



Instytut Rozwoju Służb Społecznych

ul. Marszałkowska 34/50, 00-554 Warszawa, tel. (022) 629-40-18, 622-32-45, tel./faks 621-04-23
e-mail: irss@irss.pl Internet: www.irss.and.pl

RAPORT
ANALIZA STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW
SPOŁECZNYCH

Halina Lipke
Agnieszka Hryniewicka

Warszawa 2008



W poszukiwaniu
polskiego modelu
ekonomii społecznej





SPIS TREŚCI

1. Wprowadzenie – geneza i metodologia badania	3
2. Podstawy prawne tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych	5
Ustawa o pomocy społecznej.....	6
Ustawa o samorządzie gminnym i powiatowym.....	7
Ustawa o samorządzie województwa.....	10
Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.....	11
3. Strategie rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie integracji instytucji świadczących usługi społeczne i planowania lokalnego rozwoju społecznego.....	12
Strategie jako narzędzie integracji.....	14
Kształtowanie strategii jako proces edukacyjny.....	17
Jakość strategii a ekonomia społeczna.....	20
4. Analiza badanych strategii.....	22
Liczba strategii.....	22
Okres planowania strategicznego.....	24
Struktura strategii.....	25
Diagnoza społeczna.....	26
Proces programowania.....	29
Realizacja strategii.....	35
5. Podsumowanie i rekomendacje.....	38
Bibliografia.....	43
Załącznik nr 1.....	45
Załącznik nr 2.....	48
Załącznik nr 3.....	49



1. Wprowadzenie – geneza i metodologia badania

Tworzenie infrastruktury ekonomii społecznej obejmuje szereg działań i dziedzin polityki społecznej. Dla rozwoju ekonomii społecznej ważne jest włączenie instrumentów i metod ekonomii społecznej do strategii regionalnych tak w kontekście rozwoju jak i spójności społecznej. Jednym z instrumentów tworzenia spójności społecznej jest tworzenie lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, które jednocześnie są jednym z ważniejszych dokumentów odnoszących się do polityki społecznej. Odpowiednio przygotowane i wdrażane strategie mają doprowadzić do rozwiązania kluczowych problemów społecznych na określonym terytorium, czyli w gminie, powiecie lub województwie.

Instytut Rozwoju Służb Społecznych w ramach projektu „W poszukiwaniu polskiego modelu ekonomii społecznej” przeprowadził badania lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, które zakładały, że instrumenty i metody ekonomii społecznej mogą skutecznie wspomagać działania szczególnie z zakresu pomocy społecznej, a tym samym przyczynić się do rozwiązywania problemów społecznych. Dlatego też analiza powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych ma na celu ocenę zawartości tych dokumentów oraz na tej podstawie ocenę możliwości wykorzystywania strategii do faktycznego rozwiązywania problemów społecznych. Analiza zebranych strategii jest dodatkowo zorientowana na dwie kwestie:

- 1) zakres uwzględnienia ekonomii społecznej w strategiach;
- 2) współpraca pomiędzy różnymi jednostkami lokalnymi (administracja publiczna, samorządy terytorialne, organizacje pozarządowe, itp.) działającymi na rzecz osób zagrożonych marginalizacją społeczną.

Wnioski końcowe z analizy posłużą do sformułowania rekomendacji odnośnie tworzenia i wdrażania strategii na poziomie lokalnym.

Badania zostały przeprowadzone metodą ilościową za pomocą standaryzowanego kwestionariusza oraz analizy jakościowej zebranych w badaniu dokumentów. Strategie rozwiązywania problemów społecznych były zbierane w 2006 i 2007 roku. W 2006 r. zebrano 373 strategii poprzez ankietę opracowaną przez IRSS (wysłaną do 571 ośrodków pomocy



społecznej) i poprzez ankietę Stowarzyszenia KLON adresowaną do jednostek samorządów terytorialnych (wysłaną do 2 478 gmin i 367 powiatów)¹. W 2007 r. zebrano 276 strategii w wyniku zapytań skierowanych przez KLON (wysłaną do 2 478 gmin i 367 powiatów), z czego 50 strategii były to strategie powtórzone, w związku z czym przeanalizowano tylko nowe strategie.

Udostępnione przez samorzady strategie stanowią bazę danych, która została poddana analizie ilościowej na podstawie klucza kodowego² (załącznik nr 1), a następnie statystycznej analizie danych. Z uwagi na to, że strategie były zbierane w ciągu dwóch lat (2006 i 2007) oraz w dwóch typach jednostek terytorialnych (powiat i gmina), raport poza ogólnymi wynikami, będzie też obejmował porównania ze względu na rodzaj strategii (powiatowe i gminne), a także zostanie podjęta próba analizy dynamiki zmian w czasie (porównania wyników kolejnych badań). Dane ilościowe są porównywalne pod względem typu strategii, gdyż w ciągu dwóch lat udało się zebrać i przeanalizować 500 strategii gminnych i 99 strategii powiatowych, co stanowi odpowiednio 20% strategii ze wszystkich gmin i 27% strategii ze wszystkich powiatów.

200 losowo wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych zostało również poddane analizom jakościowym, zmierzającym do ustalenia ich adekwatności i poziomu merytorycznego. Wyniki analiz jakościowych i ilościowych zostaną zaprezentowane łącznie. Analizie jakościowej poddane zostały również akty prawne dotyczące obowiązku tworzenia i realizacji strategii, która zostanie zaprezentowana w oddzielnym rozdziale.

Zastosowane metody w założeniu miały doprowadzić do osiągnięcia zakładanych celów badawczych. Jednakże należy uwzględnić ograniczenia wynikające z tych metod. Po pierwsze ilościowa metoda zbierania danych za pomocą kwestionariusza wysyłanego do respondentów pocztą nie zapewnia pełnej reprezentatywności wyników badania, gdyż nie został osiągnięty zakładany 40% zwrot ankiet z dołączonymi strategiami (nie dotyczy to samych ankiet, ponieważ ankietę odesłało 1200 urzędów w 2006 r. i 1500 urzędów w 2007). Niski procent nadesłanych strategii może wynikać z różnych przyczyn: brak strategii w gminie lub powiecie, posiadanie strategii i nie przesłanie jej bez szczególnego powodu,

¹ Badania w ramach Barometru Współpracy 2006 i 2007, więcej informacji o metodologii i założeniach badań na stronie www.ngo.pl/badania

² Klucz kodowy został opracowany przez dr Izabelę Rybkę





posiadanie strategii i nie przesłanie jej z określonego powodu, np. świadomość niskiej jakości strategii, dobrowolność przesłania strategii. Po drugie analiza ilościowa za pomocą określonego klucza a następnie statystyczna analiza danych tylko po części oddaje faktyczny stan zawartości merytorycznej analizowanych dokumentów. Wynika to zarówno z pewnej dozy subiektywności ocen osób kodujących (czego nie można było wyeliminować) oraz techniczności oceny zero – jedynkowej występowania pewnych sformułowań w dokumentach. Kolejny problem to dość zróżnicowane próby badanych strategii zebranych w poszczególnych latach. Szczególnie w przypadku strategii powiatowych ta różnica jest znacząca, gdyż w 2006 r. zebrano 73 strategię, a w 2007 r. tylko 26 nowych strategii, co utrudnia porównanie wyników procentowych. Przy czym należy zwrócić uwagę, że do analiz z roku 2007 wzięto pod uwagę tylko strategię, które się nie powtarzały ze strategiami z 2006 r., z czego wynika różnica w liczbach.

Niemniej jednak statystyczne opracowanie danych ilościowych pokazuje tendencje, na podstawie których wyciągamy zgeneralizowane wnioski. Jednocześnie analiza jakościowa strategii niweluje ograniczenia metody ilościowej i pokazuje jakościowe różnice między strategiami, co pozwala wysnuć ogólne wnioski na temat ich jakości i przydatności do faktycznego rozwiązywania problemów społecznych.

2. Podstawy prawne tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych

Konieczność uchwalenia strategii rozwiązywania problemów społecznych przez samorząd terytorialny reguluje wprost ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 roku. Istotne znaczenie podczas analizy problemów związanych ze strategiami mają też inne akty prawne. Należy do nich zaliczyć m.in.: ustawę z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa oraz ustawę z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju³.

³ Pełny opis bibliograficzny cytowanych ustaw i innych dokumentów podajemy w bibliografii zamieszczonej na końcu opracowania



2.1. Ustawa o pomocy społecznej

Art. 17.1 Ustawy z dnia 12 marca 2004 roku stanowi: „do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy 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”.

W odniesieniu do powiatu w art. 19 zapisano: „do zadań własnych powiatu należy opracowanie i realizacja 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”.

W tej samej kwestii w przypadku województwa w art. 21 znajdziemy następujący zapis: „do zadań samorządu województwa należy opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacjach z powiatami”.

Pomijając oczywiste różnice w powyższych zapisach wynikające z różnych kompetencji poszczególnych szczebli samorządu, warto zwrócić uwagę na trzy istotne kwestie. Otóż wyłącznie w przypadku gminy opracowanie strategii ma charakter obowiązkowy. Tylko w przypadku samorządu województwa oprócz słów: „opracowanie” i „realizacja” znajdujemy słowo „aktualizowanie”. Podobnie tylko w strategii wojewódzkiej wśród programów, które w szczególności powinny być w niej uwzględnione, wymienia się program współpracy z organizacjami pozarządowymi. Ponadto tylko w strategii wojewódzkiej mamy wskazówkę, że jest ona integralną częścią strategii rozwoju województwa.

Do koordynowania realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych zobowiązano odpowiednio ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie oraz regionalne ośrodki polityki społecznej.

W ustawie nie napisano nic więcej na temat wymienionych strategii. Nie określono minimalnych standardów, jakie owe strategie powinny spełniać, w jakim trybie powinny być



opracowane, przyjmowane do realizacji i wdrażane, na jaki okres oraz do kiedy należy je opracować.

Warto zwrócić także uwagę na zapisy dotyczące nadzoru nad zadaniami z zakresu pomocy społecznej ze strony wojewody. Wojewoda kontroluje jednostki organizacyjne pomocy społecznej, a osobom kierującym nimi wydaje zalecenia pokontrolne. Kierownik jednostki, która nie zrealizuje zaleceń podlega karze pieniężnej. W przypadku stwierdzenia istotnych uchybień w działalności jednostki organizacyjnej pomocy społecznej wojewoda zawiadamia o stwierdzonych uchybieniach organ założycielski tych jednostek. Organ – inaczej mówiąc władze samorządowe - jak mówi ustawa jest obowiązany w terminie 30 dni od otrzymania zawiadomienia o uchybieniach powiadomić wojewodę o podjętych czynnościach.

W przypadku egzekwowania opracowania strategii rozwiązywania problemów sprawa staje się niezwykle skomplikowana, bowiem to właśnie odpowiednie władze samorządowe odpowiedzialne są za opracowanie i realizację strategii, a nie jednostki organizacyjne pomocy społecznej, które zobowiązano jedynie do koordynacji. Powstaje zatem problem, w jaki sposób można skłonić samorząd do wywiązania się z ustawowego obowiązku.

2.2. Ustawy o samorządzie gminnym i powiatowym

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym stanowi: „do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów”. Zgodnie z ustawą do gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym m.in. sprawy z zakresu ochrony zdrowia, pomocy społecznej, gminnego budownictwa, edukacji publicznej, polityki prorodzinnej, kultury fizycznej i rekreacji.

Strategie rozwiązywania problemów społecznych winny być przyjmowane do realizacji w drodze uchwały rady gminy. Tylko uchwały sprzeczne z prawem są nieważne, o czym rozstrzyga organ nadzoru, jakim jest wojewoda. Zachodzi pytanie, jakie są kroki prawne, kiedy takiej uchwały w ogóle nie podjęto. Prawo stanowi, że w przypadku, powtarzającego się naruszenia przez radę Konstytucji, czy ustaw, Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy. Jeżeli podobnego naruszenia prawa dopuszcza się wójt, burmistrz lub prezydent, wojewoda najpierw wzywa



organ do zaprzestania naruszeń, a jeśli to nie odnosi pożądanego skutku występuje do Prezesa Rady Ministrów o odwołanie wójta, burmistrza, prezydenta.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku samorządzie powiatowym stanowi, że powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponad gminnym w zakresie:

- edukacji
- promocji i ochrony zdrowia
- pomocy społecznej
- polityki prorodzinnej
- wspierania osób niepełnosprawnych
- transportu zbiorowego i dróg publicznych
- kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami
- kultury fizycznej i turystyki
- geodezji, kartografii i katastru
- gospodarki nieruchomościami
- administracji architektoniczno – budowlanej
- gospodarki wodnej
- ochrony środowiska i przyrody
- rolnictwa, leśnictwa, i rybactwa śródlądowego
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli
- ochrony przeciwpowodziowej
- przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy
- ochrony praw konsumenta
- utrzymania powiatowych obiektów i urzędzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych
- obronności powiatu
- promocji powiatu
- współpracy z organizacjami pozarządowymi

Powyższe zestawienie ustawowych obowiązków powiatu pokazuje, że 10 na 22 zadania (zadania podkreślone) stanowią zadania z zakresu polityki społecznej, co jest poważnym merytorycznym argumentem za koniecznością dokonania diagnozy problemów społecznych i opracowania oraz wdrożenia strategii ich rozwiązywania.



Strategia powiatowa podobnie, jak w przypadku strategii gminnej winna być przyjęta w drodze odpowiedniej uchwały rady powiatu. Uchwała rady powiatu niezgodna z prawem jest nieważna. O nieważności uchwały orzeka organ nadzoru, w tym przypadku również wojewoda. W przypadku powtarzającego się naruszenia przez radę powiatu Konstytucji lub ustaw, Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę powiatu. Jeżeli takiego samego naruszenia prawa dopuszcza się zarząd powiatu, wojewoda wzywa radę do podjęcia właściwych, będących w jej kompetencjach środków, w przypadku braku efektu, za pośrednictwem ministra spraw wewnętrznych występuje do Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie zarządu powiatu.

W przypadku rozwiązania rady gminy lub powiatu Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która do czasu wyboru nowej rady gminy lub powiatu pełni jej funkcję. W podobnym trybie w razie odwołania wójta, burmistrza, prezydenta lub zarządu powiatu wyznaczana jest osoba, która pełni ich funkcję do czasu wyboru tych organów. Pamiętać także należy, że zarówno w ustawie o samorządzie gminnym, jaki i powiatowym istnieje zapis dotyczący możliwości zawieszenia ich organów w przypadku nie rokującego nadziei na szybką poprawę i przedłużającego się braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych.

Warto także zwrócić uwagę na podobnie brzmiące artykuły, tj. art. 97 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 87 i art. 88 ustawy o samorządzie powiatowym, w których zapisano, że każda osoba, której interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone podjętą przez organ uchwałą w sprawie z zakresu administracji publicznej, po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia, może zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Istotny w przypadku zamiaru wyegzekwowania opracowania strategii jest art. 88 w brzmieniu *„przepisy art. 87 stosuje się odpowiednio, gdy organ powiatu nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich (...) w przypadku, o których mowa w ust., sąd administracyjny może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko powiatu”*. Analizując powyższe zapisy można wyciągnąć wniosek, że teoretycznie istnieje możliwość nacisku na organy samorządu terytorialnego w sprawie opracowania strategii rozwoju rozwiązywania problemów społecznych. Nie znany jest jednak



przypadek, żeby jej brak doprowadził do ustanowienia zarządu komisarycznego w jednostce samorządu terytorialnego lub by w tej sprawie interweniował sąd.

2.3. Ustawa o samorządzie województwa

Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 roku nie odnosi się wprost do strategii rozwiązywania problemów społecznych, ale strategia wojewódzka w zakresie polityki społecznej powinna stanowić integralną część strategii rozwoju województwa. W art. 14 ustawy zapisano zadania o charakterze wojewódzkim „w szczególności w zakresie :

- edukacji publicznej, w tym szkolnictwa wyższego
- promocji i ochronie zdrowia,
- kultury i ochrony jej dóbr
- pomocy społecznej
- polityki prorodzinnej
- *modernizacji terenów wiejskich*
- *zagospodarowania przestrzennego*
- *ochrony środowiska*
- *gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej*
- *transportu zbiorowego i dróg publicznych*
- kultury fizycznej i turystyki
- ochrony praw konsumentów
- *obronności*
- bezpieczeństwa publicznego
- przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacja lokalnego rynku pracy”

Z wymienionych powyżej 15 zadań, 9 można zaliczyć do zakresu działania polityki społecznej (zadania podkreślone), co pokazuje jak ważne jest uwzględnienie kwestii społecznych w ogólnym rozwoju regionu.

W przypadku strategii ważny jest fakt, że w przepisach dot. poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego w ustawach wyraźnie zapisano, że realizowane przez nie zadania, nie mogą naruszać zakresu działania żadnego z pozostałych szczebli. Oznacza to, że między samorządami terytorialnymi nie występuje nadrzędność i kontrola. Stąd



wpracowanie sposobów i zasad konsultacji, współpracy, wymiany informacji i opinii między nimi nabiera szczególnego znaczenia. Ważne z tego punktu widzenia są fragmenty z art. 12 ustawy o samorządzie wojewódzkim: „samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji jego rozwoju, współpracuje w szczególności z:

- jednostkami samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym (...)

- organizacjami pozarządowymi”

oraz art. 12 a. który stanowi „sejmik województwa określa zasady, tryb i harmonogram opracowania strategii rozwoju województwa, uwzględniając w szczególności :

- zadania organów samorządu województwa,

- tryb i zasady współpracy z podmiotami wymienionymi w art. 12.”

Powyższe zapisy wyraźnie zatem zobowiązują samorząd województwa, do tego, by prace nad strategią miały charakter partycypacyjny, aby brały w nich udział powiaty i gminy, a także organizacje pozarządowe. W przypadku niewywiązywania się samorządu województwa z ustawowych zadań przewidziane są podobne sankcje, jak w przypadku gmin i powiatów.

2.4. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

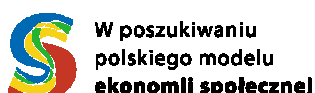
Niezwykle istotną podczas tworzenia i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych jest ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ustawa określa zasady realizacji polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę, tryb współpracy między nimi, instrumenty służące realizacji tej polityki oraz wskazuje źródła ich finansowania. Polityka rozwoju zdefiniowana jest jako zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych przez władze publiczne, w celu zapewnienia trwałego, zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno – gospodarczej i terytorialnej. Zgodnie z art. 2. ustawy polityka rozwoju dotyczy zwłaszcza :

- ochrony środowiska

- ochrony zdrowia

- promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych

- rozwoju kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki

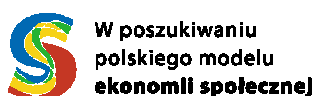




- rozwoju miast i obszarów metropolitarnych
- rozwoju obszarów wiejskich
- rozwoju nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki, w tym rozwoju sektorów opartych na wykorzystaniu nowoczesnych technologii
- rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego
- rozwoju zasobów ludzkich, w tym podnoszenia poziomu wykształcenia społeczeństwa, kwalifikacji obywateli, jak również zapobiegania wykluczeniu społecznemu oraz łagodzeniu jego negatywnych skutków
- stymulowania powstawania nowych miejsc pracy
- utworzenia i modernizacji infrastruktury społecznej i technicznej
- wspierania i unowocześniania instytucji państwa
- wspierania rozwoju przedsiębiorczości
- wspierania wzrostu gospodarczego
- zwiększania konkurencyjności gospodarki”

Z powyższego wynika, że z 15 przewidzianych w ustawie zadań 8 dotyczy polityki społecznej, a więc i zdiagnozowanych problemów społecznych. Za politykę rozwoju odpowiadają: w skali kraju – Rada Ministrów, w regionach samorządy województw, na poziomie lokalnym samorządy powiatowe i gminne.

Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju opisuje również m.in. co powinna zawierać strategia rozwoju kraju, strategia sektorowa i program operacyjny. Może to być bardzo pomocne, jako wskazówka, przy konstruowaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych. Nie ma bowiem żadnego innego aktu prawnego, który określałby nawet minimalne standardy dla tej strategii. Wg ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju strategia jest dokumentem planistycznym określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym, zapis ten można odnieść do wszystkich szczebli samorządu terytorialnego. Strategia obejmuje okres co najmniej 7 lat. Art. 10 dotyczący strategii rozwoju kraju, art. 13 dotyczący strategii sektorowych i art. 17 dotyczący programów operacyjnych, stanowią o tym, co w szczególności powinny zawierać te dokumenty. W art. 17 ustawy wymienia następujące części składowe strategii:





- *diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej sektora bądź województwa, którego dotyczy, w tym wstępną ocenę wyników programu sporządzona przed rozpoczęciem realizacji;*
- *cel główny i cele szczegółowe mierzone za pomocą wskaźników określonych ilościowo;*
- *priorytety;*
- *kierunki wydatkowania środków publicznych przeznaczonych na realizację programu;*
- *sposób monitorowania i oceny stopnia osiągania celu głównego i celów szczegółowych;*
- *plan finansowy, w tym źródła finansowania, kwotę środków przeznaczonych na finansowanie realizacji programu i jej podział na poszczególne priorytety;*
- *informację o wysokości współfinansowania na poziomie programu i priorytetów;*
- *system realizacji;*

Należy wspomnieć, że w ustawie o samorządzie województwa także wskazano na pewne elementy, które powinna zawierać strategia rozwoju województwa, jednak powyżej przytoczone zapisy zawierają dokładniejsze informacje, które można wykorzystać pracując nad strukturą strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Powyżej zostały poddane analizie wybrane akty prawne istotne ze względu na rodzaj przypisanych zadań i odpowiedzialności za planowanie polityki społecznej i rozwiązywanie problemów społecznych. W przypadku egzekwowania opracowania i wdrożenia strategii rozwiązywania problemów społecznych pamiętać trzeba, że obowiązek nałożono na samorząd terytorialny, a nie jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Organami samorządu zaś są, rady gminy, powiatu i sejmiku wojewódzkiego, zarządy powiatowe, a w przypadku gmin zamiast zarządu odpowiednio wójt, burmistrz, prezydent. Przegląd wymienionych wcześniej ustaw pokazuje również pewne niedoskonałości, niedopowiedzenia i niejasności dotyczące strategii, szczególnie w ustawie o pomocy społecznej, które powodują problemy z ich opracowaniem i realizacją, a także z niezrozumieniem znaczenia strategii rozwiązywania problemów społecznych dla rozwoju lokalnego. Otwarte pozostaje pytanie, czy wpisanie obowiązku opracowania strategii do ustawy pomocy społecznej jest rozwiązaniem optymalnym.



3. Strategie rozwiązywania problemów społecznych – jako narzędzie integracji instytucji świadczących usługi społeczne i planowania lokalnego rozwoju społecznego.

Zasadniczym celem każdej strategii jest doprowadzenie do zmiany określonego niekorzystnego zjawiska np. w strukturze społecznej, ekonomii, gospodarce, polityce społecznej itp.

W odniesieniu do strategii rozwiązywania problemów społecznych można postawić kilka istotnych celów. Dla potrzeb niniejszego opracowania wybrano dwa cele:

- integracja, promowanie partnerstwa i dialogu pomiędzy wszystkimi „aktorami” tj. instytucjami publicznymi i niepublicznymi mogącymi angażować się w działania do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego,

- edukacja m.in. w zakresie diagnozy społecznej, prognozowania i planowania działań w dłuższej perspektywie, zarządzania kapitałem ludzkim, zasobami ludzkimi i infrastrukturalnymi, promowania instrumentów i możliwości ekonomii społecznej.

3.1. Strategie jako narzędzie integracji

Rozważania nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych skłaniają do przemyśleń, czy decentralizacja państwa, jak zakładano, przyczyniła się do likwidacji podziałów sektorowych. Obecnie wiele aktów prawnych reguluje zadania szeroko pojętej pomocy społecznej oraz innych dziedzin ze sfery społecznej takich jak: edukacja, zdrowie, rynek pracy, sport, kultura itd. Większość zadań realizowana jest przez samorzady terytorialne z własnych dochodów, subwencji i dotacji. We wspomnianych wyżej przepisach przewidziano odpowiednie instrumenty, które mają pomóc samorządom wywiązać się z nałożonych obowiązków. Do nich należą też liczne programy takie m.in. jak :

- ✓ program pomoc państwa w zakresie dożywiania,
- ✓ program powrót osób bezdomnych do społeczności,
- ✓ krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- ✓ program opieki nad dzieckiem i rodziną,
- ✓ krajowy program zatrudnienia.



Poza programami wynikającymi z przepisów ustawowych, które w drodze odpowiednich uchwał zobowiązane są przyjąć samorzady terytorialne opracowano szereg programów resortowych, których powodzenie jest możliwe wyłącznie przy zaangażowaniu władz lokalnych, a nie tylko instytucji rządowych. Oto niektóre z owych programów :

- ✓ program oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- ✓ rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań „Razem bezpieczniej”,
- ✓ krajowy program zwalczania i zapobiegania handlowi ludźmi,
- ✓ program zapobiegania i zwalczania przemocy wobec dzieci, młodzieży i kobiet oraz ofiar grup ryzyka DAPHNE III,
- ✓ programy związane z ochroną zdrowia, np. dotyczące dzieci i młodzieży, osób z zaburzeniami psychicznymi itp.

Samorzady terytorialne mają obowiązek opracowania także własnych programów takich m.in. jak:

- ✓ program współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- ✓ program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- ✓ programy lokalne kierowane do osób bezrobotnych,
- ✓ programy lokalne kierowane do osób niepełnosprawnych.

Wielość i różnorodność programów kierowanych do społeczności lokalnych wymaga sprawnej koordynacji. Przekazanie kompetencji, instytucji i placówek świadczących usługi społeczne do samorządu wiązało się nie tylko ze zmianą ustroju państwa, ale także z zamiarem integracji usług, wypracowaniem stałej, efektywnej współpracy pomiędzy tymi instytucjami, z nadzieją na koordynację działań. Wydaje się, że naturalnym narzędziem, pomocnym w realizacji tych celów może być także strategia rozwiązywania problemów społecznych opracowana przez powołany do tego zadania interdyscyplinarny zespół z udziałem partnerów społecznych oraz w razie potrzeby ekspertów.

Są oczywiście dobre przykłady tego, że decentralizacja kompetencji, zadań i odpowiedzialności w dziedzinie lokalnej polityki społecznej przynosi oczekiwane efekty. Można jednak również spotkać się z opiniami odmiennymi. Potwierdzeniem takich opinii może być stosunek do strategii oraz ich jakość, ale także powolny rozwój ekonomii społecznej w Polsce. Dyskutowano o tym podczas Pierwszych Ogólnopolskich Spotkań



Ekonomii Społecznej w 2006 roku w Krakowie oraz podczas drugiego takiego spotkania w październiku 2007 roku w Warszawie. Warto w tym miejscu zacytować fragment sprawozdania z jednego z paneli ze spotkania w Krakowie, którego treść pozostaje nadal aktualna: „*głównym wnioskiem z panelu było stwierdzenie, że wśród kadr pomocy społecznej oraz instytucji rynku pracy istnieją pracownicy chętni do wykorzystywania instrumentów z zakresu ekonomii społecznej, natomiast przeszkadzają im bariery merytoryczne, tj. brak umiejętności (np. pisania wniosków o dodatkowe środki finansowe), jak również bariery strukturalne, np. nadmierna biurokratyzacja systemu pomocy społecznej, brak wsparcia ze strony samorządu. Póki kwestie związane z organizacją systemu pomocy społecznej i służb zatrudnienia oraz możliwości instytucjonalnej współpracy nie zostaną rozwiązane systemowo, pomoc i wsparcie dostępne osobom wykluczonym społecznie nie będą ani wystarczające, ani efektywne.*”⁴

Cytat odnosi się do dwóch instytucji, można go jednak odnieść także do innych podmiotów realizujących zadania z zakresu lokalnej polityki społecznej. Zazwyczaj od pracowników i kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oczekuje się odpowiedzialności za współpracę oraz koordynację działań. Zachodzi jednak pytanie, czy jedynie od pracowników pomocy społecznej należy oczekiwać inicjowania tej współpracy. Każdy z podmiotów lokalnej polityki społecznej, także urzędy pracy, placówki oświatowe, służby zdrowia, kultury i sportu, itp., w jednakowym stopniu powinny poczuwać się do konieczności współpracy i współdziałania w konkretnych, ważnych dla lokalnych społeczności kwestiach. Sprawą drugorzędną, zależną od uwarunkowań lokalnych, pozycji i autorytetu wymienionych instytucji oraz decyzji władz samorządowych jest to, która z nich zostanie wskazana, jako odpowiedzialna za koordynację. Istotne natomiast jest to, by władze lokalne zdawały sobie sprawę z wagi i znaczenia współpracy oraz koordynowania działań instytucji i placówek, które są „majątkiem społecznym” w konkretnej gminie, czy powiecie.

⁴ Materiały pokonferencyjne dostępne na www.ekonomiaspoleczna.pl





3.2. Kształtowanie strategii jako proces edukacyjny.

Do prac nad strategią można podejść w dwojaki sposób: po pierwsze jako do dokumentu wymaganego przez prawo i niezbędnego przy ubieganiu się o fundusze strukturalne; lub po drugie można potraktować strategię, jako szansę na integrację i mobilizację sił społecznych i środków finansowych w celu rozwiązania, czy złagodzenia wielu problemów społecznych. Tworzenie strategii i jej realizacja ma także aspekt edukacyjny, gdyż może znacząco wpłynąć na jakość realizowanej lokalnej polityki społecznej. Strategia, niezależnie, jakiej dziedziny dotyczy ma swoją wewnętrzną strukturę i powinna zawierać następujące części:

- diagnozę stanu obecnego,
- prognozę stanu przyszłego,
- określone cele, w tym cele priorytetowe,
- zadania i programy adekwatne do sformułowanych celów,
- opis rezultatów, jakie zamierza się osiągnąć,
- harmonogram planowanych działań i instytucje odpowiedzialne za ich realizację,
- sposób monitorowania i ewaluacji strategii oraz instytucję odpowiedzialną za te działania,
- plan finansowy określający wysokość środków oraz źródła finansowania poszczególnych zadań.

Powyższe wskazania pokazują, jak wiele składowych powinna zawierać strategia. Każda z części wymaga znacznego wysiłku i analizy. Badania w przypadku tego projektu dotyczyły tylko strategii gmin i powiatów, ale proces ich opracowania jest taki sam, niezależnie od poziomu samorządu terytorialnego.

Prace nad strategią rozwiązywania problemów społecznych należy rozpocząć od diagnozy społecznej w gminie, powiecie, czy województwie. Diagnoza winna być sporządzona w oparciu o różne źródła i dotyczyć szerszego spektrum niż tylko pomoc społeczna. W pierwszej części powinna zawierać ogólne dane z terenu opisywanej jednostki administracyjnej dot. ludności, w tym struktury demograficznej, procesów migracyjnych, kondycji gospodarczej. Ponadto winna zawierać rzetelnie zdiagnozowaną sytuację m.in. z zakresu rynku pracy, ochrony zdrowia, oświaty, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej itp. Zaspokajaniu zbiorowych potrzeb służy infrastruktura



społeczna oraz jakość i rodzaj usług społecznych, inaczej mówiąc dostępnych zasobów, które powinny znaleźć odzwierciedlenie w diagnozie. Do takich niezwykle ważnych zasobów dla przyszłości wspólnoty lokalnej należy zaliczyć aktywność jej członków, nie może więc zabraknąć w diagnozie informacji o organizacjach pozarządowych, grupach samopomocowych i ich aktywności, o kulturze stosunków społecznych.

Druga część diagnozy społecznej powinna być poświęcona prognozie, czyli spodziewanym tendencjom w czasie, na jaki planuje się strategię. Ta część diagnozy jest kluczowa przy podejmowaniu decyzji, co do celów i planowanych działań. Źródłem informacji w tej części strategii mogą być dokumenty urzędowe, sprawozdania, dane statystyczne itd. Nie można jednak poprzestać wyłącznie na tego typu danych. Nieodzownym elementem prawidłowo sporządzonej diagnozy są ankiety i wywiady przeprowadzone wśród mieszkańców, wybranych instytucji i organizacji pozarządowych. Należy zapytać mieszkańców gminy lub powiatu, jakie widzą problemy w swojej społeczności, co chcieliby zmienić w swoim otoczeniu. Przeprowadzenie wywiadów (indywidualnych, grupowych lub za pomocą kwestionariusza ankiety) pozwoli na ujście problemów społecznych widzianych przez mieszkańców danej społeczności, których mogą nie zauważać pracownicy administracji. Poza tym taki sposób diagnozy w połączeniu z szerokimi konsultacjami powstającego dokumentu będzie świadczył o partycypacyjnym procesie tworzenia strategii.

Proces programowania w strategii jest kolejnym ważnym etapem jej tworzenia. Diagnoza społeczna powinna dać odpowiedź na pytania dotyczące jakości życia mieszkańców, ich problemów, ich niezaspokojonych potrzeb, lecz również w strategii powinna być zawarta prognoza przyszłych zdarzeń i zjawisk. Na podstawie tej diagnozy i prognoz można wyznaczyć pewien stan, do którego mamy dążyć poprzez realizowanie strategii. Programowanie więc polega na zaplanowaniu działań zmierzających do realizacji wyznaczonych celów. Określenie celów, czyli wybranych priorytetów odpowiadających wyzwaniom w krótszej i dłuższej perspektywie czasowej jest niezwykle trudne, z uwagi na ograniczone środki finansowe, nie wystarczające do tego, by zaspokoić wszystkie potrzeby. Przy określaniu celów i projektowaniu działań nie bez znaczenia jest również siła nacisku różnych grup, co powoduje konieczność dokonania wyboru, także politycznego.

Planując pewne działania należy przewidzieć metody pomiaru ich realizacji. Temu celowi służą wskaźniki rezultatów i wyników, zarówno w wymiarze jakościowym, jak i



ilościowym. Za ich pomocą można dokonać oceny realizacji zamierzonych celów na poszczególnych etapach realizacji strategii.

Harmonogram, czyli rozpisanie działań w czasie, jest nieodzowną częścią każdej strategii. Bez harmonogramu działań nie można w ogóle mówić o strategii. Okres realizacji poszczególnego zadania powinien być wyznaczony na podstawie złożoności i zawartości danego zadania. Obok zadania i terminu jego wykonania muszą zostać wyznaczone instytucje zobowiązane do jego realizacji. Niezależnie od instytucji publicznych, w polityce społecznej, czy pomocy społecznej jest miejsce dla licznych w tej dziedzinie organizacji pozarządowych. Dlatego organizacje pozarządowe zarówno w przygotowaniu strategii, jak i w jej realizacji powinny zająć należne im miejsce. Istotne jest jednak to, by zapisy dotyczące organizacji pozarządowych nie były ogólnikowe, mówiące że np. „przewiduje się współpracę”, ale aby wyraźnie wskazywały, jakie zadania planuje się powierzyć właśnie organizacjom. Wskazane byłoby dołączenie do strategii deklaracji współpracy ze strony tych podmiotów.

Strategia z zasady planowana jest na określony czas, zazwyczaj jest to okres przynajmniej kilku lat, np. w przypadku strategii rozwoju kraju to minimum siedem lat. W związku z tym, że nie jest możliwe precyzyjne zaplanowanie wszystkich działań, a także przewidywanie zdarzeń w tak długim czasie, strategia powinna podlegać monitoringowi i okresowej ewaluacji, aby w miarę zmieniającej się sytuacji społeczno – gospodarczej na danym terenie móc aktualizować zapisy strategii. Monitoring jest bieżącą weryfikacją wdrażanych działań pod względem zgodności z celami, harmonogramem itp. Natomiast ewaluacja jest to „systematyczna i obiektywna ocena trwającego lub zakończonego projektu, programu lub polityki - ich zaplanowania, wdrożenia i rezultatów. Celem ewaluacji jest określenie adekwatności i stopnia osiągnięcia celów, efektywności, skuteczności, wpływu i trwałości. Ewaluacja powinna dostarczać wiarygodnych i przydatnych informacji pozwalając na wykorzystanie zdobytych w ten sposób wniosków w procesie podejmowania decyzji (...)”⁵. Systematyczne zbieranie informacji pozwala na weryfikowanie podejmowanych działań jeszcze w trakcie ich realizacji. Jeśli na przykład podczas realizacji jakiegoś programu okazuje się, że do osiągnięcia zamierzonych celów zostały użyte niewłaściwe

⁵ Def za: Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management, DAC Working Party on Aid Evaluation, OECD 2002, s 21



środki, innymi słowy są to działania nieadekwatne, które nie prowadzą do osiągnięcia celu – można, a nawet należy, podjąć decyzje o zmianie wcześniejszych planów. Ewaluacja wiąże się wobec tego z oszczędnością pieniędzy, czasu, energii, a przede wszystkim racjonalnym wykorzystaniu zasobów ludzkich. Tak więc dla strategii, która nie jest aktem jednorazowym, ewaluacja ma zasadnicze znaczenie, dlatego w dokumencie dotyczącym strategii nie może zabraknąć opisu sposobu monitoringu i ewaluacji wdrażanych działań.

Każde działanie kosztuje, także zadania i programy strategii rozwiązywania problemów społecznych. Nieodłączną zatem częścią strategii musi być plan finansowy. Plan ten powinien zawierać informacje na temat wysokości środków na poszczególne zadania w kolejnych latach, a także przewidywane źródła finansowania.

3.3. Jakość strategii a ekonomia społeczna

Powyżej przedstawiono znaczenie strategii w koordynacji działań z zakresu lokalnej polityki społecznej oraz części składowe modelowej strategii. Są to ważne kwestie z punktu widzenia analiz strategii pod względem oceny zawartości tych dokumentów oraz oceny możliwości wykorzystywania strategii do faktycznego rozwiązywania problemów społecznych, co jest celem badawczym analizy. Odpowiednio przygotowana strategia jest wg autorów raportu warunkiem koniecznym (ale nie jedynym) możliwości skutecznego rozwiązania problemów społecznych.

Istnienie wartościowych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest również pomocne przy wdrażaniu działań z zakresu ekonomii społecznej. Dokładna diagnoza problemów i potrzeb społecznych, analiza dostępnych zasobów oraz wyznaczenie priorytetów społecznych jest niezbędne przy wdrażaniu instrumentów ekonomii społecznej w danej społeczności. Diagnoza społeczna może wskazać:

- grupy marginalizowane, wymagające wsparcia (np. bezdomni, długotrwale bezrobotni, osoby bez kwalifikacji zawodowych, niepełnosprawni itp.)
- pewne niezaspokojone potrzeby społeczne, czy problemy społeczne (np. brudne ulice, niedostatek lub brak tanich usług społecznych, itp.), które mogłyby być świadczone przez instytucje ekonomii społecznej oraz na rzecz lub przez grupy defaworyzowane.



Wskazań dla ekonomii społecznej można poszukiwać w celach priorytetowych oraz działaniach podejmowanych dla ich realizacji. Do realizacji tych działań potrzebni są partnerzy z różnych sektorów i dysponujący różnymi zasobami. Zapisy o zasobach poszczególnych podmiotów polityki społecznej oraz analiza możliwości współpracy w rozwiązywaniu problemów społecznych (np. poprzez działania z zakresu ekonomii społecznej) powinny również być zawarte w strategiach. W końcu w samej strategii mogą pojawić się zapisy wprost mówiące o ekonomii społecznej jako sposobie realizacji zamierzonych celów i przeciwdziałaniu problemom społecznym (np. powołanie klubu integracji społecznej w celu aktywizacji społeczno – zawodowej osób długotrwale bezrobotnych).

Cele analizy strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz podstawowe założenie, że dokumenty te powinny spełniać rolę narzędzia integracji instytucji świadczących usługi społeczne i planowania rozwoju społecznego, wyznaczają kluczowe elementy strategii brane pod uwagę przy ich analizie. Analizie ilościowej poddano:

- Liczbę strategii
- Okres obejmujący działania strategii
- Zapisy o instytucjach uczestniczących w tworzeniu strategii
- Zapisy o źródłach i metodach diagnozy
- Zapisy o zasobach finansowych, infrastrukturalnych i ludzkich
- Zapisy dotyczące prognozy
- Zapisy o celach, działaniach i programach oraz ocenę ich adekwatności
- Zapisy o rezultatach
- Zapis o harmonogramie
- Zapis o monitoringu
- Zapisy o partnerach społecznych
- Zapisy o źródłach finansowania realizacji strategii
- Odniesienia do innych strategii.

Natomiast w analizie jakościowej oprócz wyżej wymienionych części składowych szczególną uwagę zwracano na to, czy w strategiach są zapisy o instrumentach ekonomii społecznej, lub czy jest mowa o innych instrumentach usamodzielniających i aktywizujących grupy marginalizowane. Analiza jakościowa ma również dać odpowiedź na pytanie czy



strategie to dokumenty przemyślane i faktycznie realizowane, czy tylko wypełnienie obowiązku prawnego, co odzwierciedla stosunek środowiska samorządowego wobec problemów społecznych.

4. Analiza badanych strategii

4.1. Liczba strategii

Analizie poddano 300 gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (oznaczenie skrótowe: SRPS) zebranych w 2006 roku i 200 strategii zebranych w 2007 r. oraz 73 strategie powiatowe zebrane w 2006 r. i 26 strategie z 2007 r. Jednocześnie przeprowadzone przez Instytut badania ankietowe w ośrodkach pomocy społecznej i powiatowych centrach pomocy rodzinie pokazują, że w 2006 tylko 45,4% gmin uchwaliło strategie rozwiązywania problemów społecznych, przy czym co trzecia gmina prowadziła prace nad przygotowaniem strategii, zaś co piąta (22%) nawet ich nie rozpoczęła. Wyniki badań IRSS potwierdzają badania Stowarzyszenia KLON przeprowadzone na większej próbie (1050 odpowiedzi na wniosek o informację publiczną, z czego na pytanie o strategie odpowiedziało ok. 94%)⁶, z których wynika, że 40,5% posiada aktualną strategię rozwiązywania problemów społecznych (różnica mieści się w granicach błędu statystycznego). Natomiast strategie posiada większy procent powiatów. Wg badań IRSS w 2006 większość (tj. 68%) powiatów posiadała strategię, co również jest potwierdzone w badaniach KLON, z których wynika, że 63,5% powiatów posiada ten dokument.

Wykresy (nr 1 i nr 2) poniżej obrazują liczbę analizowanych strategii w podziale na województwa. Najwięcej strategii gminnych przesłano z województwa śląskiego, warmińsko – mazurskiego i mazowieckiego. Z dwóch ostatnich województw oraz z małopolskiego przesłano również najwięcej strategii powiatowych. Należy zauważyć, że w wymienionych województwach w dwóch kolejnych latach liczba strategii jest wysoka, co może świadczyć o tym, że w tych województwach jest najwięcej gmin i powiatów, które te strategie posiadają.

Badania wykonane w 2007 roku w województwie mazowieckim przez Fundację Na Rzecz Transportowych Usług Specjalistycznych dla Niepełnosprawnych – TUS pokazują, że

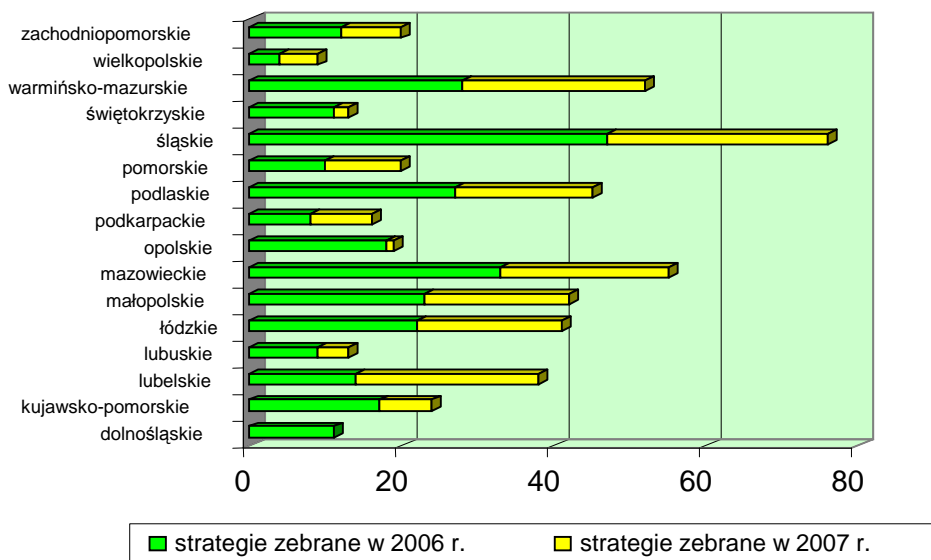
⁶ Barometr Współpracy 2006, dane dostępne na www.ngo.pl





ponad 80 % powiatów posiada strategię, 14 % jest w trakcie ich opracowania, a tylko 4 % nie posiada strategii i nie podjęło nad nią prac. W gminach 58 % deklaruje, że posiada strategię, 21 % nad nią pracuje, a 21 % nie zrobiło nic w tej sprawie. Wyniki tych badań uzasadniają nieprzypadkowość faktu, że liczba strategii przesłanych z woj. mazowieckiego jest jedną z największych wśród wszystkich województw. Nie są nam znane inne badania dot. liczby strategii w innych województwach.

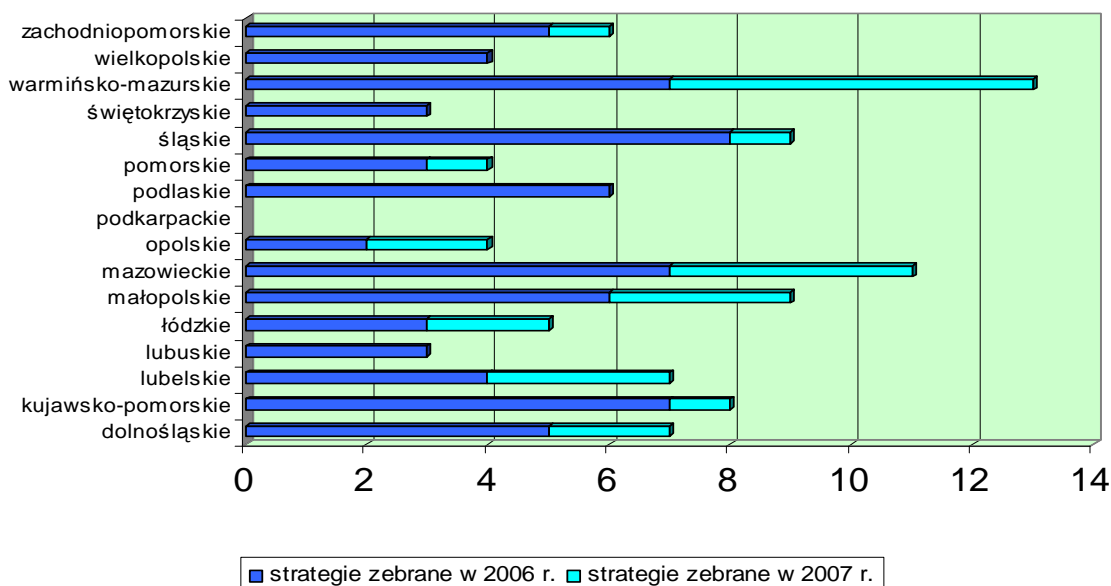
Liczba strategii gminnych wg województw



Wykres 1



Liczba strategii powiatowych wg województw



Wykres 2

4.2. Okres planowania strategicznego

Realne szanse i możliwości rozwiązania określonych problemów społecznych zależą także od tego, jakiego okresu strategia dotyczy. Z ilościowych analiz danych wynika, że najczęściej strategię są uchwalane na okres od 5 do 10 lat (ponad 50% obu prób strategii gminnych i ponad 60% powiatowych). Zdarzają się strategię uchwalone tylko na rok, ale również na kilkanaście lat. Bardziej niepokojący jest fakt, że w dość dużym odsetku strategii brakuje informacji o okresie planowania, co powinno być podstawą takiego dokumentu. Szczególnie widać to w strategiach zebranych w 2006 r., gdzie 15% strategii gminnych i 19% powiatowych nie zawierało tej informacji. Ten wskaźnik był dużo mniejszy w 2007 r., gdzie wynosił odpowiednio: 8,5% i 1%.

Analizując strategię trudno znaleźć prawidłowość dotyczącą okresu, na jaki są przyjmowane. Nie ma strategii, które pokrywałyby się z okresem jednej, czy dwóch kadencji władz samorządowych, czyli cztery czy osiem lat. Najwięcej strategii kończy się w 2013 roku, co wskazywałoby, że głównym motywem ich opracowania była możliwość skorzystania z



funduszy strukturalnych. Przyjmowanie strategii na rok powoduje, że dokument jest strategią wyłącznie z nazwy, zaś na okres piętnastu lat, że jego realizacja staje się nierealna. Ponieważ przepisy nie precyzują na jaki okres należy opracować strategię, jako wskazówkę można by przyjąć zapis z ustawy zasadach prowadzenia polityki rozwoju dotyczący strategii rozwoju kraju, który stanowi, że strategia obejmuje okres co najmniej siedmiu lat. Oczywiście jest także to, że czas jakiego dotyczy, podobnie, jak wybór priorytetów zależy również od uwarunkowań lokalnych, wyborów politycznych, czyli od osiągniętego porozumienia podmiotów lokalnych.

Strategie różnią się datą uchwalenia w zależności od tego, czy były przesłane w 2006 czy w 2007 roku. Więcej strategii gminnych uchwalonych wcześniej tj. do 2004 r. zebrano w 2006 r. (15% strategii w porównaniu do 9% strategii z 2007r.). W 2007 r. spadł również procent strategii gminnych uchwalonych w 2005 r. (z 40 do 24%), nie zmienny pozostał odsetek strategii powstałych w 2006 r. (27%). W 2007 r. zebrano również 16% strategii zupełnie nowych, bo uchwalonych w tym właśnie roku. O podobnych tendencjach można mówić w przypadku strategii powiatowych, z tym, że strategie te są dużo „starsze”, np. strategii uchwalonych do 2004 r. jest 40% wśród dokumentów zebranych w 2006 r. i 15% zebranych w 2007 r. Wynika to prawdopodobnie z tego, że powiaty miały wcześniej niż gminy obowiązek uchwalania dokumentów strategicznych. Z kolei gminy zaczęły pracować nad tymi dokumentami dopiero przed możliwością uzyskania środków z Unii Europejskiej i dlatego aż 23,5% strategii gminnych zebranych w 2007 r. jest na okres 2006 – 2013 lub 2007 – 2013.

4.3. Struktura strategii

Zazwyczaj analizowane strategie zawierają wymagane części składowe. Jest więc diagnoza, cele, zadania, harmonogram działań, informacja o sposobie finansowania i o monitorowaniu i ewaluacji. Problemem jest jakość strategii. Najlepiej udokumentowana jest diagnoza, ale ponieważ strategię opracowują przede wszystkim pracownicy pomocy społecznej, to i diagnoza dotyczy zagadnień głównie z tej dziedziny, w rzeczywistości nie jest więc diagnozą problemów społecznych występujących w danej społeczności. Do rzadkości należy próba oszacowania przyszłych potrzeb i ich skali. Konsekwencje tych błędów widać w dalszych częściach strategii. Cele, zadania, pomysły na programy, które mają dopiero



powstać, dotyczą głównie pomocy społecznej, nie tworzą spójnej całości, nie widać wyraźnej wizji, jaką zamierzają osiągnąć władze samorządowe.

Prawidłową strukturę strategii najłatwiej ocenić po spisie treści. W załączniku nr 2 i załączniku nr 3 przedstawiono dwa spisy treści strategii. Spis treści przedstawiony w załączniku nr 2, co potwierdza analiza strategii, pokazuje, że dokument nazwany strategią, w istocie nią nie jest. Dokument zawiera jedynie diagnozę stanu obecnego dotyczącą wyłącznie pomocy społecznej, sporządzoną na podstawie danych dostępnych ośrodkowi pomocy społecznej. Gmina, z której pochodzi strategia liczy ok. 3.500 mieszkańców. Natomiast spis treści w załączniku nr 3, podobnie jak i analiza całego dokumentu wskazują, że pracował nad nim kompetentny zespół, który przygotował strategię posiadającą wymagane elementy. Do spisu treści można poczynić uwagę, że jest zbyt szczegółowy, ale jest też dowodem na to, że zespół projektowy niezwykle rzetelnie potraktował postawione przed nim zadanie. Strategia powstała w gminie liczącej ok. 7.000 mieszkańców i może być dobrą wskazówką dla innych samorządów pracujących nad strategiami.

4.4. Diagnoza społeczna

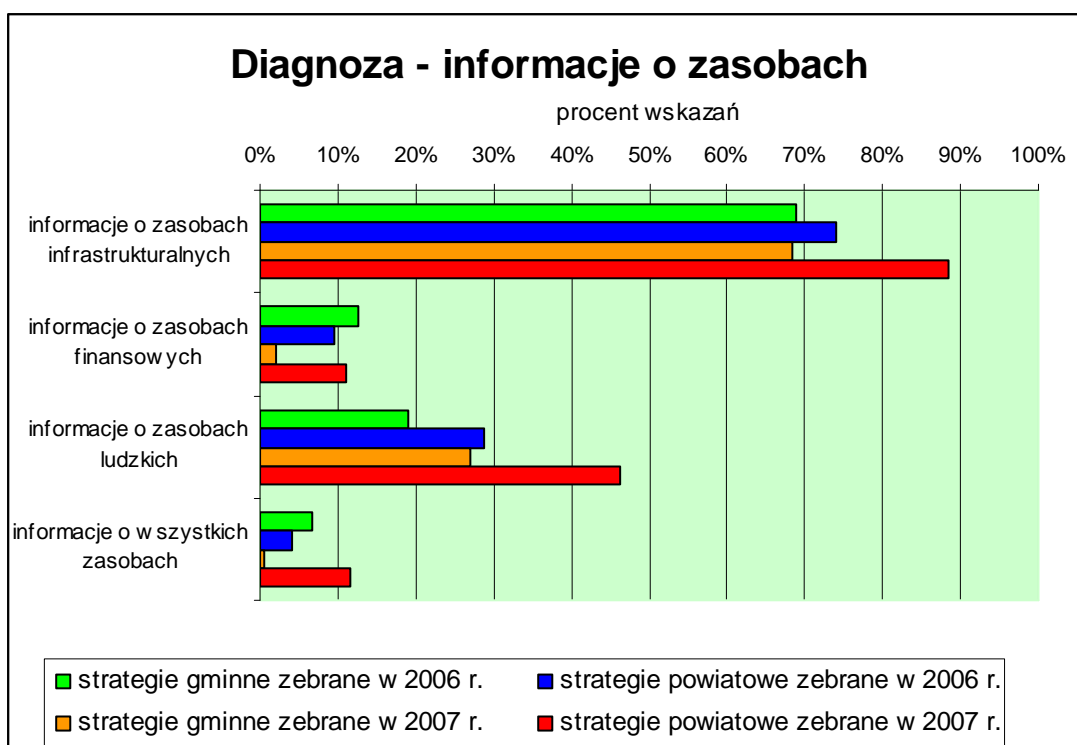
Diagnoza społeczna jest punktem wyjścia i podstawą do planowania i podejmowania decyzji dotyczących aktualnych problemów społecznych, ale także przyszłych zdarzeń. Jej jakość ma więc zasadnicze znaczenie przy konstruowaniu strategii. Badaniu poddano następujące kwestie: metody zbierania danych i ich źródła, zakres przedmiotowy diagnozy, ocenę zaspokojenia zdiagnozowanych potrzeb, oraz prognozowanie.

Po pierwsze należy stwierdzić, że głównym źródłem informacji podawanym w strategiach są dane nt. wielkości i struktury udzielanych świadczeń pomocy społecznej. Takie dane znajdują się w ponad 68% strategii gminnych i ponad 67% powiatowych. Jeszcze więcej strategii jako źródło danych podaje sprawozdania OPS lub PCPR z udzielonych świadczeń pomocy społecznej. Dla strategii gminnych odsetek wynosi 82% w 2006 r. i 90,5% w 2007 r., a dla powiatowych odpowiednio: 79% i 92%. Jako ważne źródło danych wykorzystywane są też dane z urzędów statystycznych oraz dane innych instytucji publicznych (odsetki wahają się od 60 do 80% we wszystkich próbach). Najmniejszą wagę przywiązuje się do danych gromadzonych przez organizacje pozarządowe, z tym że procent strategii, w których są one wymieniane jako źródło wzrasta w 2007 r. i jest wyższy w



strategiach powiatowych (ale nie przekracza 37% strategii). Generalnie również można powiedzieć, że w nowszych strategiach jest podawanych coraz więcej źródeł danych, na podstawie których dokonuje się diagnozy.

Po drugie diagnozę zasobów można uznać za wybiórczą, gdyż co prawda ok. 70% wszystkich strategii posiada informacje o zasobach infrastrukturalnych, jednak znacznie mniej jest strategii z informacjami o zasobach ludzkich, a najmniej o zasobach finansowych (liczba strategii gminnych nie przekracza 12%, a powiatowych – 11%). Poza tym bardzo mało strategii zawiera informacje o wszystkich wymienionych zasobach – najwięcej takich strategii odnotowano wśród zebranych w 2007 r. strategii powiatowych (11,53%). Zebrane dane obrazuje zamieszczony poniżej wykres nr 3.



Wykres 3

Z przedstawionych danych wyraźnie widać, że najmniej problemów stwarza opisanie infrastruktury społecznej, czyli istniejących placówek lub świadczonych usług. Dużo większym problemem jest opisanie tzw. zasobów ludzkich, czyli kadry i jej kwalifikacji, działalności grup samopomocowych, wolontariuszy itd. Z analiz jakościowych badanych strategii nie do końca wynika, czy w instytucjach zarówno publicznych, jak i nie publicznych



są specjaliści potrafiący realizować zaplanowane działania oraz czy są inni aktywni członkowie lokalnej wspólnoty, którzy mogą zostać włączeni w realizację strategii rozwiązywania problemów społecznych. W przyszłych badaniach należałoby wyodrębnić również kapitał społeczny jako zasób niezbędny dla rozwoju społecznego. Choć obecnie nie posiadamy danych ilościowych mówiących o tym, w ilu strategiach zajmowano się tą kwestią, analiza jakościowa pokazuje, że niezwykle rzadko pojawiają się wzmianki o tym kapitale w strategiach.

Najpopularniejszą metodą analizy danych do diagnozy jest analiza materiałów urzędowych, co jak wynika z poprzednich danych oznacza przede wszystkim analizę danych pochodzących z ośrodka pomocy społecznej lub PCPR (wskaźniki procentowe są bardzo podobne w czterech analizowanych próbach i wynoszą ok. 90% strategii, w których jest podana informacja o tej metodzie). Inną metodą często podawaną przez autorów strategii jest analiza SWOT, czyli określanie mocnych i słabych stron oraz możliwości i zagrożeń wynikających z diagnozy problemów społecznych. Ta metoda jest odnotowana w większej liczbie strategii zebranych w 2007 r. i w powiatach (45,2% w 2006 r. i 76,9% w 2007 r.), jednak choć analiza SWOT cieszy się dość dużą popularnością, dotyczy przede wszystkim pomocy społecznej (tak jak i większość innych elementów strategii), rzadziej odnosi się do innych podmiotów polityki społecznej. Poza tym, towarzyszą temu także istotne błędy metodologiczne, dot. m.in. mylenia, czy nie zrozumienia, tego czym są mocne strony, a czym szanse itp. Mniej wykorzystywanymi technikami zbierania danych są nadal ankiety i wywiady, które mogłyby posłużyć m.in. do zebrania opinii od społeczności żyjącej w danej miejscowości. Na podstawie przedstawionych wyżej wyników badań ilościowych można stwierdzić, że osoby piszące strategię najczęściej swoją wiedzę o problemach społecznych opierają na danych pochodzących z urzędów, które najczęściej sami reprezentują, a rzadko pytają mieszkańców o ich problemy i potrzeby.

Z analizy wynika, że autorzy strategii najczęściej nie potrafią oszacować przyszłych potrzeb i mogących pojawić się problemów społecznych. Choć są w tych dokumentach informacje o rodzaju potrzeb i problemów społecznych, jakie pojawią się w dłuższej perspektywie, to znacznie mniej strategii zawiera konkretne wskaźniki mówiące o ich skali. Tylko 7 i 3% strategii gminnych oraz 16% strategii powiatowych w 2006 r. zawiera takie informacje (żadna strategia powiatowa zebrana w 2007 r.). Może to oznaczać, że autorzy



strategii nie posiadają wiedzy i narzędzi do tego rodzaju szacunków, które są niezbędne do właściwego określenia celów i zadań zmierzających do ich realizacji.

Powyższe dane uprawniają także do zadania pytania, czy są to dokumenty, które można nazwać strategiami, czy są tylko próbą doraźnego reagowania na dokuczliwe, obecne w danej chwili problemy danej społeczności. Pojawia się tu wiele wątpliwości, dla których trzeba znaleźć wyjaśnienie w dalszych analizach dotyczących strategii rozwiązywania problemów społecznych.

4.5. Proces programowania

Prace nad strategią rozwiązywania problemów społecznych to proces, mający kilka etapów, wymagający zaangażowania wielu osób i instytucji. Każda strategia służy do osiągnięcia zamierzonych celów, za pomocą wskazanych działań, z określonymi wskaźnikami realizacji. Są to podstawowe informacje, które powinny być zawarte w dokumencie, który ma przyczynić się do rozwiązania problemów społecznych, występujących w danej społeczności. Tabela nr 1 przedstawia dane ilościowe dotyczące występowania tych informacji w analizowanych strategiach.

	Strategie gminne		Strategie powiatowe	
	zebrane w 2006 r. (%)	zebrane w 2007 r. (%)	zebrane w 2006 r. (%)	zebrane w 2007 r. (%)
Sformułowane cele priorytetowe	77	92,5	71,2	100
Wskazane zadania zmierzające do realizacji celu – zadania pomocy społecznej	94	94,5	84,9	100
Wskazane zadania zmierzające do realizacji celu – zadania polityki społecznej	60	53,5	49,3	61,5
Wymienione programy/projekty	51,3	59	41,1	92,3
Wymienione wskaźniki działania	57	63	47,9	80,8
Wymienione wskaźniki rezultatu	7,3	12	15,1	0
Zawarty harmonogram działań	78	33,5	39,7	46,2
Określone zasady i tryb monitorowania	32,7	41,5	16,4	34,6
Określony rząd wielkości wydatków	7,3	5	8,2	11,5

Tabela 1

Analizując powyższe dane należy stwierdzić, że generalne tendencje są podobne we wszystkich próbach, ze znacznymi odchyleniami w próbie strategii powiatowych zebranych w



2007 r., co może wynikać z małej liczebności tej próby. Jednakże na podstawie wyżej prezentowanych danych, można stwierdzić, że znaczna większość, ale nie wszystkie strategie formułowały cel priorytetowy. Najwięcej strategii miało wpisane zadania pomocy społecznej jako zadania, za pomocą których te cele mają być zrealizowane. Mniej jest strategii, w których zapisano zadania z innych obszarów polityki społecznej (nieco ponad połowa dokumentów) oraz wymieniono programy lub projekty, które zmierzają do rozwiązywania lub zapobiegania problemom społecznym dotyczącym nie tylko korzystających z pomocy społecznej. Również mniej niż połowa strategii zawiera wskaźniki, za pomocą których można zweryfikować osiągnięcie celów, z tym, że częściej wymienia się wskaźniki działania niż wskaźniki rezultatu, które były podane w mniej niż 15% wszystkich strategii. Jak widać, podstawowe informacje wynikające ze struktury i celu strategii nie są zawierane we wszystkich strategiach. W analizie brano pod uwagę również ocenę adekwatności celów do potrzeb, zadań do celów oraz spójności programów z zadaniami i celami. W znacznej większości przypadków adekwatność i spójność jest pozytywnie oceniana (od 70 do 96 % strategii).

W procesie programowania ważny jest udział jak najszerszego grona uczestników tworzących ten strategiczny dokument. Analiza ilościowa pokazuje, że najwięcej strategii było napisanych przez instytucję pomocy społecznej odpowiednią dla właściwego stopnia samorządu terytorialnego, czyli w gminie przez pracowników ośrodka pomocy społecznej, a w powiecie przez pracowników powiatowego centrum pomocy rodzinie (w przypadku strategii z powiatów zebranych w 2007 największy procent przypada na strategię powstałe we współpracy instytucji pomocy z innymi instytucjami publicznymi – ok. 25,9%). Wyniki dla poszczególnych typów strategii i poszczególnych lat przedstawia tabela nr 2. Bardzo mały procent gminnych strategii jest przygotowany przez instytucje pomocy społecznej z innymi instytucjami publicznymi – 8 i 6%, jeszcze niższy procent powstał we współpracy instytucji publicznych (w tym pomocy społecznej) z podmiotami zewnętrznymi (tylko ok. 2%). Nieco inaczej kształtują się te statystyki dla strategii powiatowych, gdzie widać duże zróżnicowanie między strategiami zebranymi w 2006 i 2007 roku. Generalnie można uznać, że wśród strategii powiatowych więcej jest takich, które powstały jako rezultat współpracy różnych instytucji (8,2% strategii z 2006 r. i 25,9% strategii z 2007 r. powstało we współpracy instytucji pomocy społecznej i innych instytucji publicznych).



Instytucje uczestniczące w tworzeniu strategii	Strategie gminne zebrane w 2006 r. (liczba i procent)		Strategie gminne zebrane w 2007 r. (liczba i procent)	
	strategie autorstwa wyłącznie instytucji pomocy społecznej	142	47,33%	72
strategie autorstwa innych instytucji publicznych	58	19,33%	15	7,5%
strategie opracowane przez podmiot zewnętrzny	9	3,00%	15	7,5%
strategie autorstwa innych instytucji publicznych i podmiot zewnętrzny	3	1,00%	1	0,5%
strategie autorstwa instytucji pomocy społecznej i podmiot zewnętrzny	15	5,00%	21	10,5%
strategie autorstwa instytucji pomocy społecznej i innych instytucji publicznych	24	8,00%	12	6,00%
strategie autorstwa instytucji pomocy społecznej, innych instytucji publicznych oraz podmiot zewnętrzny	7	2,33%	4	2,0%
Inne	5	1,67%	8	4,0%
nie można ustalić	37	12,33%	52	25,2%
suma	300	100%	200	100%

Tabela 2

Instytucje uczestniczące w tworzeniu strategii	Strategie powiatowe zebrane w 2006 r. (liczba i procent)		Strategie powiatowe zebrane w 2007 r. (liczba i procent)	
	strategie autorstwa wyłącznie instytucji pomocy społecznej	42	57,53%	6
strategie autorstwa innych instytucji publicznych	7	9,59%	0	
strategie opracowane przez podmiot zewnętrzny	1	1,37%	0	
strategie autorstwa innych instytucji publicznych i podmiot zewnętrzny	3	4,11%	0	
strategie autorstwa instytucji pomocy społecznej i innych instytucji publicznych	6	8,22%	7	25,9%
strategie autorstwa instytucji pomocy społecznej, innych instytucji publicznych oraz podmiot zewnętrzny	1	1,37%	5	18,5%
Inne	3	4,11%	1	3,7%
nie można ustalić	10	13,70%	7	25,9%
suma	73	100,00%	26	100,00%

Tabela 3

Przedstawione powyżej informacje pokazują, że nad strategiami pracują przede wszystkim OPS i PCPR. Nieliczne strategie zostały przygotowane przez zespoły, w skład których weszli przedstawiciele m.in. instytucji pomocy społecznej, rynku pracy, ochrony



zdrowia, mieszkalnictwa, edukacji, policji, organizacji pozarządowych. Te strategie zostały ocenione wysoko i spełniają kryteria, jakim powinny odpowiadać analizowane dokumenty.

Należy zwrócić uwagę na strategie, które zostały opracowane przez podmiot zewnętrzny, czyli na zlecenie władz gminnych, czy powiatowych. W przypadku gmin wzrosła nieco liczba przesłanych do analiz strategii opracowanych na zlecenie (z 9 do 15). Przy czym należy zauważyć, że badacze zidentyfikowali wśród badanych strategii dokumenty, które można nazwać plagiatem, gdyż w przypadku strategii zebranych w 2007 r. co najmniej 6 strategii gminnych i 1 powiatowa zawierały dokładnie taką samą treść, a zmienione były tylko nazwy miejscowości i dane statystyczne. Taka praktyka zlecenia opracowania dokumentu budzi wątpliwości nie tylko z powodów etycznych, ale również z uwagi na to, że w tworzeniu strategii nie uczestniczą kluczowe w lokalnej polityce społecznej instytucje, które w przyszłości mają wdrażać strategię. Nie oznacza to, że przy tworzeniu strategii nie ma miejsca dla profesjonalnych firm zewnętrznych. Przeciwnie jasno sprecyzowana pomoc, szczególnie w procesie programowania, a także podczas analiz i diagnozowania jest pożądana, jednakże nie może polegać jedynie na kopiowaniu strategii.

W analizowanych strategiach jest dość wysoki odsetek dokumentów, na podstawie których nie można ustalić instytucji, które ją opracowały, dla gmin wynosi on 12,33% (2006 r.) i 25,2% (2007 r.) i odpowiednio dla powiatów: 13,70% i 25,9%. Informacja o podmiotach, które uczestniczyły w opracowaniu strategii jest bardzo ważna, gdyż pokazuje rzeczywiste zainteresowanie rozwiązywaniem problemów społecznych, jest pośrednio dowodem na to, że nie anonimowi autorzy, ale osoby współtworzące strategię, znane z imienia i nazwiska poczuwają się także do odpowiedzialności za jej realizację.

Stosunek władz samorządowych do strategii można także ocenić analizując tryb opracowywania strategii i jej wdrażania. Jakkolwiek z treści większości strategii można wnioskować, jakie osoby i instytucje ją tworzyły, to w wyjątkowych przypadkach można znaleźć informację, że zespół projektowy został powołany uchwałą lub zarządzeniem odpowiedniego organu samorządu terytorialnego. Strategie w znacznej części dotyczą kwestii związanych z pomocą społeczną, jeżeli więc nie podaje się składu osobowego zespołu, należy domniemywać, że byli to głównie pracownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Zdarzają się też strategie, które są dokumentami przemyślanymi, których proces tworzenia trwał kilka miesięcy. Tego rodzaju strategie najczęściej



opracowywane są przez interdyscyplinarne zespoły powołane aktem prawa miejscowego. W skład zespołów wchodzi przedstawiciele miejscowych władz, instytucji działających w obszarze polityki społecznej, bezpieczeństwa, oraz organizacje pozarządowe. Rekomendowane jest opracowanie strategii przez międzysektorowy zespół składający się z możliwie jak najszerszego grona osób pochodzących z instytucji działających w szeroko pojmowanym obszarze polityki społecznej. Jest to z jednej strony najlepszy sposób na współpracę tych instytucji we wspólnym przeciwdziałaniu i rozwiązywaniu problemów społecznych, lecz również ma funkcję edukacyjną, polegającą na zdobywaniu wiedzy o nowych możliwościach i sposobach zapobiegania i rozwiązywania poszczególnych kwestii.

Strategie przyjmowane są w drodze uchwały odpowiedniej rady. Uchwały te również wiele mówią o stosunku władz lokalnych (w tym radnych) do planowania w dłuższej perspektywie czasowej i wadze, jaką przywiązuje się do tego strategicznego dokumentu. Zazwyczaj treść uchwały jest następująca: *„przyjmuje się miejską (gminną, powiatową) strategię rozwiązywania problemów społecznych na lata..... stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały. Wykonanie uchwały powierza się prezydentowi (burmistrzowi, wójtowi, zarządowi powiatu).* Do wyjątków należy np. takie sformułowanie: *„zlecić właściwym komisjom rady okresowe zapoznawanie się z realizacją programów strategii i wprowadzenie tej tematyki do rocznych planów pracy (...) zobowiązać prezydenta (burmistrza, wójta, zarząd powiatu) do składania rocznych sprawozdań z realizacji programów strategii w terminie do 31 marca”.* Strategia, jako dokument planistyczny, określający zadania samorządu terytorialnego w wieloletniej perspektywie winna być przyjmowana w drodze odpowiedniej, nie rutynowej uchwały rady, dotyczącej jednorazowego zadania. Uchwała w tej kwestii winna zawierać informacje o konieczności monitorowania realizacji strategii, osoby i instytucje za to odpowiedzialne.

Badana była również kwestia konsultacji społecznych przy tworzeniu strategii. Okazuje się, że choć dotyczy ona mieszkańców, konsultowana była tylko jedna czwarta strategii gminnych (wynik obu prób), i ponad jedna trzecia strategii powiatowych (również wynik w obu próbach). Niemniej jednak przyjmując, że nawet tylko część tych konsultacji jest tylko deklaracją, jest to niewielki procent dokumentów, których twórcy mają świadomość, że takie konsultacje powinny się odbyć. W niewielu dokumentach, które podlegały konsultacjom można znaleźć dowody na to, że odbywały się np. spotkania, seminaria lub narady



dotyczące planowanych działań. Do strategii, w postaci załącznika można by dołączyć sprawozdania z takich spotkań, które potwierdzałyby z kim i w jakim zakresie strategię były konsultowane.

Przeгляд strategii pod kątem ich tworzenia pokazuje brak współpracy między gminami wchodzącymi w skład powiatu, co dotyczy zarówno diagnozy społecznej, jak i planowanych przedsięwzięć. Rozwój infrastruktury usług społecznych np. placówki całodobowej opieki dla osób starszych, nie może mieć miejsca bez uwzględnienia planów gmin dotyczących usług opiekuńczych i innych gminnych placówek działających na rzecz tej grupy mieszkańców powiatu. Podobnie, jeśli chodzi o ekonomię społeczną samorządy lokalne są istotnym podmiotem w walce przeciwko wykluczeniu społecznemu oraz tworzeniu miejsc pracy. Instytucje na każdym szczeblu samorządu terytorialnego posiadają określone potrzeby i możliwości działań w tej dziedzinie. W analizowanych strategiach trudno odnaleźć dowody na to, że samorządy planują skoordynowane zadania, podkreślają potrzebę konsultacji i stałej współpracy.

Ciągle niewielki procent strategii przedstawia spójną, kompleksową wizję polityki społecznej na danym terenie, co jest odzwierciedlone również w uwzględnianiu szerszego kontekstu, czyli odnoszenia się do np. strategii regionu, kraju, itd. Do wojewódzkiej strategii w zakresie polityki społecznej odwołuje się 28,3% strategii gminnych zebranych w 2006 r. i 39% zebranych w 2007 r. oraz odpowiednio 30,1% i 65,3% strategii powiatowych. W każdej z tych grup od 5 do 15% mniej strategii odnosi się do koncepcji rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu. Najmniej strategii odwołuje się do programu rozwoju lokalnego rynku pracy (do 8%), co jest niezwykle niepokojące, ze względu na to, że to właśnie długotrwale bezrobotni stanowią najliczniejszą grupę wśród wykluczonych i żyjących na marginesie życia społecznego. Taka sytuacja może mieć co najmniej dwójakie podłoże tj. niezrozumienie znaczenia i celów strategii, a także brak właściwej współpracy pomiędzy samorządami. W mniej niż połowie strategii odnotowano odniesienia do innych dokumentów. Najczęściej wymieniane zarówno w strategiach gminnych i powiatowych to: Narodowy Plan Rozwoju, Narodowa Strategia Integracji Społecznej, programy operacyjne, regionalne programy rozwoju, programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, krajowy plan działania na rzecz integracji społecznej, programy współpracy z organizacjami pozarządowymi, programy działania na rzecz osób niepełnosprawnych, założenia polityki



ludnościowej w Polsce, strategia rozwoju edukacji, plany zagospodarowania rozwoju przestrzennego, powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych. Dodatkowo w strategiach gminnych wskazywano zgodność z ustawą o pomocy społecznej, ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawą o rehabilitacji osób niepełnosprawnych, strategiami rozwoju gminy lub miasta i Europejską Strategią Zatrudnienia. Natomiast w strategiach powiatowych częściej odnoszono się do gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

4.6. Realizacja strategii

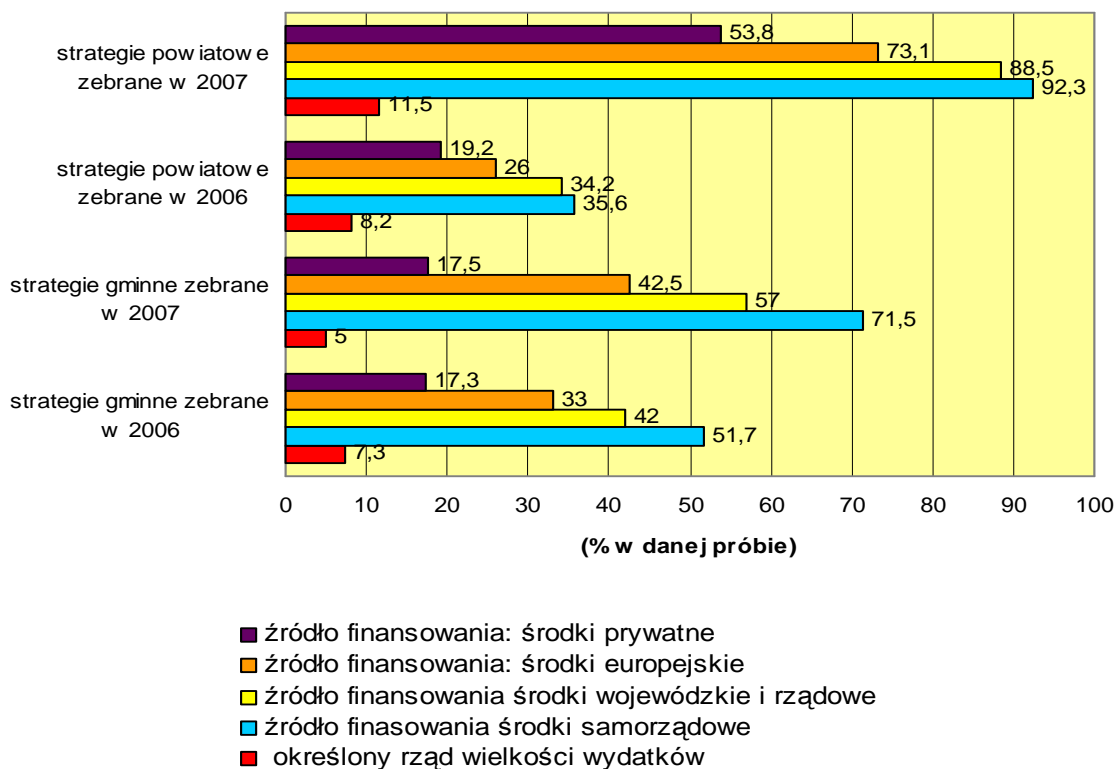
Kolejna część analiz dotyczyła możliwości realizacji strategii, czyli zapisom kiedy, kto i za pomocą jakich środków ma wykonywać zadania związane z rozwiązywaniem określonych problemów społecznych. Podstawowe dane na ten temat zostały przedstawione w tabeli nr 1 (str.28).

Harmonogram działań został zawarty w większości strategii gminnych przesłanych w 2006 r., natomiast w pozostałych analizowanych próbach występuje on w mniej niż połowie strategii. Można uznać, że jest to dość niski procent biorąc pod uwagę fakt, że harmonogram ma wyznaczać postęp prac nad osiągnięciem założonych celów. Można przypuszczać, że strategie, w których nie ma harmonogramu nie zostały napisane po to, aby faktycznie zmierzać do rozwiązywania danych problemów społecznych.

Najsłabszym jakościowo elementem w strukturze strategii jest sposób jej finansowania. Szczegółowe dane dotyczące planów finansowania prezentuje wykres poniżej. Z analizy danych ilościowych wynika, że choć tylko do 11,5% strategii z każdej analizowanej grupy zawiera informacje o wielkości wydatków przeznaczonych na sfinansowanie kosztów realizacji zamierzonych celów, to znacznie częściej, ale też nie w większości dokumentów są podane źródła finansowania. Najczęstszym wskazywanym źródłem są środki samorządowe, a następnie środki rządowe i wojewódzkie oraz środki europejskie. Wykazywane są też środki prywatne, czyli przypuszczalnie środki pochodzące od sponsorów np. na realizację działań organizacji pozarządowych.



Finansowanie realizacji strategii



Wykres 4

Analiza jakościowa strategii pokazuje, że żaden z badanych dokumentów nie ma prawidłowo skonstruowanego planu finansowego. W niektórych dokumentach pojawiają się kwoty wydatków, ale tylko na pierwsze dwa lata, najczęściej natomiast stwierdza się, że zadania będą realizowane „w miarę uzyskiwanych środków”. Ostrożność samorządów w szacowaniu środków ma zapewne wiele przyczyn. Należy zapewne do nich niepewność, co do przewidywanych dochodów i ewentualnych zmian przepisów dotyczących kompetencji. Planowanie wydatków na zadania w dłuższej perspektywie, jest także pewnego rodzaju wyzwaniem, bowiem wymaga nowego, zadaniowego podejścia do budżetu. Pamiętać jednak należy, że obowiązująca ustawa o finansach publicznych, niejako podpowiada, że skoro jest tzw. rok budżetowy, zaczynający się od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku, należy skupić uwagę na należytych zaplanowaniu i wykorzystaniu środków ujętych w rocznej uchwale



budżetowej. To właśnie realizacja tego budżetu jest tematem sesji i oceny rady gminy, czy powiatu i oraz kontroli Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Do oceny możliwości realizacji danej strategii może posłużyć również to, czy określono zasady i tryb monitorowania poszczególnych zadań. Okazuje się, że tylko ok. jedna trzecia strategii zawiera zapisy na ten temat (dla strategii powiatowych zebranych w 2006 r. wskaźnik jest dużo mniejszy). Dodatkowo należy zauważyć, że nie we wszystkich strategiach, gdzie jest określony monitoring, wskazano podmiot odpowiedzialny za jego przeprowadzanie. Tylko w przypadku strategii powiatowych zebranych w 2006 r. odnotowaliśmy nieco wyższy procent strategii, w których określono podmiot monitorujący niż procent strategii, w których są przedstawione zasady i tryb monitoringu. Konsekwentnie, skoro strategie dotyczą głównie kwestii dotyczących pomocy społecznej, jako podmiot odpowiedzialny za monitorowanie strategii najczęściej wskazuje się jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Należy jednak odnotować, że w przypadku strategii o szerszym niż pomoc społeczna zakresie, zazwyczaj jest to wydział urzędu gminy, czy powiatu, lub koordynator wskazany przez władze samorządowe.

Jako jeden ze wskaźników decentralizacji państwa w kwestii podejmowania działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych można uznać stopień uwzględniania organizacji pozarządowych w realizacji strategii. Na podstawie analiz ilościowych można uznać, że w blisko połowie strategii zawarte są deklaracje współpracy z tego typu organizacjami (przy czym w strategiach powiatowych zebranych w 2007 r. takie deklaracje są aż w 92% strategii). W przypadku ok. jednej czwartej strategii gminnych poza deklaracją jest wymieniona lista organizacji, które mają przypisane określone zadanie w realizacji strategii. Strategie powiatowe są pod tym względem bardziej zróżnicowane. Połowa dokumentów powiatowych zebranych w 2006 r. zawiera listę organizacji, ale już tylko jedna trzecia przypisuje im konkretne zadanie do wykonania. Natomiast wśród strategii zebranych w 2007 r. tylko blisko jedna czwarta zawiera listę, a żadna nie przypisuje organizacjom zadań. Około co trzecia strategia (zarówno gminna i powiatowa) jako partnera społecznego wymienia kościół.

Na podstawie wyników analiz dotyczących zapisów o realizacji strategii można przypuszczać, że większość istniejących strategii będzie trudna do wcielenia w życie. Po pierwsze dlatego, że w niewielu strategiach przewidziano środki na sfinansowanie



poszczególnych działań. Po drugie ok. połowa strategii nie zawiera harmonogramu działań, co zwalnia z odpowiedzialności za postępy w realizacji oraz uniemożliwia monitoring działań.

5. Podsumowanie i rekomendacje

Wyniki badania wykonanego przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych pokazują, że około 40% gmin i ponad 60% powiatów posiada strategie rozwiązywania problemów społecznych. Podobne wyniki wykazują inne instytucje wykonujące badania dotyczące tej kwestii. Liczby te konsekwentnie potwierdzają, że powiaty wykazują wyższe niż gminy zaangażowanie, przynajmniej ilościowo, w wykonanie ustawowego obowiązku. Analiza ilościowa w badaniach pokazuje np. dość wysoki stopień konsultacji społecznych i zaangażowania w proces tworzenia i realizacji strategii partnerów społecznych, szczególnie w powiatach. Mniej istotna jest ocena tego, czy wyniki ilościowe są zadawalające, w tym przypadku ważniejsze jest to, czy odzwierciedlają one rzeczywistość. Należy zadać pytanie, czy kilka stron zapisanych postulatami i fragmentami z ustawy o pomocy społecznej, można uznać za strategię. Podobnie, jeśli chodzi o włączenie organizacji pozarządowych w rozwiązywanie problemów społecznych, zastanawiająca jest jednostronna deklaracja współpracy ze strony administracji publicznej, kiedy w dokumencie trudno doszukać się dowodów na to, że partnerzy społeczni współtworzyli strategię i była ona przedmiotem rzetelnej konsultacji. Zatem oprócz dość niskich wskaźników ilościowych, głównym problemem jest jakość strategii. Dlatego przystępując do następnych analiz należy większy nacisk położyć na skonstruowanie narzędzi badawczych zbierających informacje dotyczące jakości strategii.

Problem dotyczący jakości strategii z większą mocą pojawi się od 2009 roku, kiedy strategia rozwiązywania problemów społecznych, będzie obowiązkowym dokumentem, przy ubieganiu się o fundusze strukturalne oraz o środki z Poakcesyjnego Programu Wsparcia Obszarów Wiejskich. Do tego czasu powinny być opracowane czytelne i obiektywne narzędzia oceny strategii, tak by uznanie, bądź odrzucenie dokumentu nie budziło wątpliwości.

Niedostateczna ilość strategii oraz ich wątpliwa jakość świadczą o barku wizji skutecznego rozwiązywania problemów społecznych, co ma znaczący wpływ na możliwość wprowadzania w życie idei ekonomii społecznej. Hasło „ekonomia społeczna” nie pojawia się



ani wprost w analizowanych strategiach ani poprzez zapisy o jej instrumentach i podmiotach. Dlatego przedstawione poniżej rekomendacje mogą przyczynić się zarówno do rozwoju tej idei oraz do integrowania i współpracy publicznych i niepublicznych podmiotów polityki społecznej.

Fakt, że o strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowi ustawa o pomocy społecznej przyczynia się do tego, że większość strategii dotyczy kwestii pomocy społecznej i jest opracowywana przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, zazwyczaj także z ich inicjatywy. Trudno z tego powodu czynić zarzut pracownikom pomocy społecznej, tym bardziej, że zdarzają się strategie dobrze opracowane, przy czym rolę wiodącą odegrały OPS lub PCPR. Niemniej jest to sprawa wymagająca wyjaśnień tego, czy w istocie chodzi o długofalowe programy pomocy społecznej, czy o planowanie polityki społecznej. Problemy społeczne, w pewnym skrócie, to sytuacje i zjawiska niepożądane, generujące sytuacje krytyczne w życiu jednostek i zbiorowości, wymagające zmiany, zakłócające harmonijny rozwój społeczny. Problemy społeczne mogą dotyczyć m.in. takich obszarów życia, jak praca, zdrowie, oświata, warunki zamieszkania, bezpieczeństwo publiczne, czy dezintegracja społeczna. Patrząc z dzisiejszej perspektywy i biorąc pod uwagę współczesne i mogące pojawić się w przyszłości nowe kwestie społeczne wydaje się, że zapis o obowiązku opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych w ustawie o pomocy społecznej należy maksymalnie wykorzystać, zaś jedną z części strategii powinna być pomoc społeczna.

Realizacja zaproponowanej powyżej koncepcji wymaga spełnienia przynajmniej kilku warunków. Wszystkie podmioty lokalnej polityki społecznej, łącznie z władzami samorządowymi, w większym stopniu niż to ma miejsce obecnie, muszą uświadomić sobie, że opracowanie strategii jest szansą, a nie uciążliwym obowiązkiem. Szansą na integrację środowisk zawodowych i społecznych, zajmujących się polityką społeczną dla wspólnego dobra i lepszej przyszłości jednostek, rodzin i całej zbiorowości. Prace nad strategią, wdrażanie i monitorowanie jej efektów może stać się swego rodzaju „kursem” objaśniającym nie dla wszystkich zrozumiałe, szczególnie w praktycznym wymiarze, takie pojęcia, jak ekonomia społeczna, zrównoważony rozwój, spójność społeczna. W analizowanych strategiach niezwykle rzadko ich autorzy odwołują się do wymienionych pojęć. Seminaria, warsztaty i dyskusje towarzyszące takiej pracy pozwolą zwrócić uwagę na odłożone w czasie



koszty społeczne i ekonomiczne, zaniechania działań mających na celu rewitalizację i zapobieganie wykluczeniu społecznemu.

Jednym z ważniejszych wniosków, które wynikają z analizy strategii jest konieczność organizowania szkoleń dla szerokiego środowiska samorządowego, tj. przedstawicieli władz samorządowych (w tym radnych) i instytucji wykonawczych. Szkolenia dot. strategii warto wykorzystać do przekazania wiedzy na temat współczesnych wyzwań w polityce społecznej i nowego spojrzenia na rolę i odpowiedzialność organów samorządowych. Ekonomia społeczna jest ideą promującą partnerstwo między władzami lokalnymi, a społecznością lokalną reprezentowaną między innymi przez organizacje pozarządowe. Partnerstwo i konsultacje społeczne zwiększają świadomość i odpowiedzialność za realizowaną politykę lokalną, zwiększając efektywność i skuteczność wdrażanych programów. Prace nad strategią mogą więc posłużyć także do ujawnienia niewykorzystanej energii społecznej i poprawy relacji między instytucjami publicznymi, a partnerami społecznymi. Dlatego powinny być tworzone i szkolone interdyscyplinarne zespoły, które następnie będą pracowały nad przygotowaniem i wdrażaniem strategii. Skład zespołu zależy od uwarunkowań lokalnych, niemniej powinni się w nim znaleźć przedstawiciele władz samorządowych, organizacji pozarządowych i instytucji publicznych między innymi z dziedziny rynku pracy, edukacji, zdrowia, bezpieczeństwa itp. Wydaje się, że tylko takie podejście może przynieść pożądane efekty i istotne zmiany w rozumieniu i kreowaniu lokalnej polityki społecznej. Błędem jest kierowanie szkoleń z tego zakresu tylko do kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gdyż w ten sposób utrwała się pogląd, że jest to głównie zadanie i odpowiedzialność tych jednostek. Opracowanie dobrej strategii, w której w wieloletniej perspektywie planuje się działania dotyczące kilku segmentów polityki społecznej oraz planuje środki finansowe przekracza kompetencje ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie.

Niezwykle niepokojąca jest nieumiejętność dokonywania diagnozy społecznej oraz opieranie się w większości strategii wyłącznie na dokumentach urzędowych i statystycznych. Brak prognozy przyszłych zjawisk, potrzeb i problemów społecznych czyni ze strategii dokument formalny, a nie użyteczny w realizacji lokalnej polityki społecznej. Dlatego na ten element strategii rozwiązywania problemów społecznych należy zwrócić szczególną uwagę podczas szkolenia zarówno odnośnie strategii, jak i w różnego rodzaju szkoleniach



resortowych. Kierownikom jednostek organizacyjnych pomocy społecznej powinny w tym pomóc Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej.

Niezależnie od konieczności doksztalcania na kursach i szkoleniach, co niewątpliwie wymaga czasu, warto pilnie przygotować i wydać poradnik / podręcznik dla osób pracujących nad strategiami.

Finansowanie to kolejny niezwykle słaby punkt strategii. Tylko w niektórych strategiach oszacowano koszty zaplanowanego zadania. Najważniejsze przyczyny tego stanu rzeczy zostały opisane wcześniej, niemniej wydaje się, że w tym przypadku są potrzebne poważne zmiany systemowe. Dyskutowany i rozważany tzw. budżet zadaniowy w przypadku zarządzania strategicznego ma zasadnicze znaczenie. Najwyższy czas odejść od planowania działań w tzw. roku budżetowym, to jest od 1 stycznia do 31 grudnia danego roku. Środki finansowe w budżecie zadaniowym przypisane są nie tylko zadaniom, ale i celom. W strategii rozwiązywania problemów społecznych przede wszystkim ustala się cele i wskaźniki realizacji, do których dążymy, w tym te które, będą priorytetowe. Obliczenie kosztów wykonania zadania np. z zakresu edukacji oznaczać może sumowanie wydatków szkół, urzędów pracy, instytucji kultury, organizacji społecznych, pomocy społecznej itd. Proponowane rozwiązanie wymaga zmian prawnych, ale także istotnej zmiany w świadomości władz samorządowych i pracowników wymienionych instytucji.

W związku z nowymi wyzwaniami i oczekiwaniami, np. związanymi z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, należy poddać analizie kilka aktów prawnych, w tym ustawy ustrojowe w sprawie samorządu terytorialnego. Ustawy dotyczące trzech szczebli samorządu terytorialnego w przeważającej części koncentrują się na kwestiach proceduralnych, wydaje się że niedostatecznie wyeksponowane są cele i zadania władz lokalnych, a także ich kompletność i spójność.

Obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych jest wpisany do ustawy o pomocy społecznej. Jednakże doświadczenie dowodzi, że należy rozważyć inne rozwiązanie. Obowiązek przygotowania strategii można zapisać w ustawach o samorządzie terytorialnym, bądź w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Takie rozwiązanie przyczyni się także do tego, że strategia przestanie kojarzyć się wyłącznie pomocą społeczną. Ponadto należy opracować niezbędne standardy dotyczące struktury i zawartości strategii.



Dokonany przegląd aktów prawnych wykazał ograniczenia dotyczące możliwości wyegzekwowania opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zalecenia pokontrolne kierowane do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej wydają się nieuprawnione. Należy rozważyć przeprowadzenie ekspertyzy prawnej, która przyniesie odpowiedź na pytanie, czy są, być może niewykorzystane, możliwości egzekwowania tego obowiązku, czy też należy uzupełnić przepisy prawne w tym zakresie.

Jednostki samorządu terytorialnego opracowują strategie rozwoju gminy, powiatu i województwa, a także szereg różnorodnych programów. Nadszedł czas, aby dokonać pewnej diagnozy stanu rzeczy i zastanowić się, jak powiązać te różnorodne strategie i programy, odszukiwać relacje między nimi, zrozumieć zależności pomiędzy programami i strategiami, również na różnych szczeblach samorządu. Być może byłoby bardziej czytelne i łatwiejsze w realizacji takie podejście, że strategia rozwiązywania problemów społecznych zbudowana jest z licznych programów i stanowi integralną część strategii rozwoju. Zaspokajanie potrzeb, eliminowanie problemów społecznych służy przecież rozwojowi wspólnoty lokalnej.



BIBLIOGRAFIA:

1. Ustawa z dn. 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z późn. zm.
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590
5. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2006 nr 227 poz. 1658
6. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Dz.U. 2004 nr 99 poz. 1001
7. Ustawa dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego, Dz.U. 1994 nr 111 poz. 535
8. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz.U. z 2002 r. Nr 147, poz. 1231
9. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. Nr 123, poz. 776, z późn. zm.
10. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873
11. Ustawa z 29 grudnia 2005 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Pomoc państwa w zakresie dożywiania", Dz.U. Nr 267 z 30 grudnia 2005 r. poz. 2259
12. Materiały podsumowujące Pierwsze Ogólnopolskie Spotkania Ekonomii Społecznej Kraków 28 – 29 września 2006, materiały dostępne na stronie www.ekonomiaspoleczna.pl
13. Badania KLON / JAWOR „Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej”, *Ekonomia społeczna. Teksty 2006*. Dostępne na stronie www.ekonomiaspoleczna.pl



14. „Niepełnosprawny obywatel, a mazowieckie strategie rozwiązywania problemów społecznych” – raport z badań Fundacji Na Rzecz Transportowych Usług Specjalistycznych dla Niepełnosprawnych TUS



ZAŁĄCZNIK NR 1

OBSZARY ANALIZY STRATEGII⁷

METRYCZKA

- I. **DIAGNOZA SPOŁECZNA** (I część strategii)
 1. DIAGNOZA - opis stanu faktycznego (**jak jest?**):
 2. PROGNOZA – opis stanu przyszłego / pożądanego (**jak będzie?**)

- II. **PROJEKTY DZIAŁAŃ (jak być powinno?)** (II część strategii)
 3. CELE cele/ kierunki działań, czyli
 4. ZADANIA /działania, czyli to, co trzeba zrobić, żeby osiągnąć wyznaczone cele
 5. PROGRAMY / projekty, czyli uporządkowane sekwencje działań
 6. REZULTATY, czyli to, co ma powstać w wyniku wykonania działań.

- III. **WDRAŻANIE STRATEGII** (III część strategii)
 7. MONITORING, czyli śledzenie na bieżąco wykonywania działań zaplanowanych w strategii
 8. WSPÓŁPRACA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI
 9. FINANSOWANIE

- IV. **ODNIESIENIE DO INNYCH STRATEGII**

KODOWANE ZAPISY

METRYCZKA

1. nr
2. nazwa powiatu/gminy
3. województwo
4. nazwa
5. okres
6. kto opracował?
 - a. OPS/PCPR
 - b. instytucje publiczne
 - c. podmiot zewnętrzny (zlecenie)
7. konsultacje społecznej

I. DIAGNOZA SPOŁECZNA (I część strategii)

1. DIAGNOZA - opis stanu faktycznego (**jak jest?**):

- 1a. zidentyfikowanie istniejących potrzeb i problemów społecznych

⁷ Obszary analizy strategii zostały opracowane przez dr Izabelę Rybkę





- 1.a.1. ogólna charakterystyka powiatu, np. liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, charakter gmin (miejskie/wiejskie)
 - 1.a.2. ocena charakterystyki powiatu – czy są dane użyteczne do planowania strategii, np. struktura wieku populacji, liczba i typ rodzin, stopa bezrobocia w powiecie
 - 1.a.3. zakres przedmiotowy strategii rozwiązywania problemów społecznych:
 - pomoc społeczna PS
 - rynek pracy BEZR,
 - edukacja EDU,
 - zdrowie ZDR
 - inne
 - 1.a.4. informacja nt. wielkości i struktury udzielanych świadczeń pomocy społecznej
 - 1.a.5. lista rozpoznanych problemów / potrzeb społecznych
 - 1.a.6. ocena stanu zaspokojenia potrzeb społecznych
- 1b. rejestr dostępnych zasobów
- 1.b.1. zasoby infrastrukturalne: placówki publiczne, pozarządowe
 - 1.b.2. zasoby finansowe
 - 1.b.3. zasoby ludzkie, np. udział wolontariuszy, specjaliści
- 1c. źródła danych do diagnozy
- 1.c.1. sprawozdania OPS/PCPR z udzielonych świadczeń pomocy społecznej
 - 1.c.2. urzędy statystyczne, np. wojewódzkie
 - 1.c.3. inne instytucje publiczne, np. PUP, ZUS, KRUS, poradnie psychologiczne/rodzinne, szkoły, komenda policji, sąd rejonowy,
 - 1.c.4. organizacje pozarządowe
 - 1.c.5. inne
- 1d. metody zbierania i analizy danych
- 1.d.1. analiza dokumentów urzędowych
 - 1.d.2. ankiety
 - 1.d.3. wywiady
 - 1.d.4. SWOT
 - 1.d.5. inne
2. PROGNOZA – opis stanu przyszłego / pożądanego (**jak będzie?**), czyli **wnioski** z analizy zebranych danych
- 2a. oszacowanie rodzaju przyszłych potrzeb i problemów społecznych
 - 2b. oszacowanie skali przyszłych potrzeb i problemów społecznych
 - 2c. postulowanie odpowiednich działań w celu ich zaspokojenia/rozwiązania

II. PROJEKTY DZIAŁAŃ (jak być powinno?) (II część strategii)



W poszukiwaniu
polskiego modelu
ekonomii społecznej





3. CELE / kierunki działań, w tym
 - 3a. priorytety
 - 3b. ocena – czy są adekwatne do zdiagnozowanych problemów/potrzeb?
4. ZADANIA /działania, czyli to, co trzeba zrobić, żeby osiągnąć wyznaczone cele
 - 4a. zadania pomocy społecznej
 - 4b. inne zadania polityki społecznej
 - 4c. ocena zadań – czy są adekwatne do wyznaczonych celów?
5. PROGRAMY / projekty, czyli uporządkowane sekwencje działań
 - 5a. programy pomocy społecznej
 - 5b. programy profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych/ wspierania osób niepełnosprawnych
 - 5c. inne
 - 5d. ocena programów – czy są spójne z zadaniami i celami?
6. REZULTATY, czyli to, co ma powstać w wyniku wykonania działań.
 - 6a. wskaźniki typu output – np. zbudujemy centrum integracji społecznej
 - 6b. wskaźniki typu outcome – 60% absolwentów CIS podejmie pracę
7. HARMONOGRAM, czyli zaplanowanie działań w czasie

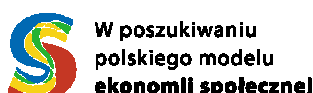
III. WDRAŻANIE STRATEGII

(III część strategii)

8. MONITORING, czyli śledzenie na bieżąco wykonywania działań zaplanowanych w strategii
 - 8a. zasady i tryb monitoringu
 - 8b. podmiot odpowiedzialny za prowadzenie monitoringu
9. PARTNERZY SPOŁECZNI
 - 9.a. ngo - deklaracje współpracy
 - 9.b. ngo -lista organizacji
 - 9.c. ngo -wyznaczenie roli (np. odpowiedzialność za realizację jednego z działań, powierzenie realizacji zadań)
 - 9d. kościół
 - 9e. inne
10. FINANSOWANIE
 - 10a. rząd wielkości wydatków na realizację strategii
 - 10b. źródła finansowania- środki samorządowe
 - 10c. źródła finansowania- środki rządowe i wojewódzkie
 - 10d. źródła finansowania- fundusze europejskie
 - 10e. źródła finansowania- sponsorzy

V. ODNIESIENIE DO INNYCH STRATEGII

- 11a. wojewódzkiej strategii w zakresie polityki społecznej
- 11b. koncepcja rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu





- 11c. program rozwoju lokalnego rynku pracy
- 11d. inne



**W poszukiwaniu
polskiego modelu
ekonomii społecznej**





ZAŁĄCZNIK NR 2

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE

1. Podstawa prawna

2. Założenia strategii

II. DIAGNOZA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH GMINY

1. Wstęp

2. Pomoc społeczna

3. Bezrobocie – ubóstwo

4. Uzależnienia

5. Przemoc w rodzinie

6. Ochrona zdrowia (promocja zdrowia, choroby społeczne, starość i niepełnosprawność)

- promocja zdrowia

- ochrona standardu życia poprawa funkcjonowania osób starszych

- niepełnosprawność

7. Rodziny z problemami opiekuńczo - wychowawczymi

8. Bezdomność

9. Wnioski

III. PROGRAM DZIAŁAŃ SOCJALNYCH NA LATA 2007-2012

1. Wprowadzenie do programu

2. Bezrobocie – ubóstwo

3. Ochrona zdrowia (promocja zdrowia, choroby społeczne, starość i niepełnosprawność)

- promocja zdrowia i choroby społeczne

- starość

- niepełnosprawność

4. Przemoc w rodzinie

5. Pomoc na rzecz rodzin z problemami opiekuńczo - wychowawczymi

6. Uzależnienia

7. Bezdomność

IV. MONITORING PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH



ZAŁĄCZNIK NR 3

WSTĘP	3
I PROCEDURA TWORZENIA STRATEGII	9
1.1. Uwarunkowania strategiczne i programowe	9
1.2. Uwarunkowania prawne	13
1.2.1. Ustawa o pomocy społecznej	13
1.2.2. Ustawy regulujące system pomocy społecznej	14
1.2.3. Podstawy prawne w zakresie planowania polityki społecznej w Unii Europejskiej	17
1.3. Metodyka pracy nad strategią	18
1.4. Proces konsultacji społecznych i jego wyniki	20
II AKTUALNA SYTUACJA SPOŁECZNO – GOSPODARCZA NA OBSZARZE OBJEKTYM WDRAŻENIEM STRATEGII	22
2.1. Położenie, powierzchnia	22
2.2. Charakterystyka Gminy Kraśnik	22
2.3. Stopień wykształcenia społeczeństwa w województwie lubelskim	23
2.4. Poziom wykształcenia w Gminie Kraśnik	24
III. DIAGNOZA SYTUACJI SPOŁECZNEJ	26
3.1. Infrastruktura techniczna	26
3.2. Dostępna infrastruktura telekomunikacyjna	27
3.3. Gospodarka	29
3.3.1. Główni pracodawcy	29
3.3.2. Struktura podstawowych branż	30
3.4. Walory przyrodnicze i krajobrazowe	31
3.5. Nauka i kultura	31
3.5.1. Kultura	31
3.5.2. Gminna Biblioteka Publiczna	32
3.5.3. Oświata	33
3.5.3.1. Przedszkole	33
3.5.3.2. Szkoły	33
3.6. Ochrona zdrowia	34
3.7. Turystyka	35
3.8. Sport	35
3.9. Sytuacja demograficzna i społeczna	37
3.9.1. Ludność	37
3.9.2. Przyrost naturalny i migracje	38
3.9.3. Struktura płci	38
3.9.4. Rynek pracy	39
3.10. Pomoc społeczna	42
3.10.1. Ubóstwo	46
3.10.2. Bezrobocie	46
3.10.3. Uzależnienia i przemoc w rodzinie	47
3.10.4. Osoby niepełnosprawne	49
3.10.5. Rodziny z problemami opiekuńczo-wychowawczymi	51
3.10.6. Bezdomność	52
3.10.7. Wnioski	52



IV. Analiza SWOT	53
V. Cele Strategii	57
5.1. Misja Strategii	57
5.2. Cel generalny Strategii	57
5.3. Struktura Celów Strategii	58
5.4. Cele szczegółowe i ich realizacja	59
5.4.1. Cel strategiczny I - Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i skuteczna polityka prorodzinna	59
5.4.1.1. Cele szczegółowe	59
5.4.1.2. Uzasadnienie realizacji celu	59
5.4.1.3. Beneficjenci	69
5.4.1.4. Efekty i korzyści realizacji celu	69
5.4.1.5. Uwarunkowania realizacji celu	69
5.4.1.6. Potencjalne źródła finansowania	69
5.4.1.7. Związek celu ze strategiami i programami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi	69
5.4.2. Cel Strategiczny II - Poprawa warunków i jakości życia mieszkańców	70
5.4.2.1. Cele szczegółowe	71
5.4.2.2. Uzasadnienie realizacji celu	71
5.4.2.3. Beneficjenci	75
5.4.2.4. Efekty i korzyści realizacji celu	75
5.4.2.5. Uwarunkowania realizacji celu	75
5.4.2.6. Potencjalne źródła finansowania	75
5.4.2.7. Związek celu ze strategiami i programami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi	76
5.4.3. Cel Strategiczny III - Rozwój kapitału ludzkiego i społecznego	78
5.4.3.1. Cele szczegółowe	78
5.4.3.2. Uzasadnienie realizacji celu	78
5.4.3.3. Beneficjenci	84
5.4.3.4. Efekty i korzyści realizacji celu	84
5.4.3.5. Uwarunkowania realizacji celu	85
5.4.3.6. Potencjalne źródła finansowania	85
5.4.3.7. Związek celu ze strategiami i programami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi	86
5.4.4. Cel Strategiczny IV - Profilaktyka i ograniczenie problemów wynikających z uzależnienia od alkoholu i narkotyków	88
5.4.4.1. Cele szczegółowe	88
5.4.4.2. Uzasadnienie realizacji celu	88
5.4.5. Cel Strategiczny V - Zapewnienie osobom niepełnosprawnym pełnego uczestnictwa w życiu społecznym	100
5.4.5.1. Cele szczegółowe	100
5.4.5.2. Uzasadnienie realizacji celu	100
5.4.5.3. Beneficjenci	104
5.4.5.4. Efekty i korzyści realizacji celu	104
5.4.5.5. Uwarunkowania realizacji celu	104
5.4.5.6. Potencjalne źródła finansowania	104



5.4.5.7. Związek celu ze strategiami i programami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi	105
5.4.6. Cel Strategiczny VI - Rozwój infrastruktury społecznej	107
5.4.6.1. Cele szczegółowe	107
5.4.6.2. Uzasadnienie realizacji celu	107
5.4.6.3. Beneficjenci	113
5.4.6.4. Efekty i korzyści realizacji celu	113
5.4.6.5. Uwarunkowania realizacji celu	113
5.4.6.6. Potencjalne źródła finansowania	113
5.4.6.7. Związek celu ze strategiami i programami krajowymi, wojewódzkimi i lokalnymi	114
VI. Źródła finansowania	116
6.1. Środki krajowe	116
6.2. Środki Unii Europejskiej	119
6.2.1. Europejski Fundusz Społeczny (EFS)	119
6.2.1.1. Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)	120
6.2.1.2. Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL	128
6.2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)	130
6.2.2.1. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZOPRR)	130
6.2.2.2. Inicjatywa Wspólnotowa INTERREG	138
6.2.3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)	139
6.3. Środki z Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)	139
6.4. Środki pochodzące od organizacji pozarządowych (NGO)	142
VII. SYSTEM WDRAEANIA STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH GMINY KRASNIK	144
VIII. SPOSOBY MONITOROWANIA, OCENY I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ	146
8.1. Cele strategiczne i wskaźniki ich realizacji	146
8.2. Monitoring wdrażania Strategii	150
8.3. Ocena Strategii	151
8.4. Komunikacja społeczna i promocja Strategii	152
8.5. Zmiany w Strategii	154
PODSUMOWANIE	155
IX. ZAŁĄCZNIKI	157
X. SPIS TABEL	170
XI. SPIS WYKRESÓW	171
XII. ŹRÓDŁA	172