i sektor obywatelski mają do wypełnienia inne, ale komplementarne funkcje,
- partnerstwo na rzecz realizacji wspólnych zamierzeń i celów generuje wartość dodaną,
- organizacje społeczne mogą samodzielnie prowadzić swoje przedsięwzięcia, w ramach prawa i dla osiągania przyjmowanych przez siebie celów,
- rząd i sektor obywatelski działają w inny sposób, mają różnych interesariuszy, ale i rząd, i obywatele potrzebują odpowiedzialności, integralności, celowości, otwartości, uczciwości i przywództwa,
- rząd odgrywa ważną rolę jako podmiot wspierający organizacje obywatelskie, m.in. dofinansowując ich działalność.

[160] Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008, s. 27.

Dzięki partnerstwu rozwijanemu z poszanowaniem powyższych zasad rządy zyskują szereg korzyści, m.in.: opinię publiczną, lepsze zrozumienie potrzeb obywateli, wiarygodne informacje. Niezależnie od tego, czy zagadnieniom współpracy będziemy przyglądać się przez pryzmat zasad i instrumentów NPM (kontraktowanie usług), czy też mechanizmów uspołeczniania procesów zarządzania w modelu *governance* (partnerstwo) porozumienie i współdziałanie międzyorganizacyjne i międzysektorowe może doprowadzić do podniesienia jakości usług publicznych, zmniejszenia ich kosztów oraz pozyskania pozabudżetowych środków na realizację celów organizacji.

5.6. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Pracownik socjalny: biurokrata czy animator lokalny
- Pobudzanie partycypacji i aktywności społecznej jako działanie pracownika socjalnego

Zagadnienia kontrolne

1. Opisz cechy charakterystyczne modelu *governance*.
2. Wymień i opisz narzędzia włączania mieszkańców w życie publiczne.
3. Wyjaśnij pojęcie partnerstwa lokalnego.
4. Objaśnij, na czym polega animacja lokalna.

Polecana literatura

1. *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), Liber, Warszawa 2010.
2. Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
3. Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

6. ZARZĄDZANIE ROZWOJEM LOKALNYM

6.1. Pojęcie rozwoju lokalnego

Zarządzanie publiczne w samorządzie terytorialnym ukierunkowane jest na optymalne wykorzystanie wewnętrznych zasobów i uwarunkowań tkwiących w danym układzie lokalnym, dlatego warto przytoczyć krótką charakterystykę pojęć *lokalność* i *układ lokalny*.

Ustalenia terminologiczne należy rozpocząć od uściślenia zwrotu „lokalny" – *właściwy danemu miejscu, ograniczony do danego miejsca*.[161] W literaturze przedmiotu przyjmuje się powszechnie używanie tego terminu w odniesieniu do gminnego i powiatowego poziomu samorządu. Według B. Kacprzyńskiego lokalność można rozpatrywać w trzech aspektach:

1. Jako cechę charakterystyczną pewnego układu w całym systemie wzajemnie powiązanych układów, stanowiących jego otoczenie oraz układ nadrzędny. Przy czym powiązania i zależności nierzadko determinują swobodę działania układu lokalnego.
2. Jako swego rodzaju wymiar pewnej części przestrzeni. Ten aspekt pojęcia odnosi się do granic układów lokalnych, a lokalność rozpatrywana w tym znaczeniu stanowi podstawę do wyodrębniania granic gmin.
3. Jako odrębność sposobu działania konkretnego układu lokalnego w szerszym zbiorze podobnych układów. Takie ujęcie eksponuje cechy szczególne zjawisk gospodarczych, społecznych czy kulturowych, które można zaobserwować i zmierzyć w określonym układzie lokalnym.[162]

Układ lokalny rozumiany jest jako wyodrębnione terytorium, pozostające we władaniu zamieszkującej je społeczności, tworzące względnie zamknięty system.

[161] *Słownik wyrazów obcych*, PWN, Warszawa 1980, s. 435.

[162] Kacprzyński B., *Gospodarka lokalna w Polsce*, [w:] *Rozwój gospodarki lokalnej w teorii i praktyce*, Gruchman B., Trajakowski J. (red.), „Rozwój Regionalny, Rozwój Lokalny, Samorząd Terytorialny" nr 1, s. 8–12, Poznań–Warszawa 1990.

Według B. Jałowieckiego układów lokalnych nie należy traktować jako izolowanych całości, lecz należy je rozpatrywać w szerszym ujęciu, jako części większego systemu, regionu, państwa, z którymi są one silnie powiązane wielostronnymi relacjami zarówno o charakterze poziomym jak i pionowym, hierarchicznym.[163] Powiązanie układu lokalnego z szerszym otoczeniem zachodzi na wielu płaszczyznach.

Na płaszczyźnie politycznej należy umiejscowić układ lokalny w strukturze władzy państwowej i hierarchii administracyjnej. Na płaszczyźnie ekonomicznej istotny jest poziom jego aktywności ekonomicznej w porównaniu z działalnością innych jednostek w tej dziedzinie. Na gruncie społecznym można zaobserwować specyficzny sposób zorganizowania społeczności lokalnej, właściwy dla określonego układu lokalnego, w tym wytwarzanie się struktury klasowo-warstwowej społeczeństwa i sposób werbalizacji interesów grupowych. Na płaszczyźnie kulturowej natomiast następuje różnicowanie stylów życia oraz kształtowanie poczucia identyfikacji i tożsamości z danym miejscem.[164]

Zdaniem wielu badaczy i praktyków, głównym animatorem i katalizatorem rozwoju są ludzie zamieszkujący poszczególne terytoria, tj. społeczności lokalne. Społeczność lokalna (*local society*) stanowi szczególną strukturę społeczno-przestrzenną, którą charakteryzują następujące właściwości:

- geograficzne terytorium wyodrębniające jedno konkretne skupisko ludzi, ludność zamieszkała na tym terytorium,
- zbiór zależności i instytucji integrujących, czyli sprawiających, że ludność zamieszkała na określonym terytorium jest zdolna do podejmowania wspólnych działań na rzecz rozwiązywania nurtujących ją problemów,
- pewien poziom psychicznego zespolenia całości lub części mieszkańców, z daną strukturą społeczno-przestrzenną jako znaczącą wartością kulturową.[165]

Społeczność lokalną stanowi ludność zamieszkująca określone terytorium, zintegrowana wewnętrznie zespołem zależności i powiązań natury społecznej, ekonomicznej, psychicznej i kulturowej. Społeczność lokalna realizuje wspólne

[163] Jałowiecki B., *Lokalizm a rozwój* (*szkic z socjologii układów lokalnych*), [w:] *Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego, Studia z Gospodarki Przestrzennej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1988, s. 49.

[164] Jałowiecki B., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2002, s. 20.

[165] Starosta P., *Poza metropolią. Wiejskie i małomiasteczkowe zbiorowości lokalne a wzory porządku makrospołecznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1995, s. 30.

interesy w oparciu o wybraną reprezentację – lokalne organy władzy wykonawczej i stanowiącej.

Ciekawym przykładem zorganizowanego układu lokalnego jest gmina, o której specyfice świadczą jej cechy charakterystyczne. Po pierwsze, wymienić tu należy więź terytorialną łączącą mieszkańców gminy, wzmocnioną formalnym, administracyjnym wyodrębnieniem z szerszego otoczenia. Kolejną cechę szczególną stanowi obecność instytucji regulujących zachowania jednostkowe, obejmujących swym działaniem obszar konkretnej gminy. Trzecia istotna właściwość podkreślająca specyfikę gminy jako zorganizowanego układu lokalnego, to funkcjonowanie władz gminnych, wyłonionych w bezpośrednich wyborach, wyodrębnionych w strukturze administracyjnej państwa, posiadających określony zbiór kompetencji i reprezentujących interesy społeczności lokalnej.

Kolejnym krokiem niezbędnym przy porządkowaniu terminologii związanej z rozwojem lokalnym jest zdefiniowanie pojęcia *rozwoju* i bliskich mu znaczeniowo terminów: *wzrost* i *postęp*. Ujmując rzecz najogólniej – rozwój to proces zmian jakościowych, powodujących przejście do doskonalszego stanu. Już czysto intuicyjnie można wyczuć, że słowo *wzrost* odnosić należy do zmian dających się opisać ilościowo, przy użyciu różnego rodzaju wskaźników. *Postęp* oznacza pozytywną zmianę w stosunku do pewnego stanu rzeczy, który uznajemy za wyjściowy.

W najbardziej ogólny, encyklopedyczny sposób rozwój można opisać jako trwały proces ukierunkowanych przeobrażeń, zmian, przechodzenia do stanów lub form bardziej złożonych, czy doskonalszych. Istnieje wiele złożonych definicji rozwoju lokalnego, przy czym przegląd piśmiennictwa pozwala wyodrębnić cztery podstawowe, podkreślane przez autorów cechy rozwoju:

- procesowy charakter,
- świadome działanie władz lokalnych i lokalnej społeczności,
- zmiany strukturalne w gospodarce lokalnej,
- wzrost zadowolenia i jakości życia wspólnoty.

Dla wielu autorów zasadniczą treścią rozwoju lokalnego jest gospodarka, działania aktywizujące, czy integrujące w obszarze społecznym odgrywają rolę poboczną, towarzysząc niejako przekształceniom w sferze ekonomicznej. Koncentrując uwagę na gospodarczym wymiarze rozwoju, szczególnej analizie poddalibyśmy następujące zjawiska: zmiany strukturalne i funkcjonalne w gospodarkach lokalnych,

zmiany w strukturze zatrudnienia, przyrost, bądź spadek liczby miejsc pracy, czy wahania w poziomie dochodów mieszkańców gminy. W tym nurcie E. Blakely mianem rozwoju lokalnego określa „proces, w którym władze lokalne lub organizacje sąsiedzkie angażują się w celu stymulowania lub przynajmniej utrzymania działalności gospodarczej lub zatrudnienia. Głównym celem tego zaangażowania jest stworzenie lokalnych możliwości zatrudnienia w dziedzinach korzystnych dla całej społeczności lokalnej."[166]

Jednak rozwój lokalny przebiega w wielu wymiarach i ma charakter zintegrowany, co oznacza konieczność podejmowania wysiłków na rzecz poprawy jakości życia wszystkich członków społeczności lokalnej oraz równoważenie oddziaływań o charakterze gospodarczym i społecznym. Społeczny kontekst rozwoju lokalnego dotyczy takich sfer jak zaangażowanie, samoorganizacja społeczności lokalnych, solidarność, integracja, aktywizacja społeczna, partycypacyjny sposób zarządzania gminą. Podkreśla się, że rozwój lokalny nie dzieje się bez zaangażowania mieszkańców, bowiem to oni są podmiotem rozwoju, a wszelkie działania powinny być zgodne z ich oczekiwaniami. Rozwój lokalny powinien oznaczać „zharmonizowane i systematyczne działanie, prowadzone w społeczności lokalnej z udziałem zainteresowanych, którego rezultaty służą zaspokajaniu potrzeb społecznych miejscowej ludności i przyczyniają się do ogólnego postępu"[167]. Społeczny wymiar rozwoju akcentuje także A. Piekara, określając rozwój jako „trwale ukierunkowane, społecznie pożądane zmiany, stanowiące wyraz zharmonizowanej i skutecznej działalności, prowadzonej samorządnie w społeczności lokalnej, która realizuje potrzeby i oczekiwania społeczne w celu osiągnięcia ogólnego postępu z udziałem zainteresowanych"[168].

Wątek społeczny jest również obecny w ujęciu L. Bagdzińskiego, według którego rozwój lokalny to „korzystne zmiany na terytorium lokalnym, których źródłem są wewnętrzne zasoby materialne i niematerialne oraz cechy lokalnych społeczności, a rezultaty tych zmian służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców i powiększaniu ich dobrobytu"[169].

166 Blakely E.J., *Planning local economic development. Theory and practice*, SAGE Library of Social Research, London, 1989, s. 56–70.
167 Rezsohazy R., *Le Developpement des communautes*, CIACO Editeur, Louvain-la-Neuve, 1998, [za:] Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001 s. 21.
168 Piekara A., *Funkcje samorządu terytorialnego a jakość życia,* Warszawa 1995, s. 71–72.
169 Bagdziński L., *Lokalna polityka gospodarcza* (*w okresie transformacji systemowej*), Toruń 1994, s. 2.

Z dotychczasowych rozważań wynika, iż rozwój lokalny jest procesem pozytywnych zmian (ilościowych i jakościowych) zachodzących w układzie lokalnym, odznaczającym się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki, kultury, a także lokalną preferencją potrzeb i hierarchią wartości[170]. W procesie kierowania rozwojem szczególna rola przypada władzom i aktorom lokalnym. Jak podkreśla A. Myna rozwój lokalny jest świadomie inicjowany i kreowany przez władze lokalne, przedsiębiorców, lobby ekologiczne, organizacje społeczne oraz mieszkańców, dążących do kreatywnego, efektywnego i racjonalnego wykorzystania miejscowych zasobów materialnych i niematerialnych.[171] Z kolei A. Zalewski stwierdza, iż szczególna rola władz lokalnych w procesie sterowania rozwojem polega przede wszystkim na „rozwiązywaniu konfliktów w układzie lokalnym oraz koordynowaniu działalności podmiotów gospodarujących w sposób korzystny dla całego systemu lokalnego".[172]

6.1.1. Rozwój oddolny

Jako gospodarz własnego terenu samorząd terytorialny od lat cechuje się samodzielnością i odpowiedzialnością w kreowaniu własnej polityki rozwoju, a wraz z włączeniem Polski w struktury UE jego rola nie straciła na znaczeniu. Od 2004 roku można obserwować dwa przebiegające równolegle, zasadnicze kierunki przekształceń sektora publicznego. Po pierwsze, obserwuje się wspomnianą już postępującą integrację i globalizację wynikającą z faktu członkostwa naszego kraju w różnego typu organizacjach o ponadnarodowych charakterze, wśród których kluczowe znaczenie odgrywa UE. Z drugiej strony, coraz wyraźniej wyczuwalna jest dalsza decentralizacja i regionalizacja[173]. Wyrazem tego trendu jest bez wątpienia proponowana przez UE koncepcja *Community Led Local Development,* której istotę stanowi oddolne i zintegrowane podejście do instrumentów pobudzania rozwoju. Oddolny kierunek oddziaływań wyraża się w upodmiotowieniu społeczności lokalnych i przekazaniu w ich ręce planowania i realizacji własnej strategii rozwoju.

---

170 Wojtasiewicz L., *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski,* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Obrębalski M. (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, 785, Wrocław 1996, s. 17.

171 Myna A., *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny" 1998, nr 11.

172 Zalewski A., *Ekonomika rozwoju lokalnego* (*wybrane zagadnienia*), [w:] *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, Majchrzak M., Zalewski A. (red.), Warszawa Szkoła Główna Handlowa, „Monografie i Opracowania" 2000, nr 483, s. 2.

173 *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, Czaputowicz J. (red.), Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 135-136

Ten sposób kreowania rozwoju lokalnego opiera się na następujących zasadach[174]:

- koncentracji na konkretnych terytoriach subregionalnych (obszary pomiędzy 10 a 150 tys. mieszkańców),
- kierowania przez lokalną społeczność w postaci lokalnych grup działania, w których skład wchodzą przedstawiciele publicznych i prywatnych lokalnych interesów społeczno-gospodarczych, przy czym na poziomie podejmowania decyzji ani sektor publiczny, ani żadna z grup interesu nie reprezentuje więcej niż 49% głosów,
- prowadzenia na podstawie zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego,
- projektowania z uwzględnieniem lokalnych potrzeb i potencjału,
- uwzględniania elementów innowacyjnych w kontekście lokalnym,
- tworzenia sieci kontaktów oraz, w stosownych przypadkach, współpracy.

Rozwój lokalny oznacza obecnie – bazujący na zasobach wewnętrznych, oddolny (*bottom-up*), angażujący lokalny potencjał – sposób pobudzania lokalnych gospodarek i poprawy warunków życia społeczności lokalnych. Można go określić jako proces dywersyfikacji i wzbogacania działalności gospodarczej, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej i politycznej odbywający się przy zaangażowaniu i wykorzystaniu wewnętrznego potencjału określonego terytorium. Zarządzanie tak rozumianym rozwojem powinno zakładać szeroką partycypację aktorów lokalnych, a celem podejmowanych wspólnie działań winno być zwiększenie sumy indywidualnych szans rozwoju różnych członków lokalnej społeczności, bez względu na ich płeć, wiek, czy status społeczny.

Temu oddolnemu kierunkowi procesów rozwoju towarzyszą zmiany w sposobie kierowania gospodarką lokalną. W sferze administracyjnej dotyczą głównie podnoszenia poziomu sprawności i elastyczności zarządzania, czego z całą pewnością wymaga dynamicznie zmieniające się otoczenie globalne. Coraz częściej administracja samorządowa angażuje się w relacje partnerskie z lokalnymi przedstawicielami biznesu i sektora obywatelskiego, by wspólnymi siłami realizować założenia przyjętej polityki rozwoju[175]. Wśród najważniejszych zasad rozwoju lokalnego wymienić można m.in.:

[174] *Common guidance of the European Comission' directorates general, agri, empl, mare and regio on community led local development in European structural and investment funds, Draft Version,* 30 January 2013, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/preparation/clld_guidance (dostęp 21.03.2014)

[175] Desfor G., Jørgensen J., *Flexible Urban Governance. The case of Copenhagen's recent waterfront development,* "European Planning Studies" vol. 12, No. 4, June 2004, s. 481.

- istnienie skutecznego przywództwa, inspirującego i koordynującego działania oraz mobilizującego członków społeczności lokalnej,
- szerokie współuczestnictwo wszystkich kategorii ludności w podejmowanych działaniach,
- zdefiniowanie jasnych zasad kierunkowych oraz precyzyjną ocenę celów przed ich ostatecznym przyjęciem,
- zaufanie, konsens, współpracę i partnerstwo publiczno-prywatne i publiczno-obywatelskie
- wyczulenie na tożsamość kulturową i strukturę społeczno-polityczną regionu,
- uwzględnienie potrzeby ciągłego dostosowania działań do ewoluującego otoczenia.[176]

Cechy rozwoju lokalnego:

- Aktualne tendencje w polityce rozwoju wywołują konieczność uwzględnienia nowych, miękkich uwarunkowań tego procesu. Znaczenia nabierają cechy specyficzne społeczności lokalnych, ich atuty, postawy, zdolność samoorganizacji, poziom motywacji, wykształcenie i doświadczenie.
- Rozwój lokalny powinien bazować na miejscowym potencjale, uwzględniać zbiorowy interes społeczności lokalnej i być realizowany w oparciu o demokratyczne i partnerskie zasady. Ma to być systematyczny proces oparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach gospodarczych, społecznych i ekologicznych, w którym liczą się idee, ludzie i zasoby lokalne.[177] Przy czym najważniejsze jest wykorzystanie zasobów ludzkich, materialnych i naturalnych w celu stworzenia możliwości zatrudnienia i osiągnięcia dobrobytu w danym układzie lokalnym.
- Rozwój lokalny jest to wielowymiarowa kategoria, łącząca wiele współzależnych procesów i zjawisk gospodarczych, społecznych, kulturowych, technicznych, politycznych, behawioralnych.
- Rozwój lokalny jest to proces i jako taki nigdy się nie kończy.
- Realizując działania na rzecz rozwoju lokalnego należy bazować przede wszystkim na wewnętrznym potencjale, pozostając jednak wrażliwym na zmiany zachodzące w otoczeniu.

[176] Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 33.

[177] Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Kożuch A., Noworól A. (red.), Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 11.

➔ Rozwoju lokalnym możemy mówić wówczas, gdy wzrasta suma indywidualnych szans rozwoju ludzi zamieszkujących określone terytorium.

6.1.2. Płaszczyzny rozwoju lokalnego

Rozwój lokalny należy rozpatrywać jako kategorię rozwoju społeczno-gospodarczego. W takim ujęciu zawiera on w sobie zróżnicowane kierunki oddziaływań jak np.: tworzenie nowych miejsc pracy, wzmacnianie potencjału lokalnego sektora biznesu, poprawę jakości życia, integrację społeczności lokalnej, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, czy promocję specyficznych walorów danego obszaru.

Wielowymiarowość rozwoju lokalnego zobrazować można poprzez ukazanie przykładowych płaszczyzn, w których zachodzą procesy rozwojowe, tj. społecznej, organizacyjnej, środowiskowej, infrastrukturalnej, gospodarczej i przestrzennej. W ramach każdej z nich wyróżnia się uszczegółowione dziedziny polityki rozwoju lokalnego, czyli konkretne elementy układu lokalnego, na które można oddziaływać celem uzyskania pozytywnych efektów.

Tabela 6.1.Płaszczyzny rozwoju lokalnego

Płaszczyzny rozwoju lokalnego	Dziedziny polityki rozwoju lokalnego
Społeczna	demografia, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności, organizacja pomocy społecznej, aktywność obywatelska, problemy społeczne i ich rozwiązywanie, zaangażowanie, zaufanie, partycypacja, warunki życia, instytucje i usługi społeczne,
Organizacyjna	sprawność funkcjonowania instytucji publicznych, otwartość i przejrzystość instytucji publicznych, zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej, jakość i dostępność usług publicznych, współpraca międzysektorowa
Środowiskowa	komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna
Infrastrukturalna	stan infrastruktury technicznej, rezerwy infrastruktury technicznej, inwestycje infrastrukturalne, ilość i jakość infrastruktury społecznej
Gospodarcza	struktura branżowa gospodarki lokalnej, rynki lokalne i regionalne, klimat gospodarczy i jego składowe, otoczenie biznesu, informacja i promocja działalności gospodarczej, konkurencyjność gospodarki lokalnej
Przestrzenna	zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni, estetyka.

Źródło: Opracowanie własne

Złożoność i wielopłaszczyznowość procesów rozwojowych, rzutuje na mnogość celów, jakie uważa się za istotne z punktu widzenia lokalnej społeczności.

6.1.3. Cele rozwoju lokalnego

Pomimo, że wspólnoty lokalne są niezwykle zróżnicowane pod względem potrzeb, oczekiwań, zasobów w dyspozycji, problemów i deficytów, które należy zaspokoić poprzez działania prorozwojowe, można wyróżnić szereg celów rozwoju lokalnego, które mają charakter uniwersalny. Należą do nich następujące kategorie:

1. Ekonomiczne[178]: maksymalizacja dochodów ludności i dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zwiększenie siły nabywczej oraz podaży dóbr na rynku lokalnym, tworzenie miejsc pracy, powiększenie lokalnej bazy podatkowej, dążenie do zapewnienia mieszkańcom odpowiedniego (w odczuciu społecznym) poziomu życia, poprzez stymulowanie zatrudnienia w branżach rokujących i u pracodawców gwarantujących godziwą płacę za wykonywaną pracę.
2. Organizacyjno-przestrzenne: kształtowanie ładu przestrzennego, dbałość o estetykę miejsca i zgodne z oczekiwaniami społecznymi i wymogami ekologicznymi wykorzystanie przestrzeni.
3. Ekologiczne[179]: polepszenie jakości środowiska bytowania ludzi, w tym infrastruktury materialnej i mieszkalnictwa, redukowanie zanieczyszczeń, racjonalne gospodarowanie odpadami, oszczędność energii i zasobów surowców nieodnawialnych.
4. Aktywizacja i integracja wspólnot samorządowych[180]: proces organizowania i kształtowania zintegrowanych struktur na poziomie lokalnym o formalnym bądź nieformalnym charakterze, służących realizacji wspólnych zadań.
5. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów społecznych: minimalizowanie negatywnych zjawisk społecznych, integracja społeczna i zawodowa grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem, tworzenie podstaw do opracowania lokalnych programów naprawczych, ukierunkowanie na rozszerzenie i pogłębienie pracy socjalnej, współpracę z różnymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się polityką i pomocą społeczną w układzie lokalnym,

---

178 Kożuch A., *Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Noworól A., Kożuch A. (red.), Wydawnictwo Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 21.

179 Noworól A., *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali lokalnej i regionalnej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2007, s. 15.

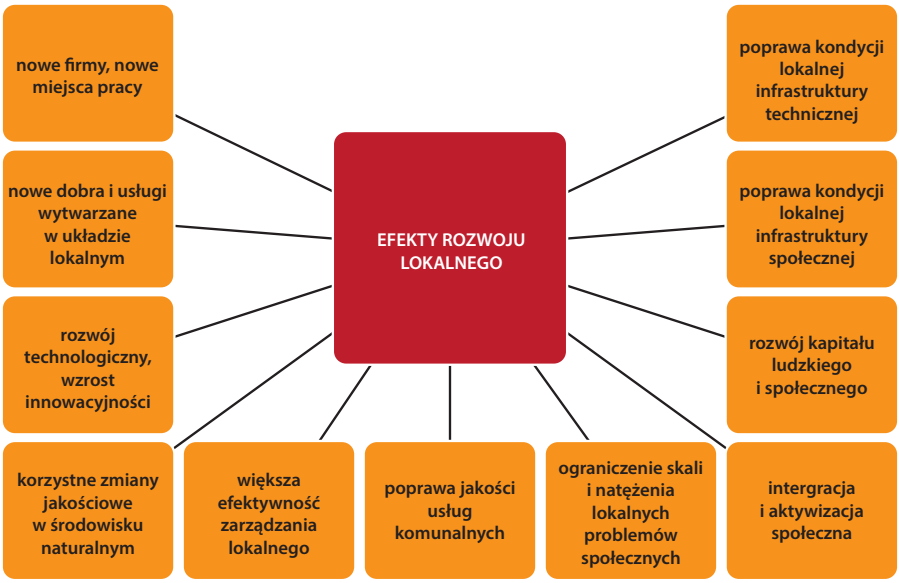
180 Psyk-Piotrowska E., *Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian*, Uniwersytet Łódzki, „Folia Sociologica" 2011, s. 160.

instytucjami oświatowymi, służbą zdrowia, policją, sądownictwem. Tę kategorię celów realizuje się poprzez wdrażanie strategii rozwiązywania problemów społecznych.

6. Kształtowanie relacji partnerskich i współpracy międzysektorowej (tworzenie partnerstw lokalnych): przejawia się w tworzeniu sieci powiązań pomiędzy władzami lokalnymi, samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i innymi aktorami lokalnymi. Partnerstwa te są ukierunkowane na wspólne wypracowanie rozwiązań mających na celu poprawę warunków życia ludności.
7. Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego: osiągnięcie właściwego poziomu uczestnictwa obywateli w życiu publicznym, ilościowy i jakościowy rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności wzmocnienie organizacji pozarządowych różnych typów, podmiotów ekonomii społecznej, a także wdrażanie nowych formuł wykorzystania ich aktywności w działaniach prorozwojowych, dążenie do budowy sprawnego państwa, zwłaszcza w aspekcie, przejrzystości, partycypacji i pomocniczości jego funkcjonowania.

Osiągnięcie założonych celów rozwojowych ma doprowadzić do wywołania szeregu pozytywnych efektów w układzie lokalnym. Ich zakres jest pochodną zróżnicowani płaszczyzn i celów rozwojowych w danej gminie.

Wykres 6.1. Efekty rozwoju lokalnego



Źródło: Opracowanie własne

Możliwość wywołania pozytywnych efektów (zmian ilościowych i jakościowych) w układzie lokalnym zależna jest od skali i kierunku oddziaływań lokalnych uwarunkowań, tj. czynników wpływających na dynamikę i możliwości realizowania polityki rozwoju na danym obszarze. Uwarunkowania te mogą oddziaływać stymulująco lub de stymulująco na prowadzenie polityki rozwoju, a także mogą cechować się większą lub mniejszą sterowalnością. Istotnym elementem prowadzenia działań prorozwojowych jest identyfikacja i dogłębna analiza uwarunkowań lokalnych.

6.2. Uwarunkowania rozwoju lokalnego

Literatura przedmiotu prezentuje różnorodne klasyfikacje uwarunkowań rozwoju lokalnego. Szeroki zbiór uwarunkowań rozwoju i zróżnicowanie poglądów na temat sposobu ich klasyfikowania wynika niewątpliwie z różnorodności celów, jakie stawia się już na etapie planowania rozwoju. Jednakże, według T. Kota, czynniki te można rozpatrywać również w kontekście uniwersalnym, czyli wskazywać takie elementy, które będą stymulowały rozwój bez względu na to, jaki obszar weźmiemy pod uwagę. Do uniwersalnych czynników rozwoju autor zalicza:

- potrzeby mieszkańców,
- potrzeby jednostek gospodarczych,
- zasoby i walory lokalnego środowiska naturalnego,
- zagospodarowanie infrastrukturalne,
- wykształcenie i kwalifikacje ludności,
- aktywność i otwartość społeczeństwa,
- zasoby instytucjonalne [181].

Potrzeby mieszkańców i jednostek gospodarczych ewoluują wraz z postępem cywilizacyjnym. Pojawiają się najpierw w sferze odczuć indywidualnych, następnie odczuć grup i zbiorowości. W kolejnym etapie są artykułowane i wchodzą w sferę informacji, która dociera do podmiotów decyzyjnych, np. władz lokalnych. W odpowiedzi są one zaspokajane w sferze materialnej, co powoduje zwiększenie liczby produktów i usług, kreując tym samym rozwój.

Pomimo postępującego wciąż uniezależniania się działalności człowieka od sił przyrody, w dalszym ciągu determinują one wiele zjawisk społeczno-gospodarczych mających istotne znaczenie dla procesów rozwojowych. Można stwierdzić,

[181] Kot T., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Łódź 2003, s. 26–28.

że środowisko naturalne wywiera wpływ na większość sfer rozwoju lokalnego, począwszy od przesądzania wyborów lokalizacyjnych i specjalizacji gospodarczych, aż po jakość życia mieszkańców. Natomiast rozwój infrastruktury, w sensie ilościowym i jakościowym, wywiera znaczący wpływ na wysokość kosztów inwestycyjnych przy podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej oraz przy zasiedlaniu kolejnych rejonów.

Potencjał ludzki stanowi tzw. miękki czynnik rozwoju. Wykształcenie oraz poziom i profil kwalifikacji zasobów ludzkich w dużej mierze rzutują na dynamikę rozwoju gospodarki lokalnej[182].

Według najogólniejszej klasyfikacji wyróżnić można zewnętrzne i wewnętrzne czynniki rozwoju lokalnego. Czynniki zewnętrzne to uwarunkowania globalne i regionalne rozwoju lokalnego, czyli wynikające z polityki gospodarczej państwa, otoczenia regionalnego i globalnego danej jednostki terytorialnej. Do tej grupy czynników należy zaliczyć również otoczenie prawne i społeczne jednostek lokalnych. Druga kategoria czynników tkwi wewnątrz każdego układu lokalnego i stanowi ją zespół miejscowych atutów, zasobów społecznych, gospodarczych, instytucjonalnych, przestrzennych i środowiskowych[183].

Szeroką charakterystykę zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań rozwoju lokalnego przedstawił również S.L. Bagdziński, dzieląc czynniki rozwoju na cztery podstawowe grupy: polityczno-ustrojowe, społeczne, ekonomiczne i przestrzenno-środowiskowe[184]. Zestawienie czynników należących do wspomnianych powyżej kategorii prezentuje tabela 6.2.

Pomiędzy czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi istnieje szereg sprzężeń zwrotnych i oddziaływań, dlatego nie należy rozpatrywać tych dwóch grup uwarunkowań rozwoju lokalnego jako autonomicznych. Relacje pomiędzy endo- i egzogenicznymi czynnikami rozwoju są istotnym katalizatorem procesów rozwojowych w gminach, a ich właściwa kombinacja może tworzyć zjawisko synergii. Władze gminy dysponują określonym zakresem uprawnień dotyczących gospodarowania czynnikami rozwoju znajdującymi

[182] Szczepański M.S., *Cnoty obywatelskie w lokalnej społeczności. Między społeczną wiarygodnością i wiarołomnością*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2001, nr 4–7, s. 5–6.

[183] Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe, Seria II, Prace Habilitacyjne, z. 137, Poznań 1994, s. 50.

[184] Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza* (*w okresie transformacji systemowej*), Toruń 2004, s. 17.

się na ich terenie. Właściwa implementacja posiadanych uprawnień i narzędzi umożliwia wykorzystanie wewnętrznych atutów rozwoju i ograniczenie oddziaływania zagrożeń tkwiących w otoczeniu. Realizacja założonych planów rozwojowych w dużym stopniu zależy od umiejętnego integrowania działań lokalnych z rozwiązaniami instytucjonalno-prawno-ekonomicznymi, określonymi przez układ krajowy.

Tabela 6.2. Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju lokalnego

	Polityczno-ustrojowe	Społeczne	Ekonomiczne	Przestrzenno-środowiskowe
Egzogeniczne	• Ustrój polityczny • Zakres przyznanych uprawnień i kompetencji	• Zmiany w strukturze konsumpcji globalnej • Tempo i charakter procesów urbanizacji • Kultura i tradycje w szerszym układzie przestrzennym	• Ogólna kondycja ekonomiczna kraju • Struktura i wielkość popytu na rynku zewnętrznym	• Walory i stan środowiska naturalnego w otoczeniu gminy
Endogeniczne	• Model sprawowania władzy • Poziom akceptacji władzy przez społeczeństwo • Poziom zaufania społecznego • Partycypacja obywatelska i społeczna w życiu publicznym • Funkcjonowanie sektora obywatelskiego • Zakres i formy współpracy międzysektorowej	• Aspiracje mieszkańców i władz lokalnych • Potrzeby i wartości członków wspólnoty • Poziom aktywności społeczności lokalnych • Poziom integracji społeczności lokalnej • Poziom wykształcenia mieszkańców i władz lokalnych oraz urzędników	• Stan lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej • Zasoby i kwalifikacje pracowników • Lokalny potencjał produkcyjny i usługowy • Nowoczesne technologie produkcji • Chłonność rynku lokalnego	• Dostępność surowców mineralnych, rolniczych, leśnych oraz woda • Wielkość jednostki terytorialnej, szczególnie powierzchnia wolnych terenów do zagospodarowania • Walory i stan środowiska naturalnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Bagdziński S.L., Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej), Toruń 2004, s. 18–25.

6.3. Bariery rozwoju lokalnego

Łącznie z czynnikami rozwoju konieczne jest rozpatrywanie barier rozwoju lokalnego, które można również podzielić na wewnętrzne i zewnętrzne. Zewnętrzne bariery rozwoju lokalnego obejmują zespół czynników niezależnych od polityki

i strategii danej gminy. Władze lokalne niewiele mogą zrobić, aby je usunąć, ponieważ nie mają ku temu odpowiednich kompetencji. Pozostają im jedynie próby nacisku na władze centralne i łagodzenie negatywnego wpływu czynników zewnętrznych dzięki przemyślanej polityce lokalnej i programom rozwoju. Do zewnętrznych barier rozwoju lokalnego można zaliczyć na przykład: biurokrację administracji, wadliwe unormowania prawne i fiskalne, brak jasnych strategii rozwojowych na poziomie centralnym, niestabilność polityczną czy brak kompetentnych decydentów.

Inny zbiór zewnętrznych barier rozwoju lokalnego zaprezentowała Z. Gilowska, która za szczególnie trwałe, trudne do przezwyciężenia i wspólne dla różnych kategorii gmin uznała:

- bariery ustroju samorządu terytorialnego, wynikające z roli samorządu jako gospodarza terenu z jednej strony i uczestnika procesów gospodarczych z drugiej strony,
- bariery podziału kompetencyjnego, będące pochodną podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble władzy, przejawiające się w nieprecyzyjnym określeniu zakresu działań lub nadmiernym obciążeniu samorządu terytorialnego,
- bariery systemu finansowego, związane z polityką finansową państwa, która znajduje przełożenie na system finansowania jednostek samorządowych, a tym samym na budżety gmin,
- bariery instytucjonalne wynikające z otoczenia instytucjonalnego gmin[185].

Z kolei do wewnętrznych barier rozwoju można zaliczyć następujące determinanty o charakterze negatywnym: barierę edukacyjną, instytucjonalną, finansową, społeczną (psychologiczną)[186].

Barierę edukacyjną określa się jako brak profesjonalizmu służb odpowiedzialnych za rozwój jednostek terytorialnych[187]. W polskich gminach wciąż jeszcze można zaobserwować fakt występowania swoistego koniunkturalizmu politycznego przy zatrudnianiu na stanowiskach kierowniczych. Kwalifikacje zawodowe ustępują miejsca preferencjom politycznym. Również brak zorganizowanego

[185] Gilowska Z., *Bariery rozwoju lokalnego,* [w:] *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Gorzelak G., Jałowiecki B. (red.), Studia Regionalne i Lokalne, 1998, nr 25 s. 154–168.

[186] Szerzej pisze o tym: Broszkiewicz R., *Bariery ograniczające… dz. cyt.*, s. 28–31.

[187] Bury P., *Kształcenie kadr dla samorządu terytorialnego,* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im O. Langego we Wrocławiu, z. 755, Wrocław 1997, s. 147.

systemu dokształcania uzupełniającego obniża poziom kwalifikacji zawodowych w administracji samorządowej.

Zasygnalizowana powyżej edukacyjna bariera rozwoju wiąże się z tzw. barierą instytucjonalną, która pojawia się wówczas, gdy urzędy administracji samorządowej nie są w stanie zaspokoić oczekiwań lokalnych społeczności, lub nawet tłumią lokalne inicjatywy, wprowadzając przepisy i procedury utrudniające wspólnocie wszelkie przejawy aktywności społecznej i gospodarczej[188]. Bariera instytucjonalna dotyczy tych urzędów i instytucji, których działania zmierzają do utrwalania rozwiązań nie najlepszych, lecz sprawdzonych w praktyce. Przepisy i regulacje wprowadzane i wykorzystywane z powodzeniem w niedalekiej nawet przeszłości, z upływem czasu mogą zatracić właściwości sprawnego instrumentu lokalnej polityki rozwoju. W takich przypadkach realia społeczno-gospodarcze i uwarunkowania rzeczywiste wyprzedzają niejako stosowane rozwiązania. Bariera instytucjonalna może być interpretowana jako nieefektywna organizacja wewnętrzna urzędu administracji samorządowej oraz swoista „odporność" władz lokalnych na rozwiązania innowacyjne.

Bariera finansowa stanowi kolejny przykład ograniczeń możliwości sprawnego rozwoju gminy. Rozwój lokalny wymaga kształtowania aktywnej polityki wspierającej różnego rodzaju inicjatywy[189]. Do tego niezbędne są odpowiednie środki finansowe, których niedostatek wywiera niezwykle istotny wpływ na lokalną politykę rozwoju. Nawet najbardziej kreatywne, aktywne i otwarte na potrzeby lokalnej społeczności władze nie podejmą sprawnej i długofalowej strategii inwestycyjnej bez wystarczającego kapitału. W takich warunkach decydującego znaczenia nabiera potencjał finansowy gmin i umiejętność jego systematycznego kształtowania przez władze lokalne. Potencjał finansowy, w ogólnym znaczeniu, można zdefiniować jako możliwości w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych. Pod pojęciem potencjału finansowego gminy należy rozumieć zdolność jednostek samorządowych do pozyskiwania środków pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania[190].

[188] Broszkiewicz R., *Bariery ograniczające*… dz. cyt., s. 31.
[189] Kołodziejczyk D., *Sytuacja finansowa gmin jako czynnik lokalnego rozwoju*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 12, s. 38.
[190] Miszczuk M., *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, nr 905, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 67.

Obok omówionych barier, istotny wpływ na hamowanie procesu rozwoju wywiera kolejna determinanta o charakterze endogenicznym - bariera psychologiczna. Należy ją interpretować jako niechęć lokalnej społeczności do zmian i reform, brak motywacji do działania, słabą inicjatywę i przedsiębiorczość. Apatia społeczności lokalnej jest uznawana za jedną z najtrudniejszych, ale i najważniejszych do przezwyciężenia, barier rozwoju lokalnego. Postawa taka powoduje, iż w warunkach polskich nierzadko mamy do czynienia raczej ze zbiorowością lokalną, którą łączy jedynie fakt wspólnego zamieszkiwania określonego terytorium, niż ze społecznością lokalną, którą cementuje poczucie tożsamości i wspólnego celu.[191] Zaangażowanie mieszkańców i różnego typu formy partycypacji obywateli w procesie zarządzania publicznego, są warunkami koniecznymi dla kształtowania i realizacji niezakłóconej konfliktami polityki rozwoju.

Wewnętrzne i zewnętrzne bariery rozwoju trzeba rozpatrywać łącznie, a raczej przewidywać czy diagnozować ich wzajemne oddziaływania. Ponadto wiele barier wewnętrznych stanowi pochodną długotrwałego oddziaływania procesów i zjawisk zachodzących w otoczeniu gminy. Szczególnie niebezpieczną sytuacją jest kumulowanie negatywnych efektów istnienia obydwu kategorii barier. W efekcie może to doprowadzić do utworzenia łańcucha niekorzystnych zależności przyczynowo - skutkowych, który trudno jest przerwać. Zdarza się, że występowanie poważnych barier rozwojowych wymusza na władzach lokalnych postawę aktywną, silnie ukierunkowaną na ich likwidację. Mobilizacja tego typu może przyczynić się do efektywniejszego, poprzedzonego rzetelną analizą uwarunkowań rozwoju, wykorzystania wewnętrznych zasobów gminy.

6.4. Instrumenty rozwoju lokalnego

Dla osiągnięcia zamierzonych celów rozwojowych samorząd musi posiadać odpowiednie instrumenty oddziaływania – „wszelkiego rodzaju możliwości, którymi dysponują władze lokalne w sterowaniu procesami mającymi na celu wywołanie określonych efektów, przy czym, możliwości te muszą pozostać w zgodzie z przepisami prawa".[192]

[191] por. Kaleta A., *Problematyka aktywizacji społeczności lokalnych*, [w:] *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*, Maik W. (red.), Biuletyn KPZK, 1997, z. 177.

[192] Patrzałek L., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny" 1996, nr 5.

Według J. Regulskiego instrumenty lokalnej polityki rozwoju to„prawnie określone sposoby, których podmiot polityki może użyć do skłonienia innych jednostek do dostosowania swych zachowań do celów tej polityki".[193] W podobnym nurcie mieści się znaczna część definicji instrumentów oddziaływania na rozwój lokalny, określając je jako prawne możliwości oddziaływania przez władzę lokalną na podmioty gospodarujące.[194] Szerszą definicję instrumentów oddziaływania na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy proponuje A. Sztando, według którego gminnym instrumentem stymulowania rozwoju jest„każda informacja, działanie lub zaniechanie działania władzy lokalnej, wywierające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych, a także osób oddziałujących na te podmioty. Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania wyżej określonych instrumentów."[195] Narzędzia pobudzania rozwoju lokalnego są przystosowane do dwóch rodzajów zadań:

- identyfikacji występujących w poszczególnych regionach problemów, kierunków oddziaływań i sposobów przeprowadzania poszczególnych operacji,
- wprowadzania w życie ustaleń i programów, czyli skłaniania podmiotów lokalnych do postępowania zgodnego z obranymi kierunkami rozwoju.[196]

Tworzenie i poszerzanie zbioru oddziaływań na rozwój lokalny odbywa się poprzez ich weryfikowanie w procesie sterowania rozwojem. Nowe sytuacje i problemy stają się narzędziami weryfikującymi przydatność dostępnych narzędzi.

Zróżnicowany charakter poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego uniemożliwia opracowanie jednolitych zasad stosowania narzędzi oddziaływania na rozwój lokalny. Władze samorządowe przy wyborze najefektywniejszych narzędzi winny kierować się następującymi czynnikami:

- czas pomiędzy zastosowaniem narzędzia, a osiągnięciem pożądanego skutku powinien być jak najkrótszy,

193 Regulski J., Kocoń W., Ptaszyńska-Wołoczykowicz M., *Władze lokalne a rozwój gospodarczy*, PWE, Warszawa 1988, s. 65.

194 Broszkiewicz R., *Mechanizmy i instrumenty sterowania procesami rozwoju gospodarki lokalnej i samorządowej w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 55; Patrzałek L., *Funkcje samorządu terytorialnego a jakość życia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1995, s. 63; Gajl N., *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa 1979, s. 12.

195 Sztando A., *Obszary i narzędzia oddziaływania samorządu lokalnego na podmioty gospodarcze*, praca doktorska, (maszynopis), Jelenia Góra 2000, s. 59.

196 Winiarski B., *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki rynkowej*, [w:] *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, Winiarski B., Patrzałek L. (red.), FRDL, Warszawa 1994, s. 81.

- sprawnie działający instrument musi reagować na bodźce płynące z otoczenia i szybko dopasowywać się do nowych okoliczności funkcjonowania,
- powinna istnieć możliwość modyfikowania lub nawet eliminowania efektów wywoływanych zastosowaniem danego narzędzia[197].

Przy wyborze instrumentarium ważną kwestię stanowi rozpatrzenie ewentualnych powiązań pomiędzy wywoływanymi skutkami. Należy przy tym pamiętać, że niejednokrotnie zastosowanie określonego instrumentu prowadzi do osiągnięcia zarówno efektu bezpośredniego, jak i szeregu „skutków ubocznych". Rolą władz lokalnych jest wybór takiego narzędzia, które zminimalizuje, bądź w ogóle nie spowoduje występowania kosztów zewnętrznych[198], czyli wszystkich strat jakie ponoszą jednostki w wyniku ustaleń innych podmiotów funkcjonujących w ich otoczeniu. Przykładem może być decyzja władz lokalnych dotycząca niskich cen gruntów na określonym obszarze, w połączeniu z wydaniem zezwolenia na budowę na tym terenie obiektów o charakterze przemysłowym. Z jednej strony, wywoła ona wzmożone działania inwestycyjne, z drugiej zaś, spowoduje niekorzystne zmiany środowiskowe jak hałas lub zanieczyszczenie środowiska. Jak widać, będzie to działanie dwukierunkowe. Za efekt bezpośredni zastosowania instrumentu uznać należy lokalne ożywienie gospodarcze. Koszt zewnętrzny stanowi natomiast obniżenie walorów naturalnych obszaru.

Instrumenty oddziaływania można klasyfikować w różny sposób zależnie od przyjętego kryterium. Ze względu na zasięg oddziaływania wyróżniamy trzy kategorie instrumentów:

- instrumenty powszechne – dotyczą wszystkich podmiotów, np. stawka podatku lokalnego,
- instrumenty lokalne – dotyczą podmiotów znajdujących się na danym terytorium, np. specjalna strefa ekonomiczna, program aktywności lokalnej (PAL), programy rewitalizacji, w tym społecznej,
- instrumenty indywidualne – dotyczą danego podmiotu, np. pozwolenie na budowę, kontrakt socjalny, indywidualny plan działań[199].

[197] Markowski T., Kot J., *Ekonomiczne i finansowe instrumenty polityki przestrzennej*, „Samorząd Terytorialny" 1992, nr 12.
[198] Jewtuchowicz A., *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, „Acta Universitatis Lodziensis", Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1987, s. 50.
[199] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1999, s. 36–37.

Innym kryterium podziału instrumentów jest czas potrzebny na ich przygotowanie i wdrożenie. W tym przypadku wyróżniamy instrumenty:

- krótkoterminowe – czas potrzebny do ich wdrożenia wynosi do jednego roku. W tej grupie znajdują się głównie instrumenty, które mają charakter działań organizacyjno-prawnych, np. aktualizacja planu zagospodarowania przestrzennego gminy,
- długoterminowe – czyli takie, których czas opracowania i wdrożenia jest dłuższy niż jeden rok. Wśród instrumentów tego rodzaju można wymienić na przykład te o charakterze instytucjonalnym, np. stworzenie w gminie lokalnego funduszu pożyczkowego[200].

W kolejnej klasyfikacji instrumentów oddziaływania na rozwój lokalny kryterium stanowi sposób oddziaływania na system sterowany przez organ sterujący. W tym przypadku wyróżniamy:

- narzędzia oddziaływania bezpośredniego – w wyniku ich zastosowania uzyskuje się jednoznaczny efekt oczekiwanych postaw podmiotów co do decyzji samorządu terytorialnego. W ramach tej grupy podstawowe znaczenie mają akty administracyjno-prawne, na przykład zakazy lub ograniczenia określonych rodzajów produkcji,
- narzędzia oddziaływania pośredniego – dominują one w warunkach zdecentralizowanej gospodarki rynkowej o ukształtowanych demokracjach lokalnych, mają służyć zachęcaniu przedsiębiorców do inwestycji i rozszerzania działalności na wybranych obszarach lub ograniczeniu zainteresowania podmiotów działalnością uznawaną na pewnych obszarach za niepożądaną. Przykładem tych narzędzi mogą być podatki i opłaty lokalne.[201]

Instrumenty lokalnej polityki rozwoju można również podzielić ze względu na charakter realizowanych przy ich użyciu zadań. Z tego punktu widzenia wyróżniamy np.:

- instrumenty administracyjno-prawne, czyli uprawnienia władz administracyjnych do autorytarnych decyzji, np. zezwolenia, zakazy,
- instrumenty finansowe, a więc kształtowanie pośrednie lub bezpośrednie kosztów działalności i cen zbytu, podatków lokalnych, opłat,

[200] Okraszewska A., Brzeziński I., Kwiatkowski J., *Lokalny rozwój gospodarczy w kontekście wstąpienia Polski do Unii Europejskiej,* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002, s. 10.

[201] Patrzałek L., *Narzędzia oddziaływania...* dz. cyt., s. 44.

- instrumenty informacyjne, obejmujące wszelki formy zachęcania lub odstręczania od pewnych działań,
- kształtowanie infrastruktury, czyli zmiany warunków działalności poprzez kształtowanie materialnego otoczenia i własne inwestycje władz lokalnych.[202]

Odmienną klasyfikację instrumentów stymulowania rozwoju lokalnego według kryterium realizowanej przy ich użyciu działalności, wskazuje J. Cichoń, wyróżniając trzy zasadnicze kategorie instrumentów:

- instrumenty finansowe,
- instrumenty materialne,
- instrumenty niematerialne[203].

Instrumenty finansowe stanowią w zasadzie najszerszą z wyżej wymienionych kategorię. Można do nich zaliczyć zarówno instrumenty o charakterze dochodów budżetów gmin, jak i instrumenty o charakterze wydatków inwestycyjnych, instrumenty z zakresu gospodarowania mieniem komunalnym, a nawet instrumenty o charakterze planistycznym takie jak: wieloletnie plany inwestycyjne, finansowe, czy planowanie budżetowe. Stosunkowo nowym i wciąż jeszcze niedocenianym na polskim gruncie instrumentem tej kategorii jest również partnerstwo publiczno-prywatne (*public-private partnership*, PPP) wyjątkowo ekspansywnie rozwija się natomiast partnerstwo publiczno-obywatelskie, wyrażające się przede wszystkim we wspólnym z organizacjami trzeciego sektora realizowaniu zadań publicznych.

Instrumenty materialne dotyczą całokształtu oddziaływań związanych z rozbudową i modernizacją lokalnej infrastruktury technicznej, instytucjonalnej i społecznej. Rezultaty ich działania mogą być przedstawione w formie wskaźników liczbowych. Ich zastosowanie wywołuje widoczne efekty w postaci przyrostu nowych obiektów lub rozbudowy i modernizacji już istniejących. Instrumenty tego typu wiązać należy przede wszystkim z działalnością inwestycyjną samorządu terytorialnego.

Natomiast instrumenty niematerialne to całokształt działań o charakterze szkoleniowym, doradczym, aktywizującym i integrującym podejmowanych przez władze lokalne. Do tej kategorii instrumentów zaliczyć można również wspieranie

[202] Tamże, s. 37.
[203] Cichoń J., *Instrumenty kreowania rozwoju na poziomie lokalnym*, [w:] *Strategie rozwoju lokalnego. Aspekty instytucjonalne*, Adamowicz M. (red.), tom I, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, 2003, s. 78.

i stymulowanie rozwoju badań oraz współpracę z wszelkiego rodzaju instytucjami wspierającymi lokalną przedsiębiorczość, jak również współpracę z trzecim sektorem. Efekt ich działania ma zdecydowanie jakościowy charakter. Zastosowanie instrumentów niematerialnych wpływa na jakość kapitału ludzkiego i społecznego oraz pobudza kształtowanie lokalnego środowiska przedsiębiorczości, przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego i rozwoju współpracy międzysektorowej.

Wielu autorów stosuje bardzo ogólny podział instrumentów stymulowania rozwoju, wyróżniając jedynie dwie ich kategorie:

- instrumenty dochodowe,
- instrumenty o charakterze wydatków z budżetu gminy[204].

W grupie instrumentów dochodowych należy umieścić wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, a także obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych. Warto zauważyć, iż z punktu widzenia podmiotów funkcjonujących na terenie gminy najistotniejszą rolę odgrywa nie tyle sama wysokość ulg czy stawek podatków lokalnych, lecz stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań natury fiskalnej.

Instrumenty o charakterze wydatków gminy stanowią znacznie bardziej liczną grupę niż przedstawione powyżej instrumenty dochodowe. Najważniejszymi w tej grupie są inwestycje komunalne w szeroko rozumianą infrastrukturę społeczną, techniczną i instytucjonalną. Ważną rolę pełnią też inwestycje miękkie ukierunkowane na poprawę kapitału ludzkiego (potencjału mieszkańców), aktywizowanie i integrowanie społeczności lokalnej. Gwałtownie wzrasta również znaczenie instrumentów promocyjnych i informacyjnych.

Ocena skuteczności poszczególnych narzędzi oddziaływania na rozwój lokalny oraz określenie, w jakich warunkach poszczególne narzędzia są bardziej efektywne jest sprawą dyskusyjną. Trzeba jednak zauważyć, że coraz częściej stosowane są te narzędzia, które wymagają zaangażowania środków własnych ze strony zainteresowanych podmiotów. Sprzyja to współpracy samorządu terytorialnego, sektora prywatnego i obywatelskiego w stymulowaniu rozwoju lokalnego.

[204] Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny,* Polska Fundacja Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 7–14; Maciejuk M., *Wspieranie przedsiębiorstw przez gminy w ramach pomocy publicznej,* [w:] *Gospodarka przestrzenna i administracja samorządowa*, Szołek K., Potoczna I. (red.), z. 2, Wydawnictwo Katedry Gospodarki Przestrzennej i Administracji Samorządowej Akademii Ekonomicznej im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 111–112.

6.5. Pracownik socjalny jako animator rozwoju lokalnego

Organizowanie społeczności lokalnej to metoda oparta na założeniu, że integracja ze społeczeństwem osób i rodzin, ze środowisk i obszarów marginalizowanych, nie jest możliwa bez oddziaływania również na ich środowisko życia, w szczególności na funkcjonowanie społeczności lokalnej, w której toczy się ich życie. Bez szeroko zakrojonych i zintegrowanych oddziaływań zmierzających do poprawy funkcjonowania całej wspólnoty, inkluzja społeczna byłaby bardzo utrudniona, a wręcz niemożliwa. Sukces rozwoju lokalnego, rozumianego jako wzrost sumy indywidualnych szans rozwoju ludzi zależy bowiem od aktywności, zdolności i nastawienia społeczności zamieszkującej układ lokalny.

Organizowanie społeczności lokalnej (OSL) należy traktować jako długofalowy proces upodmiotowienia ludzi jako członków konkretnej wspólnoty terytorialnej. Polega on na tworzeniu sieci współpracy i lokalnych struktur, które na stałe będą wspierać rozwój lokalny, umożliwiając społeczności rozwiązywanie własnych problemów, wzmacniając potencjał zarówno grup, jak i całej społeczności i współtworząc środowisko zmiany ukierunkowanej na polepszenie jakości życia. Podejmowane w ramach OSL działania mają na celu wyrównywanie szans przez wspieranie w rozwoju tych osób, rodzin, środowisk i grup, które znajdują się w najtrudniejszym położeniu, oraz przywrócenie im poczucia podmiotowości, kontrolowania własnego życia i sprawstwa (*empowerment*). Uruchamianie i koordynowanie działań w ramach modelu OSL jest zatem swego rodzaju misją pracownika socjalnego, pełniącego rolę animatora lokalnego, której wykonanie zakłada realizację następujących komplementarnych zadań[205]:

- mobilizowanie/aktywizowanie członków społeczności lokalnej i łączenie ich w sprawnie działające grupy zadaniowe,
- budowanie/rozbudowywanie sieci społecznych, formalnych i nieformalnych, wewnątrz społeczności i wykraczających poza jej granice,
- włączanie członków społeczności lokalnej w procesy podejmowania i wdrażania decyzji dotyczące ich i społeczności, w szczególności odnoszące się do podaży/rozwoju usług publicznych odpowiednich do zmieniających się potrzeb społecznych.

[205] Kaźmierczak T, Bąbska B., Popłońska-Kowalska M., Rymsza M., *Środowiskowe role zawodowe pracownika socjalnego*, ISP, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2013, s. 10–11.

W ramach określonej powyżej misji, do podstawowych zadań animatora lokalnego podejmowanych na rzecz rozwoju społeczności lokalnej należą:

- ułatwianie kontaktów, doprowadzenie do lepszego poznania się mieszkańców,
- animowanie wśród mieszkańców dyskusji dotyczących ważnych aspektów życia codziennego, a zwłaszcza nierozwiązanych lokalnych problemów,
- wyszukiwanie i wspieranie liderów lokalnych,
- diagnozowanie potencjału lokalnego środowiska,
- inicjowanie powstawania grup obywatelskich,
- motywowanie grup i środowisk do podejmowania aktywności ukierunkowanych na dobro wspólne,
- budowanie lokalnych koalicji,
- moderowanie sytuacji edukacyjnych w środowisku,
- pobudzanie energii potrzebnej do podjęcia i podtrzymania działania przez osobę/grupę.

Termin animacja (łac. *anima*) oznacza: ożywianie, zachęcanie skłanianie do działania. Animator działa, by tchnąć w społeczność lokalną swoją siłę działania, zarazić chęcią podejmowania wysiłku na rzecz samych siebie, najbliższego środowiska i jego mieszkańców. Pracownik socjalny jako animator inicjuje zawiązanie partnerskich relacji, pomaga w budowaniu koalicyjnych powiązań i stabilnego systemu komunikacji, wypracowuje z grupą model działania dla danej społeczności. Ideą pracy animatora jest uruchomienie mechanizmów wspólnej aktywności partnerów, które doprowadzą do usamodzielnienia grupy.[206]

Do głównych etapów pracy animacyjnej w społecznościach lokalnych zalicza się:[207]

- zbieranie informacji,
- ocenę sytuacji,
- zachęcanie ludzi do spotkania, aby podjęli decyzję, jakim problemem chcą się zająć,
- pomaganie grupie w planowaniu strategii i taktyki oraz określaniu priorytetów działania,
- umacnianie i podtrzymywanie grupy, gdy zaczyna realizować działania,
- pomaganie grupie w zakończeniu działań lub podjęciu decyzji, co dalej,
- przegląd postępów i działań grupy.

[206] Banaszk-Dankowska A., Bąbska B., Dunajska A., Jakubowska J, Jordan P., i in., *Praca socjalna w środowisku lokalnym. Praktyczne informacje na temat edukowania i aktywizowania społeczności lokalnej,* Verlag Dashofer, Warszawa 2005, s. 12.

[207] *Animacja społeczna środowiska lokalnego*, Materiały szkoleniowe, Rochna 2012.

Pracownik socjalny, chcąc skutecznie pełnić rolę animatora lokalnego, powinien posiadać pakiet niezbędnych kompetencji, umożliwiających prawidłowe wykonywanie wymienionych powyżej zadań. W szczególności należy tu wymienić zdolność diagnozowania problemów i potrzeb społecznych, umiejętność określania zasobów społeczności lokalnej, prowadzenia analizy strategicznej, opracowywania programów i projektów działań (strategii).[208] Powinien również posiadać umiejętność organizowania współpracy między grupami, instytucjami i organizacjami różnych sektorów w tym tworzenia partnerstw (również formalnych) współpracy z władzą lokalną, do czego niezbędna jest znajomość podstaw i założeń lokalnej polityki rozwoju.

Pełniąc rolę animacyjną, pracownik socjalny powinien posiadać umiejętność realizacji następujących strategii działania[209]:

- organizowanie społeczności, czyli łączenie jej członków w grupy wokół wspólnych dla nich kwestii,
- rozwój przywództwa – podnoszenie poziomu kompetencji przywódczych wśród już działających lub potencjalnych lokalnych liderów,
- rozwój organizacyjny – budowanie nowych organizacji oraz wspieranie w funkcjonowaniu i rozwoju organizacji już istniejących,
- stymulowanie współpracy międzyorganizacyjnej poprzez wymianę informacji, zawiązywanie koalicji lub partnerstw.

Jak podkreślają M. Łuszczyńska i I. Rybka, animacja przyjmuje dwie formy: bierną i czynną[210]. W wariancie biernym (pasywnym) animatorzy realizują przedsięwzięcia raczej dla ludzi, aniżeli z nimi. Z kolei animacja czynna, ma charakter partycypacyjny (uczestniczący). Praca aktywnych animatorów ukierunkowana jest na współdziałanie z osobami, których animacja dotyczy, koncentruje się na środowisku i interakcjach. Przyświeca jej założenie, że ludzie potrafią działać samodzielnie, cechują się inicjatywnością. Rolą animatora jest w tym ujęciu wspólne z mieszkańcami rozwiązywania problemów, poszukiwanie sposobów wykorzystania potencjału społeczności lokalnej celem ożywienia aktywności jednostek i grup.

---

208 Mendel M., Rymsza M., *Po co nam pracownicy socjalni – organizatorzy społeczności?*, [w:] *Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem*, Rymsza M. (red.), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2012, s. 317.

209 Tamże, s. 23.

210 Łuszczyńska M., Rybka I., *Praca środowiskowa – analiza doświadczeń w obszarze pracy socjalnej i animacji społecznej*, [w:] *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, Skrzypczak B. (red.), Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2011.

6.6. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Praca socjalna jako metoda oddziaływania na rozwój lokalny
- Problemy społeczne jako uwarunkowanie rozwoju lokalnego
- Pracownik socjalny animatorem lokalnym: czy to możliwe?

Zagadnienia kontrolne

1. Zdefiniuj pojęcie rozwoju lokalnego.
2. Omów klasyfikacje instrumentów stymulowania rozwoju lokalnego.
3. Scharakteryzuj wewnętrzne bariery rozwoju lokalnego.
4. Omów cele rozwoju lokalnego.

Polecana literatura

1. *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
2. *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, Skrzypczak B. (red.), Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2011.
3. Kaźmierczak T., Bąbska B., Popłońska-Kowalska M., Rymsza M., *Środowiskowe role zawodowe pracownika socjalnego*, ISP, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2013.
4. Łuczyszyn A., *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, CeDeWu, Warszawa 2013.
5. Szewczuk A., Kogut-Jaworska m., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

7. ZARZĄDZANIE USŁUGAMI SPOŁECZNYMI

7.1. Pojęcie usług publicznych

Ustawy samorządowe przedstawiają szczegółową enumerację zadań jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Ustawodawca nie definiuje jednak pojęcia usług, posługując się nim wyłącznie instrumentalnie w celu określenia domeny działania samorządów. Według klasycznej definicji usługami są wszelkie czynności związane bezpośrednio lub pośrednio z zaspokajaniem potrzeb ludzkich, ale nie służące bezpośrednio do wytwarzania.[211] W takim ujęciu do podstawowych cech usług publicznych zalicza się: niematerialność, nietrwałość, nierozłączność z usługodawcą oraz zróżnicowaną jakość. Niezależnie od wielości definicji usług publicznych należy podkreślić podstawową ich cechę, czyli odpowiedzialność administracji publicznej za organizację świadczenia, w sposób zapewniający ich ciągłość i trwałość. Oznacza to, że usługobiorcy mogą mieć pewność nieprzerwanego zaspokajania ich zbiorowych potrzeb, niezależnie od uwarunkowań ekonomicznych. Usługi publiczne należy wobec tego traktować jako usługi ogólnospołeczne, niematerialne, nieadresowane, świadczone nieodpłatnie lub odpłatnie na rzecz ogółu społeczeństwa lub wspólnot samorządowych, których przedmiotem jest dostarczanie dóbr publicznych. Ich cechą charakterystyczną jest brak możliwości wykluczenia jakiegokolwiek członka społeczeństwa (wspólnoty samorządowej) z ich konsumpcji.[212]

W interesującym nas obszarze usług społecznych próbę ich syntetycznego zdefiniowania podjął Ryszard Szarfenberg, wskazując na ich specyficzne cechy:[213]

- polegają na bezpośrednim zajmowaniu się ludźmi,
- są obowiązkowe w konsumpcji,
- opierają się na prawach socjalnych,

[211] Lange. O., *Ekonomia polityczna*, T1., PWE, Warszawa 1967, s. 24.

[212] Żuk K., *Samorząd terytorialny w procesie świadczenia usług komunalnych,* [w:] *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 140–141.

[213] Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, [w:] *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczeni społecznego w Polsce*, Grewiński M., Więckowska B. (red.), Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2011, s. 66–67.

- udzielane są nieodpłatnie dla obsługiwanych, albo odpłatność nie pokrywa pełnych kosztów usługi,
- udzielane są przez ludzi spoza najbliższego kręgu więzi uczuciowych,
- są finansowane ze środków zebranych dobrowolnie i/lub obowiązkowo od innych niż sami usługujący,
- udzielają ich profesjonaliści,
- mają charakter pomocy, wspomagania obsługiwanych w funkcjonowaniu.

Omawiany w podręczniku model NPM zwraca uwagę na ścisłe oddzielenie odpowiedzialności za organizację usług od ich bezpośredniego wykonywania. To pierwsze w niekwestionowany sposób należy do samorządu, ale sama realizacja usług może być przekazana do jednostek niebędących częścią maszyny samorządowej. Może to być na przykład zadanie firmy z sektora prywatnego, która zawarła z władzami samorządowymi odpowiedni kontrakt (*contracting-out*). Panuje powszechne przekonanie, że kontraktowanie usług na podstawie przeprowadzonych przetargów pozwala na zmniejszenie wydatków. Dużą wagę przywiązuje się również do zwiększenia możliwości wyboru przez konsumentów usług samorządowych. Przykładem takiego podejścia są eksperymenty z bonami oświatowymi, mieszkaniowymi itp. Akcentuje się także możliwość zmiany (wyboru) operatora usług przez klientów (np. firmy administrującej budynkiem mieszkalnym).

Powyższe procesy łączą się ze zmianą kultury organizacyjnej zmierzającej w kierunku traktowania mieszkańców przez jednostki samorządowe w sposób analogiczny do traktowania klienta przez firmy sektora prywatnego. Wagi nabiera także kwestia wypracowania wskaźników efektywności usług publicznych.[214]

7.2. Klasyfikacja i systemy świadczenia usług publicznych

Usługi publiczne mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów. Najczęściej dzieli się je na trzy grupy:

1. Usługi komunalne, związane przede wszystkim z utrzymaniem obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, do których zalicza się obiekty i urządzenia transportu miejskiego, energetyki cieplnej, gospodarki wodnej, gospodarki odpadami oraz inne urządzenia ochrony środowiska naturalnego, a także związane z gospodarką mieszkaniową i utrzymaniem czystości i porządku w miejscach publicznych.

[214] Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretycznej polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 4(22), s. 10.

2. Usługi społeczne, związane z utrzymaniem sieci urządzeń i instytucji infrastruktury społecznej, której zadaniem jest kształtowanie odpowiednich warunków życia i współżycia społecznego, jak również podnoszenia jakości tego życia w środowisku społecznym (edukacja publiczna, ochrona zdrowia, kultura, pomoc społeczna, rekreacja).
3. Usługi administracyjne, związane z wykonywaniem funkcji administracji publicznej.[215]

Według innej, bardziej szczegółowej klasyfikacji można wyróżnić następujące rodzaje usług publicznych:

- uniwersalne dostarczane każdemu (zmiatanie ulic, składowanie śmieci),
- „na życzenie" (doradztwo, usługi remontowe, informacje),
- dla uprawnionych (zasiłki, pomoc społeczna, mieszkalnictwo socjalne),
- racjonowane bazujące na dostępnych zasobach (żłobki, mieszkalnictwo, różne formy opieki zdrowotnej i społecznej),
- przymusowe, których celem jest wzbogacenie lub ochrona jednostek i ogółu (edukacja szkolna, policja, więzienia),
- prewencyjne (bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia),
- dostępne przez świadomy wybór dla wszystkich członków społeczności, ale czasami płatne (spędzanie czasu wolnego, biblioteki, transport).[216]

Jak już wspomniano usługi publiczne odznaczają się kilkoma charakterystycznymi cechami jak niematerialność, nierozdzielność (jednoczesność produkcji i konsumpcji), brak możliwości magazynowania, a także różnorodność (utrudniająca standaryzację procesu świadczenia usług). Wyróżnia je nadto funkcja użyteczności publicznej, tj. zaspokajanie potrzeb o charakterze zbiorowym, wykorzystanie mienia publicznego oraz możliwość nieekwiwalentności w procesie świadczenia usług, determinującej zasileniowe finansowe ze środków publicznych. Wobec takiego charakteru usług publicznych pojawia się konieczność właściwego sposobu zorganizowania systemu ich świadczenia.[217]

Świadczenie usług publicznych może mieć charakter obligatoryjny i fakultatywny. W przypadku pierwszym gmina zapewni mieszkańcom usługi podstawowe, z których świadczenia nie może zrezygnować i musi w tym celu zapewnić

[215] Żuk K., dz. cyt., s. 141.
[216] Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu.pl, Warszawa 2004, s. 18.
[217] Żuk K., dz. cyt., s. 141.

odpowiednie środki finansowe w swoim budżecie. W przypadku usług dobrowolnych, ich zakres wynika z potrzeb charakterystycznych dla danego układu lokalnego i możliwości finansowych samorządu. Wybór sposobu realizacji drugiej kategorii usług należy do organów gminy. Wykonywanie usług publicznych obejmuje również usługi wynikające ze zlecania gminom zadań z zakresu administracji rządowej na podstawie umowy lub porozumienia.

Istnieją dwa typy odpowiedzialności za proces świadczenia usług publicznych: funkcje *provide* i *produce*. Świadczenie usług publicznych jest ustawowym obowiązkiem gminy. Oznacza to, że na gminę spada odpowiedzialność za zorganizowanie procesu zaspokajania potrzeb mieszkańców (funkcja *provide*). W tym przypadku powinnością organów publicznych jest zapewnienie i dostarczenie odpowiedniej podaży i jakości usług, bowiem leży to w interesie publicznym. Drugim typem odpowiedzialności jest konieczność bezpośredniego wykonania usług (funkcja *produce*).[218]

Uwzględniając zarysowane powyżej zakresy odpowiedzialności, można wyodrębnić trzy modele świadczenia usług publicznych: samowystarczalny, rynkowy i mieszany.

W modelu samowystarczalnym władze lokalne przyjmują łączną odpowiedzialność za proces organizowania i produkowania usług publicznych. Tym samym pełnią równocześnie role: inicjatora, kontrolera i producenta usług, nierzadko zapewniając ich pełne, bądź częściowe finansowanie.

Eugeniusz Wojciechowski wymienia zalety tego modelowego rozwiązania: dyspozycyjność, kontrola, gwarancja, ciągłość. Równocześnie wskazując na wynikające z niego zagrożenia: brak dostatecznej gwarancji racjonalności wydatkowania środków publicznych, groźba stworzenia monopolu gminnego, upolitycznienie zarządzania.

Model rynkowy opiera się na założeniu, że w samorządzie terytorialnym nie należy skupiać władzy administracyjnej i gospodarczej. W konsekwencji występuje wyraźne oddzielenie odpowiedzialności organów publicznych za zapewnienie usług od bezpośredniego ich świadczenia, co prowadzi do różnych funkcji

[218] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012, s. 163.

procesie usługowym. Władza publiczna i administracja gminy jako reprezentacja interesów wspólnoty lokalnej (klienci) przyjmują rolę regulatora usług (*provide*). W ramach tej roli mieszczą się wszystkie funkcje składające się na szeroko rozumiane zarządzanie, tj. organizowanie, planowanie, zamawianie, finansowanie, koordynowanie oraz monitorowanie usług. Organy publiczne stają się w tej sytuacji aranżerem, nabywcą świadczeń, spełniając funkcje strategiczne, określając standardy i dokonując kontroli efektów. Bezpośrednimi wykonawcami usług w tym modelu (*produce*) są podmioty spoza sektora publicznego, które podejmują się wykonania usługi określonej przez regulatora. Istnieje w tym przypadku swoboda wyboru między różnymi producentami i formami świadczenia usług, w oparciu o obowiązujące procedury przetargowe. W efekcie prowadzi to do zwiększenia konkurencji między wykonawcami usług.

Model mieszany wydaje się najczęściej stosowanym w praktyce, a jego kształt wynika z miejscowych uwarunkowań. Stąd też występują sytuacje z mniejszym lub większym uczestnictwem sektora prywatnego i pozarządowego. Zaletą tego modelu jest eliminacja ryzyka przekształceń i bezpieczeństwo w realizacji usług niewykluczające wyborów racjonalnych.[219]

7.3. Standaryzacja usług społecznych

W sferze publicznej dąży się do uregulowania pewnych zachowań uważanych za pożądane i konieczne. Są to zarówno określone wartości, których przestrzega się i wdraża się je w życie, jak i określone zasady mające zastosowanie w aktywności publicznej. Te wartości i reguły stanowią standardy zakreślające ramy w działalności formułujące normy dla poprawy podstaw decyzji, a tym samym jakości procesów świadczenia usług publicznych. Standardy publiczne modyfikują działanie w intencji, że będzie ono odpowiednie w rozumieniu zachowania nadrzędności interesu publicznego i wzmocnienia znaczenia czynnika profesjonalizmu w procesie decyzyjnym.[220]

Standardy usług to wzorce świadczenia usług publicznych zawierające określone cechy lub nieprzekraczalne parametry, które można opisać lub zmierzyć. Stanowią one zobowiązanie usługodawcy wobec odbiorców do dostarczania

[219] Tamże, s. 164 i nast.
[220] Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012, s. 137.

usług na zagwarantowanym poziomie. Powinny być tworzone przez pryzmat odbiorcy usługi oraz opisywać cechy najistotniejsze dla usługobiorców.

Z kolei standaryzacja usług społecznych oznacza proces tworzenia, przyjmowania, wdrażania i realizowania standardów. Standardy są zestawami wymogów w stosunku do mniej lub bardziej ogólnych usług. Mają one charakter stwierdzeń normatywnych w rodzaju: usługa X powinna mieć cechę Y, a cecha ta powinna przyjmować poziom P. Wartość praktyczna takich stwierdzeń jest oczywiście zerowa, jeżeli są one nieznane w środowisku usługodawców. Nawet jeżeli są powszechnie znane, ich oddziaływanie może być znikome, gdy nie istnieją bodźce, które skłaniałyby usługodawców niespełniających standardu do podporządkowania się.[221]

Opracowanie standardów usług publicznych polega na określeniu wzorców świadczenia tych usług w postaci ich obserwowalnych cech oraz nieprzekraczalnych parametrów. Standardy usług powinny określać:

- zakres i charakterystykę usługi,
- sposób świadczenia usługi,
- czas dostępu do usługi,
- opłaty za usługę,
- warunki, które powinien spełnić podmiot świadczący usługę oraz odbiorca usługi.

Monitorowanie usług publicznych polega na porównywaniu parametrów świadczonych usług z obowiązującymi dla nich standardami.

Standardy usług pomocy i integracji społecznej są jednym z elementów logiki ewaluacji ich jakości. Wymaga ona wykonania następujących poniższych kroków:

1. Wybór kryteriów jakości usług pomocy i integracji społecznej.
2. Określenie dla każdego kryterium standardów wyników (*standards of performance*) osiągniętych dzięki tym usługom.
3. Zebranie danych o tym, jakie wyniki zostały osiągnięte dzięki usługom.
4. Wydanie oceny ewaluacyjnej na podstawie zestawienia danych o wynikach ze standardami.[222]

[221] Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych, ekspertyza*, s. 39, http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf (dostęp: 14.02.2014)

[222] Szarfenberg R., *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011, s. 18.

Celem wprowadzenia standardów jest podnoszenie jakości świadczonych usług społecznych poprzez określenie gwarantowanego poziomu ich świadczenia oraz zapewnienie, aby były oferowane wszystkim, którym te usługi przysługują i chcą z nich korzystać.

R. Szarfenberg za J. Boczoniem, wskazuje cztery szczegółowe funkcje standardów w kontekście usług społecznych: [223]

1. Funkcja normotwórcza – rozumiana jako, formalnie i organizacyjnie uwarunkowane, modelowe (jednolite) porządkowanie relacji pomiędzy ilościowymi (techniczno-organizacyjnymi) i jakościowymi (regulacyjnymi) kryteriami świadczenia usługi a potrzebami w tym zakresie.
2. Funkcja stymulująca – rozumiana jako zespół czynników mających wpływ na kształt i zasady funkcjonowania rynku usług społecznych.
3. Funkcja ekonomiczna – określająca, poprzez kryteria kosztów, w tym kosztu jednostkowego, racjonalność finansową świadczonej usługi.
4. Funkcja społeczna – jako czynnik kształtujący jakość życia; relacja między sposobem funkcjonowania infrastruktury usług społecznych a poziomem zaspokojenia, przypisanych jej zadaniom, potrzeb społecznych.

Pracownicy samorządu przygotowujący standardy powinni przede wszystkim podkreślić te aspekty usług, które mają najważniejsze znaczenie dla odbiorców oraz ustalić ich gwarantowany poziom. Opublikowanie standardów powinno stanowić bodziec dla pracowników nakłaniający samorząd do większego zaangażowania się w jakość ich świadczenia. Niespełnianie standardów stanowi z kolei sygnał do ponownej analizy sposobu świadczenia usług oraz wdrożenia działań doskonalących.
W przypadku usług społecznych świadczonych przez jednostki zewnętrzne (firmy prywatne i organizacje pozarządowe), standardy świadczenia usług są istotnym elementem specyfikacji, służącym zapewnieniu zakładanej jakości usługi.

Podstawowym zadaniem pracowników w trakcie tworzenia standardów jest odniesienie ich do rzeczywistych potrzeb odbiorców, co wymaga dobrego kontaktu z odbiorcami i znajomości specyfiki świadczenia poszczególnych usług. Trudność może sprawić również przełamanie oporu przed upublicznieniem zobowiązań wobec odbiorców.[224]

[223] Szarfeneber R., *Standaryzacja usług społecznych…, dz. cyt.*, s. 35.
[224] *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego w samorządzie lokalnym*, Zawicki M. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 124.

7.4. Wielosektorowość w zarządzaniu usługami społecznymi

W literaturze wskazuje się na liczne zalety koncepcji zorganizowanej współpracy międzysektorowej w zarządzaniu zasobami lokalnymi i rozwoju lokalnym. Organizowanie się różnych podmiotów w partnerstwa ma sprzyjać tworzeniu wartości dodanej, powiększaniu zasobów (budżetu), ustanawianiu nowych sieci powiązań między jednostkami, lepszemu wzajemnemu zrozumieniu i zapobiegać powielaniu tych samych wysiłków w zaspokajaniu lokalnych potrzeb.
Partnerstwa międzysektorowe mają wspierać budowanie porozumienia (konsensusu) między lokalnymi podmiotami, tworzenie wspólnych lokalnych strategii i koordynację działań. Ułatwiają one dostęp do różnych umiejętności, promują innowacje, umacniają identyfikację grup i podmiotów społecznych z danym terytorium, zwiększają wrażliwość na potrzeby lokalne, polepszają możliwości finansowania działań, włączają wsparcie sektora prywatnego, zwiększają partycypację społeczną i redukują konflikty między lokalnymi podmiotami[225].

Rozwój lokalny w coraz większym stopniu jawi się jako współpraca lokalnych aktorów zgrupowanych wokół akceptowanego i zrozumiałego programu. Przyjmuje się, że takie partnerstwo tworzą:

- sektor publiczny z jego zdolnością do tworzenia i dbania o dobro wspólne, przestrzeń publiczną i użyteczność publiczną,
- sektor prywatny, dbający o efektywne wykorzystanie i pomnażanie zasobów, produktów i dochodów oraz dostarczający dóbr publicznych bądź quasi-publicznych,
- sektor obywatelski, wyznaczający granice mechanizmu rynkowego i interweniujący wszędzie tam, gdzie dobro wspólne jest zagrożone przez mechanizm konkurencji, bądź tam, gdzie dobra prywatne mogą funkcjonować jako dobra publiczne.[226]

Działania partnerskie mogą stanowić istotny element stymulujący rozwój lokalnej sfery społecznej, gospodarczej czy kulturowej i poprawiający walory lokalizacyjne danego terenu w oczach inwestorów oraz mieszkańców.[227] Podejmowanie wspól-

[225] Furmankiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w ramach partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2006, nr 2(24), s. 119.

[226] B. Szczupak, M. Czornik, *Środowisko przedsiębiorczości a konkurencyjność miasta. Materiał konferencyjny, Przemiany strukturalne – przedsiębiorczość – konkurencyjność miast i regionów*, V edycja konferencji, Ustroń 2001 r.

[227] G. Gęsicka, *Partnerstwo i integracja w rozwoju lokalnym*, [w:] *Inicjatywy lokale. Polskie doświadczenia*, Drążkiewicz J., Gęsicka G., Szczucki J. (red.), Warszawa 1995, s. 111–112.

nych zorganizowanych działań, zwiększa szanse na efektywne wykorzystanie różnorodnych instrumentów i metod zarządzania publicznego. Również rozwój lokalny powinien być procesem planowanym i wdrażanym przez sektor prywatny i publiczny, samorząd terytorialny i społeczność dzięki spójnym działaniom i programom. Istotną kwestią jest wyraźne zdefiniowanie wzajemnych oczekiwań wszystkich członków współdziałania oraz określenie ich kompetencji, funkcji i zadań w działaniach na rzecz rozwoju lokalnego. Zagadnienie to ilustruje tabela 7.1.

Z zamieszczonego powyżej zestawienia wzajemnych oczekiwań aktorów aktywnie uczestniczących w życiu publicznym gminy wynika, iż zarządzanie publiczne i stabilny rozwój lokalny wymaga połączenia funkcji zarezerwowanych wyłącznie dla organów publicznych (sterowanie, ustanawianie prawa miejscowego, koordynowanie i motywowanie) z inicjatywami, intuicją i wiedzą charakterystyczną dla przedsiębiorców i liderów społeczności lokalnej. Administracja samorządowa powinna przystosowywać się do nowych warunków, zmieniać swój styl działania i w pewnym sensie na nowo określać swoją rolę. Coraz częściej będzie ona występować w roli katalizatora, ułatwiającego współpracę różnych instytucji. Porozumienie i współdziałanie wymienionych powyżej sektorów może doprowadzić do podniesienia jakości usług publicznych, zmniejszenia ich kosztów oraz pozyskania pozabudżetowych środków na te cele, co w rezultacie przyczyni się do wszechstronnego rozwoju gminy.

W pomocy społecznej w Polsce obserwuje się konsekwentny proces decentralizacji zadań (w wymiarze politycznym, administracyjnym i rynkowym). Tym samym działalność tradycyjnie realizowana przez sektor publiczny jest przekazywana podmiotom spoza tego sektora. Można wskazać następujące zjawiska towarzyszące tym przemianom:

- Organy władzy publicznej wycofują się z bezpośredniej realizacji pewnych zadań, jednak nie rezygnują przy tym z wpływu na ich wykonanie, zachowując elementy nadzoru, kontroli oraz wydawania zezwoleń.
- Proces prywatyzacji polega na zleceniu zadań lub dopuszczeniu podmiotów prywatnych do świadczenia usług równolegle z podmiotami publicznymi.
- Zlecanie zadań przyjmuje formę partnerskiej współpracy lub podwykonywania usług w zgodzie z ustawą Prawo zamówień publicznych. [228]

[228] Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2009, s. 175.

Tabela 7.1. Płaszczyzny współpracy trzech sektorów

Samorząd terytorialny	Lokalne środowisko biznesu	Organizacje pozarządowe
Znaczenie dla lokalnego środowiska biznesu • pozyskanie stabilnego i ważnego klienta, • wpływ na regulacje działalności gospodarczej, • kontrola ważnych zasobów, w tym przestrzeni. • obniżenie kosztów działalności poprzez inwestycje infrastrukturalne. • wspólna promocja gminy i lokalnego biznesu, • pomoc w poszukiwaniu inwestorów zewnętrznych sprzyjających rozwojowi lokalnego biznesu	**Znaczenie dla samorządu terytorialnego** • kształtowanie polityki gospodarczej na szczeblu lokalnym, • wspieranie finansowe przedsięwzięć publicznych, • tworzenie nowych miejsc pracy, • zmniejszanie kosztów świadczenia usług publicznych, • wykonawca usług publicznych	**Znaczenie dla samorządu terytorialnego** • kanał komunikacji ze społecznością lokalną, • partner w tworzeniu i wdrażaniu strategii rozwoju i przedsięwzięć lokalnych, • pośrednik w pozyskiwaniu środków na przedsięwzięcia podejmowane w interesie lokalnej społeczności. • Wykonawca zadań i usług publicznych • Tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza dla osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy
Znaczenie dla organizacji pozarządowych • częściowe zapewnienie warunków materialnych niezbędnych do prowadzenia działalności, • uzyskanie ułatwień prawnych i administracyjnych, • poparcie dla zgłaszanych inicjatyw i pomoc w zdobywaniu sponsorów, • łatwiejszy dostęp do środków i funduszy publicznych. • zleceniodawca	**Znaczenie dla organizacji pozarządowych** • wsparcie finansowe, • pomoc w zakresie zaplecza materialnego i organizacyjnego, • zaangażowanie we wspólne przedsięwzięcia, np. ekologiczne, • zakup niektórych usług świadczonych przez sektor pozarządowy	**Znaczenie dla lokalnego środowiska biznes** • partner w działaniach *public relations,* • kanały informacyjne oraz ułatwione kontakty z mediami, • tworzenie korzystnego wizerunku firmy, • tworzenie pozytywnego wizerunku gminy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Wiktorowska, Forum trzech sektorów, „Wspólnota" 2000, nr 13.

Można przy tym wyróżnić następujące rodzaje relacji międzysektorowych:

- ➔ Rywalizacja – sytuacja, w której strony realizują działania niezależnie od siebie, nie istnieje przepływ informacji oraz brakuje chęci do współpracy.
- ➔ Współdziałanie – rozumiane jako sytuacja w której strony podejmują wspólne działania w sposób nieregularny, bez formalnej instytucjonalnej podbudowy.
- ➔ Partnerstwo – sytuacja, w której strony wspólnie dokonują analizy potrzeb, wspólnie decydują o rodzaju podejmowanych działań i razem je realizują według wspólnie wypracowanych zasad.[229]

Warto przy tym podkreślić, że stosunki międzysektorowe pomiędzy podmiotami lokalnej polityki społecznej ulegają obecnie przemianie z modelu transakcyjnego

[229] *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Grewiński M., Karwacki A. (red.), Mazowieckie Centrum polityki Społecznej, Warszawa 2010, s. 21.

na partnerski i opierają się na sieci współpracy różnych interesariuszy: klientów, pracowników kooperantów z różnych sektorów.

7.5. Koprodukcja w usługach społecznych

W obszarze publicznych usług społecznych można wyróżnić następujące sytuacje partycypacyjne:

- diagnostyka problemów identyfikacja potrzeb, m.in. w ramach określania strategii rozwiązywania problemów społecznych, poprzez realizację konsultacji społecznych;
- generowanie nowych rozwiązań, poprzez pracę interdyscyplinarnych zespołów roboczych lub konsultacyjnych;
- opiniowanie i rekomendowanie modyfikacji w zakresie już świadczonych usług (badania globalne, lokalne, panelowe, *mystery shopinng*, badania użytkowników);
- projektowanie nowych usług, również z wykorzystaniem zespołów konsultacyjnych;
- koprodukcja, czyli współświadczenie usług publicznych.

Koprodukcja oznacza ustanawianie partnerstwa między obywatelami i rządem w celu rozwiązania problemu społecznego. Obywatele wnoszą więcej środków dla osiągnięcia pożądanego wyniku, odczuwają większą odpowiedzialność i akceptują większe ryzyko w zamian za znacznie większą kontrolę nad zasobami i decyzjami publicznymi. Stają się współuczestnikami, współautorami decyzji.

Koprodukcja opiera się na następujących zasadach:[230]

- postrzeganie użytkowników usług jako aktywnych posiadaczy określonych zasobów, a nie konsumentów pasywnych.
- sprzyjanie współpracy, a nie paternalistycznych stosunków między pracownikami i użytkownikami usług.
- położenie nacisku na efekty: dostarczanie wyników, a nie tylko usług.

Koprodukcja może być substytucyjna (zastępując zaangażowanie i wysiłek samorządu zaangażowaniem użytkowników/członków społeczności) lub uzupełniająca

[230] Loffler E., *Why Co-production is an import ant topic for local government?*,http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf (dostęp: 23.04.2014)

(wprowadzając profesjonalne wsparcie do poprzedniej indywidualnej samopomocy lub samoorganizacji).

Koprodukcja jako przejaw partycypacji obywateli w zarządzaniu publicznym polega na uczestnictwie mieszkańców w świadczeniu usług publicznych. Należy ją odróżnić od tradycyjnych metod rozwiązywania problemów społecznych, tj.:

- ➔ woluntaryzmu (wycofanie państwa, wzmocnienie roli rodziny i społeczeństwa obywatelskiego, oparcie pomocy społecznej na zasadzie pomocniczości),
- ➔ paternalizmu (obywatele traktowani jak bierni odbiorcy usług sektora publicznego, jednostki lub grupy społeczne powinny być kontrolowane, ochraniane i kierowane przez inne osoby lub grupy, ponieważ nie są wystarczająco kompetentne do kierowania własnym postępowaniem),
- ➔ menedżeryzmu (wdrażania praktyk i rozwiązań charakterystycznych dla biznesu do sektora publicznego, ukierunkowane przede wszystkim na poprawę efektywności).

Podkreśla się, że współuczestniczenie w procesie tworzenia usług – od planowania poczynając, na wykonywaniu kończąc – przynosi szereg korzyści członkom wspólnot, czyli ich konsumentom: lepsze dostosowanie usług do realnych potrzeb społecznych, poprawa sprawności działania lokalnych instytucji świadczących usługi, wzmacnianie więzi w społeczności lokalnej.

7.6. Zagadnienia i problemy do dyskusji

- Wpływ partnerstw lokalnych i współpracy międzysektorowej na pracę socjalną.
- Problemy wdrażania standardów w zakresie pracy socjalnej.

Zagadnienia kontrolne

1. Scharakteryzuj usługi społeczne jako specyficzne usługi publiczne.
2. Omów modele świadczenia usług publicznych.
3. Omów cele i funkcje standaryzacji usług społecznych.

Polecana literatura

1. *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Grewiński M., Karwacki A. (red), MCPS, Warszawa 2010.
2. *Podręcznik usług społecznych*, Evers A., Heinze R.G., Olk T. (red), Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2013.
3. Miszczuk A. Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
4. Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.

8. PODSUMOWANIE

8.1. Porównanie podstawowych modeli zarządzania publicznego

Konsekwencją wieloletnich przemian natury ekonomicznej, politycznej i administracyjnej jest niewątpliwie zmiana paradygmatu zarządzania publicznego w sferze społecznej, w tym zwrócenie uwagi na konieczność większego zaangażowania aktorów sektora obywatelskiego w proces świadczenia usług publicznych i realizacji programów rozwoju społecznego oraz orientacja na wyniki prowadzonej działalności. Pogłębiająca się decentralizacja i towarzysząca jej kooperacja podmiotów lokalnych stanowią istotne wyzwanie dla praktyki działania w obszarze lokalnej polityki społecznej. Jest to szczególnie trudne, gdy administracja publiczna w Polsce podlega zmianom związanym z próbami wdrażania elementów koncepcji *New Public Management i Governance*. Współcześnie klamrą spajającą działania modernizacyjne administracji publicznej jest koncepcja dobrego rządzenia.

Pojęcie *dobre rządzenie* obejmuje demokratyczny system rządzenia, skuteczne instytucje publiczne, właściwą jakość usług publicznych oraz umiejętność dostosowywania się do nowych potrzeb społecznych.[231] N.F. Campos do wyznaczników „dobrego rządzenia" zalicza: rozliczanie rządu z podejmowanych działań, wysoką jakość administracji publicznej, dostosowany do panującej sytuacji system prawny, przejrzystą i otwartą politykę oraz społeczeństwo obywatelskie aktywnie uczestniczące w życiu publicznym.[232]

[231] Czaputowicz J., *Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji*, „Służba Cywilna" 2005, nr 10, s. 25.
[232] Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad rolą instytucji we wzroście i transformacji*, „Gospodarka Narodowa" 2002, nr 10, s. 13–14.

Na zbiór zasad konstytutywnych dla tej koncepcji składają się:[233]

- partycypacja – obywatele aktywnie uczestniczą w procesie rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi;
- praworządność – rządzenie odbywa się na podstawie i w granicach prawa; przestrzegane są prawa człowieka, w szczególności te odnoszące się do mniejszości, a nad ich przestrzeganiem czuwają bezstronne organy państwa i niezawisłe sądy;
- przejrzystość – podejmowanie i wprowadzanie w życie decyzji publicznych odbywa się zgodnie z ustalonymi zasadami i procedurami; informacja na ich temat jest jawna;
- responsywność – instytucje współuczestniczące w rządzeniu uwzględniają w swoich działaniach potrzeby interesariuszy i dążą do ich zaspokojenia w sposób respektujący interes publiczny;
- konsensus – ze względu na wielość aktorów, punktów widzenia oraz interesów indywidualnych i grupowych konieczne jest działanie w oparciu o uzgodnione zasady i rozstrzygnięcia;
- równość i inkluzja – obywatele mają możliwość rzeczywistego wpływania na proces rządzenia, a celem tego ostatniego jest zapewnienie warunków do szeroko pojmowanej inkluzji społecznej i politycznej obywateli;
- efektywność – działania podejmowane przez władzę publiczną odpowiadają na potrzeby społeczne w sposób ekonomiczny, efektywny i skuteczny.

W oparciu o te zasady formułowane są podstawowe cele reform administracyjnych w nurcie dobrego rządzenia.

Powyższy model uwzględnia szeroki kontekst społeczny. Cechuje go otwartość, przejrzystość i zaangażowanie obywateli w procesy polityczne, co wynika ze wzrostu zaufania społecznego wobec instytucji publicznych. Ponadto charakteryzuje się on przestrzeganiem zasad skuteczności i efektywności, co powoduje, że decyzje o sposobie alokacji środków – w celu rozwiązywania określonych problemów społecznych – zapadają na czas i przy optymalnym wykorzystaniu dostępnych zasobów, czyli sprawnie.[234]

[233] Mazur S., *Meandry modernizacji administracji publiczne*, [w:] *Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych*, Bober S. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 23–24.

[234] Kaufman D., *Rethinking governance*, World Bank Institute, 2002.

Tabela 8.1. Cele reform administracyjnych i działania z nimi powiązane

Cele	Typy działań
Wzrost przejrzystości działań aparatu administracyjnego państwa	• szeroki dostęp obywateli do informacji publicznych • konsultacje społeczne decyzji publicznych • wyjaśnianie przez władze publiczne podejmowanych decyzji
Poprawa efektywności polityk i programów publicznych	• strategiczne programowanie polityk publicznych, ich oparcie o wskaźniki, prognozy i scenariusze • inicjowanie działań antycypacyjnych w celu rozwiązania problemów społeczno-ekonomicznych • zmiana podejścia proceduralnego na podejście wynikowe oparte o system zobiektywizowanych mierników • prywatyzacja • decentralizacja • kontraktowanie usług • standaryzacja usług publicznych, poszerzenie zakresu ich dostępności i jakości • wprowadzanie nowoczesnych narzędzi zarządzania • elastyczny i motywacyjny system gratyfikacji • pełniejsze zastosowanie horyzontalnych mechanizmów koordynacji • monitorowanie i ewaluacja polityk publicznych
Wzmocnienie mechanizmów rozliczalności i kontroli decydentów publicznych	• służebność państwa i jego urzędników wobec obywateli i interesu publicznego • demokratyzacja systemu administracyjnego • wzrost dialogiczności władzy publicznej i jej aparatu administracyjnego • eksponowanie reguły rozliczalności w jej różnych postaciach *
Racjonalizacja wydatków publicznych	• ograniczenie nierównowagi budżetowej • promowanie wydatków rozwojowych • strategiczne zarządzanie finansami publicznymi • integracja zarządzania strategicznego, finansowego i operacyjnego • monitorowanie i ewaluacja wydatków publicznych
Budowa etosu służby publicznej i poczucia dobra wspólnego	• promowanie etosu opartego na rozumowaniu deontologicznym (zachowania urzędników i obywateli są zakorzenione w wyższym porządku zasad demokratycznych) • wartości publiczne są społecznie wytwarzane i moralnie wiążące • etos służby publicznej opiera się o obywatelskość, odwołuje się do interesu publicznego, sprawiedliwości społecznej oraz wartości wspólnotowych • skuteczne przywództwo w sferze zarządzania sprawami publicznymi
Wykorzystanie mechanizmów rynkowych do świadczenia usług publicznych	• wprowadzenie mechanizmów konkurencji, w tym tej wewnętrznej • kontraktowanie usług publicznych • partnerstwo publiczno-prywatne i publiczno-obywatelskie • vouchery

** Rozliczalność publiczna oznacza, że osoby nadzorujące realizację programów publicznych są odpowiedzialne za ich skuteczność. Rozliczalność zakłada publiczny wgląd w realizowane programy i działania administracji.*

Źródło: Mazur S., Meandry modernizacji administracji publiczne, [w:] Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych, Bober S. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 23–24.

W podręczniku zaprezentowano trzy klasyczne nurty zarządzania publicznego, tj. administrację weberowską, nowe zarządzanie publiczne i współzarządzanie. W tabeli 8.2. zestawiono podstawowe cechy omawianych koncepcji.

Tabela 8.2. Porównanie modeli zarządzania w administracji publicznej

Charakterystyka	Porządek rządzenia		
	Administracja weberowska	Nowe zarządzanie publiczne	Współzarządzanie (*governance*)
Sposób postrzegania obywatela	wyborca	klient	partner
Charakter władzy państwa i jego urzędników	proceduralna	transakcyjna	umożliwiająca
Instrumenty państwa i jego urzędników	delegacja	kontrakt	partnerstwo
Znaczenie legitymizacji zewnętrznej	ważne (w rozumieniu proceduralnym)	ważne (w rozumieniu kontraktualistycznym)	zasadnicze
Model odpowiedzialności	proceduralna	wynikowa	kompleksowa
Format przywództwa	formalny	transakcyjny	transformacyjny
Schemat zarządzania	hierarchia	rynek	sieć
Relacje z otoczeniem	radykalna selektywność	selektywna inkluzyjność	radykalna inkluzyjność
Sposób definiowania interesu publicznego	politycznie definiowany	agregacja interesów jednostkowych	uzgadniany w oparciu o podzielane wartości
Rola rządu	wiosłowanie	sterowanie	pośredniczenie
Źródło legitymizacji	proceduralne przyzwolenie	ekonomiczne uzasadnienie	obywatelskie uczestnictwo

Źródło: Mazur S., Meandry modernizacji administracji publiczne, [w:] Planowanie rozwoju instytucjonalnego w samorządach lokalnych, Bober S. (red.), Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011, s. 29–30.

Zaprezentowane modele zarządzania publicznego różnią się znacznie od siebie, ale nie oznacza to, że muszą się wzajemnie wykluczać. Połączenie nowego zarządzania publicznego i dobrego rządzenia mogłoby prowadzić do efektywnego, przejrzystego i dobrego zarządzania organizacją publiczną.[235] Dla określenia takiego ujęcia rządzenia sprawami publicznymi wykorzystuje się także omawiane w podręczniku pojęcie *governance*, podkreślające znaczenie powiązań sieciowych oraz nawiązywania i rozwijania współpracy sektora publicznego z prywatnym oraz organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

[235] Czaputowicz J, *Zarządzanie*…, dz. cyt., s. 23.

8.2. Kierunki zmian sposobu zarządzania w pracy socjalnej i pomocy społecznej

Specyfika instytucji pomocy społecznej warunkuje ostrożny i przemyślany sposób wdrażania rozwiązań zarządczych i organizacyjnych zapożyczonych z sektora biznesu. Badacze dziedziny demonstrują pewną obawę w stosunku do zakrojonej na szeroką skalę ekonomizacji tradycyjnych, oddalonych od rynku usług społecznych[236]. Podkreślenia wymaga fakt, że usługi społeczne wykazują wiele cech charakterystycznych, które wręcz uniemożliwiają bezpośrednie przeniesienie instrumentów zarządzania z sektora rynkowego do organizacji procesu świadczenia usług. Równocześnie dążenie do profesjonalizacji działania administracji publicznej w celu zwiększenia jej efektywności jest trendem powszechnym, który nie omija jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Również w Polsce wdrażane są pewne komponenty modelu nowego zarządzania publicznego w ramach systemu pomocy społecznej. Wymienić należy przede wszystkim:

- decentralizację,
- kontraktowanie zadań,
- ewaluację,
- standaryzację usług społecznych,
- wdrażanie systemów zarządzania jakością w pomocy społecznej,
- prywatyzację,
- zarządzanie strategiczne,
- wdrażanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych w ośrodkach pomocy społecznej.

Uwarunkowaniem skutecznie utrudniającym wdrażanie nowych rozwiązań organizacyjnych i zarządczych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej jest ograniczona samodzielność tych podmiotów. Forma organizacyjno-prawna jednostki budżetowej znacząco ogranicza możliwość swobodnego dysponowania zasobami i w dużym stopniu uniemożliwia samodzielną gospodarkę finansową. Znikome środki oraz corocznie negocjowane plany finansowe to czynniki utrudniające strategiczne zarządzanie finansami OPS, czy systematyczne inwestowanie w ich infrastrukturę. Utrudnia to także motywacyjny, ukierunkowany na rozwój i poprawę kwalifikacji pracowników, model zarządzania zasobami ludzkimi

[236] Porównaj: Evers A., Heinze R.G., Olk T., *Podręcznik usług społecznych – przykład Niemiec*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2013.

pomocy społecznej. To powoduje coraz większe zainteresowanie kierowników i pracowników pomocy społecznej pozyskiwaniem środków ze źródeł zewnętrznych, zwłaszcza w ramach funduszy strukturalnych. Wyrazem tego są liczne projekty współfinansowane ze środków UE i realizowane przez ośrodki pomocy społecznej. Konieczność realizacji projektów unijnych, wzmaga zapotrzebowanie na nowe kompetencje pracowników socjalnych.

Włączenie w proces zarządzania projektami wymaga od pracowników socjalnych kompetencji menedżerskich: zarządzanie czasem, planowanie i organizowanie działań, zarządzanie zespołem, delegowanie zadań, czy umiejętność współpracy z podmiotami z otoczenia. Nie bez znaczenia jest w tym przypadku także wiedza pracowników socjalnych na temat mechanizmów i instrumentów modelu *governance*. Partycypacja społeczna i zaangażowanie mieszkańców w realizowane projekty powinny opierać się na właściwie dobranych narzędziach promocyjnych i informacyjnych. Potencjalnych uczestników należy zachęcić do udziału w projekcie, uczynić ich współodpowiedzialnymi za jego powodzenie. Osiągnąć to można poprzez ich zaangażowanie już na etapie tworzenia wniosku o dofinansowanie projektu. Konsultując z przyszłymi beneficjentami zapisy odnoszące się do zaplanowanych działań aktywizujących i integrujących, można dobrać formy wsparcia dostosowane do realnych potrzeb i oczekiwań lokalnych. Dodatkowo, jako współtwórcy projektu, jego przyszli beneficjenci mogą silniej zaangażować się w działania, co wpływa korzystnie na rotację uczestników i efektywność realizacji projektu. Równocześnie, wraz ze wzrostem zainteresowania modelem aktywnej polityki społecznej, zakładającym aktywizację i integrację społeczności lokalnej w miejsce działań opierających się na transferach socjalnych, pojawia się konieczność wzmocnienia nowych umiejętności pracowników socjalnych. Istotne staje się nabywanie kompetencji w zakresie animacji lokalnej, włączania klientów w działania pomocowe, stymulowania do aktywności społecznej i zawodowej. Działania te nie przebiegają w oderwaniu od szerszego kontekstu, jakim jest sposób zorganizowania i funkcjonowania środowiska lokalnego. Zatem niezbędne stają się umiejętności w zakresie jego diagnozowania. Rośnie znaczenie partnerstw lokalnych i innych form współdziałania samorządowego. W tym obszarze przed pracownikami socjalnymi stają zupełnie nowe zadania. By im sprostać, powinni posiadać aktualną wiedzę z zakresu partycypacji publicznej, współpracy międzysektorowej i rozwoju społeczności lokalnych.

Podsumowując, aktywizacja społeczności lokalnej staje się istotnym elementem realizacji polityki rozwoju lokalnego. Ważną rolę w tym obszarze muszą odgrywać instytucje pomocy społecznej. Wymaga to odpowiedniego przygotowania pracowników socjalnych do wykonania zadań: diagnozowania problemów społecznych, planowania działań naprawczych i profilaktycznych, animowania i koordynowania programów lokalnych, zarządzania projektami. By im sprostać, pracownicy socjalni powinni posiadać wiedzę w zakresie:

- zarządzania publicznego, w tym aktualnych trendów, tendencji i narzędzi, szczególnie w obszarze współzarządzania, partycypacji społecznej i różnych form partnerstw lokalnych,
- rozwoju lokalnego, zwłaszcza jego zasad, celów, uczestników i instrumentów, ze szczególnym naciskiem na animację lokalną,
- zarządzania strategicznego, w tym w szczególności opracowania diagnoz i analiz uwarunkowań lokalnych, planowania interwencji i przedsięwzięć oraz monitoringu rezultatów.

Jerzy Krzyszkowski, podejmując próbę analizy wpływu nowych koncepcji zarządzania na organizację i działanie współczesnej pomocy społecznej, przytacza koncepcję godnego zarządzania w pomocy społecznej i pracy socjalnej opracowaną przez Veronikę Coulshed[237]. Podejście to stanowi próbę połączenia efektywności i skuteczności ze współczuciem i podtrzymywaniem celów humanistycznych organizacji pomocy społecznej. W takim modelu od kierowników instytucji opiekuńczych wymaga się połączenia umiejętności menedżerskich z interpersonalnymi, sprawności technicznej – z jakością etyczną działań pomocowych.

[237] Krzyszkowski J., *Organizacja pomocy społecznej, a nowe koncepcje zarządzania*, [w:] *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Grewiński M., Krzyszkowski J. (red.), Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 26; za: Coulshed V., *Management in social work*, Macmillan, 1990.

SŁOWNICZEK

Administracja publiczna - zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego (dobra wspólnego) przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach

Analiza SWOT - metoda badania słabych i mocnych stron organizacji (oszacowania jej zasobów) na tle możliwych szans i zagrożeń (oceny środowiska). Stanowi oszacowanie, w jakim stopniu zasoby organizacji odpowiadają potrzebom i wymogom środowiska, w którym organizacja funkcjonuje i konkuruje

Budżet obywatelski (partycypacyjny) - demokratyczny proces decyzyjny, w ramach którego mieszkańcy współtworzą budżet danego miasta, tym samym współdecydując o dystrybucji określonej puli środków publicznych

Decentralizacja polityki społecznej - realizacja zadań polityki społecznej zarówno przez administrację państwową, jak i samodzielne podmioty administracji samorządowej, w wymiarze ekonomicznym dopuszcza się realizację jej zadań również przed podmioty sektora pozarządowego i prywatnego

Decentralizacja - proces przekazywania kompetencji i zadań przez organy centralne jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzeniem zakresu ich uprawnień do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć, głównie w dziedzinie ekonomicznej, społecznej i administracyjnej

Inicjatywa lokalna - forma uczestnictwa mieszkańców, lokalnych instytucji i organizacji w rozwiązywaniu miejscowych problemów o znaczeniu publicznym. Tworzenie mieszkańcom możliwości złożenia do organów samorządu

terytorialnego wniosku, w którym proponują przeprowadzenie konkretnego przedsięwzięcia, określając także swój udział (świadczenie pracy społecznej, dokonanie wpłat pieniężnych, udział rzeczowy)

Lokalna polityka społeczna - systematyczna i zorganizowana działalność prowadzona przed organy władzy samorządowej (gminnej i powiatowej) przy współpracy organizacji pozarządowych i innych aktorów lokalnych, ukierunkowana na: diagnostykę, prewencję i programowanie rozwiązań lokalnych problemów społecznych, zapewnienie szerokiego dostępu do usług społecznych na określonym poziomie, pobudzanie rozwoju lokalnego, w szczególności stymulowanie lokalnego rynku pracy i stwarzanie równych szans rozwoju różnym kategoriom członków społeczności lokalnej

Menedżer - osoba posiadająca autorytet formalny oraz pozycję wynikającą z nominacji, która jest formalnym upoważnieniem właściciela do dysponowania zasobami, organizacją, czyli do zarządzania nią

Nowe zarządzanie publiczne - koncepcja zarządzania zakładająca zorientowany rynkowo, kompleksowy system przeobrażeń administracji publicznej w kierunku organizacji działającej w oparciu o rachunek ekonomiczny i efektywnościowy. Oznacza menedżerskie zarządzanie sprawami publicznymi z użyciem metod i technik zapożyczonych z sektora biznesu. Jednym z obszarów nowego zarządzania publicznego są reformy funkcjonowania administracji publicznej zakładające optymalizację i racjonalizację jej aspektów organizacyjnych

Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza - uprawnienie obywateli do przedkładania władzy samorządowej projektów uchwał. Podmiotem posiadającym prawo inicjatywy uchwałodawczej może być m.in. grupa (najczęściej określona liczbowo) mieszkańców danej wspólnoty samorządowej

Organizacja ucząca się - organizacja świadomie wykorzystująca procesy uczenia się – na poziomach indywidualnym, grupowym i systemowym – do stałego przekształcania organizacji w kierunku zmierzającym do zwiększania zadowolenia i satysfakcji beneficjentów

Partnerstwo lokalne - dobrowolnie zawierane związki pomiędzy podmiotami publicznymi, pozarządowymi, przedsiębiorcami i innymi uczestnikami w celu

łączenia sił, środków i doświadczenia partnerów dla efektywniejszego działania w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym będących przedmiotem wspólnego zainteresowania

Partnerstwo - sytuacja, w której strony wspólnie dokonują analizy potrzeb, wspólnie decydują o rodzaju podejmowanych działań i razem je realizują według wspólnie wypracowanych zasad, na podstawie podpisanej umowy

Partycypacja publiczna - zaangażowanie mieszkańców w podejmowanie decyzji i realizację programów publicznych na terytorium, którego zamieszkują

Podział terytorialny - względnie trwałe rozczłonkowanie obszaru państwa dokonywane za pomocą norm prawnych w celu określenia terytorialnych podstaw działania jednostek organizacyjnych państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego

Polityka informacyjna samorządu - świadoma, planowa i systematyczna działalność władz samorządowych, polegająca na komunikowaniu się z mieszkańcami w celu budowania zintegrowanej społeczności lokalnej, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i zaangażowania mieszkańców w proces podejmowania decyzji, budowania pozytywnego wizerunku jednostki samorządowej w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym gminy

Polityka publiczna - zamierzony i celowy proces zmierzający do realizacji ogólnych założeń w poszczególnych sferach życia publicznego (pomoc społeczna, służba zdrowia, rynek pracy), które mogą wynikać z polityki rządzących (na poziomie centralnym lub terenowym). Celem działań jest tu zaspokojenie szeroko rozumianych potrzeb społecznych

Polityka społeczna - działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągane rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych

Pomocniczość - przyjmuje człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw, głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jako pomocnicze w stosunku do jego działań. Zadania publiczne powinny być realizowane na jak najniższym poziomie władzy i administracji publicznej, przez organy znajdujące się najbliżej obywateli

Rewitalizacja społeczna - wieloletni proces podejmowania spójnych, zintegrowanych działań, związanych z zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu oraz poprawą bezpieczeństwa, inicjowany i koordynowany przez samorząd gminny i jego jednostki organizacyjne w celu wyprowadzenia ze stanu kryzysowego określonych obszarów miast i gmin

Rozwój lokalny - proces pozytywnych zmian (ilościowych i jakościowych) zachodzących w układzie lokalnym, odznaczającym się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki, kultury, a także lokalną preferencją potrzeb i hierarchią wartości; proces dywersyfikacji i wzbogacania działalności gospodarczej, społecznej, kulturalnej, obywatelskiej i politycznej odbywający się przy zaangażowaniu i wykorzystaniu wewnętrznego potencjału określonego terytorium

Rywalizacja - sytuacja, w której strony realizują działania niezależnie od siebie, nie istnieje przepływ informacji oraz brakuje chęci do współpracy

Samorząd terytorialny - wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powoływany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań

Samorządowe planowanie strategiczne - systematyczne, ciągłe działania, podczas których samorząd przewiduje i planuje przyszłość, analizuje zmiany zachodzące w otoczeniu, obiera priorytetowe cele rozwoju, określa odpowiednie etapy i procedury ich realizacji oraz realne środki do ich osiągnięcia

Społeczność lokalna - ludność zamieszkująca określone terytorium, zintegrowana wewnętrznie zespołem zależności i powiązań natury społecznej, ekonomicznej, psychicznej i kulturowej; realizuje wspólne interesy w oparciu o wybraną reprezentację – lokalne organy władzy wykonawczej i stanowiącej

Standardy usług - wzorce świadczenia usług publicznych zawierające określone cechy lub nieprzekraczalne parametry, które można opisać lub zmierzyć; stanowią zobowiązanie usługodawcy wobec odbiorców do dostarczania usług na zagwarantowanym poziomie; powinny być tworzone przez pryzmat odbiorcy usługi oraz opisywać cechy najistotniejsze dla usługobiorców

Strategia rozwiązywania problemów społecznych - długofalowa koncepcja działania, stanowiąca podstawę realizacji przyjętych wzorów interwencji społecznych, podejmowanych w celu poprawy tych zjawisk występujących w obrębie danej społeczności, które oceniane są negatywnie

Strategia rozwoju - kompleksowa, perspektywiczna koncepcja rozwoju jednostki terytorialnej, wytyczająca cele i kierunki działania oraz reguły i etapy osiągania tych celów

Układ lokalny - wyodrębnione terytorium, pozostające we władaniu zamieszkującej je społeczności, tworzące względnie zamknięty system; układów lokalnych nie należy traktować jako izolowanych całości, lecz należy je rozpatrywać w szerszym ujęciu, jako części większego systemu, regionu, państwa, z którymi są silnie powiązane wielostronnymi relacjami zarówno o charakterze poziomym, jak i pionowym, hierarchicznym

Urząd gminy - zespół środków materialnych i osobowych służących do wykonywania kompetencji i zadań organów gminy

Usługi publiczne - usługi ogólnospołeczne, niematerialne, nieadresowane, świadczone nieodpłatnie lub odpłatnie na rzec ogółu społeczeństwa lub wspólnot samorządowych, których przedmiotem jest dostarczanie dóbr publicznych; nie można wykluczyć żadnego członka społeczeństwa (wspólnoty samorządowej) z ich konsumpcji

Władze lokalne - zbiór instytucji państwowych i społecznych oraz ogół ludzi, mających możność podejmowania decyzji (a także wykonywania decyzji pochodzących z układu ponadlokalnego) w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych wspólnoty mieszkańców, realizacji interesów wspólnoty i kształtowania polityki gospodarczej i społecznej w ramach układu lokalnego

Współdziałanie - sytuacja, w której strony podejmują wspólne działania w sposób nieregularny, bez formalnej instytucjonalnej podbudowy

Współzarządzanie - oddziaływanie i uczestnictwo społeczeństwa w procesach sprawowania władzy, obejmuje mechanizmy, procesy i instytucje, za pomocą których obywatele i ich grupy mogą artykułować własne interesy, egzekwować prawa i realizować obowiązki, a także mediować w kwestiach spornych

Zarządzanie publiczne - zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie sektora publicznego, realizacja programów publicznych, zaspokajających istotne potrzeby społeczne

Zarządzanie - nierównoważny stosunek władzy przy wywieraniu wpływu na ludzi lub funkcja zarządzania wyzwalająca energię organizacji, wymagająca umiejętności komunikowania, wyczulania w motywowaniu innych oraz talentu przywódcy; proces planowania, organizowania z wykorzystaniem dostępnych środków, przewodzenia podwładnymi, kontrolowania wykonanej pracy

Zasadniczy podział terytorialny - tworzony dla terenowych organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego; aktualnie trójszczeblowy: na gminy, powiaty, województwa samorządowe

BIBLIOGRAFIA

Alcock P., Erskine A., May M. (red.), *Glossary of key terms. The student's companion to social policy*, Blackwell Publishers, Oxford 1999.

Amdam J., *Confidence building in local planning and development. Some experience from Norway, "*European Planning Studies" 2000, vol. 8, No. 5.

Antony J., Fryer K., Ogden S., *Performance management in the public sector*, "International Journal of Public Sector Management" 2009, vol. 22, No. 6, p. 478–498.

Auleytner J., *Polityka społeczna w Polsce i w świecie,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.

Bartkowiak G., *Psychologia zarządzania*, AE Poznań 1995.

Bendell T., Boulter L., *Benchmarking. Jak uzyskać przewagę nad konkurencją,* Biblioteka Menedżera, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.

Blair R., *Public Participation and community development: the role of strategic planning, "*PAQ" 2004, p. 102–106.

Bobińska B., *Funkcjonowanie sektora publicznego jako organizacji „otwartych na klienta"*, „Zeszyty Naukowe ZPSB Firma i Rynek" 2012, nr 1.

Bohdziewicz P. (red.), *Pracownicy jako uczestnicy zmian organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Bosiacki A., Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*, Liber, Warszawa.

Bovaird T., Löffler E. (red.), *Public management and governance,* Routledge, London – New York 2003.

Baryluk M., Wawrzak-Chodaczek M. (red.), *Komunikacja społeczna w świecie realnym*, Adam Marszałek, Toruń 2008.

Brol R. (red.) *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 3, Wrocław 2008.

Clark T.N., Hoffmann-Martinot V. (red.), *The new political culture*, Westview, Boulder, Colorado 1998.

Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008

Czekaj J., *Metody organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2007.

Desfor G., Jørgensen J., *Flexible urban governance. The case of Copenhagen's recent water-front development,* "European Planning Studies" 2004, vol. 12, No. 4.

Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.

Domański R., *Przestrzenna organizacja rozwoju regionalnego*, Studia/PAN, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. 93, PWE, Warszawa 1987.

Domański T., *Planowanie i programowanie rozwoju w świetle reformy ustrojowej państwa*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Zgierz 1998.

Drążkiewicz J., Gęsicka G., Szczucki J. (red.), *Inicjatywy lokale. Polskie doświadczenia*, Warszawa 1995.

Dunajska A, *Metody pracy z dzieckiem i rodziną*, Wydawnictwo Verlag Dashófer, Warszawa 2013.

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., *Prawo administracyjne pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002.

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E. Stahl M., *Prawo administracyjne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2002.

European Commission, *White paper of the European Union on good governance*, Brussels 2001.

Evers A., Heinze R.G., Olk T. (red.), *Podręcznik usług społecznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Wydawnictwo WSP im. J. Korczaka w Warszawie, Warszawa 2013.

Fenwick J., Bailey M., *Decentralisation and reorganisation and local government*, „Public Policy and Administration" 1998, vol. 13, nr 2, p. 26–39.

Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, WSPTWP, Warszawa 2007.

Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

Furmankiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w ramach partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2006, nr 2(24).

Gaventa J., *Exploring citizenship, participation and accountability*, "IDS Bulletin" 2002, vol. 33, No 2.

Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.

Gilbreath Holdar G., Zakharchenko O., *Citizen participation handbook, people's voice project*, International Centre for Policy Studies, iMedia Ltd., Ukraine 2002.

Golinowska S., Boni M. (red.), *Nowe dylematy polityki społecznej*, CASE, Warszawa 2006.

Golinowska S., *Dekada polskiej polityki społecznej*, IPiSS, Warszawa 2000.

Golnau W. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2007.

Gow J.I., Dofour C., *Is the New Public Management a paradigm? Does it matter?*, „International Review of Administrative Sciences" 2000, 66:573–597.

Granosik M., *Profesjonalny wymiar pracy socjalnej*, BPS, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Katowice 2006.

Gray M., Webb S., *Praca socjalna. Teorie i metody*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.

Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej w Warszawie, Warszawa 2009.

Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*, Mazowieckie Centrum polityki Społecznej, Warszawa 2010.

Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.

Grewiński M., Krzyszkowski J. (red.), *Wybrane aspekty międzynarodowej polityki społecznej – pomoc społeczna i aktywna integracja*, MCPS, Warszawa 2012.

Hausner J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Hausner J., *Zarządzanie publiczne. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

Heffner K., *Strategie rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.

Hopej M., *Cechy kierownika naczelnego*,„Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa" 2005, nr 2.

Izdebski H., *Od administracji publicznej do public governance*, „Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 01.

Izdebski H., *Introduction to public administration and administrative law*, Liber, Warszawa 2006.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Liber Warszawa 1999.

Jessop B., *Promowanie „dobrego rządzenia" i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*,„Zarządzanie Publiczne" 2007, nr 2.

Jeżak J., *Strategiczne zarządzanie przedsiębiorstwem,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1990.

John P., *Local governance in Western Europe*, Sage, London 2001.

Improvement and Development Agency (UK), *Join the Club? Benchmarking for best value,* October 2000, p. 2.

Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej. Praca socjalna i kulturalna,* PWN, Warszawa 1974.

Kaźmierczak T, Bąbska B. Połpońska-Kowalska M., Rymsza M., *Środowiskowe role zawodowe pracownika socjalnego. Raport dotyczący nowych ról pracownika socjalnego*, CAL, IPS, Warszawa 2013.

Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, ISP, Warszawa 2007.

Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.

Klimowicz M., Bokajło W. (red.), *Kapitał społeczny. Interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, DeDeWu, Warszawa 2010.

Kłębowski W., *Budżet partycypacyjny krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa, 2013.

Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?,* Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.

Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, C.H. Beck, Warszawa 2006.

Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Seria Akademicka, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.

Koczur W., *Pomoc społeczna jako zadanie samorządu terytorialnego,* [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa 2007.

Kopertyńska M., *Motywowanie pracowników teoria i praktyka,* PLACET, Warszawa 2009.

Korzeniowska A. (red.), *ABC samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Łódź 2004.

Kot T., *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.

Kowalczyk B., Krzyszkowski J., *Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej*, [w:] *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, R. Szarfenberg (red.), WRZOS, Warszawa 2011.

Kowalczyk L., *Współczesne zarządzanie publiczne jako wynik procesów zmian w podejściu do administracji publicznej*, [w:] *Refleksje społeczno-gospodarcze*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości" 2008, nr 11.

Kowalczyk O., Kamiński S., *Wymiary polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Koźmiński A., Jemielniak D., *Zarządzanie od podstaw. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

Koźmiński A., Piotrkowski W. (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, PWE, Warszawa 1995.

Kożuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zeszyty Naukowe UJ" 2005, nr 1.

Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*, Placet, Warszawa 2004.

Krajewski Z., *Unia Europejska – geneza, problemy i elementy polityki społecznej,* Wydawnictwo APS, Warszawa 2009.

Krawszczyn F., *Przesłanki wdrażania zarządzania strategicznego w samorządzie terytorialnym,* [w:] Sobczak E. (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu Nr 905, Wydawnictwo AE im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.

Krzyszkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010.

Krzyszkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.

Krzyszkowski J., Grewiński, M. (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011.

Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne,* LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.

Kurzynowski, A., *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza, SGH, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.

Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego* [w:] *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Kożuch B., Markowski T. (red.), Fundacja Współczesnego Zarządzania, Białystok 2005.

Lange. O., *Ekonomia polityczna*, t. 1, PWE, Warszawa 1967.

Lisiński M., *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004.

Łuczyszyn A., *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach,* CeDeWu, Warszawa 2013.

Mazur S. (red.), *Rozwój instytucjonalny. Poradnik dla samorządów terytorialnych*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

Michałowski S., Kuć-Czajkowska K. (red.), *Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2008,

Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (red.), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

CRZL, *Modelowy standard aktywnej integracji wraz z konkluzjami z pilotażu programów rewitalizacji społecznej*, Warszawa 2013.

Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.

Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej,* Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1997.

Nowacka E.J., *Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010.

Nowakowska A., *Strategia jako narzędzie stymulowania rozwoju gminy.* [w:] Jewtuchowicz A. (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.

Ochendowski E, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1998.

OECD, *The well-being of nations. The role of human and social capital*, 2001.

Olsson S.E., *Social policy and welfare state in Sweden*, Arkiv Foerlag, Lund 1993.

Opałek K., *Przedmiot nauk politycznych,* [w:] *Podstawy nauk politycznych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1979.

Opolski K, Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2004.

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992.

Osiatyński W., *Rzeczpospolita obywateli*, Rosner & Wspólnicy, Warszawa 2004.

Patrzałek L., Winiarski B., *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego,* Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1994.

Pawlas-Czyż S. (red.), *Praca socjalna wobec współczesnych problemów społecznych*, K. Wódz, Wydawnictwo Edukacyjne AKAPIT, Toruń 2007.

Payne M., *Modern social work theory*, MacMillan, London 1997.

Penc-Pietrzak I., *Strategie biznesu i marketingu*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.

Piasecki A.K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

Pietraszewski W., *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*, PWN, Warszawa 1983.

Pilch T., Lepalczyk I. (red.), *Pedagogia społeczna*, Warszawa 1995.

Planowanie i zarządzanie strategiczne. Poradnik dla menedżerów miast w samorządach terytorialnych, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.

Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2007.

Poławski P. (red.), *Trzeci sektor: fasady i realia*, IPiSS, Warszawa 2012.

Przybyszewski R., *Administracja publiczna wobec przemian społeczno-ekonomicznych epoki informacyjnej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.

Racław M., *Ludzie instytucji i ludzie w instytucji. Pracownicy socjalni o swojej pracy*, [w:] M. Dudkiewicz (red.), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej, a środowiskiem lokalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.

Radzik-Maruszak K., *Samorząd terytorialny w Wielkiej Brytanii w latach 1979–2010. Od Nowego Zarządzania Publicznego do lokalnego współzarządzania*, Wydawnictwo uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

Regulski J. (red.), *Samorząd i demokracja lokalna Osiągnięcia, zagrożenia, dylematy*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2002.

Regulski J., *Nowy ustrój, nowe szanse, nowe problemy*, [w:] *Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce, Reforma administracji publicznej*, Zeszyt I, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Departament Reform Ustrojowych Państwa, 1998.

Roy K.C., Tisdell C.A., *Good governance in sustainable development: the impact of institutions*, "International Journal of Social Economics" 1998, vol. 25 No. 6–8, pp. 1310-1311.

Rysz-Kowalczyk B. (red.), *Polityka społeczna gmin i powiatów: kompendium wiedzy o instytucjach i procedurach,* Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2011.

Sierpowska I., *Prawo pomocy społecznej*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2006.

Sitek M., *Reforma administracyjna 1998*, [w:] Jackiewicz I. (red.), *Budowanie instytucji państwa 1989–2001*, Warszawa 2004.

Skidmore R.A., Thackeray M.G., *Wprowadzenie do pracy socjalnej*, Katowice 1998.

Skrzypczak B. (red.), *Organizowanie społeczności lokalnej. Analizy, konteksty, uwarunkowania*, Instytut Spraw Publicznych, Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa 2011.

Smolarek A., *Etapy tworzenia strategii rozwoju lokalnego – studium przypadku gminy Jeżów Sudecki,* [w:] *Gospodarka loaklna w teorii i praktyce*, Sobczak. E., (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001.

Środowiskowe usługi społeczne – nowa perspektywa polityki i pedagogiki społecznej, WSP TWP, Warszawa 2011.

Stępień J., *Pozakręcane państwo,* „Samorząd Terytorialny" 1995, nr 5.

Steward D.M., *Praktyka kierowania. Jak kierować sobą, innymi i firmą*, PWE, Warszawa 1996.

Stoner J.A.F., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1996.

Swianiewicz P., *Nowe interpretacje teoretycznej polityki miejskiej*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2005, nr 4(22).

Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem,* Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.

Świderska M., *Pracownik socjalny jako przedsiębiorczy lider i animator społeczny*, [w:] *Przedsiębiorczy menedżer przedsiębiorczej organizacji. Problemy współczesnej praktyki zarządzania*, Antoszkiewicz J.D., Marjański A. (red.), „Przedsiębiorczość i Zarządzanie" 2013, Tom XIV, z. 4.

Szarfenberg R., *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, [w:] Firlit-Fesnak G., Szylko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna,* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Szarfenberg R., *Krajowy raport badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*, Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych, Warszawa 2011.

Szarfenberg R., *Polityka społeczna i usługi społeczne*, [w:] Grewiński M., Więckowska B. (red.), *Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczeni społecznego w Polsce*, wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2011.

Szatur-Jaworska B. (red.), *Ewaluacja w służbach społecznych*, MCPS, Warszawa 2010.

Szczupak B., Czornik M., *Środowisko przedsiębiorczości a konkurencyjność miasta. Materiał konferencyjny, Przemiany strukturalne – przedsiębiorczość – konkurencyjność miast i regionów*, V edycja konferencji, Ustroń 2001r.

Szmagalski J., *Teoria pracy socjalnej a ideologia i polityka społeczna*, Warszawa 1996.

Tarno J.P., Sieniuć M., Sulimierski J., Wyporska J., *Samorząd terytorialny w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2002.

Theiss M., *Krewni – znajomi – obywatele. Kapitał społeczny a lokalna polityka społeczna*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Tokarski S., *Kierowanie ludźmi*, Wydawnictwo Uczelniane Bałtyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej w Koszalinie, Koszalin 1998.

Trojanek M., *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych,* Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Zeszyty Naukowe, Seria II, Prace Habilitacyjne, Zeszyt 137, Poznań 1994.

Venna Y., *Planowanie i zarządzanie strategiczne: nowe koncepcje w administracji publicznej,* „Służba Cywilna" 2001, nr 2.

Wachowiak P., Grzegorczyk S., Grucza B., Ogonek K., *Kierowanie zespołem projektowym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2004.

Warowicki M., *Partycypacja społeczna – test na samorządność*, „Wspólnota" 1999, nr 49.

Wejcman Z., *Jak efektywnie zarządzać partnerstwem lokalnym*, „Trzeci Sektor" 2011/2012.

Wilde A., Narang S., Laberge M., Moretto L., *A users'guide to measuring local governance*, UNDP Oslo Governance Centre 2009.

Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2012.

Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym,* Difin, Warszawa 2012

World Bank, *World Bank Participation sourcebook,* Environment Department Papers Participation Series Washington D.C. World Bank, 1995.

Wysocka E., *Strategia rozwoju gminy,* „Samorząd Terytorialny" 7–8/1993.

Zając C., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2007.

Zalewski A. (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005.

Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013.

Zawicki M., *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

Zawicki M. (red.), *Katalog narzędzi rozwoju instytucjonalnego w samorządzie lokalnym*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2011.

Zbiegień-Maciąg L., Pawnik W., *Zarządzanie organizacją. Aspekt socjologiczny*, Wydawnictwo AGH, Kraków 1998.

Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, [w:] Majchrzak M., Zalewski A. (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, „Monografie i Opracowania" 2000, nr 483.

Źródła internetowe

http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/127453/Sztuka-wyboru--Prof--Jerzy-Regulski-o-referendach-w-sprawie-odwolania-wladz-, [dostęp: 26.08.2013]

http://www.decydujmyrazem.pl/ [dostęp: 20.11.2013]

http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx, [dostęp: 21.11.2013]

http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/od-poczatku-kadencji-83--referenda,51420.html, [dostęp: 26.08.2013]

http://www.wspolnota.org.pl/index.php?id=10&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=21759&tx_archives%5Bcontroller%5D=Category&cHash=84922c35e73d48d7fdc0c5cfd65e9311 [dostęp: 28.08.2013]

InternationalFederationofSocialWorkers,http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/

Loffler E., *Why Co-production is an import ant topic for local government?*, http://www.govint.org/fileadmin/user_upload/publications/coproduction_why_it_is_important.pdf

Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management* , http://www.supernat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html,

Szarfenberg R., *Standaryzacja usług społecznych*, ekspertyza, s. 39, http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf

United Nations Development Programme, Democratic Governance, http://www.undp.org/governance/about.htm

Akty prawne

Art. 17, 19, 21 ustawy z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej, Dz. U. z 2004 r., nr 64, poz. 593.

Art. 4, ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu z dnia 15 października 1985 r., Dz. U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.

Dz. U. z 2000 r., nr 88, poz. 985 z póź. zm.

Dz. U. z 2002 r., Nr 113, poz. 984 z póź. zm.

Dz. U. z 2003 r., Nr 159, poz. 1547 z póź. zm.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 z póź. zm., art. 9.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590z póź. zm., art. 16.

NOTATKI

O projekcie

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich jest realizatorem projektu systemowego pt.:„*Szkolenia e-learningowe z nowatorskich metod pracy socjalnej i publikacja specjalistycznej literatury z zakresu polityki społecznej i pracy socjalnej*", który jest realizowany w ramach Działania 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej POKL, współfinansowanego przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Celem ogólnym projektu jest przybliżenie oraz poszerzenie wiedzy wśród pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej z nowatorskich metod i technik pracy socjalnej.

Projekt zakłada opracowanie oraz przetłumaczenie specjalistycznej literatury dotyczącej pomocy i integracji społecznej, w tym w szczególności nowatorskich technik i metod pracy socjalnej, jak również przygotowanie oraz realizację szkolenia e-learningowego z nowatorskich metod i technik pracy socjalnej z osobami korzystającymi ze świadczeń pomocy społecznej.

Projekt skierowany jest do pracowników Instytucji Pomocy i Integracji Społecznej do których należą w szczególności: regionalne ośrodki polityki społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie, ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, placówki specjalistycznego poradnictwa w tym rodzinnego, ośrodki wsparcia, ośrodki interwencji kryzysowej, centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej.

Założeniem projektu było wydanie serii publikacji - literatury specjalistycznej z zakresu polityki społecznej i pracy socjalnej, w tym nowatorskich metod i technik pracy socjalnej.

Centrum RZL wyraża nadzieję, że lektura 20 publikacji książkowych oraz 10 dotychczas niewydanych w Polsce tłumaczeń angielskojęzycznych zagranicznych publikacji książkowych spotka się z dużym zainteresowaniem pracowników socjalnych. Możliwość wykorzystania w codziennej pracy wiedzy merytorycznej o różnorodnej tematyce, a także umiejętności organizacyjnych prezentowanych w wydanej serii publikacji przyczyni się do podniesienia jakości działań w bezpośrednim kontakcie i pracy z klientami, a tym samym korzystnie wpłynie na podniesienie jakości funkcjonowania Instytucji Pomocy i Integracji Społecznej a tym samym na postrzeganie w społeczeństwie zarówno samych Instytucji, jak i ich pracowników.

Wydawca: **Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich**
Aleje Jerozolimskie 65/79, 00-697 Warszawa
Tel.: 22 237 00 00 | Fax: 22 237 00 99 | e-mail: sekretariat@crzl.gov.pl | **www.crzl.gov.pl**

ISBN 978–83–7951–301–7 (seria)
978–83–7951–307–9 (6)

Publikacja bezpłatna

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Publikacja współfinansowana ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.