



MAREK KLIMEK*

STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH JAKO NARZĘDZIE ZARZĄDZANIA ROZWOJEM SYSTEMU POMOCY SPOŁECZNEJ W POWIECIE. ASPEKTY TEORETYCZNE I METODOLOGICZNE

ABSTRAKT

Obowiązek opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych wynika z zapisów ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Artykuł ukazuje rolę strategii w procesie ograniczania problemów społecznych: bezrobocia, ubóstwa, bezdomności, uzależnień, problemów osób starszych i niepełnosprawnych, sieroctwa itp. Wskazuje na wagę partycypacji społecznej w procesie opracowania strategii oraz realizacji jej założeń. Współpraca władz lokalnych, jednostek pomocy społecznej, organizacji pozarządowych i wielu innych instytucji stanowi podstawowy warunek efektywnej realizacji strategii.

SŁOWA KLUCZOWE: strategia, problemy społeczne, współpraca, diagnoza, analiza SWOT, cele, program działania, monitoring, ewaluacja

WPROWADZENIE

Podczas minionych 20 lat funkcjonowania powiatowych centrów pomocy rodzinie (1999–2009) można było zaobserwować stopniowy wzrost znaczenia powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzi zarządzania rozwojem systemu pomocy społecznej na szczeblu powiatowym. Obowiązek ich opracowania wynika z zapisów

* Uniwersytet Pedagogiczny w Krakowie, Instytut Spraw Społecznych; ORCID <https://orcid.org/0000-0001-5908-4112>

ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Analogicznie, ustawodawca obowiązek opracowania dokumentów strategicznych w obszarze pomocy społecznej nakłada również na pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, tj. na gminę (gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych) i województwo (wojewódzka strategia polityki społecznej). Celem prezentowanego opracowania jest ukazanie podstaw teoretycznych dotyczących zarządzania i planowania strategicznego w pomocy społecznej, określenie w ogólnym zarysie najważniejszych etapów opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz próba ustalenia, jaką rolę odgrywają te dokumenty w procesie zarządzania rozwojem systemu pomocy społecznej na przykładzie samorządu powiatowego w Polsce.

SPECYFIKA PLANOWANIA I ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO W POMOCY SPOŁECZNEJ

Problematyka zarządzania w instytucjach pomocy społecznej stosunkowo niedawno stała się przedmiotem refleksji naukowej. Klasyczne koncepcje organizacji i zarządzania odnosiły się do kwestii funkcjonowania instytucji rynkowych i były ukierunkowane na wzrost ich wydajności, w tym szczególnie na maksymalizację zysku. Dopiero w ostatnich kilkunastu latach obserwujemy wzrost zainteresowania kwestią zarządzania w instytucji publicznych, w tym także w jednostkach pomocy społecznej. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na zasadnicze uwarunkowania, które sprawiają, że bezpośrednio i bezrefleksyjne przeniesienie do instytucji publicznych i jednostek pomocy społecznej technik i metod zarządzania wypracowanych na gruncie ekonomii i nauk o zarządzaniu, jakie początkowo odnoszono wyłącznie do instytucji rynkowych, nie jest właściwym rozwiązaniem (Krzyszkowski, 2010, s. 29). Wynika to zwłaszcza z odmiennej specyfiki funkcjonowania tych instytucji. Instytucje rynkowe ukierunkowane są przede wszystkim na dążenie do wypracowania zysku. Instytucje publiczne (np. administracja samorządowa) odpowiadają za zaspokojenie potrzeb wszystkich mieszkańców, które wynikają z samego faktu zamieszkiwania na określonym terytorium (rozwój infrastruktury technicznej oraz społecznej, porządek i bezpieczeństwo publiczne, ład przestrzenny i ekologiczny). Z kolei specyfika funkcjonowania instytucji pomocy społecznej odnosi się do wspierania osób i rodzin znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji w społeczeństwie ze względu na swoją sytuację życiową i materialną. Zgod-

nie z art. 2 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 1507 z późn. zm.) pomoc społeczna „jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Ponadto cel pomocy społecznej został określony art. 3 ust. 1 ustawy: „pomoc społeczna wspiera osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka”. Zdaniem Stanisławy Golinowskiej (2002/2003, s. 19) „pomoc społeczna jest działem zabezpieczenia społecznego, które dopełnia sieć bezpieczeństwa socjalnego w sytuacji wystąpienia ubóstwa oraz towarzyszących mu trudnych problemów życiowych, których nie dało się (albo nie udaje się) rozwiązać ani indywidualnie, ani społecznie, ani w ramach głównych instytucji czy programów polityki społecznej państwa”. Podobnie istotę pomocy społecznej określa Piotr Błędowski (2002/2003, s. 61), zdaniem którego „pomoc społeczna jako jeden z elementów systemu zabezpieczenia społecznego spełnia istotne funkcje związane z zapewnieniem rodzinom i jednostkom bezpieczeństwa socjalnego i dochodów w razie ich braku lub nieoczekiwanego drastycznego pogorszenia sytuacji materialnej”, a ponadto ma „udzielać pomocy w formie usług w przypadku braku możliwości samodzielnego zaspokajania niektórych potrzeb lub niezdolności do samodzielnego prowadzenia gospodarstwa domowego” (tamże). Specyfikę funkcjonowania jednostek pomocy społecznej, odmienną od specyfiki funkcjonowania instytucji biznesowych, a nawet innych instytucji publicznych, należy zatem uwzględnić przy wyznaczaniu metod i technik zarządzania nimi¹⁾. Mając to na względzie, wielokrotnie podejmowano próby adaptowania metod i technik zarządzania wypracowanych na gruncie instytucji biznesowych do potrzeb pomocy społecznej. Jednym z najczęściej stosowanych narzędzi w tym zakresie stały się strategie rozwoju.

W kontekście konstruowania oraz realizacji strategii rozwoju możemy wyróżnić dwa zasadnicze etapy: zarządzanie strategiczne i planowanie strategiczne. Zarządzanie strategiczne jest wśród nich pojęciem szerszym

¹⁾ Jerzy Krzyszkowski wskazuje na zasadniczych różnic w funkcjonowaniu instytucji pomocy społecznej oraz instytucji biznesowych z punktu widzenia celów działania, klientów organizacji, efektów działania, specyfiki personelu oraz roli menedżera (Krzyszkowski, 2010, s. 30–31).

ponieważ obejmuje zarówno proces tworzenia, jak i wdrażania strategii rozwoju. Ricky W. Griffin (1996, s. 233) określa zarządzanie strategiczne jako „proces zarządzania nastawiony na formułowanie i wdrażanie strategii, które sprzyjają większemu stopniowi zgodności organizacji z jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych”. Zatem jego istotą jest zarówno opracowanie, jak i praktyczne wdrażanie długookresowych programów rozwoju. Natomiast planowanie strategiczne jest pierwszym, wstępnym etapem zarządzania strategicznego i polega na samym konstruowaniu strategii. Zdaniem Małgorzaty Smolarek (2015, s. 347) planowanie strategiczne polega na „przygotowaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących podstawowych celów organizacji oraz niezbędnych do ich osiągnięcia zasobów i metod”. Jest to zatem etap wyznaczania kierunków rozwoju danej organizacji w dłuższej perspektywie czasowej, w tym celów oraz działań ukierunkowanych na ich realizację.

Słowo „strategia” (z greckiego „strategom”) początkowo miało konotacje militarne i odnoszono je do techniki zarządzania wojskiem i prowadzenia sztuki wojennej (Grewiński, Karwacki, 2009, s. 16). Z czasem zaczęto je wykorzystywać również w ramach innych, pozawojskowych obszarów zarządzania, w tym także w polityce społecznej. W literaturze przedmiotu strategia rozwoju jest to „koncepcja działania zmierzającego do zrównoważonego i długotrwałego rozwoju regionu, przedstawiona w formie zwanego dokumentu zawierającego procedury osiągnięcia zamierzonych celów” (Hausner i in., 1999, s. 16). Z kolei zdaniem Izabeli Rybki i Dobroniegi Trawkowskiej (2009, s. 251) „strategia to dokument, w którym na podstawie rzetelnej diagnozy formułuje się cele priorytetowe i operacyjne, następnie kierunki działania oraz spodziewane i pożądane rezultaty planowanych działań, a ponadto wskaźniki społeczne, które pozwolą ocenić, czy pojawił się oczekiwany rezultat”. Jej istota odnosi się do wyznaczenia celów rozwojowych oraz określenia sposobu ich realizacji, tj. zaplanowania działań umożliwiających ich osiągnięcie. Arkadiusz Karwacki (2010, s. 206) wymienia następujące cechy charakterystyczne strategii w obszarze polityki społecznej: (1) są one ukierunkowane na osiągnięcie zarówno wymiernych, jak i niewymiernych efektów; (2) są kierowane przez wiele różnorodnych podmiotów, co jednak przyczynia się do rozproszenia odpowiedzialności i utrudnia kontrolę; (3) występuje niepewność budżetowa; (4) nastawione są na zaspokajanie potrzeb; (5) ciągle są traktowane jako nowość i często nie stanowią rzeczywistej podstawy działań; (6) wiele zaplanowanych w nich

działań z powodzeniem może być realizowanych spontanicznie poprzez oddolne inicjatywy obywatelskie; (7) występują trudności w precyzyjnym scharakteryzowaniu przestrzeni polityki społecznej.

STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH – OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA

W obszarze pomocy społecznej na poziomie lokalnym głównym narzędziem zarządzania strategicznego są strategie rozwiązywania problemów społecznych. Zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12.03.2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 2019 poz. 1507 z późn. zm.) do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym z zakresu pomocy społecznej 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”. Analogiczny zapis w odniesieniu do zadań własnych powiatu zawiera art. 19 pkt 1 ustawy, na mocy którego do zadań własnych powiatu należy „opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami”. Z kolei zgodnie z art. 21 pkt 1 ustawy do zadań własnych samorządu województwa należy „opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami”.

W ustawie o pomocy społecznej nie zdefiniowano wprost określenia „strategia rozwiązywania problemów społecznych”. Nie określono również procedur jej opracowania. Jedynie w art. 16 b. ust. 2 wskazano, że strategię te powinny zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, a także określenie: celów strategicznych, kierunków działania, sposobu realizacji strategii i jej ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań. Nie wskazano także,

na jaki okres strategia powinna być opracowana. Należy jednak przyjąć, że strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna stanowić długofalową koncepcję rozwoju systemu pomocy społecznej w obszarze danej jednostki samorządowej. Perspektywa czasowa strategii rozwiązywania problemów społecznych obejmuje zwykle okres ok. 4–6 lat. Strategia ta obejmuje zespół skoordynowanych działań lokalnych podmiotów i instytucji, ukierunkowanych na ograniczenie zakresu występowania najważniejszych problemów społecznych (np. ubóstwo, bezrobocie, sieroctwo, niepełnosprawność, uzależnienia, zagrożenie bezpieczeństwa publicznego, przemoc w rodzinie itp.) oraz zapewnienie odpowiedniego wsparcia osobom i rodzinom, których te problemy w największym stopniu dotyczą. Należy jednak podkreślić, że strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna obejmować szerszy zakres zjawisk i działań niż te, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej. Powinna w sposób kompleksowy odnosić się do wszelkich istotnych problemów występujących na terenie jednostki samorządowej (przykładem obszaru wykraczającego poza sferę pomocy społecznej, a stanowiącego istotny problem społeczny może być np. ochrona zdrowia mieszkańców). Zdaniem Katarzyny Głębickiej (2013, s. 190) strategia rozwiązywania problemów społecznych jako forma zintegrowanego planowania społecznego powinna określać sposób realizacji wyznaczonych w niej celów poprzez kierowanie procesem rozwoju systemu polityki społecznej.

W samorządzie powiatowym strategii rozwiązywania problemów społecznych nie są jedynym dokumentem strategicznym opracowywanym i wdrażanym w obszarze polityki społecznej. Z mocy prawa powiaty mają obowiązek opracowania również m.in. programu współpracy z organizacjami pozarządowymi, programu działań na rzecz osób niepełnosprawnych, programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie i wspierania ofiar przemocy, czy też programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej.

PROCES OPRACOWANIA STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

W procesie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych należy zwrócić szczególną uwagę na jej uspołecznienie. Z tego względu za szczególnie zalecaną metodę opracowania strategii należy uznać podejście partycypacyjne. Zakłada ono aktywny współdziałanie partnerów społecznych

podczas wszystkich etapów opracowania dokumentu. W pracach nad strategią powinni uczestniczyć przedstawiciele wszystkich podmiotów i instytucji zainteresowanych jej realizacją (interesariusze). Pracami nad strategią powinien kierować wyznaczony koordynator. Ze względu na odmienną specyfikę różnych problemów społecznych bardzo ważny jest odpowiedni dobór osób wchodzących w skład interdyscyplinarnych zespołów prowadzących prace w odniesieniu do każdego z wyodrębnionych zagadnień (obszarów strategicznych). Każdy zespół powinien odpowiadać za inny obszar strategiczny. Powinny to być osoby posiadające w odniesieniu do analizowanego przez siebie problemu dużą wiedzę oraz bogate doświadczenie – np. eksperci, pracownicy instytucji odpowiedzialnych za realizację zadań w tym obszarze, przedstawiciele organizacji pozarządowych itp. Ze względu na specyfikę strategii rozwiązywania problemów społecznych w skład zespołu ds. opracowania strategii najczęściej wchodzi przedstawiciele: starostwa powiatowego, urzędów gminy z terenu powiatu, powiatowego centrum pomocy rodzinie, ośrodków pomocy społecznej, powiatowego urzędu pracy, szkół (np. pedagodzy szkolni), sądu (np. wydziału rodzinnego), policji, prokuratury, jednostek ochrony zdrowia, poradni psychologiczno-pedagogicznych, powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (np. domów pomocy społecznej, warsztatów terapii zajęciowej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, środowiskowych domów samopomocy, ośrodków interwencji kryzysowej itp.), organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej, lokalnych przedsiębiorców itp. Paweł Przyłęcki (2013, s. 212) wskazuje w tym kontekście na często występujące trudności związane z upowszechnieniem przez samorządy metod partycypacyjnych w procesie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Najczęściej wynikają one, jak wskazuje, z braku doświadczeń zarówno ze strony władzy, jak i społeczeństwa, jak również z bierności społecznej niejednokrotnie stanowiącej wyraz nieufności do władzy. Niezależnie od tego samorządy powinny jego zdaniem dążyć do wzmacniania mobilizacji społecznej, a włączenie mieszkańców w prace nad strategią może okazać się doskonałym narzędziem ich aktywizacji, a w przyszłości zwiększy także ich akceptację działań związanych z wdrażaniem tego dokumentu (tamże).

Z metodologicznego punktu widzenia opracowanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest procesem, w którym należy uwzględnić kilka zasadniczych etapów.

1. Diagnostyka. Część diagnostyczna strategii zawiera charakterystykę aktualnego stanu rozwoju powiatu z uwzględnieniem czynników wewnętrznych oraz zewnętrznych. Diagnostyka ukazuje aktualny zakres występowania problemów społecznych w powiecie oraz stopień zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Wskazuje także występujące tendencje oraz związki przyczynowo-skutkowe i współzależności rozwojowe. Istotną jej część powinna stanowić charakterystyka funkcjonowania powiatowego systemu pomocy społecznej zarówno w wymiarze instytucjonalnym, jak i środowiskowym. Część diagnostyczna strategii powinna umożliwiać ocenę aktualnego stanu powiatu w aspekcie zakresu występowania poszczególnych problemów społecznych na jego terenie, a także prognozę rozwojową w określonej perspektywie czasowej. Właściwie przygotowana diagnostyka powinna mieć charakter zarówno ilościowy, jak i jakościowy. Punktem wyjścia diagnostyki powinna być ogólna charakterystyka powiatu, w tym dane dotyczące struktury demograficznej społeczeństwa, procesów migracyjnych, sytuacji gospodarczej, bazy edukacyjnej, ochrony zdrowia itp. Następnie diagnostyka powinna zawierać charakterystykę najważniejszych problemów społecznych występujących na terenie powiatu, np. bezrobocia, ubóstwa, przemocy w rodzinie, uzależnień, bezdomności, sytuacji osób w podeszłym wieku i osób niepełnosprawnych i innych. Problemy te powinny być ukazane w szerszym kontekście uwarunkowań społecznych i gospodarczych. Analiza powinna w tej części opierać się na danych statystycznych i demograficznych zawartych w opracowaniach zawierających istotne z punktu widzenia problematyki strategii zagadnienia (np. ocena zasobów pomocy społecznej, dane Centralnej Aplikacji Statystycznej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, dane Głównego Urzędu Statystycznego, sprawozdania Starostwa Powiatowego, PCPR i powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, statystyki Powiatowego Urzędu Pracy, dane ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu, policji, sądu, placówek oświatowych, zakładów opieki zdrowotnej, organizacji pozarządowych itp.). Dane te należy w odpowiedni sposób zinterpretować. Analiza powinna mieć charakter prospektywny, tj. ukazywać skalę zjawiska na przestrzeni przynajmniej kilku ostatnich lat, co umożliwi określenie występujących tendencji. Dążąc do precyzyjnego zdiagnozowania skali problemów społecznych, pre-

zentowane dane warto dla porównania odnieść do innych powiatów oraz do średniej w województwie i w kraju. Cennym materiałem źródłowym, jaki warto wykorzystać, są wyniki badań socjologicznych (np. ankietowych) przeprowadzonych wśród mieszkańców powiatu. Umożliwiają one ujęcie skali i istoty występujących problemów społecznych z punktu widzenia samych mieszkańców, stanowiących przecież podstawową grupę docelową, do której skierowana jest strategia. Agnieszka Hryniewiecka i Halina Lipke (2009, s. 294) na podstawie przeprowadzonej analizy gminnych i powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych zwracają w tym kontekście uwagę na często popełniane błędy metodologiczne przy opracowaniu diagnozy. Należy tu wymienić zwłaszcza opieranie się w większości przypadków jedynie na dokumentach urzędowych i statystycznych, a także pomijanie prognozy przyszłych zjawisk, potrzeb i problemów społecznych. Sprawia to, że strategia staje się w istocie jedynie formalnym spełnieniem obowiązku ustawowego, natomiast nie jest użytecznym narzędziem realizacji lokalnej polityki społecznej. Integralną część diagnozy powinna stanowić część prognostyczna odnosząca się do oszacowania skali potrzeb społecznych w okresie, na jaki zaplanowano wdrażanie strategii. Diagnoza stanowi odpowiedni punkt wyjścia do dalszych etapów prac nad powiatową strategią rozwiązywania problemów społecznych, dlatego powinna być spójna i logicznie powiązana z częścią strategiczną dokumentu.

2. Analiza strategiczna. Analiza strategiczna ma na celu określenie wniosków wynikających z części diagnostycznej strategii. Wypracowane w tej części konkluzje mają decydujący wpływ na określenie celów strategicznych oraz kierunków rozwoju w dalszych etapach opracowania strategii. W praktyce najczęściej stosowanym narzędziem analizy strategicznej jest analiza SWOT, tj. analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń. Mocne strony mają kontekst pozytywny, występują w teraźniejszości oraz mają charakter wewnętrzny. Słabe strony mają kontekst negatywny, występują w teraźniejszości oraz mają charakter wewnętrzny. Szanse mają kontekst pozytywny, pojawiają się w przyszłości oraz mają charakter zewnętrzny. Zagrożenia mają kontekst negatywny, pojawiają się w przyszłości oraz mają charakter zewnętrzny. Do innych, w praktyce rzadziej jednak wykorzystywanych metod analizy strategicznej należą metody portfelowe.

3. Określenie wizji, misji i celów strategii. Struktura celów w strategii rozwiązywania problemów społecznych zwykle jest kilkupłaszczyznowa. Punktem wyjścia jest określenie wizji strategii. Jest ona pewnym obrazem przyszłości, do którego zamierzamy dążyć pod wpływem realizacji strategii. Określa pożądany kierunek rozwoju. Wyznacza wartości i aspiracje, które poprzez realizację założeń strategicznych zamierzamy osiągnąć. Następnie należy zdefiniować misję strategii. Misja wskazuje kierunki działania i główne zamierzenia powiatu w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. W dalszej kolejności należy określić cele strategiczne, a następnie ich uszczegółowienie w postaci celów operacyjnych. Karwacki (2010, s. 209) podkreśla, że budowa strategii stanowi swoiste dążenie do osiągnięcia celu. Cele jego zdaniem stanowią kluczowy element każdej strategii i dlatego muszą być określone w sposób konkretny i zrozumiały przez wszystkich realizatorów działań zaplanowanych w tym dokumencie. Istotne jest przy tym, aby utożsamiali się oni z przyjętymi w strategii celami i kierunkami działania.
4. Formułowanie programu działania. Jednym z kluczowych etapów opracowania strategii rozwoju jest określenie zakresu działań niezbędnych do realizacji. Powinny być one adekwatne do zaplanowanych celów. Działania te powinny być opisane w sposób wyczerpujący. Dlatego należy uwzględnić opis rzeczowy każdego zadania, czas jego realizacji, charakterystykę beneficjentów, podmioty (instytucje) odpowiedzialne za jego realizację, a także szacunkowe koszty oraz źródła finansowania. Należy również określić opis rezultatów, jakie zamierzamy osiągnąć oraz wskaźniki realizacji poszczególnych działań. Jest to istotne w kontekście późniejszej oceny realizacji zamierzonych celów oraz stopnia wdrażania strategii. W strategii należy zamieścić również harmonogram realizacji wszystkich zadań. W kontekście konstruowania programu działania Andrzej Sztando (2010, s. 105) zwraca słuszną uwagę, że poprzez realizację strategii nie ma możliwości zaspokojenia wszystkich potrzeb mieszkańców. Dlatego niezbędne jest określenie kluczowych zadań strategicznych i skoncentrowanie się na ich realizacji. Powinno to wynikać z analizy znaczenia poszczególnych zadań dla dobra mieszkańców. W analizie tej, zdaniem autora, należy uwzględnić szereg uwarunkowań, takich jak m.in. zasięg terytorialny, czas i koszty realizacji, dostępność źródeł finansowania itp.

5. Konstrukcja budżetu. Konstruowanie budżetu stanowi jeden z kluczowych, aczkolwiek w praktyce często niestety dość marginalnie traktowanych etapów opracowania strategii. W dużym stopniu problem ten wynika zapewne z ograniczeń finansowych jednostek samorządu terytorialnego i instytucji pomocy społecznej i wynikających z tego faktu trudności długofalowego planowania wydatków na zadania niemieszczące się w katalogu zadań obligatoryjnych, jak również często z braku odpowiednich kompetencji osób zaangażowanych w opracowanie strategii. Tymczasem bez zaplanowania odpowiednich środków finansowych na realizację zadań ujętych w strategii trudno jest liczyć na efektywność tego dokumentu w aspekcie wdrożeniowym. Stanowisko to potwierdza opinia Jerzego Krzyszkowskiego i Justyny Przywojskiej (2009, s. 234), którzy na podstawie przeprowadzonych przez siebie badań doszli do wniosku, że określenie zasad finansowania zaplanowanych zadań jest, obok wyznaczenia wskaźników ich realizacji, zdecydowanie najślabszym elementem analizowanych przez nich strategii rozwiązywania problemów społecznych. Tymczasem, jak słusznie w tym kontekście podkreśla Andrzej Sztando (2010, s. 106), „zaniechanie realizacji tego etapu procedury planowania strategicznego niemal zawsze prowadzi do drastycznej redukcji prawdopodobieństwa realizacji zaplanowanych celów i zadań, co sprawia, że strategia staje się bardziej listą życzeń niż użytecznym, najważniejszym planem działania samorządu”. Przede wszystkim należy określić ramy finansowe strategii poprzez przynajmniej szacunkowe określenie kosztów realizacji ujętych w niej zadań w kolejnych latach. Ponadto należy wskazać źródła ich finansowania. Nie mniej istotnym elementem jest określenie założeń dotyczących pozyskiwania środków zewnętrznych na realizację zadań uwzględnionych w strategii przez cały okres realizacji jej założeń.
6. Monitoring i ewaluacja. Istotą monitoringu jest bieżąca analiza postępów związanych z realizacją strategii, w tym wdrażania celów strategicznych i realizacji zaplanowanych działań. Należy w tym kontekście wyróżnić dwa terminy: „monitoring” i „ewaluacja”. Ewaluacja jest pojęciem szerszym. Autorzy podręcznika „ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych” określają monitoring jako „proces systematycznego zbierania i analizowania danych (informacji) ilościowych oraz jakościowych, dotyczących prowadzonych działań,

wdrażanych projektów bądź całego strategii, tak w aspekcie finansowym jak i rzeczowym” (ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych, bmrw, s. 3). Monitoring polega zatem na bieżącym gromadzeniu i analizie informacji dotyczących efektów realizacji zadań zaplanowanych w strategii. Do tego celu wykorzystywane są wskaźniki monitoringowe przypisane do poszczególnych zadań. Stanowią one podstawę oceny stopnia wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Na podstawie monitoringu można określić czy proces wdrażania założeń strategicznych przebiega zgodnie z planem, czy też zachodzi konieczność modyfikacji pierwotnych zamierzeń. Pozwala także ocenić stopień zaangażowania poszczególnych podmiotów (jednostek, instytucji, organizacji) odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań. Powinien być on prowadzony przez cały okres realizacji strategii. Ewaluacja natomiast obejmuje zarówno czynności związane z monitoringiem, jak i z audytem. Jak piszą autorzy podręcznika „ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych”, „celem ewaluacji jest permanentne dążenie do ulepszania, poprawy skuteczności i wzrostu efektywności działań. Owocem ewaluacji powinny być z jednej strony pozytywne efekty w sferze społecznej bądź gospodarczej (powiązane z danym programem lub działaniem – jako elementem strategii), z drugiej zaś wzrost przejrzystości oraz promocja działań podejmowanych przez władze lokalne” (tamże, s. 6). Ewaluacja obejmuje zarówno ocenę, jak i interpretację danych związanych z procesem wdrażania strategii. Należy ją przeprowadzać na początku, w trakcie, jak i po zakończeniu realizacji strategii.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania przedstawiona charakterystyka ukazuje jedynie ogólny zarys najważniejszych etapów procesu konstruowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. W ostatnich latach ukazało się wiele podręczników i poradników prezentujących od strony metodologicznej całościową procedurę opracowania tego typu dokumentów strategicznych (Dziemianowicz, Szmigielska-Rawska, Nowicka, Dąbrowska, 2012; *Strategie w polityce społecznej*, 2009; Smolarek, 2015, s. 345–357; Głąbicka, 2013, s. 182–193; *ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych*, bmrw.).

W teorii organizacji i zarządzania w ostatnich latach obserwujemy także wzrost zainteresowania wieloma innowacyjnymi modelami planowania i zarządzania strategicznego. Są one coraz częściej wykorzystywane jako

narzędzia kształtowania innowacyjności przedsiębiorstw. Dotychczas nie były uwzględniane w praktyce konstruowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, jednak mogą w przyszłości stanowić cenne narzędzia służące wypracowaniu skutecznych koncepcji rozwoju systemu pomocy społecznej. Należy tu wymienić m.in. model emergentny strategii (Banaszyk, 2004, s. 161–168; Banaszyk, 2005, s. 7–16), oparty na założeniu, że strategia wyłania się ze struktur wewnętrznych przedsiębiorstwa, jest tworzona w trakcie działania, czy też model strategii jako działania symbolicznego, mającego za zadanie zintegrować organizację oraz poparcie jej członków dla jej celów oraz planowanych do realizacji przedsięwzięć.

W toku realizacji założeń strategicznych niezbędne jest wykorzystanie posiadanych przez powiat zasobów (organizacyjnych, finansowych, materialnych, ludzkich, informacyjnych itp.). Ponadto planując założenia strategii, należy uwzględnić występujące uwarunkowania, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne, które mają istotny wpływ na proces wdrażania strategii rozwoju oraz stopień osiągnięcia przyjętych celów i założeń. Z tego względu należy również zwrócić uwagę na spójność i powiązanie strategii z zapisami ustaw, oraz innych dokumentów strategicznych na poziomie unijnym, krajowym, a także regionalnym i lokalnym. Strategia powinna być dokumentem spójnym wewnątrz. Część diagnostyczna powinna być w sposób usystematyzowany powiązana z częścią strategiczną. W strategii rozwoju zachodzi ścisły związek między częścią diagnostyczną i zdefiniowanymi w niej problemami społecznymi, z celami strategii oraz działaniami przewidzianymi do realizacji. Do zdefiniowanych problemów społecznych należy określić cele oraz zaplanować konkretne działania ukierunkowane na ograniczenie zakresu ich występowania.

Po opracowaniu projektu strategii niezwykle istotne jest również przeprowadzenie szerokich konsultacji społecznych z wszystkimi podmiotami zainteresowanymi realizacją strategii (np. samorządy gminne, działające na terenie powiatu instytucje pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, mieszkańcy). Wśród najczęściej wykorzystywanych metod i technik konsultacji społecznych, jakie można zastosować w odniesieniu do strategii rozwiązywania problemów społecznych możemy wymienić m.in.:

- wezwanie do zgłaszania opinii – opublikowanie projektu strategii (najczęściej na stronie internetowej) wraz z zaproszeniem do zgłaszania przez mieszkańców uwag, propozycji, bądź opinii odnoszących się do jej treści;

- konferencje i spotkania z mieszkańcami – otwarte spotkania, podczas których dokonuje się prezentacji założeń strategii, a następnie należy zainicjować dyskusję na jej temat;
- badania ankietowe – badania ilościowe wśród mieszkańców, najczęściej przeprowadzane za pośrednictwem kwestionariusza ankiety, bądź ankiety on-line;
- wywiady fokusowe z mieszkańcami – indywidualne lub grupowe wywiady pogłębione.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Doświadczenia powiatów w zakresie tworzenia i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych są często większe w porównaniu z pozostałymi szczeblami samorządu terytorialnego. Ustawodawca nałożył na powiaty obowiązek opracowania takiej strategii już w jednej z nowelizacji ustawy z 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, tj. po utworzeniu samorządu powiatowego (od 1999 r.). Niezależnie od tego, jakość strategii niejednokrotnie wciąż wzbudza wiele zastrzeżeń metodologicznych. Obok strategii poprawnych pod względem metodologicznym, a czasami wręcz wzorcowych, występują również strategie, których struktura, jakość opracowania i przyjęte założenia wzbudzają szereg zastrzeżeń. Niejednokrotnie tworzenie strategii traktowane jest jako cel sam w sobie, odnoszący się do spełnienia obowiązku ustawowego, a nie jako opracowanie efektywnego narzędzia stanowiącego wartościowy instrument zarządzania rozwojem systemu pomocy społecznej. Również praktyczna realizacja założeń strategicznych w wielu przypadkach pozostawia wiele do życzenia. Joanna Frątczak-Mueller (2016, s. 258) na podstawie analizy 158 strategii dochodzi do wniosku, że programowanie strategiczne gmin i powiatów często traktowane jest jako instytucja fasadowa, a jego rzeczywisty przebieg zwykle jest niespójny z przyjętymi w tych dokumentach założeniami i deklaracjami. Jednym z podstawowych problemów, na jaki napotykają twórcy strategii, jest brak precyzyjnych wytycznych określających metodologię tworzenia takiego dokumentu. Często skutkuje to istotnymi błędami metodologicznymi w opracowanej i, co więcej, przyjętej do realizacji strategii, w tym zwłaszcza brakiem spójności między częścią diagnostyczną a strategiczną. Często dochodzi do tego niewystarczający stopień partycypacji społecznej w całym procesie opracowania strategii, w tym również brak konsultacji

społecznych. Część strategii jest opracowywana metodą ekspercką przez wyspecjalizowane firmy. W takim przypadku strategia najczęściej nie uwzględnia opinii i pomysłów mieszkańców, bądź czyni to jedynie w minimalnym, niewystarczającym stopniu. Niedocenienie kwestii uspołecznienia strategii niesie ryzyko braku utożsamiania się z tym dokumentem przez społeczność lokalną. W wielu przypadkach w niewystarczającym zakresie uwzględniane są również kwestie monitoringu i ewaluacji strategii, co uniemożliwia właściwą ocenę postępów w zakresie wdrażania strategii oraz stopnia zaangażowania podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych zadań.

Niewątpliwie jednym z podstawowych problemów związanych z wdrażaniem strategii rozwiązywania problemów społecznych w wielu przypadkach są ograniczone zasoby finansowe, jakie samorząd może przeznaczyć na realizację zaplanowanych w niej zadań. Często dochodzi do tego niedoceniań przez władze lokalne roli strategii jako wartościowego narzędzia zarządzania systemem pomocy społecznej. Przejawem takiej postawy często jest postrzeganie strategii jako dokumentu, za którego opracowanie i realizację odpowiada wyłącznie PCPR (w gminach OPS). Tymczasem jednostki pomocy społecznej nie są jedynymi podmiotami, od których należy oczekiwać aktywności w zakresie przeciwdziałania problemom społecznym. Strategia jest narzędziem, które powinno mieć charakter uniwersalny i otwarty – powinna służyć władzom lokalnym, jednostkom pomocy społecznej, organizacjom pozarządowym i wielu innym instytucjom działającym na terenie danej jednostki samorządowej. Współcześnie problemy społeczne mają charakter niezwykle złożony, a efektywne ich rozwiązywanie wymaga ścisłej współpracy i skoordynowanych działań wielu podmiotów, a także znacznych nakładów finansowych. Stanowi to jeden z podstawowych warunków efektywnej realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych i tego aby rzeczywiście stała się wartościowym narzędziem realizowania polityki społecznej oraz rozwoju systemu pomocy społecznej na poziomie lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych. Monitoring, ewaluacja i aktualizacja, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, bmrw.

- Banaszyk, P. (2004). Strategia emergentna jako czynnik innowacyjności przedsiębiorstwa. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 1045, 161–168.
- Banaszyk, P. (2005). Strategia emergentna jako źródło przewagi konkurencyjnej przedsiębiorstwa. *Prace Naukowe Instytutu Organizacji i Zarządzania Politechniki Wrocławskiej. Studia i Materiały*, 76(18/1), 7–16.
- Błądowski, P. (2002/2003). Rola administracji rządowej i samorządowej w finansowaniu pomocy społecznej. W: E. Leś, *Od klientyzmu do partycypacji* (s. 61–98). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Dziemianowicz, W., Szmigiel-Rawska, K., Nowicka, P., Dąbrowska, A. (2012). *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej.
- Frączak-Mueller, J. (2016). Działania pozorne w programowaniu strategicznym jednostek samorządu terytorialnego. *Zoon Politikon*, 7, 257–278.
- Głąbicka, K. (2013). Strategie rozwiązywania problemów społecznych jako przykład realizacji lokalnej polityki społecznej. *Wrocławskie Studia Politologiczne*, 15, 182–193.
- Golinowska, S. (2002/2003). System pomocy społecznej. Główne problemy zmian i reform. W: E. Leś, *Od klientyzmu do partycypacji* (s. 19–60). Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Grewiński, M., Karwacki, A. (2009). Strategia – istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej. W: M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategie w polityce społecznej* (s. 11–40). Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Griffin, R.W. (1996). *Podstawy zarządzania organizacjami*. Warszawa: WN PWN.
- Hausner, J. i in. (1999). *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Akademia Ekonomiczna w Krakowie.
- Hryniewiecka, A., Lipke, H. (2009). Strategie rozwiązywania problemów społecznych – synteza z badań. W: M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategie w polityce społecznej* (s. 270–296). Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Karwacki, A. (2010). *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji*. Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Krzyszowski, J. (2010). *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*. Częstochowa: Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV.
- Krzyszowski, J., Przywojska, J. (2009). Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej. W: M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategie w polityce społecznej* (s. 221–238). Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Przyłęcki, P. (2013). Problemy z tworzeniem i realizacją lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. *Normy, dewiacje i kontrola społeczna*, 14, 205–226.

- Rybka, I., Trawkowska, D. (2009). Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W: M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategie w polityce społecznej* (s. 239–269). Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Smolarek, M. (2015). Wybrane aspekty planowania strategicznego w instytucjach integracji i pomocy społecznej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 39, 345–357.
- Sztando, A. (2010). Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. W: B. Filipiak, *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 31, 99–109.
- Ustawa z dn. 12.03.2004 o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1507 z późn. zm.).

STRATEGY FOR SOLVING SOCIAL PROBLEMS AS A TOOL FOR MANAGING THE DEVELOPMENT OF THE SOCIAL ASSISTANCE SYSTEM IN A COUNTY. THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS

ABSTRACT

The obligation to develop a county (*powiat*) strategy for solving social problems results from the provisions of the Act of March 12, 2004 on social assistance. This article presents the role of this strategy in the process of reducing social problems: unemployment, poverty, homelessness, addictions, problems of the elderly and disabled, orphans, etc. It indicates the role of social participation in the process of developing the strategy and implementing its objectives. The cooperation of local authorities, social assistance units, NGOs and many other institutions remains a basic condition for the effective implementation of the strategy.

KEYWORDS: strategy, social problems, cooperation, diagnosis, SWOT analysis, aims, action program, monitoring, evaluation