

Polityka samorządowa wobec starości

Strategie i podmioty

Ryszard Majer



AKADEMIA SAMORZĄDOWA

Polityka samorządowa wobec starości

Strategie i podmioty



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Polityka samorządowa wobec starości

Strategie i podmioty

Ryszard Majer

AKADEMIA SAMORZĄDOWA

 **WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO**

Łódź 2018

Ryszard Majer – Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydział Pedagogiczny
Zakład Pracy Socjalnej i Zdrowia Publicznego, 42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8

RECENZENT

Mirosław Grewiński

KOORDYNATOR SERII

Justyna Przywojska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/Wavebreakmedia

© Copyright by Ryszard Majer, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

Wydanie I. W.07916.17.0.M

Ark. wyd. 12,0; ark. druk. 11,625

ISBN 978-83-8088-824-1

e-ISBN 978-83-8088-825-8

<https://doi.org/10.18778/8088-824-1>

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział 1. Polityka społeczna wobec wyzwań demograficznych	11
1.1. Definicje i konteksty.....	11
1.2. Nauka o polityce społecznej wobec starzejącego się społeczeństwa	19
1.3. Zarządzanie strategiczne w samorządach – zmiana jakości w lokalnej polityce społecznej	27
1.4. Badania nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych	41
1.5. Podsumowanie.....	49
Rozdział 2. Strategie rozwiązywania problemów społecznych wobec starzejących się mieszkańców	51
2.1. Zakres, metodologia analizy i oceny strategii	51
2.2. Aspekty prawne i przesłanki strategiczne	53
2.3. Definiowanie strategii i perspektywa czasowa.....	60
2.4. Autorzy i ich metody pracy nad dokumentem.....	66
2.5. Diagnoza głównych problemów społecznych.....	71
2.6. Narzędzia analizy strategicznej i prognozowanie zmian	78
2.7. Rola partnerów społecznych	95
2.8. Monitoring i perspektywa finansowa	97
2.9. Podsumowanie.....	105
Rozdział 3. Rozwiązywanie problemów społecznych w praktyce	109
3.1. Koordynacja lokalnej polityki społecznej	109
3.2. Postrzeganie polityki społecznej i ocena miejscowych relacji służących jej kształtowaniu.....	112
3.3. Rola strategii i ocena jej funkcjonowania	121
3.4. Postrzeganie kwestii osób starszych w środowiskach lokalnych.....	136
3.5. Obszary współpracy w zakresie rozwiązywania kwestii starości	143
3.6. Podsumowanie.....	148
Rozdział 4. Wybrane programy i projekty dotyczące ludzi starych	153
4.1. „Siedemdziesiąt Plus” – Katowice	154
4.2. Program Wsparcia Seniorów – Częstochowa.....	156
4.3. „Aktywni 60+” – Tychy	158
4.4. Inne projekty.....	159
4.5. Podsumowanie.....	162
Zakończenie	165
Bibliografia	169
Spis rysunków, tabel i wykresów	183
O autorze	185

WSTĘP

Samorząd terytorialny, stanowiący podstawową formę organizacji lokalnego życia politycznego, a szerzej publicznego, gwarantuje – w myśl rozstrzygnięć konstytucyjnych – decentralizację władzy publicznej. Samorząd stanowi z mocy prawa wspólnotę mieszkańców danego obszaru, przy czym wyposażony jest w osobowość prawną i obowiązany do realizacji działań na rzecz swoich obywateli w zakresie zaspokajania ich potrzeb, także tych definiowanych jako potrzeby z zakresu lokalnej polityki społecznej¹.

Mając na uwadze wieloszczeblowy charakter samorządu w naszym kraju, poziom lokalności odnosząc do wspólnoty gminnej jako tej, która posiada wszelkie atrybuty do samodzielnego funkcjonowania i zapewnienia swym mieszkańcom bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa socjalnego.

Przyjmuje się, że skuteczne działania samorządu terytorialnego w zakresie zaspokajania potrzeb członków wspólnoty determinują cztery kategorie czynników: ludzie zamieszkujący dany obszar, organizacja działalności samorządowej, infrastruktura oraz środki finansowe pozostające w dyspozycji samorządu lokalnego². Poziom skuteczności gwarantuje odpowiednie kształtowanie polityki lokalnej poprzez narzędzia pozostające w dyspozycji przedstawicieli wspólnot lokalnych. Narzędzia polityki lokalnej – w tym lokalnej polityki społecznej, którymi dysponuje samorząd – wynikają wprost z podmiotu i przedmiotu działania samorządu lokalnego. O ile za podmiot polityki lokalnej uważani są wszyscy mieszkańcy wspólnoty samorządowej, o tyle za jej przedmiot uznaje się wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, w tym te „niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”³. Do najważniejszych narzędzi polityki lokalnej zalicza się uchwały przyjmowane przez samorząd lokalny, niezależnie od ich inicjatora (organ wykonawczy lub uchwałodawczy), a także zatrudnianie i awanse zawodowe członków samorządowej administracji jako narzędzie zarezerwowane wyłącznie dla organu wykonawczego, jakim jest – w zależności od jednostki

¹ K. Pająk, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2007, s. 20–21.

² Tamże, s. 78.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, art. 6.

samorządowej – wójt, burmistrz, prezydent⁴. Badając lokalną politykę społeczną wobec zachodzących zmian demograficznych, przyglądam się jej realizacji z perspektywy wskazanych wcześniej dwóch najważniejszych narzędzi polityki lokalnej: analizuję uchwały dotyczące przyjęcia lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz wypowiedzi osób kierujących jednostkami systemu pomocy społecznej, gdyż jest to grupa najbardziej zainteresowana kształtowaniem lokalnej polityki społecznej. Poprzez badania empiryczne realizowane w tak zakrojonych obszarach badawczych dokonuję oceny, czy starzenie się społeczeństwa stanowi dla samorządów lokalnych obciążenie czy wyzwanie.

Należy oczywiście pamiętać, że samorząd lokalny nie działa w próżni, opiera się na normie prawnej, a ta jest kształtowana przez rząd i ciała ustawodawcze naszego kraju. Realizowana polityka publiczna coraz mocniej akcentuje potrzeby starzejącego się społeczeństwa. Dokonuje się to w sferze tworzenia dokumentów programowych w zakresie polityki senioralnej⁵, poprzez powołanie Departamentu Polityki Senioralnej w niegdysiejszym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, przeznaczanie wymiernych środków finansowych na programy aktywizujące osoby starsze (np. program Aktywności Społecznej Osób Starszych – ASOS), rozwijające system opieki („Senior-Wigor”, „Senior Plus”) czy program osłonowy („Leki 75+”).

Przystępując do rozważań, należy postawić pytanie: czy demograficzne starzenie się społeczności na poziomie lokalnym to problem społeczny, albo jeszcze szerzej, kwestia społeczna? Zmiana struktury demograficznej niesie za sobą implikacje natury społeczno-ekonomicznej. Zmusza do zmiany w myśleniu o ekonomii, infrastrukturze zabezpieczenia społecznego i systemie ochrony zdrowia. Jednocześnie jest objawem zmian choćby w części pozytywnych, bo życie ludzkie ulega wydłużeniu i człowiek może osiągać kolejne stopnie rozwoju osobistego, niedostępne poprzednim pokoleniom. Zarówno służby publiczne szczebla centralnego, jak i środowiska lokalne muszą się przygotować na zmianę demograficzną, a zatem nie traktować jej w kategoriach kwestii społecznej jako zjawiska niepożądanego, negatywnego dla rozwoju społecznego czy wręcz jako „wyraza asymetrycznych przekształceń w rozwoju gospodarczym, które rodzą zagrożenia społeczne”⁶, ale wyzwania, w szczególności w szerszym kontekście, dla polityki społecznej, w tym m.in. pracy socjalnej w środowiskach lokalnych⁷.

⁴ A. Wiśniewski, *Instrumenty polityki lokalnej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisza (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 102–109.

⁵ *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020> (dostęp: 12.04.2017).

⁶ J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2000, s. 97.

⁷ B. Szatur-Jaworska, *Starzenie się ludności – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych*

Brak zdecydowanych działań na poziomie lokalnym będzie prowadził do nieuchronnego pogarszania się jakości życia osób starszych. Już w Narodowej Strategii Integracji dla Polski, przyjętej w 2003 r., jej autorzy wskazywali, że osoby starsze, w szczególności osamotnione, mogą być spychane na margines życia społecznego⁸. Stan ten w wymiarze jednostkowym pogłębiają: pogarszająca się sprawność życia codziennego, niedostosowanie się do modelu własnej starości, zmaganie się z chorobami, zaś w wymiarze zbiorowym: niedostosowane zasoby infrastrukturalne, ograniczona liczba pracowników socjalnych wyspecjalizowanych w pomocy osobom starym, nikła liczba specjalistów geriatry, nie mówiąc o placówkach geriatrycznych. Mając powyższe na uwadze, otrzymujemy malowany raczej ponurymi barwami obraz dzisiejszej rzeczywistości. Czy można tę sytuację zmienić?

Zmiana musi być realizowana w obszarze działań polityki społecznej, w tym w szczególności w środowiskach lokalnych. W odniesieniu do seniorów jej cele powinny stanowić reakcję na ich potrzeby, co słusznie zauważyła B. Szatur-Jaworska, pisząc, że jest to: „stwarzanie – obecnie i na przyszłość – warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy starszym pokoleniem a młodszymi generacjami drogą ograniczenia uzależnienia młodszych od starszych, zapobiegania marginalizacji ludzi starych oraz kształtowania międzypokoleniowej solidarności”⁹. Rozwijając tę myśl, należy podkreślić, że obszar omawianych działań musi zostać rozpięty między opieką i aktywizacją, pomiędzy interwencją socjalną a profilaktyką społeczną, a jego fundamentem winien być pozytywny obraz starości – nie jako okresu wyłączenia z życia publicznego, rodzinnego i społecznego, lecz odnajdywania nowych szans rozwojowych dostosowanych do indywidualnych możliwości każdego z nas.

Aby zmiana podejścia do osób starszych była skuteczna, powinna dokonać się jak najbliżej nich – na poziomie lokalnej polityki społecznej, ponieważ ten właśnie poziom pozwala na szybką reakcję wobec ujawniających się problemów społecznych, realne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, a wreszcie stwarza lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego.

Metodologia badań w niniejszej pracy została oparta na fundamencie badania polityki społecznej jako jednej z polityk publicznych. Polityki publiczne definiują sposoby postępowania władz publicznych w celu rozwiązywania problemów o zbiorowym znaczeniu, stanowią skomponowane wzory interwencji stosowane przez władze poszczególnych szczebli¹⁰. Spojrzenie na problem z tej perspektywy

rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2009, s. 51.

⁸ Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, 2003, s. 63; <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd-sprawni-w-pracy/doc/26%20-%20NSIS.pdf> (dostęp: 2.03.2012).

⁹ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000, s. 121.

¹⁰ R. Chrabąszcz, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, [w:] M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

dało impuls do podjęcia badań dokumentów formalnych wytwarzanych przez władze lokalne oraz wykorzystania kwestionariusza ankiety i wywiadu swobodnego. W efekcie przyniosło to ogląd czterech zmiennych¹¹, wpływających na zachowania aktorów działających w obszarze polityki publicznej, tj.:

- zasoby, które aktorzy wynoszą na arenę działania publicznego,
- wartości, które aktorzy przypisują do sytuacji działania,
- sposób, w jaki aktorzy nabywają i stosują wiedzę oraz informacje,
- proces, w wyniku którego wybierane są koncepcje działań.

Podstawowym dokumentem programowania lokalnej polityki społecznej po roku 2000 stały się strategie rozwiązywania problemów społecznych i to te dokumenty powinny zawierać nową perspektywę przygotowania do starości. To w nich powinna znaleźć się pogłębiona diagnoza sytuacji oraz ocena, na ile środowisko lokalne jest w stanie przygotować się na – dokonującą się każdego dnia i roku – zmianę społeczną. Strategie powinny także być przewodnikiem w znajdowaniu praktycznych rozwiązań dla lepszej jakości życia osób starych w środowiskach gminnych i miejskich.

¹¹ A. Zdybała, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 40.

Rozdział 1

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH

1.1. Definicje i konteksty

Kształtująca się już w XIX w. polityka społeczna, będąca bezpośrednią reakcją elit politycznych na narastającą kwestię robotniczą, jawiła się jako dziedzina najpierw praktyczna, a z czasem i naukowa. Lokowana w bezpośrednim sąsiedztwie ekonomii, obejmowała analizę możliwości wsparcia socjalnego słabszych grup społecznych, przechodząc od kwestii robotniczej do kolejnych problemów socjalnych społeczeństwa, tak by zachować pożądany ład w społeczeństwie klasowo-warstwowym. Ów XIX-wieczny dualizm, zawierający aspekty praktyczne i teoretyczne, znajduje odbicie w literaturze przedmiotu przez kolejne dziesięciolecia i definiowanie polityki społecznej traktowane jest nadal jako niewdzięczne i męczące zajęcie¹.

Trud wyodrębnienia polityki społecznej jako nauki podejmował m.in. w okresie II Rzeczypospolitej Konstanty Krzeczkowski, który za przedmiot polityki przyjmował obiektywne badanie rzeczywistości, ocenę programów partii politycznych, wyznaczenie obszarów, których celem byłoby usunięcie braków istniejącego ustroju oraz opisanie samych zjawisk społecznych. K. Krzeczkowski dowodził, że w nauce tej najważniejsza jest struktura społeczna i jej zmiana, do której dochodzi w wyniku celowej działalności szeregu podmiotów społecznych, m.in. grup, instytucji publicznych. Autor definiował także zadania badaczy polityki społecznej, do których zaliczył m.in. wskazywanie najskuteczniejszych sposobów przeprowadzenia owej zmiany².

Bliższy współczesnym Stanisław Rychliński definiował politykę społeczną jako: „naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać, a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód”³. Na przełomie XX i XXI w. definiowanie

¹ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2005, s. 19–21.

² K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna*, Polski Instytut Służby Społecznej, Łódź 1947, s. 5–24.

³ S. Rychliński, *Polityka społeczna. Wybór pism*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 15.

polityki społecznej nadal nie jest jednoznaczne i wolne od trudności. A. Kurzynowski definiuje politykę społeczną jako działalność podmiotów: państwowych samorządowych i społecznych, nakierowaną na kształtowanie warunków pracy i bytu społeczeństwa, jego struktur oraz wzajemnych relacji poprzez sprawiedliwe zaspokajanie jego potrzeb, wykorzystując naturalną aktywność społeczną⁴. Definicja J. Auleytnera koncentruje się na wyrównywaniu drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, m.in. poprzez asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego. Autor zwraca w niej też uwagę – co istotne dla naszych rozważań – na podmioty realizujące politykę społeczną, zaliczając do nich podmioty państwowe, samorządowe i pozarządowe⁵. Dla A. Frączkiewicz-Wronki polityka społeczna to

działalność państwa i jego organów oraz podmiotów samorządowych i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i życia ludności, pożądanych struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturalnych, w których – przy aktywności obywateli – możliwe będzie najbardziej efektywne i sprawiedliwe zaspokajanie ich potrzeb w ramach zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego⁶.

Ponadto autorka wskazuje, że polityka społeczna to zbiór dyscyplin szczegółowych: polityki ludnościowej i rodzinnej, zatrudnienia, mieszkaniowej, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i oświatowej, ochrony środowiska oraz prewencji i przezwyciężania patologii społecznej. Przypomina, że jej przedmiot ulega nieustannym zmianom, jednak niemal zawsze dotyczy potrzeb związanych ze sferą bytu, sferą pozamaterialną i psychospołeczną⁷. L. Dziewięcka-Bokun niejako intuicyjnie definiuje rozumienie polityki społecznej jako zobowiązanie państwa w zakresie zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, wśród których wskazuje m.in. na bezpieczeństwo socjalne, usługi ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji⁸. W definicji, którą F. Villa przytacza za P. Donatim, polityka społeczna jawi się jako zbiór zasad i działań, które określają sposób dystrybucji oraz kontroli określonego poziomu

⁴ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna globalna i lokalna – pożądane relacje*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna globalna i lokalna*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1999, s. 28–29.

⁵ J. Auleytner, *Strategia polityki społecznej*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 169.

⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna w okresie transformacji*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2000, s. 10–11.

⁷ Tamże, s. 11.

⁸ L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 63.

dobrobytu, realizowanych na drodze działań politycznych, posiadających w tym przypadku charakter normatywny⁹.

Jolanta Supińska postulowała, by pojęcie polityki społecznej precyzować na podstawie określenia przedmiotu, celów, środków i podmiotów polityki społecznej. Cele polityki społecznej definiowano – zależnie od spojrzenia autora definicji – jako: eliminację ubóstwa, maksymalizację dobrobytu, osiąganie równości (T. H. Marshall), przewycięzanie niedostatku, szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie, zapewnienie warunków względnego dobrobytu w społeczeństwie wszystkim obywatelom (J. Szczepański), bezpieczeństwo socjalne, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu, zapewnianie ładu społecznego (B. Szatur-Jaworska i G. Firlit-Fesnak)¹⁰. Z. Machelski cel polityki społecznej definiuje krótko: „celem polityki społecznej jest postęp mierzony poprawą życia warunków ludności oraz doskonaleniem stosunków międzyludzkich”¹¹. A. Barteczek przytacza za Z. Morecką trzy kategorie celów polityki społecznej: po pierwsze – cele ekonomiczne, do których zalicza reprodukcję rozszerzoną i stosowne wykorzystanie zasobów pracy; po drugie – cel społeczno-polityczny rozumiany jako pokój społeczny; po trzecie – cele moralne, czyli wartości etyczno-społeczne będące podstawą relacji międzyludzkich, a wśród nich takie wartości, jak godność, wolność, rozwój¹².

Przedmiot polityki społecznej jest charakteryzowany w zależności od tego, na co definiujący kładzie nacisk. Będą to odpowiednio: struktura społeczna, układ stosunków społecznych, społeczny status i szanse życiowe grup, rodzin i jednostek, wreszcie zachowania ludzkie oraz warunki życia i funkcjonowania poszczególnych grup społecznych. Do przedmiotów polityki społecznej zaliczono również proces rozwoju ludzkich potrzeb, postęp społeczny, a także wzajemny stosunek poszczególnych grup społecznych względem siebie i władzy¹³.

B. DuBois i K. K. Miley uważają, iż polityka społeczna jest zarówno procesem, złożonym z czynności służących rozwiązywaniu problemów społecznych, jak i rezultatem, na który składają się formułowane prawa, programy, dyrektywy, rozstrzygnięcia sądowe. W samym procesie formułowania polityki społecznej można wyróżnić etap identyfikacji problemów społecznych oraz oceny ich wpływu na środowiska społeczne, definiowanie problemu jako kwestii społecznej,

⁹ F. Villa, *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, oprac. M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1997, s. 12; por. P. Donati, *Frontiere della politica sociale*, Angeli, Milano 1987, s. 37.

¹⁰ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 27.

¹¹ Z. Machelski, *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2005, s. 28.

¹² Z. Barteczek, *Infrastruktura społeczna*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna...*, s. 29; por. Z. Morecka, *Polityka społeczna a nowy ład ekonomiczno-społeczny*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 5–6.

¹³ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja...*, s. 28.

upowszechnianie i przekonywanie do swoich racji – niezależnie, czy dokonują tego badacze, politycy, czy np. pracownicy socjalni – wreszcie poszukiwanie skutecznych środków zaradczych służących rozwiązaniu danego problemu¹⁴.

Do podmiotów polityki społecznej z uwagi na zasięg terytorialny zalicza się podmioty międzynarodowe, ogólnokrajowe (centralne organy państwa, ministerstwa, organizacje pozarządowe o zasięgu krajowym), podmioty regionalne (urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, organizacje samorządowe ogólnowoje- wódzkie) oraz podmioty lokalne (urzędy gmin i organizacje pozarządowe szczebla gminnego). Wielość podmiotów z jednej strony może sprzyjać realizacji rozlicz- nych zadań, z drugiej zaś powodować nakładanie się kompetencji, powielanie po- mocy lub powstawanie luk, które mogą ograniczać skuteczność i efektywność udzielanego wsparcia¹⁵. Wyróżniając podmioty polityki ze względu na charakter ich działania, możemy wyodrębnić: ustawodawcze (zajmujące się kształtowaniem prawa), wykonawcze (realizujące poszczególne zadania), kontrolne (oceniające jakość realizowanych zadań) oraz sędownicze (rozstrzygające problemy natury prawnej i materialnej)¹⁶. W innym podziale podmioty polityki społecznej możemy definiować jako organizacje publiczne (rządowe, samorządowe), podmioty sektora rynkowego oraz pozostające między państwem a rynkiem podmioty trzeciego sek- tora, czyli organizacje pozarządowe. W przypadku tych ostatnich do najważniej- szych cech wyróżniających je spośród innych pomiotów będą należały: formalna struktura, instytucjonalna niezależność od władz publicznych, nienastawienie na zysk, samorządność działania, a także dobrowolność, przybierająca kształt człon- kostwa wolontarystycznego¹⁷. Poprzez swój charakter organizacje pozarządowe stanowią wśród podmiotów polityki społecznej najbardziej zróżnicowany typ or- ganizacji. Mogą przyjmować formę grupy samopomocowej, organizacji niefor- malnej, stowarzyszenia lub fundacji. Mogą też pełnić bardzo zróżnicowane funk- cje: od integracyjno-strukturalizacyjnych, poprzez mediacyjno-manipulacyjne, po inicjowanie zmian społecznych¹⁸. Do szczególnie istotnych, zwłaszcza z perspek- tywy polityki społecznej, można zaliczyć: funkcję pomocy bezpośredniej, czyli zaspokajanie ważnych dla środowiska lokalnego potrzeb; funkcje kontrolne, pole- gające na ocenie działalności administracji publicznej, jak również funkcje

¹⁴ B. Dubois, K. K. Miley, *Praca socjalna – zawód, który dodaje sił*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999, s. 176–177.

¹⁵ M. Skinder, *Polityka społeczna. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Edukacyjne Wers, Byd- goszcz 2009, s. 52.

¹⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Teoretyczne podstawy...*, s. 22.

¹⁷ P. Gliński, *Współpraca organizacji pozarządowych z innymi sektorami*, [w:] G. Skąpska (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Obywatelskie forum współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1998, s. 55.

¹⁸ M. Winiarski, *Funkcje organizacji i stowarzyszeń w środowisku lokalnym*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, PWN, Warszawa 1995, s. 197.

innowacyjne, wprowadzające istotne zmiany do środowiska i wskazujące na nowe obszary oddziaływania¹⁹. A. Wesołowska zauważa pewną naturalność w rozszerzaniu się liczby podmiotów polityki społecznej:

Usługi społeczne, podobnie jak świadczące je instytucje, cechują się wzrastającą różnorodnością i indywidualizacją, co oznacza przeorientowanie ich na adresata wsparcia korzystającego z pełni przysługujących mu praw socjalnych, znającego i potrafiącego artykułować swoje potrzeby. [...] Zwiększa się grono zarówno odbiorców, jak i dostarczycieli usług²⁰.

Przez model będziemy rozumieli strukturę danego zagadnienia, uproszczony schemat danego zjawiska uwzględniający pewne charakterystyczne jego cechy²¹. W przypadku modeli polityki społecznej zasadniczym spoiwem oraz determinan-tem w ich tworzeniu jest logika współzależności teorii i doktryn polityki społecznej, opinii i odczuć występujących w danym społeczeństwie, wreszcie realizowanej praktyki, wynikającej zarówno z dokonań, jak i deklarowanych intencji. Jako podstawę do tak kształtowanego pojęcia modelu można przyjmować kategorie konstrukcyjne, które ujmują główne zakresy działalności objętej programowaniem. Wśród nich badacze problemu wskazują na lukę społeczną, ryzyko społeczne, konsumpcję społeczną i strukturę społeczną. Na tej podstawie można wyspecyfikować cztery podstawowe modele polityki społecznej, tj. interwencji doraźnej, antycypacji, dystrybucji i integracji. W modelu interwencji doraźnej praktyka działania zmierza do usunięcia negatywnych zjawisk, rozładowania napięć, zminimalizowania dolegliwości – lub inaczej usunięcia luki społecznej. W przypadku antycypacji przewidywane dolegliwości społeczne wyprzedza się, np. w postaci systemu ubezpieczeń społecznych. Z kolei konsumpcja społeczna stanowi podstawę wyodrębnienia modelu dystrybucji społecznej, w którym wagę przywiązuje się do właściwego – zdaniem rządzących – podziału dóbr społecznych. Natomiast w modelu integracji społecznej istniejący ład społeczny opiera się na systemie porozumienia społecznego, w którym partycypują wszystkie środowiska społeczne²².

Podążając za myślą G. Esping-Andersena, który widział politykę społeczną z perspektywy rzeczywistości liberalnej, konserwatywno-korporacyjnej i socjaldemokratycznej, wyodrębniamy w kręgu państw europejskich zasadniczo trzy

¹⁹ S. Kantyka, *Organizacje pozarządowe – partner samorządu*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002, s. 206–207.

²⁰ A. Wesołowska, *Współpraca i partnerstwo wielosektorowe z perspektywy przedstawicieli organizacji pozarządowych*, [w:] T. Biernat, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011, s. 115–116.

²¹ D. Lalak, T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1999, s. 142.

²² J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Pedagogicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 58–62.

podstawowe modele polityki społecznej. Przyporządkowanie poszczególnych krajów do wskazanego reżimu odbywa na podstawie występujących w modelach różnic, polegających, po pierwsze, na zróżnicowanym dostępie do świadczeń i usług (np. bezwarunkowy lub uwarunkowany charakter dostępu), po drugie, na ocenie wpływu świadczeń i usług na zachowanie lub zmianę istniejących podziałów społecznych oraz, po trzecie, na analizie występujących relacji między rodziną, państwem a rynkiem²³.

W modelu liberalnym, zwanym też marginalnym, rola państwa jako struktury odpowiadającej za obywatela jest mocno ograniczona. Służby publiczne podejmują działania w ostateczności i tylko w odniesieniu do tych grup, które nie są w stanie same sobie poradzić. W modelu tym przyjmuje się, że zdecydowana większość społeczeństwa jest w stanie zaspokajać swoje potrzeby własnym działaniem, przy ewentualnej pomocy rodziny lub organizacji charytatywnych. W modelu motywacyjnym (korporacyjny, socjalna gospodarka rynkowa) ingerencja służb publicznych w sprawy socjalne powinna jak najmniej zakłócać mechanizmy funkcjonowania gospodarki rynkowej. Występuje silne uzależnienie prawa do pomocy i wysokości świadczeń od statusu danej osoby na rynku pracy. Dominują obowiązkowe ubezpieczenia społeczne, uzupełniane przez pomoc społeczną. Ostatni z modeli, tj. model instytucjonalno-redystrybucyjny (socjaldemokratyczny), zakłada dość szeroką odpowiedzialność społeczeństwa za dobrobyt i bezpieczeństwo jednostki. Przyjmuje się, że polityka społeczna powinna obejmować wszystkich obywateli i zajmować się redystrybucją dochodów oraz gwarantować dostęp do świadczeń i usług opartych na kryterium potrzeb, niezależnie od funkcjonowania rynku i wkładu własnego jednostki²⁴.

Warto zauważyć, że wymienione wyżej modele są konstruktami o charakterze idealnym, co oznacza, że w praktyce polityka społeczna może zbliżać się do jednego z nich i przybierać cechy dominujące, nie wyczerpując wszystkich znamion wskazanego modelu. W związku z tym, ze względu na praktykę przyjmuje się dla krajów europejskich jeszcze przynajmniej dwa modele polityki społecznej: śródziemnomorski i krajów Europy Środkowo-Wschodniej. W pierwszym przypadku mamy do czynienia z krajami południa Europy, gdzie polityka społeczna jest słabo rozwinięta, a znaczny ciężar jej realizacji spoczywa na barkach wspólnot lokalnych oraz m.in. Kościoła katolickiego. W drugim przypadku chodzi o kraje, które wyszły z systemu realnego socjalizmu, określanego mianem biurokratyczno-kolektywistycznego. Dominująca rola państwa jako gestora wszystkich świadczeń jest tam stopniowo zastępowana przez inne podmioty, które jednak nie są w stanie zagwarantować wysokiego poziomu oferowanych świadczeń²⁵.

²³ S. Golinowska, *Polityka społeczna. Koncepcje, instytucje, koszty*, Poltex, Warszawa 2000, s. 11.

²⁴ Por. M. Księżopolski, *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 148–155.

²⁵ Tamże, s. 157–160.

Polityka społeczna wobec zmieniających się potrzeb, a także zmieniającej się rzeczywistości społecznej i gospodarczej ulega permanentnym przekształceniom, zarysowującym się już w latach 70. XX w. Kryzys państwa opiekuńczego zaowocował poszukiwaniem alternatywnych rozwiązań kwestii społecznych. Nowe koncepcje polityki społecznej – *welfare pluralism* (pluralizm instytucjonalny sfery społecznej), *welfare mix* (stosowanie form mieszanych) oraz *welfare society* (opiekuńczego społeczeństwa) – zapoczątkowały proces ograniczania roli państwa w realizacji działań z zakresu polityki społecznej²⁶. M. Grewiński postrzega ograniczenie roli państwa w pięciu podstawowych obszarach i procesach. Po pierwsze jako decentralizację, mogącą przyjmować przeważnie postać finansową lub administracyjną. Drugi proces obejmuje demonopolizację publicznych instytucji polityki społecznej i przekazanie części zadań organizacjom pozarządowym, co odróżnia go od kolejnego procesu, tj. prywatyzacji i komercjalizacji polityki społecznej. Jako czwartą formę socjalnego „odchudzania” państwa autor wymienia poszukiwanie alternatywnych sposobów prowadzenia gospodarki rynkowej opartej na filozofii ekonomii społecznej. Wreszcie w piątym obszarze wskazuje na zwiększenie wykorzystania potencjału rodziny, w szczególności gospodarstw domowych, grup nieformalnych, sąsiedzkich, partnerstw lokalnych i Kościoła²⁷.

Według J. Krzyszkowskiego decentralizacja ma zapewnić bardziej sprawne rządzenie i lepszą kontrolę społeczną nad elitami politycznymi oraz pozostającymi w ich dyspozycji środkami publicznymi. Decentralizacja, wprowadzana pod hasłami samorządności, odbiurokratyzowania, deregulacji, budowania społeczeństwa obywatelskiego, oznacza również zdjęcie z państwa troski o sprawy społeczne. Analiza działań decentralizacyjnych pokazuje, że jest ona realizowana na różnych poziomach i różnymi metodami²⁸.

Rozpoczęta w latach 90. XX w. reforma struktur państwa, wyrażająca się zmianami ustrojowymi zapisanymi zarówno w Konstytucji RP, ustawach, jak i aktach prawnych niższego rzędu, jako podstawy cel przekształceń ustroju zakładała decentralizację oraz przekazanie szeregu zadań realizowanych wcześniej przez administrację państwową do organizowanego samorządu terytorialnego. Działający początkowo na podstawie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r. samorząd wśród szeregu zadań realizował przedsięwzięcia z zakresu szeroko rozumianej polityki społecznej (ochrona zdrowia, pomoc

²⁶ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 142–157.

²⁷ M. Grewiński, *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku pluralizmu instytucjonalnego i mieszanych form wsparcia*, [w:] J. Krzyszkowski, K. Piątek (red.), *Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2006, s. 66–67.

²⁸ J. Krzyszkowski, *Lokalna polityka społeczna w świetle dotychczasowych badań*, [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 193.

społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze, komunalne budownictwo mieszkaniowe, oświata, kultura i kultura fizyczna), dając w istocie początek lokalnej polityce społecznej. Wymiar tej polityki został dodatkowo ugruntowany przez podział realizowanych zadań na zlecone (finansowane bezpośrednio z budżetu państwa) i własne (finansowane z budżetu gmin) oraz podział zadań na obligatoryjne (takie, które muszą być realizowane) i fakultatywne (co do których ustawodawca pozostawiał samorządowcom dowolność)²⁹. Dodajmy jednak, że samo rozumienie konieczności decentralizacji zadań w sferze usług najniezbędniejszych mieszkańcom dojrzało już w latach 80. ubiegłego wieku.

Pozytywne na ogół doświadczenia lat 90. w zarządzaniu krajem przez samorządy gminne doprowadziły do kolejnej reformy administracji publicznej – zwiększającej obszar odpowiedzialności samorządu terytorialnego za mieszkańców, kiedy to powołano kolejne szczeble samorządu terytorialnego: powiat i województwo. W zakresie polityki społecznej założono, że samorząd powiatowy zajmie się zagadnieniami m.in. edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, kultury i ochrony jej dóbr, kultury fizycznej i turystyki, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, a także współpracy z organizacjami pozarządowymi³⁰.

Założono jednocześnie, że samorząd wojewódzki będzie odpowiadał w obszarze polityki społecznej za edukację publiczną, zadania z zakresu: promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony jej dóbr, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Oczywiście ramowy zakres wspomnianych ustaw uszczegółowiły kolejne, m.in. ustawa o pomocy społecznej³¹.

Analizując rolę samorządowej polityki społecznej, Lucyna Frąckiewicz niezwykle celnie uznała, że:

Polityka społeczna makroskali jest uwarunkowana przede wszystkim polityką gospodarczą kraju, ma przy tym ścisłe związki z międzynarodowymi podmiotami realizującymi politykę ochrony zdrowia, politykę zatrudnienia zabezpieczenia społecznego i innych. Przeciętny obywatel jest jednak najbardziej zainteresowany realizacją polityki społecznej na szczeblu najniższym, jakim są samorządy gminne i powiatowe³².

Takie postrzeganie lokalnej polityki społecznej musi doprowadzić do spojrzenia na nią jak na jeden z elementów rozwoju lokalnego. Analizując istniejące interakcje

²⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

³⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578; ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

³¹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593.

³² L. Frąckiewicz, *O potrzebie samorządowej polityki społecznej i jej uwarunkowaniach*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka...*, s. 73.

między polityką społeczną a polityką rozwoju lokalnego, F. Kuźnik proponuje, by korzystać z triady pojęciowej zawierającej się w wielowymiarowości, integralności i interdyscyplinarności. Rozwój ekonomiczny i infrastrukturalny środowiska lokalnego nie powinien odbywać się kosztem działań społecznych, wręcz przeciwnie – to wzrost kapitału społecznego i jego wkomponowanie w rozwój gospodarczy gminy powinien być gwarantem jej zrównoważonego rozwoju³³. Tymczasem zrównoważony rozwój oznacza m.in. podnoszenie jakości życia uczestników wspólnoty lokalnej, w tym także osób w wieku senioralnym.

Istotą lokalnej polityki społecznej wino być rozwiązywanie problemów społecznych, czyli nade wszystko niwelowanie rodzaju dolegliwości, zakłóceń, niedogodności występujących w życiu zbiorowym. S. Czarnecka dowodzi, że problemy społeczne stają się nimi, jeśli dane sytuacje zostaną rozpoznane i wskazane do rozwiązania przez daną społeczność, inaczej wymagają pewnej reakcji, podjęcia próby rozwiązania, zawsze natomiast według autorki „stanowią przedmiot rozważań zorientowanych na interwencję³⁴”.

1.2. Nauka o polityce społecznej wobec starzejącego się społeczeństwa

Zainteresowanie polityków procesami starzenia się społeczeństwa wymuszają zmiany demograficzne, które w zdecydowany sposób wpływają na zmiany kulturowe, ekonomiczne i społeczne. E. Rosset spoglądał na kwestie starości jako na wynik przeobrażeń ilościowych i jakościowych zachodzących w relacjach pomiędzy poszczególnymi grupami ludności, wskazując w szczególności na spadek liczby urodzeń dzieci, prowadzący do zmian w strukturze populacji, co skutkuje zwiększeniem liczby starszych roczników³⁵. P. Szukalski, analizując przyczyny starzenia się ludności, zwracał uwagę na teorię przejścia demograficznego, czyli sytuację, w której we wcześniejszych wiekach życie ludzkie było narażone na stałe, wysokie ryzyko zgonu, gdzie typowy noworodek przeżywał 25–30 lat życia. Przy wysokiej śmiertelności niemowląt i pojawiających się klęskach żywiołowych przetrwanie i rozwój gatunku były możliwe przy zwiększonej dzietności rodzin, do 6–8 dzieci w typowej rodzinie. Redukcja zagrożeń zewnętrznych warunkujących życie codzienne zmieniła ten stan i zmienia nadal, prowadząc do istotnego obniżenia dzietności rodzin (poniżej 2,1 dziecka na kobietę, obecnie

³³ F. Kuźnik, *Społeczny wymiar lokalnej polityki rozwoju*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka...*, s. 28–29.

³⁴ S. Czarnecka, *Polityka społeczna a strategia rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] S. Czarnecka (red.), *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie częstochowskim*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Częstochowie, Częstochowa 2001, s. 18.

³⁵ E. Rosset, *Ludzie starzy. Studium demograficzne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967, s. 467.

1,5 dziecka w krajach UE), która nie pozwala na prostą zastępowalność pokoleń, a w najlepszej sytuacji doprowadza do zerowego przyrostu naturalnego. Zmieniły się także przyczyny zgonów, od dominujących wcześniej chorób zakaźnych i pasożytniczych do chorób degeneratywnych i cywilizacyjnych, co miało decydujący wpływ na wydłużenie życia ludzkiego³⁶. W literaturze problemu zwraca się również uwagę na wkraczanie w wiek emerytalny pokolenia powojennego wyżu demograficznego (tzw. *baby boom*) oraz zmianę obyczajów, w szczególności emancypację owocującą aktywnością zawodową kobiet, scholaryzację wpływającą na opóźnienie wieku prokreacji i zmianę modelu rodziny z wielopokoleniowej na nuklearną – dwupokoleniową³⁷.

Najczęściej stosowaną w analizach demograficznych miarą starzenia się zbiorowości jest procentowy udział osób po 60. roku życia wśród wszystkich mieszkańców danej społeczności. Zofia Szarota wyróżnia aż 5 faz tego stanu: brak oznak starości demograficznej (poniżej 8 proc.), wczesna faza przejściowa pomiędzy stanem młodości i starości demograficznej (od 8 do 10 proc.), późna faza przejściowa pomiędzy stanem młodości i starości demograficznej (od 10 do 12 proc.), stan starości demograficznej (12 proc. i więcej), wreszcie stan zawansowanej starości demograficznej (pow. 15 proc.). Biorąc pod uwagę powyższą klasyfikację, w Polsce już w 1998 r. odsetek osób po 60. roku życia przekraczał 16 proc.³⁸ Co charakterystyczne, najwyższe tempo starzenia się występuje w krajach o wysokim poziomie gospodarczym, tj. Japonii, Włoszech, Szwecji, Niemczech, ale także w Polsce, gdzie kształtuje się powoli niekorzystna pod względem ekonomicznym tak zwana „odwrócona piramida demograficzna”, w której populacja trzeciej generacji jest liczniej reprezentowana niż pokolenie ludzi młodych³⁹. W Polsce osób starszych zaczęło przybywać już od lat 50. i, jak się szacuje w demograficznej prognozie dla Polski, w roku 2030 przybędzie niemal dwukrotnie osób w wieku poprodukcyjnym do poziomu 24 proc. (17,7 proc. mężczyźni, 29,8 proc. kobiety)⁴⁰.

Demograficzny proces starzenia się społeczeństwa jest silnie zróżnicowany. Po pierwsze, mamy do czynienia z różną długością życia w przypadku kobiet i mężczyzn. Kobiety żyją dłużej (statystycznie 77–79,9 lat) niż mężczyźni (68–71 lat)⁴¹, co naraża je częściej na samotność oraz liczniejsze i bardziej zawansowane procesy

³⁶ P. Szukalski, *Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku*, [w:] P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009, s. 19–22.

³⁷ Z. Szarota, *Starzenie się i starość w wymiarze instytucjonalnego wsparcia na przykładzie Krakowa*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2010, s. 8–9.

³⁸ Z. Szarota, *Gerontologia społeczna i oświatowa. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2004, s. 28.

³⁹ E. Trafiałek, *Starzenie się i starość. Wybór tekstów z gerontologii społecznej*, Wydawnictwo Uczelniane Wszechnica Świętokrzyska, Kielce 2006, s. 63.

⁴⁰ J. Halik, *Starzenie się społeczeństw jako proces demograficzny i społeczny*, [w:] J. Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002, s. 10.

⁴¹ Z. Szarota, *Gerontologia społeczna i oświatowa...*, s. 33.

chorobowe. Obok długości życia kobiet na feminizację procesu polskiej starości wpływa m.in. istotne ograniczenie umieralności okołoporodowej, zmniejszenie populacji mężczyzn podczas kolejnych wojen światowych, wreszcie nadumieralność mężczyzn w wieku średnim, która wystąpiła w latach 80. i 90. XX w.⁴² Po drugie, jak zauważa P. Szukalski, wraz z pojawieniem się redukcji umieralności wśród starszych grup wiekowych mamy do czynienia z podwójnym procesem starzenia się ludności, gdzie wzrasta liczba „starych starych” oraz „najstarszych starych”, co może skutkować zjawiskiem „eksplozji stulatków”⁴³. Zróżnicowanie obserwujemy też w wymiarze przestrzennym – stopa starości jest wyższa w środowisku wiejskim niż w miastach, a w nich samych najstarsze są miasta ponad półmilionowe⁴⁴. P. Błędowski zauważa, że najpoważniejsze zmiany w strukturze demograficznej seniorów wiążą się ze zmniejszeniem liczby osób w wieku 60–64 lata wśród ogółu seniorów i podwojeniem odsetka seniorów w wieku 80 lat i więcej, co w konsekwencji musi doprowadzić do zabezpieczenia dla tej grupy właściwych usług pielęgnacyjnych⁴⁵.

Z. Szarota, analizując typy struktury ludności: typ progresywny, charakteryzujący społeczność rozwijającą się (40 proc. dzieci, 50 proc. rodzice, 10 proc. dziadkowie), typ stacjonarny, oznaczający brak dynamiki pokoleniowej (30 proc. dzieci, 50 proc. rodzice, 20 proc. dziadkowie), typ regresywny, tj. społeczeństwo starzejące się (20 proc. dzieci, 50 proc. rodzice, 30 proc. dziadkowie), wskazuje na zwiększanie się odsetka seniorów w strukturze społecznej zarówno Polski, jak i całej UE⁴⁶. P. Szukalski zauważa, że zgodnie z prognozami Głównego Urzędu Statystycznego do 2035 r. wraz ze zmniejszeniem się liczby ludności Polski do 36 mln zdecydowanie wzrośnie liczba seniorów (aż o 64,4 proc.), co oznacza w ujęciu ekonomicznym, że o ile obecnie na 100 osób w wieku produkcyjnym przypada 24,8 osoby w wieku senioralnym, to w latach 30. XXI w. ta wartość wzrośnie do 43,7⁴⁷.

Polityka społeczna realizowana wobec starości i wobec seniorów (takie rozróżnienie stosuje B. Szatur-Jaworska, wyodrębniając dwie perspektywy badawcze: strukturalną i cyklu życia), owocująca badaniem seniorów jako zbiorowości i starości jako fazy życia, winna odpowiadać potrzebom tej grupy społecznej⁴⁸. Pojęcie potrzeby, choć wielokrotnie definiowane, nadal pozostaje wieloznaczne i może być rozumiane jako stan niedoboru doświadczany przez jednostkę, deficytu, braku, którego uzupełnienie może warunkować dalsze trwanie, może utożsamiać potrzebę z procesem motywacyjnym przybierającym postać pragnienia, pożądania,

⁴² B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000, s. 67–68.

⁴³ P. Szukalski, *Starzenie się ludności...*, s. 13.

⁴⁴ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość...*, s. 68.

⁴⁵ P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna wobec starości*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002, s. 123.

⁴⁶ Z. Szarota, *Starzenie się i starość w wymiarze instytucjonalnego wsparcia...*, s. 52–53.

⁴⁷ P. Szukalski, *Starzenie się ludności...*, s. 14.

⁴⁸ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość...*, s. 119.

wreszcie może się odnosić do zależności jednostki od otoczenia⁴⁹. A. Kamiński definiuje potrzeby jako: „brak czegoś, wprowadzający jednostkę w niepożądany stan, będący zwykle motywem do działania w kierunku odpowiedniej zmiany tego stanu, czyli zaspokojenia potrzeb”⁵⁰. Wielość definicji owocuje w literaturze również wielością klasyfikacji, poczynając od tej najbardziej podstawowej, ogłoszonej przez A. H. Masłowa, który wyróżnił sześć najważniejszych grup potrzeb: fizjologiczne (m.in. sen, pożywienie, aktywność, lenistwo), bezpieczeństwa (stabilizacja, uwolnienie od strachu), przynależności i miłości, szacunku (m.in. zaufania do siebie, uznania), samourzeczywistnienia (m.in. człowiek musi być tym, kim może być), estetyczne (np. odczuwanie piękna). M. Strzelec podkreśla, że na gruncie polityki społecznej potrzeby mogą być klasyfikowane jako typowe dla niej, np. zabezpieczenie społeczne, i wykraczające poza nią, np. problemy ludnościowe. Autor proponuje, by je ujmować przedmiotowo, np. ochrony zdrowia, i podmiotowo, np. potrzeby osób starszych. W kolejnym ujęciu można je analizować z pozycji wieku człowieka, miejsca ich realizacji, np. w środowisku pracy, w rodzinie, czy też sposobu ich realizacji, np. zbiorowe i indywidualne. Część potrzeb będzie miała znaczenie ekonomiczne, gdy powiążemy z nimi środki materialne konieczne do ich zaspokojenia, i pozaekonomiczne, w przypadku których użycie środków materialnych jest zbyteczne. W odniesieniu do potrzeb ekonomicznych ich zaspokojeniu będzie służyła zarówno polityka gospodarcza, jak i społeczna. W tym pierwszym przypadku najważniejsze będzie gromadzenie odpowiednich zasobów i środków, natomiast w drugim znaczenie będzie miało racjonalne użycie i rozdział środków dla poszczególnych grup społecznych⁵¹.

Klasyfikując potrzeby seniorów, należy zwrócić uwagę, że w swym podstawowym kształcie nie odbiegają one od bazowych klasyfikacji potrzeb człowieka, możemy jednak wyróżnić elementy charakterystyczne, niejako zastrzeżone dla tej grupy społecznej, które powinny stać się fundamentem działań w samorządowej polityce społecznej. G. Orzechowska za B. Synakiem wymienia pięć najistotniejszych obszarów: potrzebę przynależności (integracja, towarzystwo), potrzebę użyteczności i uznania, potrzebę niezależności, potrzebę bezpieczeństwa (psychicznego i fizycznego), potrzebę satysfakcji życiowej⁵². Z. Szarota opisuje trzy podstawowe grupy potrzeb seniorów: potrzeby bytu (mieszkaniowe, pokarmowe, regeneracji sił, odzieżowe, lokomocyjne, bezpieczeństwa, zdrowotne), potrzeby społeczne (swo-

⁴⁹ T. Kaźmierczak, A. Olech, *Mapa warunków zaspokajania potrzeb społecznych*, „Praca Socjalna” 2006, nr 2, s. 3–31.

⁵⁰ A. Kamiński, *Funkcje pedagogiki społecznej – praca socjalna i kulturalna*, PWN, Warszawa 1980, s. 425.

⁵¹ M. Strzelec, *Potrzeby ludzi starszych i ich zaspokajanie w Polsce w opiniach studentów*, [w:] J. T. Kowalewski, P. Szukalski (red.), *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk społecznych i humanistycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008, s. 212–213.

⁵² G. Orzechowska, *Aktualne problemy gerontologii społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Olsztyn 1999, s. 25.

body i autonomii, przynależności i integracji, mocy – godności osobistej), potrzeby indywidualnego rozwoju (kulturalno-receptywne i kreatywne, wiedzy, ludyczno-towarzyskie, rekreacyjne, religijno-eschatologiczne)⁵³. B. Małecka, charakteryzując potrzeby człowieka starego, zwraca uwagę na ich dwie płaszczyzny: psychiczną, tj. jednostkową, i społeczną, podkreślając, że ich zaspokojenie – oczywiście łącznie z zaspokojeniem potrzeb biologicznych – powinno być punktem wyjścia do kreowania polityki społecznej wobec seniorów⁵⁴.

Z Woźniak zwraca uwagę, że wraz z wiekiem i pogarszającym się stanem zdrowia potrzeby maleją, co nierzadko może dotyczyć np. kontaktów z rodziną⁵⁵.

Celem polityki społecznej w odniesieniu do ludzi starych będą działania, które planowo i kompleksowo będą wpływać na poprawę życia seniorów. W literaturze przedmiotu upowszechniło się definiowanie polityki społecznej zarówno względem samych seniorów, jak i starości. B. Szatur-Jaworska proponuje definiować politykę społeczną wobec ludzi starych jako „stwarzanie – obecnie i na przyszłość – warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy starszym pokoleniem a młodszymi generacjami drogą ograniczenia uzależnienia młodszych od starszych, zapobiegania marginalizacji ludzi starych oraz kształtowania międzypokoleniowej solidarności”⁵⁶. W przypadku polityki wobec starości autorka ocenia, że jest to „wspomaganie jednostek w radzeniu sobie z kryzysami rozwojowymi i sytuacyjnymi, które są typowe – w określonych warunkach historycznych – dla tej fazy życia, zapewnienie starości pozycji równouprawnionej z innymi fazami życia oraz kształtowanie jej pozytywnego obrazu w świadomości społecznej”⁵⁷. A. Zych uważa, że „podstawą polityki narodowej w stosunku do ludzi w podeszłym wieku powinna stać ustawa o prawie osób starzejących się i starych do udziału w życiu społecznym, kulturalnym i ekonomicznym swojego narodu, która usuwałaby dyskryminujący w porównaniu z młodszymi pokoleniami czynnik wieku”⁵⁸. Natomiast P. Błędowski definiuje politykę społeczną wobec ludzi starych jako „system działań, skierowanych do osób w wieku poprodukcyjnym oraz ich rodzin. Działania te mają na celu wszechstronną kompensację malejących z wiekiem możliwości samodzielnego zaspokojenia potrzeb oraz integrację z lokalną społecznością”⁵⁹. Polityka społeczna realizowana w odniesieniu do starości i seniorów jest dość silnie powiązana z szeregiem dziedzin polityki społecznej w ogóle, m.in. z:

⁵³ Z. Szarota, *Starzenie się i starość w wymiarze instytucjonalnego wsparcia...*, s. 28–29.

⁵⁴ B. Małecka, *Elementy gerontologii dla pedagogów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1985, s. 71.

⁵⁵ Z. Woźniak, *Najstarsi z poznańskich seniorów. Jesień życia w perspektywie gerontologicznej*, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Poznania, Poznań 1997, s. 7 i n.

⁵⁶ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość...*, s. 121.

⁵⁷ Tamże, s. 123.

⁵⁸ A. Z. Zych, *Człowiek wobec starości: szkice z gerontologii społecznej*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1999, s. 131.

⁵⁹ P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 175.

- polityką rynku pracy (działania na rzecz opóźniania dezaktywacji zawodowej osób starszych, pomoc bezrobotnym w uzyskaniu pracy itd.);
- polityką zdrowotną (organizacja ochrony zdrowia, promocja zdrowia);
- polityką mieszkaniową (przystosowanie mieszkań do potrzeb osób starszych, programy budowy i zamiany mieszkań, by osoby starsze korzystały z zasobów mieszkaniowych odpowiadających ich potrzebom itd.);
- polityką edukacyjną (kształcenie ustawiczne dla osób podeszłym w wieku, wsparcie dla uniwersytetów trzeciego wieku, przygotowanie specjalistów gerontologów itd.);
- polityką kulturalną (oferta kulturalna przystosowana dla osób starszych, rozwijanie aktywności w czasie wolnym);
- polityką zabezpieczenia społecznego (emerytury i inne świadczenia dla osób starszych, pomoc społeczna, w tym praca socjalna)⁶⁰.

M. Zrałek zwraca uwagę na sytuację, w której koncentracja uwagi polityków społecznych powinna być zogniskowana wokół jak najdłuższego utrzymania aktywności seniorów w środowisku publicznym, poprzez wzmacnianie z nimi więzi i odnajdywanie nowych wyzwań rozwojowych. Ma to w efekcie przełamać samotność w starości oraz jej negatywne postrzeganie w społeczeństwie⁶¹. Rekomendując działania realizowane w odniesieniu do seniorów przez podmioty polityki społecznej, wskazuje się równocześnie zasady, na których ta polityka winna się opierać. Są to:

- zasada subsydiarności, rozumiana jako działanie uzupełniające w stosunku do rodziny i najbliższego otoczenia seniora;
- zasada kompleksowości oceny potrzeb, w ramach której postrzega się człowieka starego w kontekście jego otoczenia całościowo i indywidualnie;
- zasada lokalności, ujmowana jako przełożenie generalnych celów polityki społecznej na poziom lokalny, co będzie odpowiadało zindywidualizowanej sytuacji lokalnej.

Dodajmy, że P. Błędowski, postrzegając lokalną politykę społeczną jako realizowaną zarówno przez podmioty administracji samorządowej, jak i organizacje pozarządowe, wyróżnia dwa jej typy: interwencyjny wobec najsłabszych ludzi starych oraz optymalizujący zaspokojenie potrzeb⁶². E. Trafiałek zauważa że

kompleksowa polityka społeczna wobec ludzi starych, tak na szczeblu centralnym, jak i lokalnym, wyznaczana jest jednostkowymi celami (organizowanie i współfinansowanie placówek pomocowych, aktywizowanie, promowanie

⁶⁰ B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 294.

⁶¹ M. Zrałek, *Polityka społeczna wobec problemów starości*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *W obliczu starości*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, Katowice 2007, s. 100–104.

⁶² P. Błędowski, *Lokalna polityka społeczna...*, s. 176–177, 200.

działań pomocowych, wyrównywanie deficytów zdrowotnych i materialnych, diagnozowanie potrzeb), ale ich realizacja zależy od środowiska i funkcjonujących w nim ludzi⁶³.

Autorka rekomenduje jednocześnie monitorowanie środowisk lokalnych, zmianę funkcji pracownika socjalnego, tworzenie nowych płaszczyzn dialogu w środowiskach lokalnych, wreszcie doprowadzenie do sytuacji, w której lokalna polityka będzie bardziej polegała na pomocy w organizacji życia seniorów niż opiece nad nimi⁶⁴.

B. Szatur-Jaworska zaleca odniesienie rozwiązań polityki społecznej do „wzoru dobrej starości”, w którym proponuje uwzględnić:

- wszechstronne przygotowanie do starości;
- pozytywne rozwiązywanie kryzysów rozwojowych i sytuacyjnych;
- bogate uczestnictwo społeczne;
- więcej naturalnych, a mniej patologicznych procesów w biologicznym starzeniu się;
- stosunki rodzinne oparte na zasadzie solidarności i partnerstwa;
- aktywność w instytucjach systemu politycznego;
- dobre warunki życia⁶⁵.

Z. Woźniak wskazuje na priorytety jako przesłanki do budowy polityki społecznej wobec starości i ludzi starszych:

- tworzenie infrastruktury wspomagającej programy gerontologiczne (diagnoza społeczna, praca socjalna, wspieranie organizacji pozarządowych, monitorowanie i ewaluacja programów socjalnych);
- wzmacnianie infrastruktury prawnoinstytucjonalnej oraz zbiorowej przyczynności i zaradności, a także wspieranie aktywnego starzenia się;
- rozwijanie systemu ochrony zdrowia i usług dla seniorów oraz interdyscyplinarnej opieki geriatrycznej;
- „proteżowanie” otoczenia fizycznego osób starszych (usuwanie barier architektonicznych oraz wspieranie samodzielności i orientacji w przestrzeni, mieszkaniu, miejscach i instytucjach publicznych, w transporcie publicznym);
- rozwijanie zróżnicowanych form opieki długoterminowej hospicyjnej (zwłaszcza środowiskowych, rodzinnych) oraz wspieranie opiekunów przewlekle chorych/lub niepełnosprawnych ludzi starych;
- eliminowanie/redukowanie czynników sprzyjających izolacji, marginalizacji i wykluczeniu społecznemu seniorów;
- dostęp do edukacji i szkoleń służących przygotowaniu do życia na emeryturze⁶⁶.

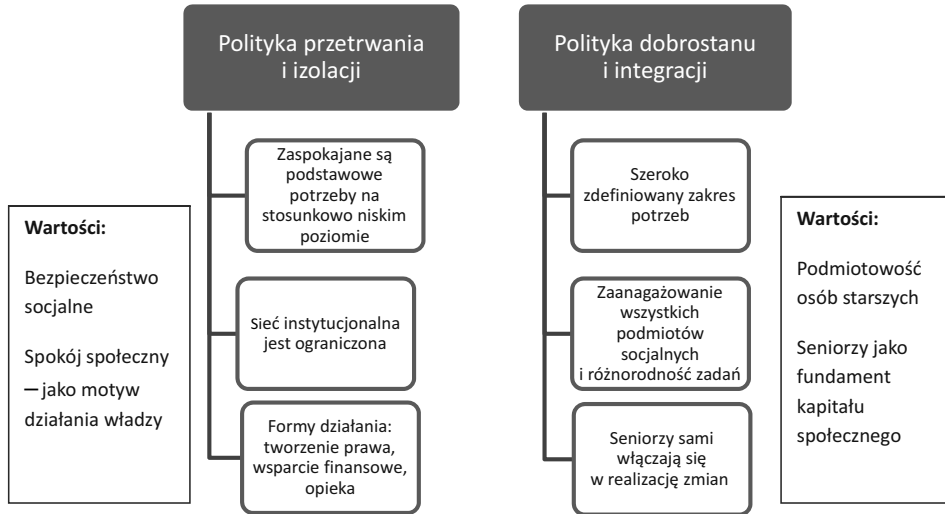
⁶³ E. Trafiałek, *Starzenie się i starość...*, s. 219–220.

⁶⁴ Tamże, s. 221.

⁶⁵ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość...*, s. 134–136.

⁶⁶ Z. Woźniak, *Priorytety w programach gerontologicznych organizacji międzynarodowych i struktur europejskich jako przesłanka budowy polityki społecznej wobec starości i osób starszych*,

Realizowana wobec starości polityka w rzeczywistości mieści się między skrajnymi modelami lub typami idealnymi, tj. polityką przetrwania i izolacji a polityką dobrostanu i integracji (rys. 1).



Rysunek 1. Modele polityki społecznej wobec starości

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000, s. 143–144.

Skuteczna polityka społeczna powinna przeciwdziałać marginalizacji i wykluczeniu seniorów z życia społecznego. B. Szatur-Jaworska, analizując obszary wykluczenia osób starszych, zwróciła uwagę na wielość tych płaszczyzn (polityczną, ekonomiczną, społeczną i świadomościową), oceniając, że sam proces ekskluzji seniorów występuje w nierównomiernym natężeniu, zaś zagrożenie marginalizacją jest zróżnicowane nie tylko pod względem przedmiotowym, ale i podmiotowym, a także sugerowała, by cały proces odnosić do norm obowiązujących poszczególne fazy życia człowieka. Jako źródła wykluczenia osób starszych autorka wskazała:

- brak samodzielności w codziennym funkcjonowaniu, spowodowany chorobami i niepełnosprawnością;
- niski poziom wykształcenia;
- ograniczenie pozycji w rodzinie związane z dokonującą się transformacją systemową;
- ograniczenia obecnego rynku pracy;

[w:] *Starzenie się populacji wyzwaniem dla polityki społecznej. Materiały konferencyjne*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 30–31.

- komercjalizacja kultury, w której starość jest niedostrzegana i mało obecna;
- kult młodości, skutkującej wypieraniem obrazu starości i śmierci ze świadomości społecznej⁶⁷.

Proces ekskluzji powinien być równoważony procesami włączania, czyli inkluzji, i obejmować szerokie oraz zróżnicowane działania, realizowane z udziałem jak najliczniejszej grupy partnerów społecznych. Opisując obszary wyzwań dotyczących poszczególnych podmiotów życia publicznego wobec seniorów, wskazuje się przede wszystkim na takie procesy przygotowania do starości i do pracy z seniorami, jak: rozwój oferty dla seniorów w środowiskach lokalnych, zmianę wizerunku starości, ograniczanie przyczyn i skutków kwestii społecznych dotykających osób starszych.

1.3. Zarządzanie strategiczne w samorządach – zmiana jakości w lokalnej polityce społecznej

Demokratyzacja i decentralizacja struktur państwa, które dokonały się z początkiem lat 90. XX w., a w szczególności rozwój samorządu terytorialnego, nie oznaczały automatycznego odejścia od starych, realizowanych przez lata praktyk zarządzania. Dokonująca się ewolucyjnie zmiana podejścia do zarządzania społecznościami lokalnymi charakteryzowała się wnikliwą obserwacją przede wszystkim własnych możliwości, a także sfery gospodarczej i polegała na czerpaniu z niej rozwiązań, które – sprawdzone w sytuacji rynku – gwarantowały firmom odnośnienie sukcesu i dawały nadzieję na zmiany. Metodą implementacji wkroczyło do samorządów zarządzanie strategiczne, które w swej istocie pozwalało na odejście od bieżącego zarządzania na rzecz długookresowego rozwoju, obejmującego najważniejsze procesy społeczno-gospodarcze i środowiskowe⁶⁸. Do najważniejszych funkcji zarządzania strategicznego zalicza się: po pierwsze, stałe badanie otoczenia poprzez wykrywanie i analizę trendów mogących stanowić potencjalne szanse i zagrożenia dla organizacji, do czego wykorzystuje się głównie metody prognozowania; po drugie, analizowanie działalności organizacji z punktu widzenia jej mocnych i słabych stron, a więc diagnozę procesów oraz struktur, w wyniku której może być ujawniony potencjał i możliwości organizacji, zaś po trzecie, przyjmuje się stałość i ciągłość procesu realizacji strategii, który następuje stosownie do koniecznych zmian przeprowadzanych na podstawie otrzymywanych informacji⁶⁹.

⁶⁷ B. Szatur-Jaworska, *Uwagi o ekskluzji i inkluzji na przykładzie polityki społecznej wobec ludzi starych*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliszek (red.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – uwarunkowania – kierunki działań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2005, s. 68–71.

⁶⁸ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 6.

⁶⁹ S. Galata, *Strategie zarządzania organizacjami – wiedza, intuicja, strategię, etyka*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2004, s. 92.

A. Stabryła przez zarządzanie strategiczne (w aspekcie podmiotu gospodarczego) rozumie „proces informacyjno-decyzyjny (wspomagany funkcjami planowania, organizacji, motywacji i kontroli), którego celem jest rozstrzygnięcie o kluczowych problemach działalności przedsiębiorstwa, o jego przetrwaniu i rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływań otoczenia i węzłowych czynników własnego potencjału wytwórczego”⁷⁰. Samo zarządzanie Andrzej K. Koźmiński traktuje jako „wędrówkę przez chaos”, w trakcie której następuje konstrukcja rzeczywistości z dostępnych dla zarządzającego elementów, pomysłów ludzi i wzajemnych relacji między nimi oraz podmiotami zewnętrznymi, które mają wpływ na zarządzającego, co w efekcie ma doprowadzić nie tylko do przetrwania, ale i rozwoju organizacji. Podstawowe decyzje zarządcze wiążą się z:

- ustalaniem długofalowych celów strategicznych i sposobów ich realizacji, czyli strategii;
- planowaniem, czyli określaniem sekwencji przyszłych działań oraz środków niezbędnych do ich zrealizowania;
- ustalaniem zakresu, przedmiotu i metod kontroli, czyli sprawdzania zgodności rzeczywiście realizowanych działań oraz ich wyników z przyjętymi założeniami;
- decydowaniem o przebiegu poszczególnych procesów operacyjnych;
- kierowaniem zachowaniami ludzkimi, czyli wyborem sposobów oddziaływania na uczestników organizacji;
- kształtowaniem potencjału społecznego organizacji, czyli wyborem kierunków i sposobów świadomego tworzenia ilościowych i jakościowych charakterystyk grupy społecznej złożonej z osób zatrudnionych w organizacji i współpracujących z nią;
- organizowaniem, czyli grupowaniem zasobów materialnych i ludzkich oraz ustalaniem relacji między nimi⁷¹.

Strategia jest pojęciem zaczerpniętym ze sztuki wojennej – pochodzi z języka greckiego i oznacza dowództwo, komendę główną, sztukę wojenną (*stratos* – armia, *agos* – ja prowadzę). Pozycja stratega, czyli głównodowodzącego, jako tego, który odpowiadał za bezpieczeństwo starożytnych mieszkańców Grecji, była bardzo ważna, a zatem był on wybierany na ten urząd publicznie⁷². Na przestrzeni dziejów liczni autorzy podejmowali problem skutecznego wygrywania wojen i potyczek – przykładowo wspomnijmy tylko Sun Tzu i Sun Pin ze starożytnych Chin, charakteryzujących w swych traktatach sztukę wojny⁷³, czy Karla von Clausewitza, generała pruskiego z czasów wojen napoleońskich. Do nauk ekonomicznych pojęcie strategii jako pewnego wzoru organizacji wprowadził A. D. Chandler, a jego

⁷⁰ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000, s. 39.

⁷¹ A. K. Koźmiński, *Zarządzanie*, [w:] A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 132–133.

⁷² K. Oblój, *Strategia organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007, s. 18.

⁷³ Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice 2008.

myśl rozwinęła C. Hayden, która scharakteryzowała strategię jako takie podejście do wykorzystania istniejących zasobów, aby możliwe było zrealizowanie wiązki celów organizacji⁷⁴. Obecnie funkcjonuje sporo definicji strategii, których autorzy zwracają uwagę na poszczególne cechy charakterystyczne. Większość skłania się do tego, że jest to swego rodzaju program, plan działania, przygotowany na wszystkich poziomach konfiguracji systemu zarządzania⁷⁵.

Dla samorządów terytorialnych, funkcjonujących w określonej granicami przestrzeni, korzystających z zasobów infrastrukturalnych, działających na rzecz poprawy kondycji finansowej i materialnej społeczności lokalnej, zarządzanie strategiczne stało się niezwykle użyteczne w zakresie planowania rozwoju zarówno lokalnego, jak i regionalnego – rozumianego jako proces, „dzięki któremu samorząd podnosi jakość życia swoich mieszkańców, tworząc przez to nową społeczność i pobudzając postęp gospodarczy”⁷⁶. Podmiotem rozwoju jest zawsze społeczność przestrzeni, której on dotyczy, zorganizowana – jak wskazuje K. Głąbicka – w struktury samorządowe i aktywnie uczestnicząca w realizacji zadań strategicznych, m.in. poprzez swoją aktywność społeczną i gospodarczą, ale pozostająca też beneficjentem zachodzących przemian⁷⁷. Rozwój regionalny bywa również opisywany jako proces trwałego wzrostu poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego danego środowiska, który dotyczy m.in. potencjału gospodarczego, struktury gospodarczej, środowiska przyrodniczego, zagospodarowania infrastrukturalnego, poziomu życia mieszkańców oraz zagospodarowania przestrzennego. Rozwój zasadniczo może opierać się na regulatorach rynkowych lub interwencyjnym oddziaływaniu władzy publicznej⁷⁸. W tym kontekście strategię postrzega się jako długofalową politykę, która określa zasadnicze dla niej kierunki osiągania długookresowych celów, dąży do zachowania równowagi w stosunku do otoczenia i wreszcie zapewnia najbardziej korzystne warunki do egzystencji i rozwoju⁷⁹. Jej istotę definiuje się jako wybór długoterminowych celów głównych oraz celów pośrednich przy wyznaczeniu określanych dla ich realizacji metod, korzystając z zasobów, które są niezbędne do realizacji wyznaczonych celów w ograniczonym horyzoncie czasowym⁸⁰. Inna de-

⁷⁴ B. Filipiak i in., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 93.

⁷⁵ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 40.

⁷⁶ S. R. Kołosowski, J. Adamski, *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa 1999, s. 7.

⁷⁷ K. Głąbicka, *Diagnozowanie socjalne na szczeblu lokalnym na przykładzie środowiska ra-
domskiego – od diagnozy do strategii*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne
w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej,
Warszawa 2007, s. 45.

⁷⁸ M. Benio i in. (aut.), J. Hausner (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla
samorządów województwa*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej
w Krakowie, Kraków 1999, s. 22–23.

⁷⁹ B. Filipiak i in., *Rozwój lokalny i regionalny...*, s. 92–94.

⁸⁰ M. Benio i in. (aut.), J. Hausner (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego...*, s. 79.

finicja strategii rozwoju koncentruje się na koncepcji systemowego działania, w ramach którego należy sformułować zbiór celów perspektywicznych oraz określić sposoby postępowania, które zapewnią skuteczną realizację tych celów⁸¹. E. Nowińska uważa, że: „Strategia rozwoju gminy stanowi, najogólniej rzecz ujmując, wieloletni program rozwoju zawierający cele długofalowe uporządkowane w sposób hierarchiczny i sposoby ich realizacji, podlegający ciągłej aktualizacji i społecznie akceptowany”⁸². Strategię rozwoju można też utożsamiać z planem rozwoju, w ramach którego przewidywane są możliwości osiągnięcia zamierzonych celów w realnych, przewidywanych warunkach. Cele te powinny wynikać bezpośrednio z rozpoznanych potrzeb wspólnoty mieszkańców⁸³.

Często z planowaniem strategicznym utożsamiane jest pojęcie polityki lokalnej w ogóle, którą T. Markowski definiuje jako planowaną i zorganizowaną działalność podmiotów samorządowych oraz podległych im jednostek publicznych. Działalność ta polega na dokonywaniu nieustannych wyborów zarówno celów służących lokalnej społeczności, jak i środków, dzięki którym te cele można osiągnąć⁸⁴.

Procesowi programowania lokalnego i regionalnego przypisuje się szereg istotnych funkcji natury efektywnościowej oraz instrumentalnej. Do funkcji efektywnościowych zalicza się funkcję porządkującą bieżące podejmowanie decyzji, co poprawia sprawność podmiotów programu. Z kolei funkcja aktywizująca układ podmiotowy – poprzez procesy diagnozy, analizy SWOT, refleksję nad czynnikami i możliwościami rozwoju – działa stymulująco na wszystkich uczestników procesu. I wreszcie, funkcja integrująca pozwala na wzajemne poznanie i zrozumienie uczestników programowania. Natomiast do funkcji instrumentalnych zalicza się: funkcję regulacyjną, która kształtuje działania określanych podmiotów, o ile oczywiście ich zadania są sformułowane realnie, ze wskazaniem źródeł finansowania i zachowaniem zasad aktualizacji ustaleń; funkcję kontrolną, traktowaną jako proces samokontroli wiążącej się z ustaleniem jasnych i zrozumiałych wskaźników oraz działaniem podmiotu kontroli zewnętrznej w stosunku do podmiotu realizującego program; funkcję informacyjną, polegającą na informowaniu podmiotów zewnętrznych o kierunkach działania strategicznego; funkcję koordynacyjną wynikającą z istoty procesu programowania, i wreszcie związaną z poprzednią funkcję promocyjną, w ramach której eksponuje się wybrane atuty

⁸¹ A. Zalewski, M. Ziółkowski, *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2, s. 45–55.

⁸² E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s. 70–71.

⁸³ K. Głębicka, *Diagnozowanie socjalne na szczeblu lokalnym...*, s. 43.

⁸⁴ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 28.

środowiska i zachęca do współdziałania podmioty pozostające poza procesem programowania⁸⁵.

Wśród strategii rozwoju, z uwagi na charakter przeprowadzonej diagnozy (przede wszystkim analiza SWOT), wyróżnia się przynajmniej cztery ich typy: strategię agresywną, zakładającą maksymalne wykorzystanie istniejących atutów; defensywną, która polega głównie na przeciwdziałaniu negatywnym konsekwencjom sytuacji społeczno-gospodarczej; konserwatywną, balansującą między skupieniem się na mocnych stronach i ograniczeniem negatywnych czynników zewnętrznych, a także konkurencyjną, wykorzystującą istniejące słabe strony rozpoznane w środowisku oraz szanse stwarzane przez otoczenie⁸⁶.

Konstruowane w latach 90. ubiegłego wieku strategie rozwoju zawierały w sobie dość szerokie spektrum obszarów, w ramach których lokalna społeczność mogła się rozwijać. Zwracano wszakże uwagę przede wszystkim na warunki rozwoju gospodarczego, rozwój zasobów infrastrukturalnych, takich jak sieci wodociągowe i kanalizacyjne, drogi i mosty, modernizację placówek samorządowych, wsparcie przedsiębiorczości, wreszcie planowanie przestrzenne, a kwestie polityki społecznej pojawiały się w tych dokumentach marginalnie⁸⁷. Na zmianę tej sytuacji wpłynęły, z jednej strony, procesy – na które zwrócili uwagę J. Krzyszkowski i J. Przywojska – rozwoju lokalnej polityki społecznej oraz decentralizacji zadań zarówno w kategorii fiskalnej, jak i administracyjnej; z drugiej strony – zmiany prawne, które wymusiły na decydentach wszystkich szczebli samorządu terytorialnego opracowanie lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, w których lokalna polityka społeczna znalazła się w centrum uwagi⁸⁸.

Czerpiąc z doświadczeń opracowanych już strategii rozwoju lokalnego oraz implementując do środowiska polityki społecznej wybrane aspekty strategii rozwoju firm komercyjnych, rozpoczął się proces programowania lokalnej polityki społecznej w duchu zarządzania strategicznego. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest traktowana jako uogólniony i trwały, aczkolwiek podlegający modyfikacjom, zestaw wzorów interwencji społecznych⁸⁹. Niektórzy autorzy, zwracając uwagę na funkcjonalny charakter strategii, podnoszą jej cel, którym jest doprowadzenie do zmiany społecznej w interesującym nas obszarze kwestii społecznych, oceniając, że jego osiągnięcie jest możliwe poprzez takie procesy, jak „integracja i koordynacja, promowanie partnerstwa i dialogu pomiędzy wszystkimi »aktora-

⁸⁵ M. Benio i in. (aut.), J. Hausner (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego...*, s. 28–33.

⁸⁶ Tamże, s. 84.

⁸⁷ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 10 i n.

⁸⁸ J. Krzyszkowski, J. Przywojska, *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 222–226.

⁸⁹ K. W. Frieske, P. Poławski, *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Wydawnictwo „Śląsk”, Warszawa 1999, s. 15.

mi», tj. instytucjami publicznymi i niepublicznymi mogącymi angażować się w działania do walki z różnymi formami wykluczenia społecznego⁹⁰. D. Trawkowska zwraca uwagę na to, że strategia stanowi praktyczny rezultat decentralizacji państwowej polityki społecznej, pełni funkcję zabezpieczająco-osłonową wobec grup społecznych marginalizowanych i wykluczonych, będąc jednocześnie stymulatorem współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej, a poprzez swój obligatoryjny charakter może być inspiracją do aktywnego współdziałania między samorządem lokalnym a organizacjami pozarządowymi⁹¹.

J. Staręga-Piasek podkreśliła, że strategia musi się opierać na wyborze celu działania, wyborze kierunków i celów operacyjnych, wreszcie na koncentracji środków. Do podstawowych zasad budowy strategii zaliczyła ekonomię sił i środków, czyli ocenę ilości i jakości zasobów ludzkich, materialnych itd., zespolenie wysiłków, zachowanie swobody działań w sytuacjach kryzysowych oraz wykazywanie inicjatywy w sytuacjach nieprzewidzianych. Wskazała ponadto, że dobrze zbudowana strategia winna brać pod uwagę podstawowe zasady polityki społecznej, tj. zasadę pomocniczości, zasadę efektów odłożonych w czasie, zasadę szerokiego zasięgu skutków, zasadę akceptacji społecznej, zasadę kontroli społecznej, zasadę aktywności – zaangażowania społecznego, zasadę kompleksowości i sprzężenia zwrotnego, wreszcie zasadę pozornego altruizmu⁹².

M. Grewiński i A. Karwacki wyróżniają aż siedem etapów realizacji strategii:

- 1) diagnozowanie, czyli określenie stanu faktycznego, etap badań i analiz;
- 2) prognozowanie, czyli określenie długofalowej strategii w sposób ogólny;
- 3) programowanie, czyli operacjonalizacja wskazanych kierunków na priorytety i działania;
- 4) wdrażanie, czyli zorganizowanie systemu instytucjonalnego, w ramach którego strategia będzie realizowana, m.in. normy i zasady funkcjonowania;
- 5) projektowanie, czyli wskazanie poszczególnych działań w ramach strategii;
- 6) realizacja projektów, czyli osiągnięcie zamierzonych celów;
- 7) ocena skuteczności, czyli ocena końcowa realizowanych projektów⁹³.

J. Krzyszkowski i J. Przywojska zwracają uwagę, że proces formułowania strategii jest sformalizowany i w jego trakcie należy przestrzegać metod oraz zasad składających się na technikę planistyczną. W jej ramach autorzy podkreślają

⁹⁰ A. Hryniewicka, H. Lipke, *Strategie rozwiązywania problemów społecznych. Synteza z badań*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce...*, s. 273.

⁹¹ D. Trawkowska, *O uwarunkowaniach dobrych praktyk w lokalnych systemach i sieciach wsparcia*, [w:] A. Bartoszek i in., *Instytucje wsparcia a monitoring problemów społecznych w Katowicach. Księga dobrych praktyk*, Urząd Miasta Katowice, Katowice 2012, s. 122.

⁹² J. Staręga-Piasek, *Podręcznik budowy strategii integracji społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2005, s. 3.

⁹³ M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategia, istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce...*, s. 19–21.

konieczność realizacji takich etapów, jak: diagnoza stanu istniejącego, analiza strategiczna, wyznaczenie misji i wizji, wytyczenie i hierarchizacja celów, sformułowanie wariantów strategii, a także określenie jej horyzontu czasowego, wybór wskaźników realizacji oraz wskazanie źródeł finansowania strategii⁹⁴.

J. Krzyszkowski uznał, że strategia powinna być apolityczna, gdyż ta cecha pozwala na jej realizację mimo zmieniającej się konfiguracji władzy lokalnej; powinna harmonizować z innymi dokumentami strategicznymi przyjętymi w środowisku lokalnym; winna uwzględniać ewolucję pomocy społecznej od systemu ratowniczego do prewencyjno-usługowego oraz malejącą rolę instytucji publicznych na rzecz organizacji pozarządowych; wreszcie strategie powinny uwzględniać nową rolę świadczeniobiorców – ich przeobrażenie od biernego klienta do aktywnego uczestnika procesu wychodzenia z kryzysu⁹⁵.

A. Kolarska-Michalska wskazuje na trzy podstawowe warianty strategii rozwiązywania problemów społecznych. W pierwszym strategia jest skorelowana z ustawowym katalogiem zadań, jaki jest realizowany na poziomie samorządu terytorialnego. W wariacie tym najważniejsze jest ustalenie rangi poszczególnych problemów społecznych, hierarchii zadań, źródeł finansowania i zakresu odpowiedzialności partnerów. Drugi wariant, bardziej czasochłonny, charakteryzuje się dogłębną diagnozą obecnej sytuacji, oszacowaniem potrzeb i opracowaniem prognozy potrzeb na najbliższe lata, wreszcie wymaga określenia globalnej wizji pomocy społecznej w przyjętej perspektywie czasowej. Trzeci wariant, najszerszy jeśli chodzi o zakres, uwzględnia nie tylko kwestie pomocy społecznej, lecz także obszar społeczno-ekonomiczny i stanowi *de facto* strategię wieloaspektowego rozwoju gminy⁹⁶.

Sam proces przygotowania strategii jest zróżnicowany. O ile zawsze efektem końcowym prac nad dokumentem jest projekt uchwały, przyjmowanej odpowiednio przez Radę Gminy w przypadku samorządu gminnego i Radę Powiatu w przypadku samorządu powiatowego, to powstawać może trojako. Strategie bywają przygotowane przez lokalny ośrodek pomocy społecznej – bazują wówczas głównie na doświadczeniach pomocowych pracowników jednostki. Mogą być wypracowywane przez zespół składający się z przedstawicieli lokalnych władz. Opracowanie strategii można wreszcie zlecić zewnętrznemu podmiotowi eksperckiemu. O ile pierwsza metoda zwykle zawęży widzenie lokalnych problemów społecznych do kwestii pomocy społecznej, o tyle dwie pozostałe metody, choć nie wolne do wad, mogą

⁹⁴ J. Krzyszkowski, J. Przywojska, *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 229.

⁹⁵ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 335.

⁹⁶ A. Kolarska-Michalska, *Zasady budowy strategii rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] K. Marzec-Holka (red.), *Pomoc społeczna. Praca socjalna. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2003, s. 40–47.

przynieść interesujące rezultaty⁹⁷. I. Rybka oraz D. Trawkowska podkreślają, że proces budowania strategii powinien być uspołeczniony, czyli w pracach nad dokumentem winni brać udział przedstawiciele zróżnicowanych środowisk. Autorki zachęcają wręcz do tworzenia zespołów problemowych do rozstrzygania węzłowych kwestii, w skład których powinni wchodzić zarówno przedstawiciele administracji, jak i organizacji pozarządowych i Kościoła. Wskazane jest także prowadzenie szerokiego procesu konsultacji społecznych dokumentu. Partycypacja w pracach nad strategią nie tylko ubogaca sam dokument, lecz także pozwala na zbliżenie się poszczególnych partnerów z terenu gminy czy powiatu, a wreszcie umożliwia traktowanie przyjętych rozwiązań jako własnych. Ważne w procesie tworzenia dokumentu jest działanie zarówno specjalistów z zakresu polityki społecznej, jak i np. radnych, którzy być może na etapie konstruowania dokumentu spotykają się z rozwiązywaniem problemów społecznych po raz pierwszy⁹⁸.

Diagnoza społeczna budowana na potrzeby strategii powinna wszystkim uczestnikom procesu uświadomić istniejące w środowisku lokalnym potrzeby i wyświetlić istotne problemy społeczne. Jej konstrukcja nie jest celem samym w sobie, ale środkiem do przedstawienia rekomendacji. W trakcie jej sporządzania uczestnicy procesu powinni przeprowadzić przynajmniej trzy procesy diagnostyczne, tj. diagnozę identyfikacyjną (odpowiadającą na pytanie „jak jest?”), diagnozę decyzyjną (odpowiadającą na pytanie „co powinno być zrobione?”) oraz diagnozę efektów (informującą realizatorów procesu, w jaki sposób przybliżyć stan istniejący do postulowanego). Zbudowana zgodnie z tymi zasadami diagnoza powinna zawierać:

- analizę warunków i jakości życia w środowisku lokalnym;
- wskazanie przyczyn i kierunków rozwoju negatywnie ocenianych zjawisk społecznych;
- charakterystykę dostępnych zasobów;
- ustalenie charakteru i rodzaju potrzebnych działań;
- uzasadnienie dla postulowanych kierunków działań⁹⁹.

J. Staręga-Piasek zwraca uwagę, aby proces diagnozy przeprowadzać dwukrotnie: za pierwszym razem w poszukiwaniu uzasadnienia ideowego dla dokonywanej zmiany, a po raz drugi, kiedy formuluje się cele¹⁰⁰. A. I. Brzezińska, J. Wojciechowska oraz B. Ziółkowska sugerują, że w dobrze sporządzonej diagnozie należy zwrócić uwagę nie tylko na stan zastany danego zjawiska, lecz także ocenić dane środo-

⁹⁷ P. Błędowski, *Samorząd lokalny wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] P. Broda-Wysocki (red.), *Państwo, samorzady, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007, s. 40.

⁹⁸ I. Rybka, D. Trawkowska, *Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce...*, s. 254–256.

⁹⁹ Tamże, s. 258–261.

¹⁰⁰ J. Staręga-Piasek, *Podręcznik budowy strategii integracji...*, s. 6–7.

wisko pod względem gotowości do zmiany. Sam stopień tej gotowości można definiować na poziomie nieformalno-relacyjnym (społecznym) oraz instytucjonalno-proceduralnym (porządku prawnego). Autorki konstatują:

W wyniku tego rodzaju diagnozy uzyskujemy wiedzę na temat ewentualnych potencjalnych lub realnych trudności w realizacji działań projektowych; są czy mogą to być np. braki kadrowe, zła infrastruktura, trudny dojazd, duże odległości między miejscowościami, niechęć decydentów do zmian, niska kultura prawna, niski poziom świadomości zdrowotnej¹⁰¹.

Źródła konstruowanej diagnozy są zróżnicowane. A. Hryniewicka i H. Lipke, które analizowały strategie rozwiązywania problemów społecznych w latach 2006–2007, zauważyły, że najchętniej autorzy wykorzystują materiały wytwarzane przez administrację gminną i powiatową, w szczególności sprawozdania z pomocy społecznej, a w mniejszym stopniu materiały np. organizacji pozarządowych. Choć wzrasta liczba źródeł diagnostycznych, to w trakcie korzystania z nich pojawiają się zarówno błędy diagnostyczne, jak i dochodzi do pomijania obszarów istotnych dla budowania poprawnej diagnozy, np. brakuje scharakteryzowania istniejących w środowisku zasobów ludzkich czy finansowych¹⁰². Autorzy publikacji wspierających budowę lokalnych strategii zachęcają, by w szerokim zakresie sięgać do danych nie tylko samorządu terytorialnego, ale także m.in. Głównego Urzędu Statystycznego, Banku Danych Regionalnych, Narodowego Spisu Powszechnego, sądów rejonowych, rocznych sprawozdań PARPA-G1 (sprawozdanie z zakresu profilaktyki uzależnień), MZ-11 (sprawozdanie o działalności i zatrudnieniu w podstawowej ambulatoryjnej opiece zdrowotnej), materiałów poradni pedagogiczno-psychologicznych¹⁰³. Niepokojąca jest schematyczność i powtarzalność diagnozy problemów środowiska lokalnego, na którą uwagę zwracał J. Krzyszkowski. Czerpanie danych ze źródeł oficjalnych, statystyk i sprawozdań oraz kurczowe trzymanie się litery prawa definiującej świadczeniobiorcę pomocy społecznej powoduje, że: „z pola widzenia autorów i czytelników (powiatowych polityków) strategii zniknęły potrzeby i potrzebujący, którzy nie kwalifikują się ze względów formalnych do uzyskania pomocy lub którym z powodu braku środków świadczeń finansowych odmówiono”¹⁰⁴.

¹⁰¹ A. I. Brzezińska, J. Wojciechowska, B. Ziółkowska, *Diagnoza jako podstawa budowania projektów zmiany sytuacji osób z ograniczoną sprawnością*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 1 (numer specjalny: *Diagnoza potrzeb i podstawy interwencji społecznych na rzecz osób z ograniczeniami sprawności*), s. 46–47.

¹⁰² A. Hryniewicka, H. Lipke, *Strategie rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 281–283.

¹⁰³ D. Polakowski i in., *Metodologia wspierania rozwoju społecznego gminy przez partycypację społeczną. Model tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2008, s. 60–61.

¹⁰⁴ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem...*, s. 342.

Do bardzo użytecznych metod planowania i zarządzania strategicznego, także w polityce społecznej, należy metodologia struktury logicznej, która w przekonaniu M. Grewińskiego i J. Zarychty zapewnia odpowiedniość, wykonalność i trwałość planowanych przedsięwzięć. Metodologia struktury logicznej i jej podstawowe narzędzie, tj. matryca logiczna, znajdują zastosowanie nie tylko w procesie planowania działań, czyli identyfikacji i formułowania, ale też w procesie ich wdrażania. Na wspomnianą metodę projektową składają się dwa etapy: etap analiz, podczas którego dokonuje się analizy stanu obecnego, określa się wizję przyszłości i dokonuje wyboru środków/przedsięwzięć, dzięki którym będzie można osiągnąć zamierzone cele, a następnie etap planowania, podczas którego koncepcje projektów są rozwijane i przygotowywane do wdrożenia. Aby pomyślnie przeprowadzić zadanie zgodnie z powyższą metodologią, należy podczas etapu analiz wykonać analizę interesariuszy, czyli potencjalnych zasobów i odbiorców działań, przeanalizować występujące problemy, sprecyzować cele i wybrać najodpowiedniejsze środki do ich realizacji. Na etapie planowania trzeba określić strukturę wdrażanych przedsięwzięć, ustalić wskaźniki osiągania celów, opracować harmonogram wdrażania oraz oszacować budżet konieczny do realizacji procesu¹⁰⁵.

Planowanie strategiczne posiada też swoje specyficzne instrumenty z zakresu analizy strategicznej, które coraz powszechniej są wykorzystywane do konstrukcji diagnozy w strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jednym z nich jest analiza SWOT. A. Stabryła uważa, że analiza SWOT jest postępowaniem badawczym spełniającym najważniejsze funkcje diagnostyczne – pozwala na ocenę całości, ale jednocześnie wskazuje na słabe punkty systemu, w których z czasem można zastosować konkretne rozwiązania. Zakres analizy jest odnoszony zarówno do czynników wewnętrznych, jak i szeroko rozumianej rzeczywistości zewnętrznej¹⁰⁶. A. Sztando oraz R. Brol zauważają, że w procesie analizy SWOT stosuje się zasadniczo dwa kryteria oceny czynników wpływających na rzeczywistość: rodzaj skutku rzeczywistego lub potencjalnego oddziaływania danego czynnika na organizację oraz szeroko rozumianą lokalizację czynnika względem organizacji. „Dzięki zastosowaniu tego prostego rozwiązania dyskryminacyjnego uzyskuje się cztery grupy czynników, których pierwsze litery angielskich nazw składają się na nazwę metody, tzn. mocne (*Strengths*) i słabe strony organizacji (*Weaknesses*) oraz szanse (*Opportunities*) i zagrożenia w jej otoczeniu (*Threats*)”¹⁰⁷. M. Romanowska stwierdziła, że w praktyce

¹⁰⁵ M. Grewiński, J. Zarychta, *Planowanie i przygotowanie projektu społecznego z zastosowaniem metodologii struktury logicznej*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009, s. 158–159.

¹⁰⁶ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 190–193.

¹⁰⁷ A. Sztando, R. Brol, *Dlaczego i jak należy wzbogacać procedurę SWOT w procesie terytorialnego planowania strategicznego*, [w:] M. Dolata (red.), *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 56.

opisana analiza sprowadza się do zbudowania matrycy czterech pól, w których umieszcza się czynniki ułatwiające oraz czynniki utrudniające rozwój gminy, a także znalezienia relacji między tymi czynnikami¹⁰⁸ (rys. 2).

Czynnik	Wewnętrzny	Zewnętrzny
Pozytywny	Mocne strony	Szanse w otoczeniu
Negatywny	Słabe strony	Zagrożenia w otoczeniu

Rysunek 2. Klasyfikacja czynników SWOT (na podstawie M. Romanowskiej)

Źródło: M. Romanowska, *Strategie rozwoju i konkurencji*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1998, s. 60.

Właściwie sporządzona analiza strategiczna umożliwia wskazanie powyżej wymienionych czynników oraz pozwala na ocenę oddziaływania poszczególnych zjawisk na środowisko. T. Białas i M. Czapiewski zaproponowali kilkustopniową skalę, pozwalającą na rangowanie poszczególnych problemów, gdzie kolejne wartości mogą oznaczać:

- 0 – brak oddziaływania danego czynnika;
- 3 – silne ujemne oddziaływanie danego czynnika;
- 2 – przeciętne ujemne oddziaływanie danego czynnika;
- 1 – słabe ujemne oddziaływanie danego czynnika;
- +1 – słabe dodatnie oddziaływanie danego czynnika;
- +2 – przeciętne dodatnie oddziaływanie danego czynnika;
- +3 – silne dodatnie oddziaływanie danego czynnika¹⁰⁹.

Niestety, autorzy analiz strategicznych – zwykle słabo przygotowani teoretycznie do przedsięwzięcia – popełniają wiele błędów w trakcie procesu, m.in. mylone są szanse z powszechnie znanymi metodami rozwiązywania problemów; przeplatają się szanse z mocnymi stronami, a także mylone są słabe strony z zagrożeniami. Rzadko postrzega się zjawiska wieloaspektowe, które mogą być jednocześnie szansą i zagrożeniem¹¹⁰.

Uporządkowane elementy diagnozy, zakończone analizą strategiczną SWOT, pozwalają autorom na ogół przejść do etapu programowania, czyli wyznaczenia wizji, misji, celów i kierunków działania. Wizja to stan docelowy, do którego działania podejmowane w ramach strategii mają doprowadzić jej adresatów. Wizja bywa określana mianem „fotografii przyszłości” – istotne, by była odważna,

¹⁰⁸ M. Romanowska, *Strategie rozwoju i konkurencji*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1998, s. 60.

¹⁰⁹ T. Białas, M. Czapiewski, *Narzędzia tworzenia strategii organizacji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2004, s. 22.

¹¹⁰ A. Sztando, R. Brol, *Dlaczego i jak należy wzbogacać procedurę SWOT...*, s. 60–81.

ale też realna¹¹¹. Misja w naukach o zarządzaniu jest najczęściej odnoszona do organizacji, gdzie charakteryzuje cel jej istnienia oraz wyjaśnia, po co organizacja istnieje, komu służy, jakie rezultaty ma osiągnąć¹¹². W dokumentach programowych misja jest często ujmowana jako odbicie wizji we współczesności, wskazuje na najważniejsze wartości, jakie wyraża dokument, powinna być krótka, łatwa do zapamiętania, powiązana z prawdziwymi cechami obszaru, którego dotyczy i w miarę konkretna¹¹³. M. Grewiński i A. Karwacki postrzegają strategię jako proces, który traktują jako dążenie do celu, zaś misję jako pewnego rodzaju klucz, sytuując ją – w ujęciu graficznym – na szczycie procesu¹¹⁴.

W strategiach rozwoju wynikiem prac diagnostycznych, formułowania wizji i misji jest określenie kluczowych problemów rozwojowych, czyli ich identyfikacja oraz zdefiniowanie pośrednich celów strategicznych. Ostatecznym rezultatem analizy problemów powinna być identyfikacja związków przyczynowych pomiędzy poszczególnymi problemami i zbudowanie pełnej, hierarchicznej struktury problemów w formie „drzewa problemów”. Tak przedstawiony zestaw przeszkód na drodze do realizacji sformułowanych celów strategicznych pozwala na identyfikację i analizę celów niższego rzędu. Dokonanie wyboru kilku najważniejszych zagadnień jest zawsze podyktowane koniecznością najlepszego wykorzystania zasobów dostępnych w środowisku lokalnym, natomiast formułowanie zbyt dużej liczby celów pośrednich oznacza budowanie nierealistycznych planów¹¹⁵. W przypadku strategii rozwoju M. Ziółkowski tak definiował cele strategiczne: „Cele strategiczne są konkretyzacją misji rozwoju (generalnego celu kierunkowego). Winny być one formułowane w miarę ogólnie, tzn. wskazywać pożądane zasadnicze kierunki zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej oraz związku gminy z otoczeniem”¹¹⁶. R. Broł i A. Sztando, którzy analizowali funkcjonujące strategie rozwoju, zwrócili uwagę, że wyborem celów strategicznych ich autorzy mają poważne problemy.

Cele strategiczne najczęściej definiowane są tak, że trudno jest odnaleźć taki potencjalny, korzystny fragment ewolucji gminy, powiatu czy województwa, który by się w nich nie mieścił [...]. Z kolei listy przedsięwzięć wydają się mieć na celu zaspokojenie wszystkich potrzeb wszystkich użytkowników danego terytorium,

¹¹¹ G. Gorzelak, B. Jałowicki, *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3 (3), s. 48.

¹¹² J. Krzyszkowski, *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010, s. 38.

¹¹³ A. K. Koźmiński, D. Jemieliński, *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 359.

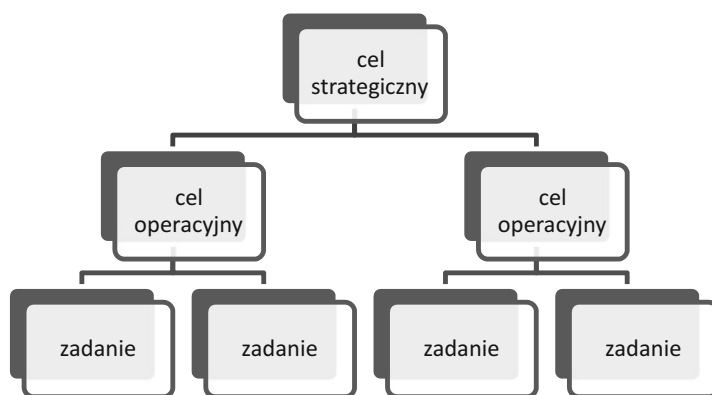
¹¹⁴ M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategia, istota, reguły i wyzwania implementacji...*, s. 21–22.

¹¹⁵ T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Gospodarczego, Warszawa 1999, s. 106–107.

¹¹⁶ M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000, s. 55.

rozwiązanie wszystkich występujących na nim problemów i konfliktów oraz zabezpieczenie przed wszelkimi zagrożeniami. Inaczej mówiąc, przypominają listę życzeń¹¹⁷.

A. Hryniewicka i H. Lipke podkreślają, że sprecyzowanie celów w strategiach, czyli *de facto* wybór priorytetów do realizacji, jest trudne o tyle, że w obszarze polityki społecznej dysponujemy ograniczonymi środkami finansowymi i do końca nie jesteśmy w stanie określić ich poziomu w poszczególnych latach. Wybory te mogą też wiązać się z naciskami politycznymi¹¹⁸. Dokonując analizy strategii powiatowych i gminnych, A. Wójcik i B. Kołaczek zauważyli, że wyznaczone w nich cele nie zawsze wynikają z przeprowadzonej diagnozy problemów społecznych, choć zazwyczaj koncentrują się wokół ubóstwa, bezrobocia, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz prowadzenia gospodarstwa domowego¹¹⁹. Często priorytety w strategiach wskazują nie tyle na wyniki diagnozy, ile ustawową konieczność realizacji pewnych działań. Z kolei inne zidentyfikowane na etapie diagnozy problemy są pomijane i zostawiane własnemu losowi, nie znajdując odbicia w części programowej dokumentu¹²⁰.



Rysunek 3. Związek celów strategicznych, operacyjnych i zadań

Źródło: opracowanie własne.

¹¹⁷ R. Broń, A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali lokalnej i regionalnej*, [w:] M. Klamut (red.), *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 70–85.

¹¹⁸ A. Hryniewicka, H. Lipke, *Strategie rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 276.

¹¹⁹ A. Wójcik, B. Kołaczek, *Problemy społeczne w strategiach samorządu terytorialnego w województwach objętych badaniem*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009, s. 150–151.

¹²⁰ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem...*, s. 342–343.

Cele strategiczne w procesie planowania strategicznego podlegają procesowi dekompozycji i przekształcają się w cele operacyjne, zadania i programy (rys. 3). Same cele operacyjne mogą, co prawda, być zadaniami, jeśli zostaną przypisane do podmiotów, które będą odpowiedzialne za ich realizację. Zadania to konkretny i szczegółowy zapis działań mających doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów. Zazwyczaj zadania posiadają węższą perspektywę czasową niż cele strategiczne i operacyjne¹²¹.

Opracowanie strategii i jej uchwalenie przez właściwy dla danego samorządu terytorialnego organ uchwałodawczy powinien rozpocząć proces faktycznego zarządzania strategicznego i realizowania zaplanowanych działań. Aby tak się stało, dokument musi być wyposażony w elementy, które zapewnią prawidłowe działanie strategii, tj. harmonogram, procedury kontroli i podmiot, który będzie odpowiadał za jej wdrażanie¹²². R. Szarfenberg zwrócił uwagę na przydatność procesu ewaluacji, czyli zastosowania naukowych metod pomiaru realizacji i wyników programów dla celów związanych z podejmowaniem decyzji, wskazując, że ewaluacja całościowa (*ex ante*, *interim* i *ex post*) jest przydatna w procesie oceny zaspokojenia uzasadnionej potrzeby społecznych i może być powszechniej wykorzystywana do oceny programów oraz strategii polityki społecznej. Systematyczne zbieranie danych w procesie ewaluacji pozwala na uchwycenie zachodzących procesów i zmian, a tym samym stosowne korygowanie planowanych działań¹²³. Niestety, dokumenty strategiczne samorządów lokalnych w ograniczonym stopniu korzystają z instrumentów procesów ewaluacji i kontroli. Tylko w nielicznych dokumentach pojawiają się harmonogramy – czyli rozpisane w czasie sekwencje wdrażanych działań oraz wskazania co do trybu i praktyki oceny wdrażanych elementów¹²⁴. K. Czekał ocenia, że gwarancją wdrożenia dokumentu strategicznego jest przygotowanie i realizacja programów działań oraz projektów socjalnych, rozumianych jako „zintegrowane zbiory subprogramów, na które składa się co najmniej kilka, jeśli nie serie, projektów działań lub projekty socjalne, mające wspomagać zbiorowości lokalne i regionalne”¹²⁵.

Strategie rozwiązywania problemów społecznych nie doczekały się zbyt wielu analiz naukowych. Wywodzone z praktyki zarządzania i wcześniejszego doświadczenia samorządowców, zdobywanego na podstawie budowania strategii rozwoju, są zbiorem dokumentów bardzo zróżnicowanych. O części z nich trudno

¹²¹ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem a praktyka planowania...*, s. 201–202.

¹²² H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 205–206.

¹²³ R. Szarfenberg, *Ewaluacja jako forma oceny strategii w polityce społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce...*, s. 82–100.

¹²⁴ A. Hryniewicka, H. Lipke, *Strategie rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 277.

¹²⁵ K. Czekał, *Socjologiczne mapy badawcze w miejskiej polityce społecznej. Od tradycji do współczesnych dobrych praktyk w rozwiązywaniu problemów w mieście*, [w:] A. Bartoszek i in., *Instytucje wsparcia a monitoring problemów społecznych...*, s. 118.

się wypowiadać w kategorii dokumentu strategicznego, ponieważ nie zawierają podstawowych cech strategii, a często są wręcz dokumentami anonimowymi¹²⁶. Nie ulega jednak wątpliwości, że dokumenty te stanowią swoistą syntezę przemysleń samorządowców nad lokalną polityką społeczną, spojrzenie na jej zasady, wartości, wreszcie na możliwość skutecznego oddziaływania na zmianę w środowisku lokalnym.

1.4. Badania nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych

Materialną emanacją zmian polegających na odejściu od zarządzania polityką społeczną z pozycji administracji centralnej (rządowej) na poziom lokalny (gminny i powiatowy) są dokumenty programowe opracowywane na poziomie lokalnym – strategie rozwiązywania problemów społecznych. Ich jakość, zakres spojrzenia na kwestie społeczne niczym soczewka skupiają widzenie rzeczywistości społecznej, postrzeganie roli budowania kapitału społecznego przez lokalnych decydentów (wójtów, burmistrzów, prezydentów), kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej – przedstawicieli władzy. To właśnie strategia budowana na poziomie lokalnym pokazuje, czy polityka społeczna jest traktowana jako źródło rozwoju czy niechciane obciążenie, wymagające nakładów i żmudnej pracy, nieprzynoszące miejscowej społeczności oczekiwanych profitów.

Badania nad zawartością strategii – być może z uwagi na ich obszerność, urzędniczy żargon, znikomą porównywalność – nie są powszechne i do dziś nie ma wypracowanego jednolitego instrumentarium pozwalającego na ocenę zawartości merytorycznej i funkcjonalnej dokumentów, nie wspominając o ich realnym wpływie na rzeczywistość, którą w zamierzeniu mają kształtować.

J. Krzyszkowski, analizując 15 strategii powiatowych ziemi łódzkiej, badał trzy podstawowe płaszczyzny funkcjonalne tych aktów prawnych, tj. sposób przygotowania dokumentu, czas i okoliczności pracy nad nim oraz podmioty w niej uczestniczące, a ponadto oceniał treść samego aktu, wreszcie techniki monitoringu i ewaluacji. Autor zwrócił uwagę na niewielką liczbę ekspertów zewnętrznych zaangażowanych w tworzenie dokumentów, pomimo bliskości silnego środowiska akademickiego, a także ograniczoną rolę w ich tworzeniu organizacji pozarządowych. W przypadku diagnozy korzystano głównie z zastanych danych demograficzno-statystycznych, głównie urzędowych, popełniając powszechny błąd utożsamiania korzystających z pomocy społecznej z liczbą potrzebujących. Z rzadka korzystano z badań ankietowych, powielając schematyzm w ujmowaniu problemów społecznych. Podobieństwo występujących problemów, ograniczona liczba dokumentów, w których zastosowano metodę analizy SWOT, to widoczne mankamenty badanych dokumentów. Do pozytywów

¹²⁶ P. Błądowski, *Samorząd lokalny wobec ubóstwa...*, s. 40.

badający zaliczył przeprowadzaną inwentaryzację zasobów, choć oczywiście wykonaną różnymi metodami i w różnym zakresie¹²⁷. Całościową ocenę badanych strategii J. Krzyszkowski przeprowadził, korzystając z metody wypracowanej podczas oceny strategii wojewódzkich, realizowanej pod kierunkiem J. Hausnera, gdzie wziął pod uwagę obecność formalnych elementów dokumentu:

1. Diagnoza i inwentaryzacja zasobów.
2. Analiza SWOT.
3. Określenie horyzontu czasowego.
4. Jakość zaprezentowanych celów.
5. Jakość przyjętych wskaźników.
6. Określenie sposobu finansowania strategii.

Ustalona metoda punktacji polegała na przyznawaniu dwóch punktów za pełną realizację założenia, jednego punktu za częściową, wartość zerowa charakteryzowała brak odniesienia. W sumie każdy dokument mógł uzyskać 15 punktów. Sumaryczna ocena wartości, jakie uzyskały badane dokumenty, wyniosła 86 punktów na 195 możliwych, co stanowiło jedynie 35 proc. wartości maksymalnej. Na podstawie badań autor wnioskował m.in. o zróżnicowanym poziomie dokumentów, wskazując na ich pozytywy i negatywy (tab. 1).

Tabela 1. Cechy badanych strategii powiatowych według J. Krzyszkowskiego

Pozytywne cechy badanych strategii	Negatywne cechy badanych strategii
<ul style="list-style-type: none"> • obecność diagnozy, • zinwentaryzowane zasoby, • dobrze sporządzona hierarchia celów i ich operacjonalizacja 	<ul style="list-style-type: none"> • brak powszechności użycia analizy SWOT, • brak diagnozy perspektywnej, • ogólny horyzont czasowy planowanych działań, • brak wskaźników, • brak określenia kosztów realizacji działań, • schematyzm celów i działań, • brak wizji integracyjnej łączącej ratownictwo z profilaktyką i aktywizacji wspólnot z działaniami instytucjonalnymi

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 346–347.

Najszerzą do tej pory próbę oceny strategii opracowywanych przez samorządy podjął zespół Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w składzie H. Lipke i A. Hryniewicka, który w latach 2006–2007 przeanalizował łącznie 500 strategii gminnych

¹²⁷ J. Krzyszkowski, *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem...*, s. 333–345.

i 99 powiatowych, w tym 200 losowo wybranych dokumentów poddano analizie jakościowej. Założono ocenę dokumentów strategicznych w następujących obszarach:

1. Diagnoza – opis stanu faktycznego (jak jest?).
2. Prognoza – opis stanu przyszłego/pożądanego (jak będzie?).
3. Cele/kierunki działań, czyli jak być powinno.
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.
7. Monitoring, analiza wykonania zaplanowanych działań.
8. Współpraca z organizacjami pozarządowymi.
9. Finansowanie.
10. Odniesienie do innych dokumentów programowych¹²⁸.

Analiza dokonana przez autorki opracowania wykazała zróżnicowany poziom jakości dokumentów strategicznych, i o ile większość z nich zawiera diagnozę problemów społecznych, a przynajmniej posiada taki tytuł rozdziału opracowania, to niedostatki występują w zakresie szacowania przyszłych problemów społecznych, prognozowania ich rozmiarów, finansowania, monitorowania. Zalety i wady analizowanych dokumentów ukazuje zestawienie (tab. 2).

Tabela 2. Cechy badanych strategii według A. Hryniewieckiej i H. Lipke

Pozytywne cechy badanych strategii	Negatywne cechy badanych strategii
<ul style="list-style-type: none"> • sam fakt opracowania dokumentu, • wysoki stopień konsultacji społecznych, • anonimowość dokumentów, • zinwentaryzowane zasoby 	<ul style="list-style-type: none"> • niedostateczne współdziałanie z organizacjami pozarządowymi, szczególnie w obszarze realizacji (są dostrzegane, ale nie przypisuje się im żadnej roli), • ograniczenie części programowej do kwestii pomocy społecznej, • diagnoza ograniczona do dokumentów zastanych, • deficyt zrównoważonego rozwoju, ekonomii społecznej, spójności społecznej, • ogólny horyzont czasowy planowanych działań, • brak wskaźników, • brak określenia kosztów realizacji działań

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Hryniewicka, H. Lipke, *Raport. Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, <http://www.irss.pl/wp-content/uploads/2012/01/analiza.pdf> (dostęp: 17.03.2012).

¹²⁸ A. Hryniewicka, H. Lipke, *Raport. Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, s. 9; <http://www.irss.pl/wp-content/uploads/2012/01/analiza.pdf> (dostęp: 17.03.2012).

H. Lipke i A. Hryniewicka zauważają, że środowiska lokalne nie traktują opracowania strategii w kategoriach szansy dla siebie i swoich mieszkańców, lecz uciążliwego obowiązku. Jednocześnie sugerują konieczność opracowania standardów dotyczących struktury i zawartości strategii.

Analizie jakościowej strategii i programy wojewódzkie pod kątem postrzegania w nich kwestii aktywizacji społecznej i zawodowej osób starszych w regionie łódzkim poddawała J. Przywojska, oceniając w trakcie badań m.in. Wojewódzką Strategię w Zakresie Polityki Społecznej na lata 2007–2020. Przeprowadzone badania utwierdziły ich autorkę w przekonaniu, że dokumenty programowe przygotowane przez samorząd województwa łódzkiego w odniesieniu do osób starszych są skoordynowane i kompleksowe, choć jednocześnie zauważa ona, że:

Przeanalizowane strategie i programy mają bardzo zróżnicowany charakter i formę, pełnią też różne role w zarządzaniu regionem. Niewątpliwie kluczowym dokumentem jest Strategia Rozwoju Województwa Łódzkiego. Jednak jej szczególna rola wyraża się w wytyczaniu bardzo ogólnych priorytetów i kierunków rozwojowych. Zapis tego dokumentu wymaga doprecyzowania poprzez ustalenie strategii sektorowych¹²⁹.

Również J. Przywojska analizowała gminne i powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrumenty polityki władz lokalnych wobec kobiet wiejskich, realizowane w ramach szerszego projektu badawczego „Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce”. Analizując metodykę tworzenia dokumentów, autorka zauważyła, że na 26 analizowanych strategii tylko 10 powstało przy udziale partnerów lokalnych, a proces partycypacji społecznej obejmował badanie opinii publicznej oraz metodę uczestniczącą, czyli udział w sesjach warsztatowych. Strategie realizowane przy udziale ekspertów zewnętrznych reprezentują wyższy poziom jakościowy niż te przygotowane samodzielnie przez środowiska gminne i powiatowe, a pomieszczone w nich diagnozy mają bardziej kompleksowy charakter, co z kolei umożliwia bardziej trafną identyfikację występujących problemów społecznych. Analiza dokumentów przeprowadzana pod względem formalnym wykazała ich znaczne zróżnicowanie konstrukcyjne, przekładające się na ich jakość. J. Przywojska oceniała w strategiach gminnych powiatów skierniewickiego, piotrkowskiego, łódzkiego zachodniego obecność formalnych elementów, które konstytuowały je jako dokumenty strategiczne. Oceniała je pod względem obecności horyzontu planistycznego, diagnozy, analizy strategicznej, celów, wskaźników realizacji oraz procesu finansowania (przynajmniej określone wartości punktowe) (tab. 3).

¹²⁹ J. Przywojska, *Aktywizacja społeczna i zawodowa osób starszych w regionie łódzkim w świetle strategii i programów wojewódzkich*, [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Być seniorem w województwie łódzkim*, Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, Łódź 2010, s. 90.

Tabela 3. Wyniki oceny poszczególnych elementów badanych strategii rozwiązywania problemów społecznych według J. Przywojskiej

Elementy strategii	Liczba punktów	Ocena (w proc.)
Przyjęty horyzont planistyczny	20	76,92
Diagnoza	20	76,92
Analiza strategiczna	13	50,00
Struktura i wskaźniki operacyjno-nalizacji celów	21	80,77
Wskaźniki założeń strategicznych	6	23,08
Zasady i źródła finansowania	5	19,23

Źródło: J. Przywojska, *Strategie gminne i powiatowe jako instrumenty polityki władz lokalnych wobec kobiet wiejskich*, [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008, s. 260.

Zwraca uwagę fakt, że dokumenty programowe bardzo mocno akcentują operacyjność celów, lecz przewidując nikłe procedury wdrażania strategii – i źródła ich finansowania – skazują je *de facto* na niepowodzenie już w chwili przyjęcia, zakładając oczywiście, że diagnoza jest sporządzona poprawnie. Autorka badania konkluduje:

Ogromne obawy budzi jakość lokalnych strategii [...]. Większość z tych dokumentów wymaga natychmiastowej modyfikacji lub ponownego sporządzenia. [...] W ogólnej ocenie strategie rozwiązywania problemów społecznych uzyskały niewiele ponad 54,5 proc. oceny maksymalnej. Oznacza to, że większość dokumentów nie spełnia podstawowych wymogów metody planowania strategicznego. [...] Nasuwa się pytanie, czy strategia to faktycznie efektywne narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej, czy też formalny, statyczny dokument nieprzedstawiający realnej wartości aplikacyjnej¹³⁰.

Tryb prac nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych i ich implementacją badali T. Biernat i A. Karwacki, diagnozując problemy wdrażania aktywnej polityki społecznej w województwie kujawsko-pomorskim. Zauważyli oni dość powszechną współpracę jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z instytucjami samorządowymi i partnerami społecznymi na etapie przygotowywania dokumentu strategicznego, ale tak zbudowany dokument nie miał przełożenia na zmianę

¹³⁰ J. Przywojska, *Strategie gminne i powiatowe jako instrumenty polityki władz lokalnych wobec kobiet wiejskich*, [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich...*, s. 261 i n.

sytuacji społecznej w środowisku lokalnym¹³¹. Autorzy pokusili się także o graficzne zaprezentowanie mechanizmu przygotowywania i wdrażania podstawowego dokumentu programowego, niezwykle trafny, który prezentujemy poniżej (rys. 4).



Rysunek 4. Mechanizm przygotowania i implementacji strategii rozwiązywania problemów społecznych w świetle badań T. Biernata i A. Karwackiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Biernat, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011, s. 116.

Zespół badawczy analizujący sytuację rodzin i politykę rodzinną w wymiarze lokalnym pod kierunkiem B. Balcerzak-Paradowskiej badał zawartość merytoryczną strategii z województw mazowieckiego, śląskiego, podlaskiego i małopolskiego (strategie wojewódzkie, powiatowe i gminne) – w sumie przeanalizowano 18 dokumentów programowych. Oceniano zawartość diagnozy, zwracając uwagę na identyfikację najważniejszych problemów społecznych oraz przyjmowane rozwiązania kierunkowe. Oceniając jakość przygotowanych dokumentów programowych, zauważono, że wyznaczone w nich cele niekoniecznie są zbieżne z diagnozą najistotniejszych lokalnych problemów społecznych¹³².

Miejsce wykluczenia społecznego w strategiach analizował zespół pod kierunkiem S. Golinowskiej w ramach projektu „Ubóstwo i wykluczenie społeczne oraz metody ich zwalczania”. Obok spostrzeżeń dotyczących samego ujmowania procesu ekskluzji społecznej zespół poczynił szereg wnikliwych uwag co do konstrukcji

¹³¹ T. Biernat, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna...*, s. 115–116.

¹³² A. Wójcik, B. Kołaczek, *Problemy społeczne w strategiach samorządu terytorialnego...*, s. 150.

i jakości analizowanych dokumentów. Podkreślono anonimowość sporządzanych dokumentów – tylko w nielicznych pojawiały się nazwiska autorów przygotowujących materiał diagnostyczny i programowy. W niektórych strategiach dopatrzono się wręcz przeklejaną urywków sprawozdań rocznych ośrodka pomocy społecznej. Dokumenty cechował oficjalny urzędniczy żargon. Oceniając zakres dokumentów, zauważono, że wzrastał on wraz z wielkością jednostki administracyjnej, w której materiał opracowywano: „Im większa miejscowość, tym częściej strategia obejmowała szerszy zakres zagadnień, a jej realizacja wykraczała poza kompetencje pomocy społecznej i obejmowała szeroko rozumianą politykę społeczną, czego przykładem są strategie Chojnic i Poznania”¹³³.

Próbie określenia miejsca niepełnosprawności w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych podjął P. Bystrowski, który zwrócił uwagę na powyższe kwestie w Strategii Polityki Społecznej Województwa Śląskiego oraz Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Jaworznie na lata 2006–2020¹³⁴. Obecność kwestii bezdomności w wybranych strategiach rozwiązywania problemów społecznych badał M. Dębski. Autor ten ocenił obecność w dokumentach strategicznych zarówno diagnozy zjawiska, jak i zaprogramowanych działań. W efekcie swojej analizy zauważył dużą swobodę w podejściu do problemu. Część dokumentów w ogóle się do niego nie odnosiła, w części zaś wskazywany był jako istotna kwestia społeczna, wobec której programowano stosowne środki prewencyjne. Autor pozytywnie ocenił te środowiska, które obok strategii posiadały lokalny program przeciwdziałania bezdomności, zazwyczaj uruchamiający zasoby organizacyjne nie tylko instytucji komunalnych, lecz także partnerów społecznych aktywnie włączających się w procesy społeczne¹³⁵.

W badaniach nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych K. Wódcz, K. Czekaj i A. Niesporek zwrócili uwagę na konieczność współpracy pomocy samorządowej z organizacjami pozarządowymi. Ujmując strategię jako pewien proces, który począwszy od inwentaryzacji, poprzez diagnozę, prowadzi do konkretnych rozwiązań, wskazali, że na każdym etapie jej konstruowania działania powinny być skoordynowane tak, by wynikiem współpracy poszczególnych podmiotów stały się zeszyty koordynacji działań, z czasem przyczyniające się do sprawniejszej ewaluacji dokumentu¹³⁶.

¹³³ P. Błędowski, *Samorząd lokalny wobec ubóstwa...*, s. 40–41.

¹³⁴ P. Bystrowski, *Niepełnosprawność w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2009, nr 4, s. 3 i n.

¹³⁵ M. Dębski, *Zjawisko bezdomności w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] M. Dębski (red.), *Problem bezdomności w Polsce*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011, s. 254.

¹³⁶ K. Wódcz, K. Czekaj, A. Niesporek, *Praca socjalna i pomoc społeczna wobec potrzeb ludzi starych*, [w:] K. Wódcz, K. Piątek (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej. Dylematy teorii i praktyki społecznej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2004, s. 300.

Pozycję osób starszych w gminnych dokumentach programowych próbowała ocenić J. Zalewska, która analizowała strategie rozwiązywania problemów społecznych w jednej z gmin województwa podlaskiego. W części diagnostycznej dokumentu kwestie starości niemal zupełnie pominięto. Dostrzeżono, co prawda, pewne deficyty na etapie analizy SWOT, ale koncentrowały się one głównie na brakach w pomocy instytucjonalnej – np. braku miejsc w domu pomocy społecznej. W części programowej pojawiły się zarówno elementy polityki interwencyjnej, jak i optymalizującej, jednak pozostające na znacznym poziomie ogólności, ze wskaźnikami dobranymi w sposób nieadekwatny do programowanych działań¹³⁷.

W analizowanej literaturze odnalazłem jeden przykład oceny poziomu wdrażania strategii w odniesieniu do osób w wieku senioralnym. W publikacji *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, przygotowanej pod redakcją Marty Makuch i Doroty Moroń, Elżbieta Pawłowska oraz Marlena Stach Lewandowska poddały ocenie wdrażanie Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Szklarskiej Poręby. Przytaczając procedurę tworzenia, wspomniały zarówno o prowadzonych badaniach ankietowych, jak i elementach analizy strategicznej w postaci analizy SWOT, wskazały obszary problemowe oraz panel działań zaradczych i aktywizujących osoby starsze w gminie. Podkreśliły zarówno mocne związanie instytucji publicznych z organizacjami pozarządowymi, które aktywnie współdziałały w tworzeniu zapisów strategicznych, jak i związek przyczynowo-skutkowy między występującymi w środowisku lokalnymi deficytami a proponowaną operacjonalizacją celów¹³⁸. Wśród pozytywnych skutków podjętych działań planistycznych autorki materiału piszą o ludziach starych w Szklarskiej Porębie:

Powstają partnerstwa, stowarzyszenia, organizacje formalne i nieformalne. Społeczność ta stale pracuje nad umiejętnościami radzenia sobie z problemami, doskonali różne formy wzajemnego wspierania, zmienia siebie i swoje najbliższe otoczenie, partycypuje w budowaniu demokracji, zaczyna wytyczać kierunki samorządowej polityki społecznej¹³⁹.

Warto uzupełnić, że również analizowałem dokumenty programowe miasta Częstochowy, w tym Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Częstochowy na lata 2007–2013, zauważając z jednej strony poprawną obecność najważniejszych elementów zarządzania strategicznego w dokumencie, przy

¹³⁷ J. Zalewska, „Szufładkowanie nie jest dobre. Ludzie starsi nie mogą żyć we własnym getcie”. *Wzorce działań na rzecz osób starszych w gminie A*, [w:] M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 177.

¹³⁸ E. Pawłowska, M. Stach-Lewandowska, *Aktywizacja osób starszych – realizacja działań wynikających ze Strategii Integracji i Aktywizacji Społecznej dla Szklarskiej Poręby na lata 2008–2015*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011, s. 140–148.

¹³⁹ Tamże, s. 149.

jednoczesnym braku realnego harmonogramu wdrażania działań i pewnejowości w sporządzeniu diagnozy, pomimo wcześniejszych doświadczeń dotyczących mapowania problemów społecznych w mieście¹⁴⁰.

1.5. Podsumowanie

Polityka społeczna rozumiana jako zobowiązanie państwa i struktur publicznych w zakresie zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, wśród których wskazuje się m.in. bezpieczeństwo socjalne, usługi ochrony zdrowia, pomocy społecznej, jest obszarem kluczowym dla zmiany sytuacji ludzi starych w Polsce. Zgodnie z istniejącymi tendencjami do zwiększania odpowiedzialności za swoich obywateli, samorząd terytorialny szczebla podstawowego powinien tak kształtować swoje funkcje, by skutecznie zabezpieczać i podnosić jakość życia seniorów. Samorząd gminny, pozostający najbliżej swoich mieszkańców, jak żaden inny potrafi rozpoznać faktyczne potrzeby środowiska lokalnego, a dzięki rozwijającym się narzędziom zarządzania strategicznego jest predysponowany do tego, by zmieniać otaczającą rzeczywistość.

Jako podstawowe narzędzie zmiany należy potraktować przygotowywane zgodnie ze sztuką zarządzania dokumenty programowe polityki społecznej: strategie rozwiązywania problemów społecznych. Dokumenty te są solidnie osadzone w hierarchii poziomów polityki społecznej wobec starości i mogą czerpać zarówno z dorobku dokumentów programowych szczebla regionalnego czy krajowego, jak i dziedzictwa unijnego oraz światowego. Na wszystkich tych poziomach powstało w ostatnich latach wiele dokumentów programowych podnoszących kwestie starości – po pierwsze, w obszarze diagnozy jako zjawiska zwiększającego swoje rozmiary; po drugie, w obszarze programu działań jako zestawu zobowiązań dla poszczególnych podmiotów prawa międzynarodowego i krajowego, w których zachęcano do czynności w zakresie aktywizacji i opieki nad osobami starszymi. Starzenie się społeczeństw jest bowiem problemem wieloaspektowym, mającym wpływ nie tylko na zmiany jednostkowe, lecz także na przeobrażenia w obrębie całych zbiorowości. Polityka społeczna realizowana wobec starości na poziomie lokalnym winna wykorzystywać wszelkie możliwości, by podnosić jakość życia osób starszych. Strategie rozwiązywania problemów społecznych jako akty normatywne prawa miejscowego wydają się najlepszym rozwiązaniem służącym poprawie polityki lokalnej. Niestety, z dotychczasowych badań wynika, że są one często narzędziem niewykorzystanym, a ich forma zdaje się przerastać treść.

¹⁴⁰ R. Majer, *Programowanie lokalnej polityki społecznej w środowisku miejskim*, [w:] M. Grewiński, J. Krzyszkowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011, s. 100–103.

Rozdział 2

STRATEGIE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH WOBEC STARZEJĄCYCH SIĘ MIESZKAŃCÓW

Strategie rozwiązywania problemów społecznych są podstawowym dokumentem programującym lokalną politykę społeczną. W niniejszym rozdziale prezentuję wyniki analizy badanych strategii z terenu województwa śląskiego, w szczególności ich odniesienia do kwestii starości.

2.1. Zakres, metodologia analizy i oceny strategii

Badaniem objęto strategie rozwiązywania problemów społecznych uchwalone i przyjęte do realizacji na poziomie wszystkich gmin województwa śląskiego. Wybór nie był przypadkowy. Zdecydowano się poddać badaniom te dokumenty programowe samorządów lokalnych, które w odniesieniu do kwestii starości prezentują rozwiązania środowiskowe najbliższe najskuteczniejszemu modelowi wspomagania osób starszych. Strategie przyjmowane w powiatach ziemskich, z uwagi na zakres zadań, jakie realizują te szczeble samorządu oraz tryb i proces uzgadniania ich treści, w istotny sposób odbiegają od charakteru dokumentów przyjmowanych na poziomie gminy (rys. 5).



Rysunek 5. Założony obszar badań programowania polityki społecznej w województwie śląskim

Źródło: opracowanie własne.

Poprzedzająca badania lustracja objęła „Biuletyn Informacji Publicznej” (BIP) wszystkich jednostek samorządowych województwa śląskiego na poziomie gminnym i miejskim. Zgodnie z zapisami ustawy o dostępie do informacji publicznej akty prawa miejscowego (a do tych należą dokumenty programowe) winny być publikowane do powszechnej wiadomości na stronach BIP. Mimo zapisanego prawem obowiązku część jednostek nie publikuje jednak własnych dokumentów programowych lub publikuje sam tekst uchwały Rady Miasta/Gminy, nie ujawniając załącznika, którym zazwyczaj jest strategia. Część dokumentów programowych nieobecnych w BIP otrzymałem w wersji elektronicznej. Do części dokumentów nie udało się dotrzeć – przedstawiciele jednostek nie odpowiadali na przekazane kilkakrotnie zapytanie i, jak można domniemywać, nie byli dysponentami takiego dokumentu, pomimo że opracowanie strategii na poziomie gminnym jest obligatoryjne.

Łącznie analizą objęto 18 strategii miast na prawach powiatu oraz 131 strategii gminnych – w sumie 149 dokumentów na 167 jednostek podstawowego podziału administracyjnego województwa śląskiego. Oznacza to, że zbadano 89 proc. obowiązujących dokumentów programowych.

Przyjęta w toku analizy metoda badawcza polegała na jednolitej formalnej ocenie zawartości dokumentu w zakresie, w jakim spełniał on wymogi dokumentu strategicznego. W sumie w toku prac wyspecyfikowano 53 zmienne, których obecność przesądza o poprawności formalnej dokumentu. Za pełną obecność wskazanego czynnika przyznawano badanemu materiałowi 2 punkty, częściową obecność – 1 punkt, brak sygnowano wartością zerową. Biorąc pod uwagę wymienione kryteria, każdy dokument mógł uzyskać maksymalnie 106 punktów.

Wybrane zmienne charakteryzują tryb prac nad strategią, jej zbieżność z innymi dokumentami programowymi, diagnozę, obecność prognozy, elementy zarządzania strategicznego, zasady i tryb monitoringu, prognozę finansową, wreszcie obecność organizacji pozarządowych w jej budowie i realizacji. W zakresie trybu prac nad strategią oceniano udział w pracach partnerów społecznych, obecność wartości i zasad polityki społecznej oraz odniesień do dokumentów krajowych, wojewódzkich, powiatowych i lokalnych strategii gminnych. W zakresie obszaru diagnozy oceniano tryb jej przygotowania, czyli wykorzystanie wybranych narzędzi diagnostycznych, takich jak analiza dokumentów, prowadzenie badań ankietowych, przeprowadzanie wywiadów, a także odpowiednie wykorzystanie źródeł, czyli korzystanie ze sprawozdań statystycznych pomocy społecznej, materiałów statystycznych pochodzących z Wojewódzkiego Urzędu Statystycznego czy Urzędu Gminy oraz innych instytucji publicznych i organizacji pozarządowych. Jeśli chodzi o samą zawartość części diagnostycznej, oceniano obecność charakterystyki gminy, struktury wieku populacji, charakterystyki rodzin objętych pomocą społeczną, ujęcie stopy bezrobocia i liczby bezrobotnych. Brano pod uwagę obecność w diagnozie takich obszarów, jak: pomoc społeczna, niepełnosprawność, edukacja, zdrowie, kwestia osób starszych oraz struktura przyznawanych świadczeń. Pozostałe ważne

elementy diagnozy to lista rozpoznanych problemów oraz rejestr dostępnych zasobów, tj. zasoby infrastrukturalne, finansowe, ludzkie. W obszarze prognozowania przyszłych problemów społecznych oceniano obecność wskazania rodzaju przyszłych problemów lub potrzeb, określenie przyszłych problemów lub potrzeb i wreszcie odpowiednich działań w celu rozwiązania problemów lub zaspokojenia potrzeb. W zakresie wystąpienia formalnych elementów zarządzania strategicznego oceniano obecność wizji, misji, celów, priorytetów, ich adekwatności do sporządzonej diagnozy, ponadto oceniano zapisy zadań, kierunków działań, zadań dotyczących starości oraz umiejscowienie programów i projektów wraz z ich adekwatnością do diagnozy. W zakresie monitoringu i wdrażania strategii oceniano obecność wskaźników typu *output* i *outcome*, harmonogramu, zasad i trybu monitoringu, wreszcie wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie monitoringu. W obszarze uwzględnienia w dokumencie roli organizacji pozarządowych oceniano umieszczenie deklaracji współpracy, listy organizacji pozarządowych, wskazanie ich roli oraz postrzeganie Kościoła i ewentualne przypisanie mu roli w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. W obszarze spraw finansowych dokonano oceny wskazania rzędu wielkości wydatków na realizację strategii oraz źródeł finansowania projektów.

Na potrzeby badania ilościowego, którego dokonano za pomocą arkusza Excel, został zbudowany model strategii zawierający wszystkie ujęte przez badaczy elementy. Ich liczba w poszczególnych obszarach jest niejednolita, dlatego też, prezentując wyniki badań, będziemy odnosić zbieżność badanych dokumentów ze strategią wzorcową w prezentowanym obszarze. By unaocznić czytelnikowi wyniki prowadzonej analizy, zaprezentowano wykresy w formie graficznej, przedstawiające z jednej strony strategię gminne, z drugiej – miejskie. Ze względu na liczbę analizowanych dokumentów w przypadku dokumentów gminnych nie zaprezentowano ich indywidualnie, ale w zestawieniach powiatowych, w ramach których sumowano liczbę punktów strategii z danego obszaru, np. diagnostycznych, a następnie wyciągano średnią dla wartości powiatowej, dzieląc otrzymaną sumę przez liczbę badanych dokumentów. W przypadku strategii miejskich odstąpiono od trybu uśredniania i ukazano w wykresach bezpośrednio sumy punktów.

2.2. Aspekty prawne i przesłanki strategiczne

Obowiązek opracowania strategii występuje obecnie na wszystkich trzech poziomach samorządu terytorialnego. W przypadku samorządu wojewódzkiego wynika to odpowiednio z art. 14.1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, wraz z art. 21.1 ustawy o pomocy społecznej, gdzie czytamy:

Do zadań samorządu województwa należy: 1) 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 powiatami¹.

Opracowanie strategii powiatowych wynika z ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, określającej zadania powiatu w zakresie polityki społecznej, w której art. 9 ust. 1 głosi:

Do zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy należy: 1) opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, o której mowa w odrębnych przepisach²,

oraz ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która w art. 19 zawiera następujące wskazanie:

Do zadań własnych powiatu należy: 1) 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 gminami³.

W przypadku gmin zakres odpowiedzialności określony został w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który jest uszczegółowiony w art. 17.1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, stanowiącym:

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.

Zapisy zobowiązujące samorządy lokalne do opracowania strategii pojawiły się po reformie samorządowej kraju z 1999 r. Ich doprecyzowanie nastąpiło dopiero w nowelizacji ustawy o pomocy społecznej z 2011 r., kiedy to ustawodawca pokusił się o próbę określenia standardu dokumentu programowego, wówczas bowiem pojawił się zapis art. 16.b o treści:

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.

³ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593, art. 17.1.

1. Gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej.
2. Strategia, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności:
 - 1) diagnozę sytuacji społecznej;
 - 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią;
 - 3) określenie:
 - a) celów strategicznych projektowanych zmian,
 - b) kierunków niezbędnych działań,
 - c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych,
 - d) wskaźników realizacji działań⁴.

Należy zwrócić uwagę, że w przypadku gminy opracowanie strategii ma charakter obligatoryjny, chociaż obligatoryjność jest kwestią dyskusyjną, co zostało dostrzeżone także przez innych badaczy. Część gmin mimo upływu lat nadal nie posiada dokumentu strategicznego. O ile w przypadku innych zadań z zakresu pomocy społecznej czynności nadzorcze wojewody mogą być bardzo skuteczne w trybie kontroli, ustaleń, wymierzenia kary kierownikowi jednostki organizacyjnej pomocy społecznej i konieczności poinformowania organu nadzoru o podjętych czynnościach naprawczych, o tyle w przypadku zadania, które w istocie ciąży na samorządzie gminnym, sprawa się komplikuje. Czy można skłonić samorząd do przyjęcia uchwały o strategii? Nie spotkałem się dotąd z procedurą zmuszania opornych, choć nie ulega wątpliwości, że postępowania kontrolne – czy to ze strony wojewody, czy Najwyższej Izby Kontroli – wytykające samorządom brak podstawowego dokumentu polityki społecznej mogłyby tę sytuację zmienić. Można też uznać, że gmina – a dokładnie Rada Gminy – nie uchwalając strategii, nie wykonuje ciężących na niej obowiązków, a więc narusza obowiązujący stan prawny, co z kolei może skutkować nawet rozwiązaniem przez administrację rządową jej organów. Precyzuje to art. 96 ustawy o samorządzie gminnym: „W razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy Konstytucji lub ustaw, Sejm, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy”⁵. Problem, oczywiście, tkwi w zapisie „powtarzające się naruszenie prawa” oraz w ocenie, czy brak uchwały w przedmiocie strategii, nawet wiele lat po wejściu w życie zapisów ustawy o pomocy społecznej, można tak interpretować. Formułę nacisku na władze lokalne A. Hryniewiecka i H. Lipke wywiodły z art. 97 ustawy o samorządzie gminnym, który zakłada, 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. Z przepisu można skorzystać, gdy organ powiatu nie wykonuje czynności nakazanych prawem lub w wyniku swych działań narusza prawa osób trzecich. W takiej sytuacji sąd może nakazać organowi

⁴ Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2011, nr 81, poz. 440.

⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591.

nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego. Jednak, jak podają autorki, nie spotkały się dotąd w praktyce z takim postępowaniem⁶.

Analizowane w toku badań dokumenty zbierano w 2011 r., zatem nie posiadają one jeszcze odniesień do powyższych zapisów. Warto zauważyć, że oprócz zapisów ustawowych samorządy, przynajmniej w początkowym okresie, nie otrzymały ze strony ustawodawcy ani oceniających strategii wojewodów żadnych wytycznych do ich tworzenia. Odpowiadający swego czasu na pytania czytelników periodyku specjalistycznego wysoki urzędnik Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wskazał wręcz, że nie istnieje dokument, który mógłby stanowić wzór dla elementów składowych strategii. Jednocześnie zauważono:

Planowanie [...], w tym strategiczne, jest nie tylko obowiązkowym zadaniem gminnego i powiatowego samorządu terytorialnego, ale winno być jedną z podstawowych umiejętności osób pełniących funkcje władcze w samorządzie terytorialnym, a także osób sprawujących kierownicze stanowiska w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej [...]. Wojewodowie w ramach działań nadzorczych wynikających z art. 22 pkt 8 ww. ustawy rzeczywiście mogą swobodnie interpretować pojęcia strategii i tego, co powinien zawierać taki dokument. Jednak także wojewodów obowiązuje konstytucyjna zasada współdziałania władz, a zatem wszelkie kontrowersje związane z tą kwestią muszą być rozstrzygane w ramach dialogu i współdziałania wojewodów, władz gminnych i powiatowych jednostek samorządu terytorialnego⁷.

W odniesieniu do analizowanych dokumentów nie spotkałem się jednak z zastrzeżeniami urzędu wojewódzkiego co do kształtu samych dokumentów programowych.

Konstytuująca lokalne dokumenty strategiczne ustawa o pomocy społecznej nie jest obecnie jedynym aktem prawnym, który przy ich konstrukcji należy wziąć pod uwagę. W różnym zakresie wpływ na dokumenty programowe mają także akty prawne, jak:

- ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2006 r., nr 227, poz. 1658);
- ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2003 r., nr 96, poz. 873 ze zm.);
- ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2003 r., nr 122, poz. 1143 ze zm.);

⁶ A. Hryniewicka, H. Lipke, *Raport. Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, s. 9; <http://www.irss.pl/wp-content/uploads/2012/01/analiza.pdf> (dostęp: 17.03.2012).

⁷ K. Wyrwicka, „Problemy” pytają: *Co w strategii?*, „Problemy Społeczne – Vademecum Kadr Socjalnych” 2005, nr 1, s. 41.

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., nr 99, poz. 1001);
- ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2002 r., nr 147, poz. 1231 ze zm.);
- ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 1997 r., nr 123, poz. 776 ze zm.);
- ustawa z dnia 24 kwietnia 1997 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz. U. z 2003 r., nr 24, poz. 198).
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r., nr 180, poz. 1493).

Oprócz wymienionych ustaw przy realizacji strategii niejednokrotnie zachodzi potrzeba odwoływania się do aktów prawnych z zakresu ochrony zdrowia, oświaty i edukacji publicznej, budownictwa socjalnego. Autorzy opracowujący strategię w różnym stopniu nawiązują do tych aktów, jednak raczej ich nie omawiają, a jedynie wspominają o nich.

Odrębną grupą dokumentów, które twórcy strategii bardziej lub mniej dostrzegają, są ogólnopolskie dokumenty o charakterze programowym dotyczące wybranych kwestii polityki społecznej. Podstawą do ich opracowania są najczęściej wspomniane wyżej ustawy, które zawierają delegacje do opracowania poszczególnych programów albo dla Rady Ministrów, jak ma to miejsce w przypadku programowania działań związanych z ochroną zdrowia psychicznego, albo dla określonych instytucji, jak w przypadku działań związanych z profilaktyką alkoholową, dla której program opracowuje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Wskażmy zatem najważniejsze dokumenty, do których znajdujemy odwołania w strategiach:

- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013⁸;
- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013⁹;
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski¹⁰;
- Krajowy Program „Zabezpieczenie Społeczne i Integracja Społeczna na lata 2008–2010”¹¹;
- Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011¹²;

⁸ Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013, s. 21; <http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/File/nowe/strategiaps.pdf> (dostęp: 17.11.2011).

⁹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 6 września 2005 r., <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr.htm> (dostęp: 12.03.2012).

¹⁰ Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, 2003, s. 23; <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd-sprawni-w-pracy/doc/26%20-%20NSIS.pdf> (dostęp: 2.03.2012).

¹¹ Uchwała Rady Ministrów z dnia 16 grudnia 2008 r., <http://www.ec.europa.eu/social/ajax/BlobServlet?docId=2561&langId=pl> (dostęp: 14.03.2012).

¹² Uchwała nr 111/2010 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 r., <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/krajowy-plan-dzialan-na-rzecz-zatrudnienia-na-lata-2009-2011> (dostęp: 14.03.2012).

- Krajowy Program Zwalczenia AIDS i Zapobiegania Zakażeniom HIV na lata 2007–2011¹³;
- Narodowy Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata 2006–2010¹⁴;
- Program Ochrony Zdrowia Psychicznego¹⁵;
- Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie¹⁶;
- Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii¹⁷;
- Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015¹⁸;
- Narodowy Plan Działań na Rzecz Dzieci 2004–2012 „Polska dla Dzieci”¹⁹;
- Narodowa Strategia Spójności – Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013²⁰.

Tak duża liczba aktów prawnych, które winny znaleźć odbicie w dokumencie strategicznym, nie ułatwia zadania jego autorom. Aktu prawnego bowiem nie wystarczy tylko przywołać, ale należy się oprzeć na jego konkretnych zapisach, odnosząc je do sytuacji w środowisku lokalnym. Ta sytuacja powoduje, że w analizowanych dokumentach przywoływanie aktów prawnych następuje ze znaczną dowolnością i nie jest jednolite. Ponadto, dokumenty rangi ustawy czy uchwały Rady Ministrów to nie wszystko. Autorzy prawidłowo sporządzonego dokumentu programowego powinni mieć świadomość, że przyjęte w nim założenia i proponowane rozwiązania nie funkcjonują w próżni i muszą się odnosić do innych, przyjętych już wcześniej, rozwiązań programowych (rys. 6).

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS, Dz. U. 2011, nr 44, poz. 227.

¹⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. 1980, nr 35, poz. 230 ze zm., art. 3, ust. 3, pkt 1.

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, Dz. U. 2011, nr 24, poz. 128, http://www.mz.gov.pl/wwwfiles/ma_struktura/docs/npoz_zdrpub_03112011.pdf (dostęp: 16.03.2012).

¹⁶ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. 2005, nr 180, poz. 1493.

¹⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016, Dz. U. 2011, nr 78, poz. 428.

¹⁸ Uchwała nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015.

¹⁹ Narodowy Plan Działań na Rzecz Dzieci 2004–2012 „Polska dla Dzieci”, http://men.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=914&Itemid (dostęp: 14.03.2012).

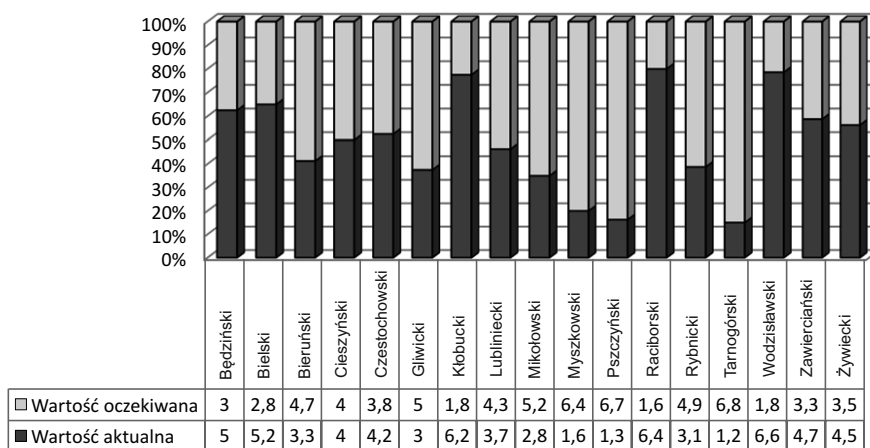
²⁰ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszyeuropejskich/strony/nss.aspx> (dostęp: 16.03.2012).



Rysunek 6. Pozycja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych wśród innych aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego

Źródło: opracowanie własne.

Tymczasem poziom odwołań do innych dokumentów jest zróżnicowany. W sumie na 149 badanych strategiach do dokumentów programowych krajowych odwoływało się 95 dokumentów, zaś w przypadku odwołań do strategii wojewódzkich liczba ta spadła do 82. Powiatowe strategie, które przecież z mocy przepisu prawa powinny być uchwalane po uzgodnieniu z właściwymi terytorialnie gminami, zauważono w 83 dokumentach, natomiast odniesienia do dokumentów gminnych, przeważnie strategii rozwoju, pojawiły się w 68 strategiach (wykres 1).



Wykres 1. Odniesienia do innych dokumentów w strategiach gminnych – uśrednione

Źródło: badania własne.

Posługując się przyjętą metodą punktowania, założono, że każda ze strategii gminnych za odwołania do dokumentów programowych krajowych, wojewódzkich, powiatowych i lokalnych mogła otrzymać po 2 punkty, co razem daje 8 dla dokumentu, w którym uwzględniono inne dokumenty programowe. Na wykresie ujmującym uśrednione wartości dla strategii gminnych widać, jak duża jest rozpiętość w stosowaniu odwołań. Strategie gminne przyjmowane w powiatach raciborskim i kłobuckim cechują się znaczną liczbą odwołań, co oznacza solidniejsze fundamenty programowania. W przypadku powiatów pszczyńskiego i np. tarnogórskiego wartości odwołań oscylują w granicach zaledwie kilkunastu procent. Wśród analizowanych dokumentów są też takie, które nie odwołują się do żadnego z dokumentów programowych.

W przypadku badanych strategii miejskich albo odniesienia pojawiają się i nawiązują do wszystkich szczebli możliwego programowania, albo nie ma ich zupełnie. Same odniesienia mają zróżnicowany charakter. Nieliczni autorzy dokumentów, przykładowo Dąbrowy Górniczej, oceniają zgodność z prawem wspólnotowym, odwołując się także do Strategii lizbońskiej i Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz Europejskiego Funduszu Społecznego²¹.

2.3. Definiowanie strategii i perspektywa czasowa

Jako akty prawa miejscowego badane strategie w 90 proc. weszły w życie jako załączniki do właściwych uchwał podejmowanych przez odpowiednie rady gmin. W kilku przypadkach cały tekst strategii pomieszczono w uchwale, rezygnując z załącznika. W gminie Żarki strategia została przyjęta w formie załącznika do Strategii Rozwoju Gminy Żarki, tym niemniej posiada ona szereg przymiotów dokumentu strategicznego i – co stanowi rzadkość – wskazanego z imienia i nazwiska autora dokumentu, notabene kierownika ośrodka pomocy społecznej²².

Spotykamy dwie zasadnicze nazwy dokumentów. Ustawową: „Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych dla X”, ze wskazaniem dat granicznych (albo i nie) oraz dookreśleniem „miejska”, „gminna”. Pojawiły się również dokumenty o nazwie zmodyfikowanej, w której wystąpił termin „integracja” jako element podkreślający postrzeganie tego zjawiska jako istotnego z punktu widzenia rozwiązywania lokalnych problemów społecznych – taki dokument przyjmował wówczas nazwę: „Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych dla X”.

²¹ Uchwała nr LVII/997/10 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 27 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Dąbrowy Górniczej na lata 2011–2015.

²² Uchwała nr 105 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Gminy Żarki oraz Wieloletniego Planu Inwestycyjnego.

Nie ulega wątpliwości, że ustawodawca, definiując zadanie opracowania strategii gminnej, wskazał jej bezpośredni obszar oddziaływania, tj. problemy społeczne, nie uszczegóławiając jednak ani podmiotu, ani przedmiotu dokumentu. Samą gminę możemy postrzegać jako jednostkę samorządu terytorialnego wyposażoną w ustawowe kompetencje i ograny działania oraz wielopłaszczyznowy układ społeczno-gospodarczo-środowiskowy. Ta dwoista rola gminy powoduje, że w przypadku podmiotu i przedmiotu planowania strategicznego możemy, korzystając z rozważań A. Sztando²³, przyjąć następujące definicje:

1. **Przedmiot:** problemy społeczne traktowane jako procesy zachodzące w gminie, których rozwiązywanie mieści się w zakresie zadań samorządu;

Podmiot: władze gminy.

2. **Przedmiot:** problemy społeczne traktowane jako procesy zachodzące w gminie;

Podmiot: wszystkie organizacje, osoby mające na nie istotny wpływ.

3. **Przedmiot:** problemy społeczne traktowane jako procesy zachodzące w gminie, które mieszczą się w zakresie zadań samorządu oraz współpracujących z nim partnerów;

Podmiot: władze samorządowe i ich partnerzy współdziałania strategicznego.

Zdefiniowanie przedmiotu i podmiotu strategii będzie implikowało kształt zadań strategicznych – zawężenie do zadań obligatoryjnych, rozszerzenie o zadania fakultatywne, włączenie partnerów niebędących jednostkami samorządu gminnego. Kształt zadań przybierze jeszcze bardziej dynamiczny charakter, kiedy problem społeczny będziemy postrzegać w zależności od stopnia jego dotkliwości i prób jego rozwiązania.

1. **Przedmiot:** problemy społeczne najbardziej dotkliwe, przyczyniające się bezpośrednio do wykluczenia społecznego – w szczególności dotknięci nimi mieszkańcy – wskazane w ustawie o pomocy społecznej; koncentracja na ratownictwie;

Podmiot: władze gminy, w szczególności jednostki organizacyjne pomocy społecznej.

2. **Przedmiot:** problemy społeczne traktowane jako skutek wcześniejszych zaniechań w środowisku lokalnym – wszyscy mieszkańcy gminy; koncentracja na profilaktyce;

Podmiot: władze samorządowe i ich partnerzy współdziałania strategicznego.

Każde z wymienionych powyżej rozwiązań ma swoje wady i zalety. Nie jest dobre zawężanie się do zadań obowiązkowych, ponieważ bardzo często takie postrzeganie strategii nie wnosi nic nowego do rozwiązywania lokalnych problemów społecznych. Natomiast zbyt szerokie ich widzenie powoduje uśrednienie kwestii społecznych – celując w dobrobyt wszystkich mieszkańców, można

²³ A. Sztando, *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29, s. 98.

stracić z pola widzenia tych pozostających w sytuacji najtrudniejszej. Z ogólnej definicji podstawowego celu strategii, jakim jest przetrwanie i rozwój²⁴, można wnioskować, że gwarantem zrównoważonego rozwoju lokalnej społeczności będzie wskazanie najważniejszych problemów społecznych w środowisku lokalnym wraz z dookreśleniem ich kształtu przestrzennego i stopnia dotkliwości oraz zastosowanie środków ratowniczych i prewencyjnych, angażując do ich realizacji zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i wszystkie podmioty mogące współdziałać na rzecz poprawy lokalnej rzeczywistości. Takie spojrzenie jest bliskie definiowaniu strategii przez Z. Woźniaka, który odróżniając politykę społeczną od strategii, zauważył:

Polityka wskazuje, jak określona strategia powinna być realizowana, czego oczekuje się od jej realizacji i jakie obejmuje możliwości i cele. Natomiast strategia wskazuje drogę osiągania celów w konkretnych warunkach i z wykorzystaniem posiadanych zasobów, odzwierciedlając środki, za pomocą których cele te będą osiągnięte²⁵.

Określenie perspektywy czasowej w dokumencie strategicznym wydaje się jednym z najważniejszych ustaleń planistycznych. Bez określenia horyzontu czasowego trudno uznać za realne planowania wydarzeń w przestrzeni społecznej i społeczno-gospodarczej. W sumie wyraźną perspektywę czasową określono dla 141 dokumentów. Okres realizacji badanych strategii waha się od 3 do 14 lat. Dla części daty realizacji strategii powiązано z okresem programowania środków finansowych pochodzących z UE, aż w 62 strategiach określono jako datę końcową ich realizacji rok 2013, zaś dla 41 programowanie kończy się w 2015 r. Inne okresy programowania są już sporadyczne. I tak, do 2016 r. zaplanowano cztery dokumenty programowe, do 2017 r. sześć dokumentów, natomiast najdłuższa perspektywa kończy się w 2020 r. dla siedmiu strategii. Gwoli ścisłości uzupełnijmy, że część dokumentów zakończyła swój okres programowania w latach 2008, 2009, 2010, a samorządy lokalne nie przygotowały kolejnych. Autorzy dokumentów rzadko podają przyczyny wyboru takiego, a nie innego okresu programowania. W przypadku analizowanych strategii tylko w trzech dokumentach nie można było znaleźć wyraźnego okresu założonego planowania, co stanowi znikomy odsetek badanych dokumentów. Dla badań prowadzonych w 2006 r. odsetek strategii bezterminowych wynosił 15 proc. w przypadku strategii gminnych i 19 proc. w przypadku strategii powiatowych, natomiast w odniesieniu do strategii analizowanych rok później wskaźnik spadł odpowiednio do 8,5 proc. oraz 1 proc.²⁶, co dowodzi postępującej profesjonalizacji w opracowywaniu planów strategicznych.

²⁴ W. Gorzym-Wilkowski i in., *Zarys ekonomiki gminy*, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 1999, s. 222; A. Wojewódzka, *Kapitał ludzki w strategiach rozwoju gmin województwa mazowieckiego*, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 2005.

²⁵ Z. Woźniak, *Ramy koncepcyjno-strategiczne programu lokalnej polityki społecznej*, „Praca Socjalna” 2003, nr 2, s. 43.

²⁶ A. Hryniewicka, H. Lipke, *Raport. Analiza strategii...*, s. 24.

Sama strategia jest pojmowana przez autorów dokumentów bardzo różnie. W przypadku Siewierza zdefiniowano ją następująco: „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych jest wyrazem zintegrowanego planowania społecznego oraz działań instytucji pomocy społecznej i pokrewnych”²⁷. Zwięzłość jest też cechą definicji zaprezentowanej w dokumencie programowym miasta Żory: „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych jest dokumentem wyznaczającym główne kierunki działań, które mają na celu zapewnienie mieszkańcom miasta odpowiednich warunków życia”²⁸. W przypadku gminy Kornowac znajdujemy taki opis dokumentu:

Strategia jest dokumentem lub przedsięwzięciem obejmującym teorię i praktykę przygotowania i prowadzenia działań na pewnym obszarze działalności ludzkiej, poszczególnych elementów i najważniejszych operantów tych działań. Strategia, jako przedsięwzięcie wybiegające w założeniu w przyszłość, obciążona jest dużym ciężarem niepewności i ryzykiem nieadekwatności proponowanych działań wobec zmieniających się warunków rzeczywistości²⁹.

W gminie Kobiór, definiując strategię, zwrócono uwagę na jej cel: „Opracowana strategia ma na celu stworzenie rozwiązań umożliwiających działania osłonowe zapobiegające izolacji i marginalizacji osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym”³⁰. Dla autorów z Pilchowic strategia „jest zaplanowanym ciągiem długofalowych działań, skupiających się na najważniejszych problemach funkcjonowania społeczeństwa gminy jako zbiorze jednostek, rodzin i swobodnie zorganizowanych instytucji”³¹. Niejednokrotnie zamiast definicji pojawiało się uzasadnienie powstania przygotowywanego dokumentu:

Konieczne jest zintegrowanie działań związanych z pomocą społeczną w system, którego uczestnikami i współtwórcami są: administracja publiczna, organizacje pozarządowe, instytucje edukacyjne, instytucje rynku pracy, związki zawodowe i organizacje kościelne, policja i podmioty gospodarcze³².

²⁷ Załącznik nr 1 do uchwały nr XXVIII/214/08 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Siewierz na lata 2008–2013.

²⁸ Uchwała nr 155/XV/07 Rady Miasta Żory z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2007–2013.

²⁹ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Gminy Kornowac na lata 2011–2020.

³⁰ Uchwała nr XV/3/69/04 Rady Gminy Kobiór z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie Gminnej Strategii Integracji oraz Rozwiązywania Problemów Społecznych.

³¹ Uchwała nr XXXI/222/05 Rady Gminy Pilchowice z dnia 29 grudnia 2005 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Gminy Pilchowice na lata 2006–2016, s. 10.

³² Uchwała nr XXVIII/263/08 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czechowice-Dziedzice na lata 2009–2013.

Bardzo głębokie utożsamienie dokumentu strategicznego z planowaną pomocą społeczną często powoduje, że zamiast wyjaśnienia, czym jest strategia, pojawiają się definicje pomocy społecznej, pracy socjalnej i wskazania w procesie powstawania dokumentu roli ośrodka pomocy społecznej³³. W niektórych strategiach ich autorzy wyjaśniają, czemu mają one służyć: „Sporządzenie dokumentu, jakim jest strategia rozwiązywania problemów społecznych, ma posłużyć optymalizacji wydatkowania istniejących środków finansowych, jak i współpracy różnych struktur pomocy społecznej funkcjonujących w podobnych obszarach działania”³⁴.

Spośród definicji miejskich dokumentów strategicznych bardzo trafną zaprezentowano w strategii jaworzyńskiej:

Strategia to długotrwały i spójny plan działań zmierzających do łagodzenia istniejących napięć, zapobiegania powstawaniu nowych oraz przeciwdziałania pogłębianiu lub pojawianiu się przejawów takiego zróżnicowania społecznego, które staje się hamulcem postępu społecznego. Strategia odpowiada na deficyt działań w niektórych dziedzinach życia publicznego. Termin „strategia” jest też synonimem takich określeń, jak: sposób, opcja, droga postępowania. Takie rozumienie jest bliskie konstrukcji niniejszej strategii, która jest rodzajem dyrektywy dla podmiotów planujących działania w zakresie rozwiązywania problemów społecznych³⁵.

Warto zaznaczyć, że część autorów wcale nie próbuje definiować opracowanego dokumentu, prawdopodobnie uznając sam jego tytuł za wystarczający.

Czasami zamiast definiowania strategii pojawia się myśl przewodnia, cytowana niejako tytułem wstępu, np. „Przejdę przez życie tylko raz. Dlatego jeśli mogę okazać komuś życzliwość lub wyświadczyć dobro jakiejś istocie, chcę to uczynić teraz, nie odkładać tego na później ani nie zaniedbać, gdyż nigdy nie będę przechodził tą drogą”³⁶.

Często definiowanie samej strategii jest zastępowane celami, w których autorzy wskazują, czemu materiał ma służyć. Autorzy strategii gminy Mierzęcice zadeklarowali na przykład, że przystępując do prac nad dokumentem, po pierwsze, pragną określić istniejący stan obecny, po drugie, zastanowić się, co chcą osiągnąć w przyszłości i jak to chcą osiągnąć³⁷. Niektóre definicje wybranych celów prezentujemy w zestawieniu, zachowując oryginalną pisownię (tab. 4).

³³ Uchwała nr XIV/67/07 Rady Gminy Buczkowice z dnia 31 października 2007 r. w sprawie uchwalenia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007–2012.

³⁴ Uchwała nr XXIX/490/05 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Zbrosławicach.

³⁵ Uchwała nr LIII/687/2006 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Jaworznie na lata 2006–2020.

³⁶ Uchwała nr XXVI/208/05 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Krupski Młyn na lata 2005–2010.

³⁷ Uchwała Rady Gminy Mierzęcice nr XXXII/206/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Mierzęcice na lata 2009–2015, s. 5.

Tabela 4. Cele charakteryzujące przygotowanie strategii

Określenie celów i przyczyn przygotowania strategii	
Gmina	Wskazywane cele i przyczyny
1	2
Psary	<p>Określenie kierunków działań zmierzających do łagodzenia skutków dominujących problemów społecznych.</p> <p>Ustalenie czy działania łagodzące mają mieć wyłącznie charakter pomocy finansowej, czy też profilaktyki, oraz motywowanie mieszkańców do zmian w swoim życiu, np. poprzez edukację, aktywne poszukiwanie pracy itp.</p> <p>Sformułowanie zadań programowych i ich realizacja.</p> <p>Określenie projektów pomocy społecznej przeznaczonych dla różnych grup problemowych.</p>
Miasteczko Śląskie	<p>Celem dokumentu jest wprowadzenie skutecznych metod przeciwdziałania problemom społecznym na terenie Miasteczka Śląskiego. Podstawą realizacji dokumentu będzie umacnianie współpracy podmiotów realizujących zadania w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, edukacji oraz kultury i sportu.</p>
Sławków	<p>Celem dokumentu jest zdiagnozowanie problemów społecznych, co umożliwi wprowadzenie skutecznych metod przeciwdziałania im. Podstawą realizacji dokumentu będzie umacnianie współpracy podmiotów realizujących zadania w zakresie pomocy społecznej, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, edukacji oraz kultury i sportu.</p>
Świerklaniec	<p>Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008–2013 będzie stanowić dokument przedstawiający działania gminy Świerklaniec w zakresie pomocy społecznej oraz profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Pozwoli także skoordynować i skoncentrować działania różnych instytucji działających na polu polityki społecznej w gminie – oświata, służba zdrowia, policja, organizacje pozarządowe. Podstawową funkcją strategii jest dostarczenie informacji o działaniach przewidzianych do realizacji w zakresie polityki społecznej w gminie Świerklaniec oraz zobowiązanie władz do podjęcia określonych przedsięwzięć i działań na rzecz mieszkańców gminy. Strategia będzie też podstawą uwzględnienia jej zadań w planach budżetowych gminy, powiatu oraz województwa, ale także pozyskania środków pieniężnych pochodzących z innych źródeł, szczególnie funduszy Unii Europejskiej.</p>
Mikołów	<p>Zakłada się, że realizacja strategii umożliwi przejście od klientelizmu nastawionego głównie na udzielanie różnych form wsparcia, w tym materialnego, do modelu partycypacyjnego, który kładzie nacisk na wzmocnienie postaw aktywnych oraz wspieranie osób i rodzin w rozwiązywaniu przez nich swoich trudnych sytuacji życiowych. Realizacja strategii powinna prowadzić do ograniczenia przyczyn ubóstwa i patologii społecznej, podejmowania działań profilaktycznych i prewencyjnych zabezpieczających przed utratą bezpieczeństwa socjalnego, poszerzania pól aktywności indywidualnej i grupowej z promowaniem zaradności i samodzielności, popierania różnych form uczestnictwa osób i środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym, rozbudowy systemu opieki środowiskowej, wspierania rodziny jako naturalnej tkanki wzajemnej pomocy, polepszania usług zdrowotnych dla osób starych, chorych oraz niepełnosprawnych.</p>

Tabela 4 (cd.)

1	2
Pilchowice	Celem strategii jest przedstawienie bilansu korzystnych i niekorzystnych cech społecznych naszego regionu, a na ich podstawie identyfikacja barier i przeszkód oraz opracowanie dokumentu, dzięki któremu możliwe będzie sprawne i racjonalne organizowanie działań zmierzających do rozwiązywania problemów społecznych w gminie Pilchowice, poprzez systematyczne wprowadzanie programów służących realizacji zadań polityki społecznej.

Źródło: badania własne.

Cele przyświecające autorom są zróżnicowane: począwszy od celów edukacyjnych, w ramach, których dokument ma być prezentacją, podsumowaniem realizowanych prac, poprzez diagnostyczne, aż po cele obejmujące dokonanie zmiany jako takiej w odniesieniu do klientów pomocy społecznej. Wyraźnie brakuje celów związanych ze zmianą społeczną całego środowiska lokalnego, ponadto w ograniczony sposób akcentuje się współpracę i integrację instytucji samorządowych i organizacji społecznych dla dokonania zmiany. Nie widać wśród twórców dokumentów woli do nowego i szerszego definiowania ról poszczególnych podmiotów życia publicznego.

2.4. Autorzy i ich metody pracy nad dokumentem

Podjęcie prac nad strategią powinno być procesem złożonym, na który winny się składać doświadczenie, aktywność, wola działania poszczególnych liderów życia publicznego w środowisku lokalnym. J. Kot w przypadku strategii rozwoju wyróżnia aż cztery warianty zespołów przygotowujących dokument. Począwszy od przedstawicieli władz lokalnych (wariant A), poprzez proces uspołeczniony, w którym oprócz urzędników biorą udział liderzy podmiotów społecznych i gospodarczych (wariant B), zlecenie opracowania dokumentu na zewnątrz ekspertom krajowym, spoza gminy (wariant C) oraz w ostatnim przypadku, opracowanie dokumentu przez ekspertów zagranicznych (wariant D)³⁸.

W przypadku badanych dokumentów polityki społecznej ich autorstwo jest określone – na co zwracali uwagę wcześniej cytowani badacze – dość enigmatycznie, choć umożliwia zidentyfikowanie niektórych ze wspomnianych wcześniej wariantów. W części dokumentów autorów albo pominięto milczeniem, albo możemy o nich wnioskować po sygnowaniu dokumentu nazwą miejscowego ośrodka pomocy społecznej. Niezwykle rzadko wskazywano autorów dokumentu z imienia i nazwiska, tak jak to się stało w przypadku Częstochowy, gdzie w dokumencie podano

³⁸ J. Kot, *Zarządzanie rozwojem a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 162–165.

tekst zarządzenia prezydenta miasta powołujący piętnastoosobowy zespół zadaniowy do opracowania strategii, składający się z przedstawicieli urzędu miasta, miejskich jednostek organizacyjnych, wymiaru sprawiedliwości i sądownictwa. Jak się wydaje, w grupie zabrakło przedstawicieli organizacji pozarządowych³⁹.

O ile w szeregu dokumentów są przywoływane jednostki organizacyjne pomocy społecznej i inne instytucje publiczne jako autorzy pracujący nad dokumentami, o tyle nie spotyka się informacji o szerszym udziale przedstawicieli organizacji pozarządowych w pracach nad podstawowymi dokumentami polityki społecznej dla środowiska lokalnego.

W sumie metodę partycypacji społecznej w budowaniu strategii da się dostrzec w 89 badanych dokumentach. Proces partycypacji społecznej jest rozumiany jako udział mieszkańców w formalnych i nieformalnych procesach samoorganizacji, zmierzających do zmiany – na ogół polepszenia – warunków życia w środowisku lokalnym⁴⁰. Partycypacja jest rozumiana także jako udział mieszkańców w korzystaniu z ekonomicznych efektów środowiska. Z punktu widzenia obecnych rozważań najbardziej interesuje nas obszar partycypacji decyzyjnej, czyli formy dialogu społecznego, umożliwiającego rozwiązywanie potencjalnych konfliktów, m.in. poprzez rezygnację ze sztywnego podziału ról poszczególnych stron zarządzania procesami, tj. kierujących i kierowanych⁴¹. Do najważniejszych celów procesu partycypacji należą cele psychologiczne (znamionujące rozwój osobisty osób zaangażowanych w proces), społeczno-polityczne (poprawa klimatu politycznego, ograniczenie źródeł konfliktów) i wreszcie ekonomiczne (zwiększenie kreatywności podejmowanych działań)⁴².

Współpraca międzyinstytucjonalna przybierała rozmaity charakter: od ankietowania mieszkańców, poprzez rozmowy i wywiady z lokalnymi liderami, po organizację warsztatów, na których prowadzono analizy strategiczne. Postrzeganie potencjalnych partnerów pojawiało się głównie w etapie wstępnym, diagnostycznym i analitycznym, bardzo rzadko natomiast konsultowano z podmiotami pozarządowymi zapisy programowe, a przynajmniej nie odnaleźliśmy na ten temat wzmianek w dokumentach.

Formy konsultacji są dość szerokim pojęciem – systematyzując je, H. Gawroński wyróżnił:

- zasięganie opinii publicznej (m.in. sondaże internetowe, ankietowanie);
- prezentowanie pisemnych opinii w danej sprawie przez podmioty życia publicznego lub autorytety;

³⁹ Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 232/XX/2007 z dnia 13 grudnia 2007 r., Załącznik: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Częstochowy na lata 2007–2013, s. 7.

⁴⁰ B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec, *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów lokalnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 9.

⁴¹ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 145.

⁴² J. P. Lenzion, A. Stankiewicz-Mróż, *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 110.

- spotkania i dyskusje z różnymi grupami społecznymi;
- zgłaszanie uwag do zaprezentowanych dokumentów;
- uzgodnienia między instytucjami na podstawie istniejących przepisów prawnych;
- powoływanie rad obywatelskich;
- organizowanie warsztatów strategicznych;
- konferencje z udziałem ekspertów zewnętrznych;
- rozprawy administracyjne – otwarte dla publiczności;
- teledemokracja oznaczająca oparcie na środkach elektronicznych;
- metoda delficka, czyli korzystanie z opinii szeregu ekspertów wypowiadających się z różnych pozycji o danej sprawie⁴³.

Część powyższych form pojawiła się w badanych strategiach, jednak – jak się wydaje – możliwości wykorzystano w ograniczonym wymiarze. W przypadku strategii gminy Wojkowice proces partycypacji społecznej charakteryzowano jako

konsultacje z organizacjami reprezentującymi interesy grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, z osobami mającymi wpływ na politykę gminy w różnych obszarach życia społeczno-gospodarczego. Konsultacje obejmowały zarówno fazę identyfikacji problemów, jak i etap formułowania celów⁴⁴.

W analizowanych dokumentach pojawiają się dwie grupy wspomagające samorządowców w pracach nad strategią. Należą do nich zarówno eksperci związani ze środowiskiem akademickim, jak i wyspecjalizowane firmy świadczące usługi consultingowe. W dotychczasowych badaniach pozytywnie oceniano rolę osób zewnętrznych w pracach nad strategiami, podkreślano ich obiektywizm i doświadczenie w realizacji podobnych przedsięwzięć. Wśród badanych dokumentów około 35 proc. zostało opracowanych przy pomocy osób spoza środowiska lokalnego. Pozytywną cechą tych aktów jest ich przejrzysty układ, zachowanie podstawowych elementów, z reguły szeroko rozbudowana diagnoza i część analizująca inne dokumenty programowe, w które powinna być wyposażona strategia. Jednak, na co również zwracano wcześniej uwagę, niektóre dokumenty cechuje schematyzm, wysoki poziom ogólności, a czytelnikowi towarzyszy przeświadczenie, że strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy „x” mogłaby być strategią gminy „y”, jak również „z”.

Badacze, analizując dokumenty programowe samorządów lokalnych, zauważyli znaczną swobodę w kształtowaniu zarówno zawartości, układu wewnętrznego, jak i objętości strategii. Nie ulega wątpliwości, że brak standardu jest w tym przypadku decydującym determinantem tego stanu. W województwie śląskim dysponujemy dokumentami kilkustronicowymi, ale też takimi, w których treść zajmuje kilkaset stron

⁴³ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 149–150.

⁴⁴ Uchwała nr XXVIII/136/2005 Rady Miasta Wojkowice z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wojkowice na lata 2005–2014, s. 2.

(np. dokumenty programowe Dąbrowy Górniczej czy Sosnowca). Nie jest jednak regułą, że miasta na prawach powiatu dysponują dokumentami szczególnie obszernymi – strategia Katowic liczy sobie raptem 18 stron, innego miasta na prawach powiatu, czyli Mysłowic – 27 stron, miasta Chorzów – 22 strony, natomiast strategia liczącej niewiele ponad 8 tys. mieszkańców Lubomi liczy 114 stron. Największa grupa badanych dokumentów mieści się w granicach 40–80 stron i posiada układ:

1. Wstęp.
2. Diagnoza problemów społecznych.
3. Propozycje rozwiązań problemów społecznych.
4. Zakończenie.

Samo nazewnictwo poszczególnych części dokumentu jest zróżnicowane: od „wprowadzenia”, „części wstępnej”, poprzez „część diagnostyczną”, „analityczną”, po „część programową”, „program”, „przyjęte rozwiązania”, by wreszcie dojść do „podsumowania”, „wdrożenia”. Uzupełnijmy, że dysponujemy grupą dokumentów nieposiadających podziałów wewnętrznych lub rozdzielonych jedynie paragrafami, typowymi dla formułowania uchwał. Opracowania najmniejsze objętościowo nie zostały wyposażone w spis treści.

Wyświetlenie stosowanej metodyki budowy strategii nie należy do prostych. Informacje metodologiczne nie są szczególnie cenione przez autorów dokumentów strategicznych. W większości przypadków możemy o nich wnioskować jedynie na podstawie zaprezentowanego materiału.

W przypadku strategii rozwoju spotykamy dokumenty budowane w drodze podejścia dedukcyjnego (od materiałów ogólnych do szczegółowych) oraz indukcyjnego (od materiałów szczegółowych do ogólnych). W zakresie wymienionych podejść autorzy badań wyodrębniają trzy sposoby formułowania strategii: ze względu na strategiczne dopasowanie, zasoby i otoczenie⁴⁵. W ramach stosowanej metodyki strategii rozwoju dość często pojawia się Metoda Aktywnego Planowania Strategicznego (MAPS), której istotą jest przekonanie, że informacje i wiedza do opracowania strategii nie są dostatecznie wyświetlone i rozproszone u szeregu dysponentów. Zostają one zebrane i przeanalizowane w trakcie warsztatów, na których dochodzi też do wypracowania konsensusu co do koniecznych zmian w przyszłości⁴⁶. Autorzy nielicznych dokumentów strategicznych próbują opisać metodykę tworzenia strategii tak, jak to miało miejsce w przypadku Dąbrowy Górniczej, gdzie wskazano szczegółowo etapy tego procesu (od etapu wstępnego, pasywnego, w ramach którego przygotowano dane wyjściowe do diagnozy, po etap siódmy, sprawozdawczy)⁴⁷.

⁴⁵ M. Dutkowski, *Problemy diagnozowania obszarów rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004, s. 37.

⁴⁶ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 177–178.

⁴⁷ Uchwała nr LVII/997/10 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 27 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Dąbrowy Górniczej na lata 2011–2015.

W tym samym dokumencie wskazano osoby biorące udział w przygotowaniu strategii, ale nie imiennie, lecz jako przedstawiciele poszczególnych jednostek funkcjonujących na terenie miasta: miejskiego ośrodka pomocy społecznej, Urzędu Miejskiego Dąbrowy Górniczej, innych gminnych jednostek organizacyjnych, sądu rejonowego i szpitala specjalistycznego, instytucji kultury oraz organizacji pozarządowych. Uzupełnijmy, że w niektórych dokumentach definiuje się podmioty zaproszone do współpracy nad strategią, nie ujawniając jednocześnie samego autora dokumentu.

W nielicznych dokumentach zaprezentowano układ strategii w formie graficznej, przykładowo w gminie Włodowice. W postaci wykresu blokowego autorzy ukazali kolejność prac nad strategią, wyraźnie dzieląc je na część wstępną, diagnostyczną i etap programowania⁴⁸.

Nieliczne strategie wyposażono w założenia brzegowe, czyli wstępne deklaracje, czego należy spodziewać się po pracach nad dokumentem. W założeniach gminy Mierzęcice zdefiniowano następujące przesłanki metodyczne procesu programowania:

- sprecyzowano, że program to skończony łańcuch zadań mających w rezultacie spowodować określone efekty;
- zdecydowano, że program musi być wewnętrznie zgodny, co oznacza dobór środków odpowiadający właściwościom celu pod różnymi względami (np. rodzajowym i ilościowym);
- oceniono, że nadrzędnym dokumentem jest strategia zawierająca cele i ich rozwinięcia w stopniu stanowiącym podstawę do formułowania programów działania;
- wskazano, że naczelnym zadaniem strategii jest formułowanie wizji, której urzeczywistnienie to realizacja misji jednostki terytorialnej⁴⁹.

W tym samym dokumencie określono cechy, którymi powinna się charakteryzować strategia. Zaliczono do nich efektywność, czyli relację między osiągniętymi bądź planowanymi celami danego działania a ponoszonymi lub planowanymi nakładami; skuteczność definiowaną jako zgodność między stanem rzeczy, określanym jako skutek danego działania, a zakładanym celem, wreszcie celowość (czyli dotarcie z programem do środowiska osób rzeczywiście go potrzebujących) oraz otwartość, charakteryzowaną jako możliwość wprowadzania zmian, których potrzeba ewentualnie zrodziłaby się w wyniku monitorowania zachowań otoczenia w trakcie wdrażania programu⁵⁰.

Kształtowanie lokalnej polityki społecznej winno być oparte na działaniach wynikających z jej zasad i podstawowych wartości. Niektóre zasady polityki

⁴⁸ Uchwała Rady Gminy Włodowice w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Włodowice na lata 2006–2013.

⁴⁹ Uchwała Rady Gminy Mierzęcice nr XXXII/206/2009..., s. 6–7.

⁵⁰ Tamże, s. 7.

społecznej są tożsame z wartościami. Zasady to ogólne doktryny i normy działania, którymi powinny kierować się podmioty polityki społecznej w realizacji podstawowego celu, jakim jest zaspokajanie potrzeb lokalnych wspólnot. Autorzy strategii niezwykle rzadko sięgają po aksjologię, a jeśli już, to w badanych dokumentach pojawiają się deklaracje podchodzenia do lokalnej polityki społecznej zgodnie z następującymi zasadami: samopomocy, przezorności, solidarności społecznej, pomocniczości, partycypacji, samorządności, dobra wspólnego, wielosektorowości. Strategia gminy Gilowice jest jedną z nielicznych, w której autorzy przytaczają elementy teorii polityki społecznej, posługując się koncepcją T. Szumlewicza. Autor kreśli w niej cztery modele polityki społecznej: interwencji społecznej (usuwanie luk, braków i negatywnych zjawisk społecznych oraz rozładowywanie napięć społecznych), antycypacji społecznej (działania uprzedzające zagrożenia), dystrybucji społecznej (dostęp do dóbr i usług społecznych według preferencji społecznych) oraz integracji społecznej (wspieranie czynników sprzyjających integracji i eliminowanie (osłabianie/neutralizowanie) dezintegracji społeczności)⁵¹.

W sumie deklarowanie zgodności z zasadami i wartościami udało się odnaleźć w 68 dokumentach, czyli zaledwie w nieco ponad 1/3 analizowanych strategii, w tym tylko w 6 na 17 badanych dokumentów miast na prawach powiatu. Dodajmy, że zasady czasami utożsamiane były z ideami.

2.5. Diagnoza głównych problemów społecznych

Zdiagnozowanie problemów społecznych uwzględnia istnienie poszczególnych struktur samorządu terytorialnego jako dobra wspólnego społeczności lokalnej reprezentowanej przez władze lokalne. Rekonesans najważniejszych problemów społecznych pozwala stwierdzić, że we wszystkich strategiach nawiązano do zjawisk (problemów) wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej jako powodów, dla których udziela się osobom i rodzinom pomocy społecznej. Są to: 1) ubóstwo, 2) sieroctwo, 3) bezdomność, 4) bezrobocie, 5) niepełnosprawność, 6) długotrwała i ciężka choroba, 7) przemoc w rodzinie, 8) potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, 9) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, 10) brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej placówki opiekuńczo-wychowawcze, 11) trudności w integracji osób, które otrzymały status uchodźcy, 12) trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, 13) alkoholizm lub narkomania,

⁵¹ Uchwała nr XXVII/107/08 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 października 2008 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Gilowice na lata 2008–2020, s. 94.

14) zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa, 15) klęska żywiołowa lub ekologiczna. Ten fakt zresztą nie dziwi, gdyż dominujący głos wśród opracowujących dokumenty mieli pracownicy pomocy społecznej.

Dominującą techniką zbierania materiałów była analiza zastanych dokumentów – w sumie na 159 strategii techniką tą posłużono się aż w 136 strategiach, korzystając w 133 przypadkach z danych ośrodka pomocy społecznej, danych statystycznych gromadzonych przez samorząd oraz w 131 przypadkach wykorzystując dane Głównego Urzędu Statystycznego. W okolicach podobnych wartości oscyluje sięganie po dane innych instytucji publicznych, np. szkół, zakładów opieki zdrowotnej. Dokumenty gromadzone przez organizacje pozarządowe i ich ogląd sytuacji społecznej na etapie diagnozy znalazły zainteresowanie jedynie w 70 badanych przypadkach. Zważywszy na rolę, jaką odgrywają organizacje, świadczy to o ich niedocenianiu przynajmniej w połowie badanych jednostek.

Wśród innych technik diagnostycznych można wymienić ankiety, które zastosowano w 69 przypadkach. Wskazanie wywiadu jako techniki badawczej pojawiło się w kilku dokumentach, ale w żadnym z nich nie odnaleziono realnych przesłanek świadczących o zastosowaniu tej techniki diagnostycznej. Zawartość części diagnostycznej jest mocno zróżnicowana. Najpowszechniej pojawiające się elementy zostały ujęte w tab. 5.

Tabela 5. Elementy diagnozy występujące w badanych strategiach

Element diagnozy	Powszechność występowania w badanych dokumentach
Charakterystyka gminy	128 przypadków (85,9 proc.)
Struktura wieku populacji	128 przypadków (85,9 proc.)
Liczba, typ rodzin objętych pomocą społeczną	140 przypadków (93,9 proc.)
Stopa bezrobocia lub liczba bezrobotnych	135 przypadków (90,6 proc.)
Struktura przyznawanych świadczeń	90 przypadków (60,4 proc.)
Informacje dotyczące działań ośrodka pomocy społecznej i świadczeń	135 przypadków (90, 6 proc.)
Informacje dotyczące niepełnosprawności w gminie	101 przypadków (67,7 proc.)
Informacje dotyczące edukacji	88 przypadków (59 proc.)
Informacje dotyczące ochrony zdrowia	44 przypadki (29,5 proc.)
Informacje dotyczące kwestii starości	29 przypadków (19,4 proc.)

Źródło: badania własne.

Jak widać z zamieszczonego zestawienia, „pomococentryczne” diagnozy wskazują na obszar zainteresowań twórców strategii, a także na system pomocy

społecznej jako dominujący element diagnostyczny, na którego obrzeżach funkcjonują inne kwestie społeczne oraz systemy edukacji i ochrony zdrowia. Te ostatnie obszary te traktowane są przez twórców dokumentów dość marginalnie, zupełnie tak, jakby poziom wykształcenia i zdrowia obywateli nie implikowały żadnych istotnych kwestii społecznych. Dodajmy, że nawet w części charakteryzującej działalność ośrodka pomocy społecznej kwestia usług opiekuńczych czy liczba mieszkańców gminy przebywających w całodobowych placówkach pomocy społecznej jest często pomijana milczeniem.

Ważnym elementem części diagnostycznej powinna być analiza istniejących zasobów, dzięki którym można rozwiązywać obecne i przyszłe problemy społeczne. Najpowszechniej w badanych dokumentach charakteryzowano zasoby infrastrukturalne, prezentowano jednostki organizacyjne pomocy społecznej, świetlice, szkoły, placówki kultury etc. W sumie instytucje te w formie rejestru zasobów zaprezentowano w 112 dokumentach, szerszy opis samych zasobów infrastrukturalnych znalazł się w 104 strategiach. Przywiązanie do formy, tablicy znamionowej i struktury, niestety, wygrywa z człowiekiem. Zasoby ludzkie, czyli potencjalnie najważniejszy element każdej wspólnoty lokalnej, zostały zauważone tylko w 23 dokumentach strategicznych. Kapitał społeczny, który powinien być jednym z istotnych determinantów rozwoju społecznego, doceniony został na etapie diagnozy na poziomie minimalnym. Nie jest wielką pociechą, że o środkach finansowych jako podstawach rozwiązywania kwestii społecznych twórcy strategii również nie pamiętali – informacja o zasobach finansowych pojawia się zaledwie w 6 dokumentach strategicznych.

Wśród metod diagnozowania problemów społecznych pojawiają się zarówno mapy problemów, jak i badania ankietowe. Znane już w XIX w. mapy problemów społecznych definiowane są jako jeden ze „sposobów gromadzenia i graficznej prezentacji informacji o przestrzeni podlegającej procesom organizacji i dezintegracji społecznej”⁵². Przestrzenne definiowanie problemów społecznych, jako określające np. zapotrzebowanie na budowę odpowiedniej infrastruktury pomocowej, może być niezwykle przydatne z diagnozowaniu środowiska lokalnego – niezależnie od tego, czy stosujemy mapę punktową (nanosząc na mapę barwne punkty sygnalizujące problemy społeczne) czy mapę wskaźnikową (pokazującą wybraną grupę społeczną na tle innych)⁵³.

Jako przykład niech posłuży gmina Mierzęcice, gdzie sporządzono mapę charakteryzującą czynnik natężenia wstępowania dziewięciu najpoważniejszych ryzyk pomocy społecznej, dzieląc je na problemy najbardziej zagrażające gminie:

⁵² K. Czekaj i in., *Częstochowa i problemy społeczne jej mieszkańców na przełomie XX i XXI wieku*, Agencja Artystyczna Para, Katowice 2002, s. 26.

⁵³ K. Czekaj, M. Zawartka-Czekaj, *Potrzebne i niechciane obszary pracy socjalnej w polskim systemie pomocy społecznej. Nowe obszary w diagnozowaniu problemów społecznych w pomocy społecznej*, [w:] A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2010, s. 281.

ubóstwo, bezrobocie, długotrwała choroba; problemy zagrażające: niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, potrzeba ochrony macierzyństwa; wreszcie problemy mniej zagrażające gminie: alkoholizm, trudności po opuszczeniu zakładu karnego, bezdomność. Problemy te nałożono na dziewięć sołectw, wskazując czynnik natężenia w poszczególnych wsiach⁵⁴. Mapy problemów społecznych realizowane były z powodzeniem, szczególnie na użytek działań planistycznych w dużych ośrodkach miejskich. Od 1997 r. zespół socjologów związanych z Uniwersytetem Śląskim wspomagał samorządy dużych miast województwa śląskiego w diagnozowaniu problemów społecznych metodą kwantytatywnej socjografii. W wyniku jej zastosowania zaprezentowano przestrzenne występowanie problemów społecznych w obszarze samej pomocy społecznej, m.in. w takich ośrodkach, jak Zabrze⁵⁵, Czeladź⁵⁶, Tychy⁵⁷, Żory⁵⁸, Siemianowice Śląskie⁵⁹, Gliwice⁶⁰, Ruda Śląska⁶¹, Świętochłowice⁶². Jak ocenili sami autorzy:

diagnoza oparta o dane z instytucji, poszerzona o analizę dystrybucji zjawisk w przestrzeni miast i powiatów, czyli map punktowych, otwiera drogę nie tylko do wykorzystania tych danych na użytek planowanych zmian społecznych, ale również umożliwi, zgodnie z zasadami analiz wtórnych, przygotowanie wniosków i dyrektyw dla socjologii stosowanej, ulepszając jej warsztat badawczy i metodologię tego typu studiów⁶³.

Inną stosowaną metodą diagnostyczną jest badanie ankietowe. Nie pojawia się ono w badanych materiałach zbyt powszechnie, ale np. w Knurowie zostało przeprowadzone metodą kwestionariusza ankietowego kierowanego do lokalnych liderów posiadających największy wpływ na kształtowanie lokalnej polityki społecznej (m.in. do osób reprezentujących wybrane instytucje lokalne, takie jak

⁵⁴ Uchwała Rady Gminy Mierzęcice nr XXXII/206/2009..., s. 26.

⁵⁵ K. Czekaj, A. Niesporek, *Atlas problemów społecznych miasta Zabrze 1996–1997*, t. 1–2, Zabrze 1998.

⁵⁶ K. Czekaj, *Atlas problemów społecznych miasta Czeladź 1997–1998*, t. 1–2, Czeladź 1998.

⁵⁷ A. Niesporek, *Atlas problemów społecznych miasta Tychy 1998–1999*, t. 1–2, Tychy 1999.

⁵⁸ K. Czekaj, A. Niesporek, *Atlas problemów społecznych miasta Żory 1998–1999*, t. 1–2: *Problemy alkoholowe, bezrobocie, pomoc społeczna, przestępczość kryminalna. Raport badawczy*, Żory 2000.

⁵⁹ K. Czekaj, A. Niesporek, M. Zawartka, *Atlas problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie 1999–2000*, t. 1–2, Siemianowice Śląskie 2001.

⁶⁰ K. Czekaj, A. Niesporek, M. Zawartka, *Atlas problemów społecznych miasta Gliwice*, t. 1–2, Gliwice 2002; K. Czekaj, A. Niesporek, M. Zawartka, *Atlas problemów społecznych miasta Gliwice. Monitoring 2003*, t. 1–2, Gliwice 2004.

⁶¹ K. Czekaj, A. Niesporek, *Powiatowa Strategia Integracji i Polityki Społecznej miasta Ruda Śląska 2003–2015*, Ruda Śląska 2003.

⁶² K. Czekaj, *Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Świętochłowice 2005–2013*, Świętochłowice 2006.

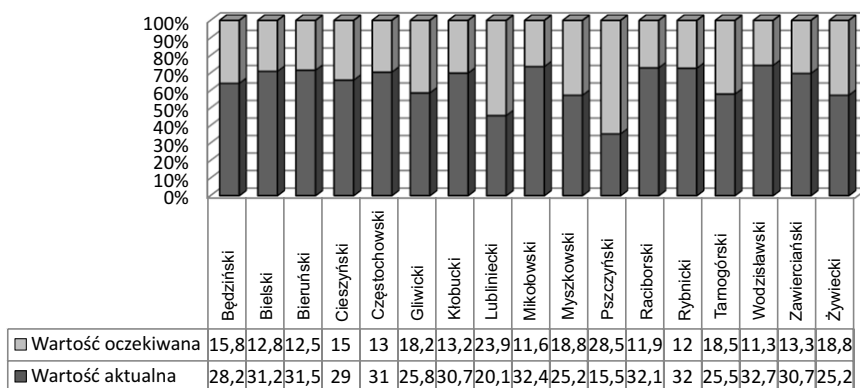
⁶³ K. Czekaj, M. Zawartka-Czekaj, *Fakty, miejsca i instytucje na mapach badawczych w socjologii miasta*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36, s. 73.

ośrodek zdrowia, Kościół, szkoła, organizacje pozarządowe), a także do lokalnych przedsiębiorców, pracowników socjalnych MOPS, radnych, mieszkańców gminy. W sumie otrzymano 23 odpowiedzi, z których zestawiono obraz najistotniejszych kwestii dotyczących lokalną społeczność. Jak piszą autorzy strategii:

Za najważniejsze problemy w gminie uznano bezrobocie oraz alkoholizm. Oba problemy, silnie ze sobą skorelowane, według respondentów z coraz większą intensywnością dotyczą mieszkańców gminy i w niedalekiej przyszłości mogą być jeszcze bardziej odczuwalne. Należy zauważyć, iż według oficjalnych statystyk problem alkoholizmu jest marginalny, wręcz nieistniejący jak na ponad czterdziestotysięczną społeczność gminy Knurów. Natomiast według mieszkańców jest widocznym i ciągle narastającym, negatywnym zjawiskiem społecznym. Poważnymi problemami wskazanymi przez respondentów są również: kwestie pomocy dzieciom i młodzieży (edukacja, dożywianie, opieka, zapewnienie atrakcyjnych form spędzania czasu wolnego), poprawy bezpieczeństwa (ograniczenie chuligaństwa, kradzieży, zniszczeń infrastruktury miejskiej), patologie w rodzinie oraz potrzeba modernizacji dróg.

Za szczególnie narażone na wszelkiego rodzaju problemy społeczne uznano dzieci i młodzież oraz osoby starsze i samotne, jak również rodziny dysfunkcyjne (m.in. z problemem alkoholowym), osoby niepełnosprawne. Pokuszono się także o wskazanie miejsc, które wymagają interwencji. Uznano, iż pomoc powinna być kierowana do poszczególnych dzielnic Knurowa, ze zwróceniem szczególnej uwagi na Stary Knurów, rejon osiedli „Kolonія” i Szczygłowice oraz miejsca pobytu dzieci i młodzieży (m.in. place zabaw, parki i skwery).

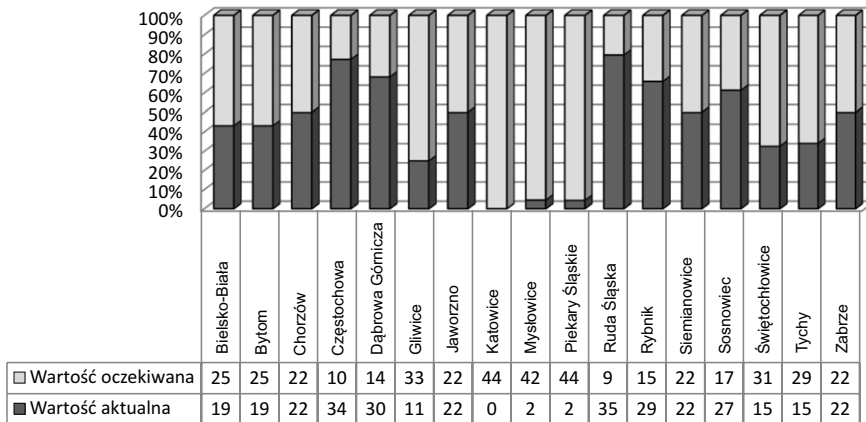
W sumie za prawidłowo sporządzoną diagnozę, wykorzystującą rozbudowane techniki diagnostyczne, charakteryzujące się wnikliwością i posiadającą niezbędne elementy, każda strategia mogła uzyskać 44 punkty (po dwa za obecność każdej zmiennej) (wykres 2).



Wykres 2. Diagnoza w strategiach gminnych – wartości uśrednione

Źródło: badania własne.

W przypadku dokumentów gminnych średnie uplasowały się (z wyjątkiem powiatów pszczyńskiego i lublinieckiego) powyżej 50 proc. wartości oczekiwanych. Najlepsze gminy osiągnęły niemal 80 proc. zgodności z założonym modelem. W przypadku strategii miejskich sytuacja została przedstawiona na wykresie 3.



Wykres 3. Diagnoza w strategiach miejskich

Źródło: badania własne.

Wśród dostępnych dokumentów mamy do czynienia zarówno z diagnozami, które są wypracowane i rozbudowane (np. w Żorach czy Rybniku), jak i z dokumentami niemal zupełnie pozbawionymi części diagnostycznej. W przypadku Gliwic oraz niektórych innych większych ośrodków nieumieszczenie diagnozy było prawdopodobnie zabiegiem zamierzonym, mającym na celu ograniczenie objętości dokumentu.

Starość pojawia się na etapie diagnozy rzadko i w ograniczonym stopniu. O ile w części dokumentów obserwujemy zestawienia demograficzne oraz prognozy dotyczące starzenia się populacji, to definiowanie tej kwestii i jej charakteryzowanie stanowi dla autorów poważny problem. W przypadku gminy Wilamowice określono na etapie diagnozy liczebność mieszkańców w grupie senioralnej oraz jej najpoważniejszy problem, tj. niedostatek środków finansowych, podjęto także refleksję na temat usług środowiskowych:

W grupie tej znajdują się osoby samotne lub pozbawione rodziny, która mogłaby im zapewnić należytą opiekę. W takich przypadkach obowiązek ten spoczywa na gminie, która stoi przed dylematem, czy zorganizować usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, czy też skierować osobę pozbawioną opieki do właściwego domu pomocy społecznej (za zgodą zainteresowanego, którą nieraz bardzo trudno uzyskać) i ponosić stosowną odpłatność. Biorąc pod uwagę dobro mieszkańca, wydaje się właściwym i mniej kosztownym pozostawienie go w środowisku⁶⁴.

⁶⁴ Uchwała nr XXXVI/310/05 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 grudnia 2005 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wilamowice na lata 2006–2016, s. 25.

Należy jednocześnie zaznaczyć, że już na etapie diagnozy wskazano na rozwiązanie problemu w postaci zapewnienia dalszej egzystencji seniorów w środowisku, m.in. poprzez usługi opiekuńcze, utworzenie domu dziennego pobytu oraz – jeśli zajdzie taka potrzeba – kierowanie do domów pomocy społecznej⁶⁵. W przypadku gminy Chybie jej autorzy, po dokonaniu oceny wielkości demograficznej populacji seniorów, stwierdzili jednoznacznie: „Ludzie starzy stanowią w społeczeństwie liczną grupę, dlatego ich potrzeb nie można zignorować czy pominąć”⁶⁶.

Oparta na źródłach zastanych, jedna z najszerzych diagnoz sporządzonych na poziomie gminnym, diagnoza kwestii osób starszych w przypadku Cieszyna rozpoczyna się wprowadzeniem do problemu, przedstawieniem danych demograficznych z podziałem na grupy wiekowe seniorów, opisaniem rodzajów pomocy, jaką świadczy tej grupie ośrodek pomocy społecznej, wreszcie zestawieniem zasobów służących rozwiązywaniu problemu⁶⁷. W przypadku gminy Golezów, choć problemowi starości poświęcono podrozdział, ograniczono się jedynie do skonstatowania wzrostu liczby świadczonych usług opiekuńczych z sześciu w roku 2000 do trzynastu w roku 2003⁶⁸. W strategii Łazisk Górnych zapisy diagnozy ograniczyły się do wskazania odsetka seniorów w ogóle populacji i deklaracji zapewniania im usług opiekuńczych oraz całodobowej opieki⁶⁹. Natomiast w strategii Mikołowa obok demograficznego przedstawienia kwestii starości skoncentrowano się na omówieniu istniejących zasobów umożliwiających rozwiązywanie problemu, prezentując m.in. podmioty realizujące usługi opiekuńcze, dzienny dom pobytu i zadania ośrodka pomocy społecznej⁷⁰. Jako jedni z nielicznych autorzy dokumentu z Tarnowskich Gór dostrzegli osoby starsze – w liczbie 19 – które na dzień sporządzenia diagnozy oczekują na miejsce w domu pomocy społecznej⁷¹. Natomiast autorzy strategii gminy Boronów zdefiniowali główne problemy osób starszych, do których zaliczyli:

- choroby wieku starczego i ograniczenie sprawności psychofizycznej;
- pogarszanie się sytuacji ekonomicznej, spore wydatki na zakup lekarstw i leczenie;
- zmiana aktywności zawodowej w związku z przejściem na emeryturę;
- trudności w organizacji życia;

⁶⁵ Tamże, s. 26.

⁶⁶ Uchwała nr XXIII/152/04 Rady Gminy Chybie z dnia 28 grudnia 2004 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Chybie na lata 2005–2010, s. 15.

⁶⁷ Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Cieszyna na lata 2007–2013, s. 31–33.

⁶⁸ Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Golezów na lata 2005–2008, rozdział V.

⁶⁹ Uchwała nr XXXIX/344/05 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 6 grudnia 2005 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2005–2011, s. 10.

⁷⁰ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Mikołów na lata 2006–2015, s. 48.

⁷¹ Uchwała nr XLII/378/2005 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 8 czerwca 2005 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2005–2013, s. 22.

- strach przed upływającym życiem i śmiercią;
- nienadążanie za tempem zmian cywilizacyjnych, technicznych i społecznych⁷².

Niekiedy trudno jest nadążyć za tokiem pojmowania rzeczywistości autorów dokumentów strategicznych. Oto autorzy strategii miasta Strumień obok zagrożeń, takich jak wzrost populacji osób starych, izolacja społeczna osób w podeszłym wieku, rozpad wielopokoleniowych więzi rodzinnych, uznali za zagrożenie „wspieranie inicjatyw samopomocowych i wolontariatu”⁷³, które raczej powinno być traktowane jako pozytywny, a nie negatywny, kierunek działania. Z kolei bielska analiza kwestii starości, oparta m.in. na prognozie wzrostu liczby seniorów w społeczeństwie, podaje zarówno liczbę osób umieszczonych w domach pomocy społecznej, jak i korzystających z systemu pomocy⁷⁴. Wśród dziewięciu deficytów w systemie polityki społecznej gminy Psary jeden dotyczył kwestii osób starszych i – jak podano – był to: „Brak działań w ramach wolontariatu na rzecz osób starszych”⁷⁵.

Postrzeżenie kwestii starości w diagnozie problemów społecznych nie należy do częstych, a jeśli już się pojawia, jest traktowane raczej jako element szerszej całości niż kwestia, na której należy się skoncentrować. Przesłanki demograficzne czasami są uzupełniane danymi pomocy społecznej i określeniem istniejącym zasobów.

2.6. Narzędzia analizy strategicznej i prognozowanie zmian

Narzędzia analizy strategicznej implementowane ze strategii rozwoju do strategii polityki społecznej są w niej stosowane z różnym powodzeniem i w różnym zakresie. Najpowszechniej próbuje się stosować analizę SWOT. Jest ona atrakcyjnym narzędziem planowania strategicznego. Niewymagająca znacznych nakładów finansowych metoda badawcza pozwala na uzyskanie w krótkim czasie szeregu odpowiedzi na pytania o konieczne zmiany w lokalnej polityce społecznej. Jej stosowanie jest o tyle istotne, że zazwyczaj bywa przeprowadzana metodą warsztatową, a to dowodzi pochylenia się nad dokumentem strategicznym większego grona autorów. Analiza taka znalazła zastosowanie w 90 badanych dokumentach, co daje 60-procentowy wskaźnik jej stosowalności. Analizy, choć na

⁷² Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Boronów 2005–2015, s. 30.

⁷³ Uchwała nr XXIX/210/2004 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 grudnia 2004 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Strumień na lata 2005–2010, s. 32.

⁷⁴ Uchwała nr XXXIV/831/2008 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 9 grudnia 2008 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Bielsku-Białej na lata 2009–2013, s. 10–11.

⁷⁵ Uchwała Rady Gminy Psary nr XXXVIII/298/2005 z dnia 28 listopada 2005 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Psary na lata 2006–2013, s. 28.

ogół zgodne z czteropolowym wzorem zawierającym mocne i słabe strony, szanse i zagrożenia, różnią się znacznie. Wydaje się, że niektórzy autorzy, przystępując do analizy schematycznie, nie zadali sobie trudu, by postawić podstawowe pytania w tego typu analizie:

- czy dana mocna strona pozwoli wykorzystać wskazaną szansę?
- czy dana mocna strona pozwoli ograniczyć wskazane zagrożenie?
- czy wskazana mocna strona ogranicza możliwość wykorzystania danej szansy?
- czy wskazana słaba strona rozbudowuje ryzyko związane z danym zagrożeniem?⁷⁶

W niektórych strategiach znajdujemy bardzo zwarte sprawozdania z przeprowadzonych warsztatów, w innych natomiast SWOT-y rozpisywane są na poszczególne obszary tematyczne. W przypadku środowiska miejskiego Zabrze analizowano kwestie społeczne w takich obszarach, jak: rodzina i jej funkcje, rynek pracy, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo publiczne, aktywność społeczna i kulturalna, edukacja, dobre rządzenie, mieszkalnictwo⁷⁷. W przypadku miasta Czeladź – jako jedynym – przeprowadzono analizę SWOT/TOWS. Nazwa TOWS powstała w wyniku przestawienia liter w słowie „SWOT” i wskazuje na odwrócenie kolejności analizy. O ile w analizie SWOT wychodzi się od oceny wewnętrznych sił i słabości, dla których szuka się sposobu najlepszego wykorzystania, biorąc pod uwagę otoczenie organizacji, o tyle w analizie TOWS zaczyna się od rozpatrzenia szans i zagrożeń w otoczeniu, przed którymi stoi organizacja, które następnie konfrontuje się z własnymi predyspozycjami do wykorzystania tych szans oraz niwelowania zagrożeń.

Tam, gdzie planowanie strategiczne opiera się na analizie SWOT, badacze strategii rozwoju wyróżnili aż pięć etapów ich realizacji:

- budowa zestawienia szans i zagrożeń z mikro- oraz makrootoczenia;
- omówienie aktualnej sytuacji jednostki z określeniem jej mocnych i słabych stron;
- opracowanie wariantów strategicznych dla jednostki lokalnej;
- zdefiniowanie powiązań, by uniknąć ewentualnych sprzeczności;
- opracowanie planu strategicznego jako wypadkowego poprzednich etapów⁷⁸.

Takich rozwiązań raczej nie znajdziemy w badanych strategiach. Wydaje się, że część analiz została sporządzona i po zapisaniu ich wyników nie przewidziano ich dalszego implementowania w procesie samego zarządzania.

⁷⁶ J. Brzóska i in., *Kreowanie aktywności gospodarczej. Praktyczny poradnik przedsiębiorczości*, TNOiK „Dom Organizatora”, Katowice 2003, s. 99.

⁷⁷ Uchwała nr LIX/766/10 Rady Miejskiej w Zabrzu z dnia 11 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Zabrze na lata 2010–2020, s. 40–42.

⁷⁸ H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 171.

Interesująca w procesie badawczym kwestia osób starszych pojawia się w analizach strategicznych w bardzo różnym zakresie: począwszy od jej pominięcia w ogóle, poprzez jej dostrzeżenie na poziomie następujących zagrożeń: „negatywne trendy demograficzne i ekonomiczne; rosnąca liczba osób niepełnosprawnych; stygmatyzacja społeczna osób i rodzin wykluczonych społecznie”⁷⁹, aż do rozbudowanych analiz SWOT wyodrębnionych wyłącznie dla kwestii osób starszych.

Tabela 6. Analiza SWOT dla obszaru „starość” w strategii gminy Lubomia⁸⁰

Obszar STAROŚĆ	
Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • badanie liczebności osób starszych, • informowanie osób starszych o dostępnych formach pomocy, • podejmowanie działań zmierzających do większego zaangażowania rodzin w sprawowanie opieki nad osobami starszymi, • inicjowanie powstawania grup wsparcia i instytucji działających na rzecz osób starszych, • zapewnianie osobom starszym wsparcia w ramach małych form pomocy (kluby seniora, dom dziennego pobytu), • kierowanie osób wymagających całodobowej opieki do domów pomocy społecznej, • prowadzenie działań mających na celu podniesienie poziomu życia osób starszych, • prowadzenie wśród osób starszych działań prozdrowotnych, • podejmowanie działań umożliwiających osobom starszym kontynuowanie aktywności zawodowej, • uwrażliwianie społeczności lokalnej na problemy i potrzeby osób starszych, • prowadzenie działań mających na celu poprawę sfery technicznej ułatwiającej osobom starszym codzienne życie, • prowadzenie działań inicjujących w gminie wolańtarat na rzecz osób starszych, • podejmowanie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób starszych, • zapewnianie osobom młodym warunków do pozostania w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczająca liczba pracowników świadczących osobom starszym usługi opiekuńcze

⁷⁹ Uchwała nr 489/XXXV/2009 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 stycznia 2009 r. Strategia Polityki Społecznej dla miasta Rybnika na lata 2009–2015, s. 38

⁸⁰ Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubomia na lata 2011–2020, s. 75–76.

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • posiadanie przez osoby starsze wiedzy o dostępnych formach pomocy, • korzystanie z usług opiekuńczych przez większą liczbę osób starszych, • możliwość uzyskania przez osoby starsze pomocy ze strony rodziny, • funkcjonowanie w gminie grupy wsparcia i instytucji wsparcia dla osób starszych, • odpowiedni dostęp osób starszych do małych form pomocy (kluby seniora, dom dziennego pobytu), • dobry poziom życia osób starszych, • wysoka liczba osób starszych kontynuujących aktywność zawodową, • dobra dostępność domów pomocy społecznej, • istnienie organizacji pozarządowych działających na rzecz osób starszych, • budowa domu dziennego pobytu lub domu pomocy społecznej dla mieszkańców gminy na terenie Nowych Nieboczów 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost liczby osób starszych, • zwiększający się udział osób starszych w działaniach prozdrowotnych, • marginalizacja problemów i potrzeb osób starszych, • nieodpowiednia do potrzeb osób starszych infrastruktura techniczna, • niewystarczająca liczba wolontariuszy wspierających osoby starsze w codziennym życiu, • migracja osób młodych, wykształconych, do większych jednostek administracyjnych

Źródło: Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubomia na lata 2011–2020, s. 75–76.

W przykładowym zestawieniu (tab. 6) zwraca uwagę niski odsetek wskazań na słabe strony problemu starości. Często organizacja warsztatów SWOT nie musi prowadzić do wyświetlenia wszystkich problematycznych kwestii. Nie przesadzamy oczywiście, jak było w tym konkretnym przypadku, tym niemniej warsztaty prowadzone z udziałem lokalnych decydentów, np. burmistrza, prezydenta, radnych, mogą nieco fałszować rzeczywistość poprzez prezentację samych pozytywów. Każdy z podmiotów chce wypaść jak najlepiej, więc nie wskazuje problemów, za które mógłby być odpowiedzialny.

Tabela 7. Analiza SWOT dla obszaru „starość” w strategii gminy Nędza⁸¹

Mocne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • określony standard usług dla osób starszych, • prawidłowy obieg informacji o formach pomocy, • dobry dostęp do domów pomocy społecznej, • poprawa sfery technicznej ułatwiającej codzienne życie osób starszych 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, • brak możliwości kontynuowania aktywności zawodowej osób starszych, • brak profesjonalizmu kadry, • niski poziom życia osób starszych, • zmiana modelu rodziny z wielopokoleniowej na jedno-, dwupokoleniową, • brak korzystania z wolontariuszy w dziedzinie pomocy osobom starszym

⁸¹ Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nędza na lata 2005–2010, s. 51.

Tabela 7 (cd.)

Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • szkolenie kadry realizującej pomoc osobom starszym, • koordynacja działań podmiotów na rzecz osób starszych, • dostosowanie infrastruktury do potrzeb osób starszych, • dokładne rozpoznanie potrzeb osób trzeciego wieku, • brak problemu enklaw starości, • brak negatywnych stereotypów człowieka starego 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrost liczby osób samotnych, • migracje ludzi młodych na inne tereny, • niska świadomość społeczna dotycząca osób starszych, • sytuacja społeczna i finansowa kraju nie-sprzyjająca pomocy osobom starszym, • niekorzystne założenia świadczeń służby zdrowia, • brak promocji zdrowia dla osób starszych

Źródło: Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nędza na lata 2005–2010, s. 51.

W analizie (tab. 7) zwraca uwagę dość optymistyczne podejście do kwestii starości, mogące oznaczać, że badanie zostało przeprowadzone w wąskim gronie osób funkcjonujących w obszarze polityki społecznej, posiadających dobre zdanie o istniejącym systemie pomocy społecznej i pozytywnym wizerunku człowieka starego w społeczeństwie. Najczęściej po zakończeniu procesu analizy SWOT nie wracano do jej wyników w częściach programowych. Zauważone słabe strony i zagrożenia pozostały nimi nadal na kolejne lata, pozbawione w programie realnych propozycji rozwiązań. Zarówno w przypadku tej analizy, jak i innych dotyczących kwestii starości, nie próbowano przestrzennie zidentyfikować zjawiska. Klasyfikacja poszczególnych czynników przebiegała jednostopniowo – nie prowadzono dyskryminacji czynników w sposób dwuetapowy, wskazując te najbardziej istotne dla danej kwestii i te o mniejszym znaczeniu. W przypadku zagrożeń nie postarano się zdefiniować symulantów i desymulantów, czyli aktywnych i dezaktywnych czynników zewnętrznych wpływających na badane kwestie w środowisku lokalnym⁸².

Spośród innych narzędzi planowania strategicznego w przypadku Czeladzi zastosowano analizę Pareto. Metoda Pareto-Lorenza nazywana jest również metodą ABC lub prawem 20–80. Stosowana głównie w ekonomii zasada Pareto umożliwia znalezienie 20 proc. przyczyn przynoszących 80 proc. strat. Pokazuje ona, że występowanie większości typów zdarzeń można zaobserwować w małym zaledwie fragmencie możliwych okoliczności. Zakłada się, że niewielka liczba osób lub przyczyn odpowiada za większość występujących zjawisk. Zlikwidowanie owych 20 proc. powinno znacząco poprawić końcowy wynik, proces,

⁸² A. Sztando, R. Brol, *Dlaczego i jak należy wzbogacać procedurę SWOT w procesie terytorialnego planowania strategicznego*, [w:] M. Dolata (red.), *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 60.

sytuację. Równocześnie ich identyfikacja pozwala pominąć zwalczanie przyczyn mało istotnych, ponieważ zasada Pareto opiera się na analizie nierównego rozkładu czynników decyzyjnych. Wydaje się, że analiza Pareto nadaje się do uporządkowania i przeanalizowania wcześniej zebranych danych. Wynikający z analizy diagram Pareto stanowi narzędzie umożliwiające hierarchizację czynników wpływających na badane zjawisko. Jest on graficznym obrazem, pokazującym zarówno względny, jak i bezwzględny rozkład rodzajów błędów, problemów lub ich przyczyn. Pozwala on przedstawić dane na wykresie kolumnowym, z uwydatnieniem elementów dających największy wkład w dany problem⁸³.

Tabela 8. Zastosowana metoda Pareto w przypadku strategii dla miasta Czeladź⁸⁴

Kategoria	Liczba rodzin ogółem	Liczba osób w rodzinach	Procent udziału Skumulowana Istotność w wartości procentowej kategorii populacji i cechy		
Ubóstwo	961	2442	28,88 proc.	28,88 proc.	A
Bezrobocie	850	2249	25,56 proc.	54,44 proc.	
Długotrwała lub ciężka choroba	538	1212	16,17 proc.	70,61 proc.	
Niepełnosprawność	383	789	11,51 proc.	82,12 proc.	B
Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych	324	1180	9,74 proc.	91,86 proc.	
Alkoholizm	149	273	4,48 proc.	96,34 proc.	
Bezdomność	40	42	1,20 proc.	97,54 proc.	C
Potrzeba ochrony macierzyństwa	34	135	1,02 proc.	98,56 proc.	
Przemoc w rodzinie	25	80	0,75 proc.	99,31 proc.	
Trudności przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego	19	37	0,57 proc.	99,88 proc.	
Narkomania	3	6	0,09 proc.	99,97 proc.	
Sieroctwo	1	1	0,03 proc.	100,00 proc.	
Suma	3327	8446	100,00 proc.	–	

Źródło: badania własne.

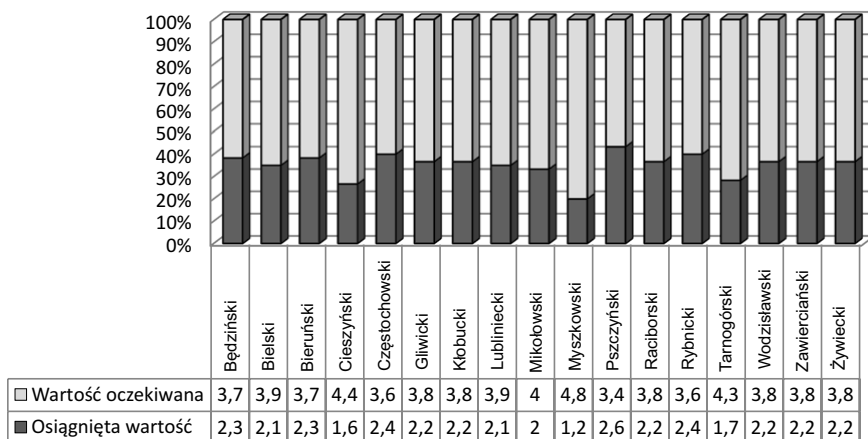
⁸³ J. Osiadacz, *Narzędzia identyfikacji potrzeb innowacyjnych w przedsiębiorstwach*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Wrocław 2011, s. 14.

⁸⁴ Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Czeladź, s. 23 (maszynopis w posiadaniu autora).

W czeladzkim zestawieniu (tab. 8) kategorię A stanowią problemy bardzo istotne, które determinują 70 proc. negatywnych zjawisk społecznych; kategoria B to problemy istotne, które determinują dalsze 25 proc. negatywnych zjawisk społecznych, w przypadku kategorii C zaznaczono problemy mniej istotne determinujące dalsze ok. 5 proc. negatywnych zjawisk społecznych.

Próba ujmowania występujących w środowisku problemów społecznych metodami analizy strategicznej, takimi jak SWOT, TOWS, Pareto, jest jak najbardziej wskazana. Należy docenić poszukiwania najskuteczniejszej metody, zważywszy na to, że nadal mamy do czynienia z procesem rozpoczętym i – jak się wydaje – raczkującym, a nie dojrzałym i w pełni rozbudowanym. Potknięcia oraz błędy są dość naturalne, a ich przezwyciężenie powinno nastąpić wraz z upowszechnieniem się i udoskonaleniem metod analizy strategicznej w odniesieniu do diagnozowania i rozwiązywania kwestii społecznych.

Jednym z kluczowych zadań, jakie stawia się przed procesem diagnozowania, jest nie tylko określenie sytuacji społecznej na dzień sporządzania analizy, lecz także wskazanie jej determinantów w przyszłości. Twórcy strategii wydają się nie pamiętać o szacowaniu problemów społecznych w perspektywie czasowej lub też, mając świadomość potrzeby określenia rzeczywistości w perspektywie czasowej, poprzestają na stwierdzeniach ogólnych. Analizując strategie, poddano ocenie oszacowanie rodzaju przyszłych problemów lub potrzeb, ich skali, wreszcie ewentualne postulowanie odpowiednich działań w celu rozwiązania problemów lub zaspokojenia potrzeb. W sumie każdy dokument mógł w tym obszarze otrzymać łącznie sześć punktów.

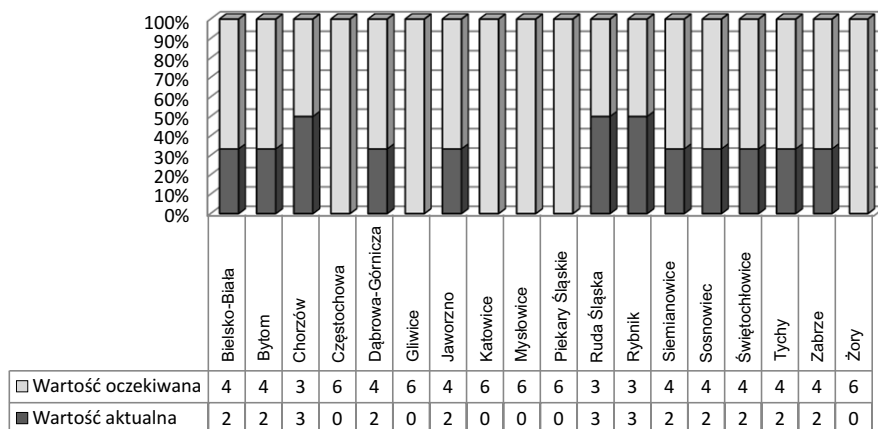


Wykres 4. Obecność prognozy przyszłych problemów społecznych w strategiach gminnych – uśrednione

Źródło: badania własne.

W zestawieniu (wykres 4) wyraźnie widać słabość opracowywanych dokumentów – gminy rzadko osiągają 40-procentowy pułap prognozowania kwestii

społecznych. Obszar, który wydaje się kluczowy dla powodzenia rozwiązywania kwestii społecznych, jest w dokumentach gminnych potraktowany dość marginalnie. W niektórych przypadkach, w części określonej jako podsumowanie diagnozy, autorzy stwierdzają wręcz: „Z uwagi na brak niektórych danych i trudności w zbadaniu wielu zjawisk, takich jak bezdomność czy narkomania, powyższa diagnoza nie jest dokładnym obrazem skali problemów społeczeństwa gminy i może stanowić podstawę do przeprowadzenia dokładniejszych badań socjologicznych społeczności lokalnej”⁸⁵.



Wykres 5. Obecność prognozy przyszłych problemów społecznych w strategiach miejskich

Źródło: badania własne.

W przypadku zestawienia strategii miejskich (wykres 5) widać znaczne zróżnicowanie podejścia do analizowanych problemów. Istnieją dokumenty, w których zdecydowanie próbuje się szacować i skalować występowanie trudnych kwestii społecznych (np. Ruda Śląska, Sosnowiec); są też takie, w których nie zdecydowano się w ogóle na prognozę (przypadek Częstochowy czy Żor).

W przypadku strategii miasta Chorzowa prognozowanie dotyczące kwestii starości wygląda następująco:

Problem pomocy dla osób starszych będzie w Chorzowie narastał dynamicznie w związku ze zwiększaniem się liczby ludności w wieku poprodukcyjnym (do 2015 r. o prawie jedną piątą) i jednoczesnym zmniejszaniem się pozostałych grup ludności. Wraz z wydłużaniem się przeciętnego trwania życia zwiększał się będzie w kategorii osób starszych udział tzw. „old old”, czyli tych, którzy najczęściej są niesamodzielnymi i wymagają stałej pomocy opiekuńczej lub instytucjonalnej. Ponadto wśród osób starszych coraz więcej będzie osób samotnych, także zdanych na pomoc i opiekę ze strony instytucji i osób trzecich⁸⁶.

⁸⁵ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Istebna na lata 2006–2015, s. 32.

⁸⁶ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chorzowa do 2020 r., s. 18.

W strategii rybnickiej nie dokonano czytelnej prognozy problemów społecznych wprost, założono jednak ich występowanie i skonstruowano oczekiwane efekty, których należy się spodziewać do roku kończącego okres programowania. Są to:

- „propagowanie idei »aktywnego starzenia się«;
- uzyskanie przez osoby starsze poczucia pełni zdrowia, bezpieczeństwa, aktywnego uczestnictwa w życiu gospodarczym, kulturalnym, społecznym i politycznym;
- zmniejszenie występowania niepełnosprawności, chorób przewlekłych i przedwczesnych zgonów w populacji osób powyżej 60. roku życia;
- zmniejszenie rozpowszechnienia czynników ryzyka związanych z chorobami niezakaźnymi w populacji osób starszych”⁸⁷.

Generalnie, w dokumentach można odczytać prognozę „między wierszami” – analizując cały dokument, znajdujemy elementy szacowania problemów w przyszłości. Jednak w żadnym z nich autorzy nie poświęcili temu zagadnieniu więcej uwagi, uznając za zbyt cenne ujmowanie prognozy w odrębnym rozdziale. Kwestia osób starszych w podsumowaniach diagnozy, które z rzadka przechodzą w prognozę, jest poruszana nieczęsto i zdawkowo.

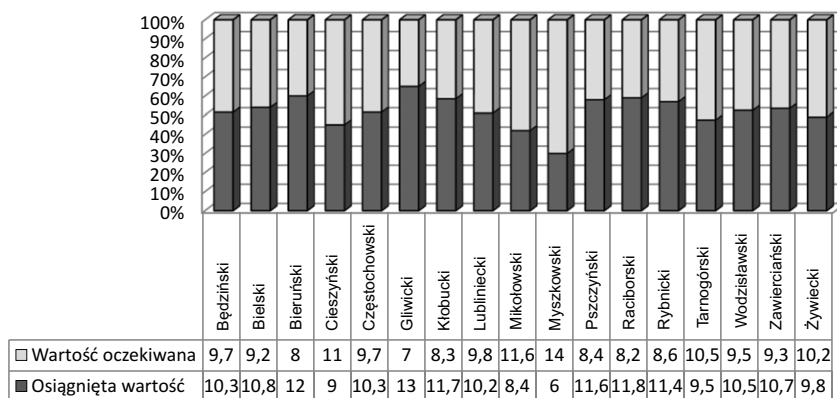
Obecność takich elementów, jak wizja, misja, cele główne, ich operacjonalizacja oraz zadania pozostają głównymi elementami programowania strategicznego. Wydaje się, że bez nich dokument, jakim jest strategia, nie ma racji bytu. W przypadku lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest jednak inaczej. Wizja jest obecna zaledwie w dziewięciu dokumentach, a to oznacza, że występuje w niewiele ponad 6 proc. badanych strategii. Zdecydowanie lepiej jest z misją, która pojawia się w 87 dokumentach, co stanowi 58 proc. strategii objętych badaniem. W analizowanej części wyspecyfikowano w sumie 10 zmiennych, których obecność świadczy o poprawnej konstrukcji tej części dokumentu. Założono obecność misji, wizji, priorytetów, oceniono ich adekwatność w stosunku do diagnozy, obecność zadań, kierunków działania oraz ich adekwatność, ponadto oceniono obecność programów i projektów celowych, a także ich adekwatność do proponowanych działań. W sumie za tę część każda strategia mogła otrzymać 20 punktów.

Osiągnięte wartości w strategiach gminnych (wykres 6), najważniejszej – jak się wydaje – części dokumentu strategicznego, nie są zbyt wysokie. Niestety, wartości w strategiach, które osiągają pułap 50 proc. są nieliczne. W dokumentach przeważają głębokie deficyty świadczące o brakach warsztatowych autorów dokumentów, którzy uznali, że elementy te są albo zbędne, albo zbyt skomplikowane, by je wprowadzać.

Obecność wizji, misji i priorytetów jest powszechniejsza w strategiach miejskich – większość z nich osiąga pułap ponad 50 proc. wartości punktowej (wykres 7). Sytuacja taka może wynikać z potencjału intelektualnego twórców strategii, funkcjonujących w większej liczbie w ośrodkach miejskich, z możliwości

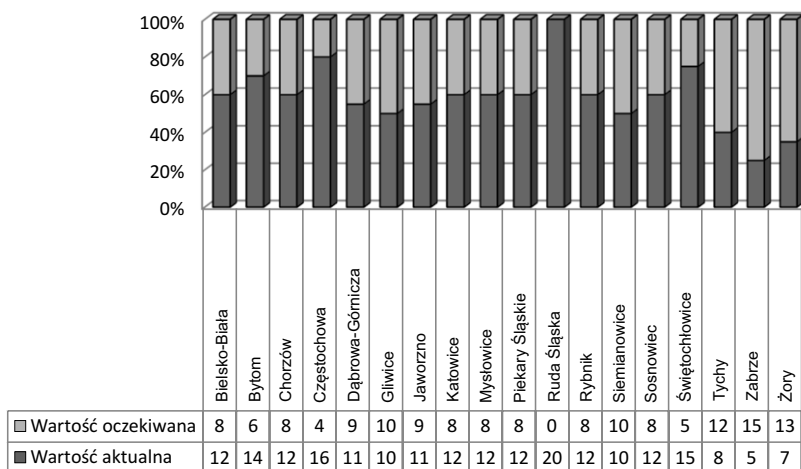
⁸⁷ Uchwała nr 489/XXXV/2009 Rady Miasta Rybnika..., s. 35.

wymiany myśli pomiędzy kadrami pomocy społecznej i kadrami urzędnicząmi miast, wreszcie potencjał organizacji pozarządowych zdaje się wpływać pozytywnie na proces planowania strategicznego.



Wykres 6. Obecność projekcji strategicznej w strategiach gminnych – uśrednione

Źródło: badania własne.



Wykres 7. Obecność projekcji strategicznej w strategiach miejskich

Źródło: badania własne.

Projekcję strategiczną powinna rozpoczynać wizja. W przypadku Bytomia zdefiniowano elementy tworzące wizję i zaliczono do nich:

- określenie podstawowych beneficjentów działań podejmowanych w sferze społecznej miasta;
- identyfikację wartości podstawowych akceptowanych przez społeczność miasta;

- ustalenie generalnych cech pożądanego stanu społecznego rozwoju miasta;
- wyznaczenie społecznych priorytetów miasta.

Uznano jednocześnie, że w skład systemu wartości podstawowych wchodzi: wartości „tradycyjne”, które będą podtrzymywane w dalszym rozwoju miasta, wartości „zaprzeczone”, które będą w pierwszym rzędzie odtwarzane, a także wartości „nowe”, które będą w pierwszej kolejności kreowane⁸⁸. Ostatecznie zdefiniowana wizja przyjęła brzmienie:

Bytom ośrodkiem rozwiniętej, indywidualnej aktywności mieszkańców, wiążących z miastem przyszłość swoją i swoich rodzin oraz silnych społeczności lokalnych o ukształtowanym poczuciu wspólnoty losów. Bytom ośrodkiem zapewniającym mieszkańcom wysoką jakość życia poprzez skuteczną eliminację negatywnych skutków przebudowy ekonomicznej bazy miasta i wzmacnianie procesu tworzenia nowych miejsc pracy, poprawę bezpieczeństwa publicznego, powstrzymanie degradacji substancji mieszkaniowej i środowiska naturalnego, redukcję zagrożeń chorobami cywilizacyjnymi oraz oferowanie różnorodnych form spędzania czasu wolnego. Bytom ośrodkiem o silnej pozycji konkurencyjnej osiągniętej dzięki wspieraniu poprawy wykształcenia ludzi młodych i kształtowania ich postaw przedsiębiorczych oraz skutecznemu przyciąganiu do miasta inwestorów zewnętrznych. Bytom ośrodkiem wyrównanych szans dzięki rozwiniętemu systemowi pomocy społecznej, współdziałaniu władz miasta z organizacjami pozarządowymi oraz włączaniu coraz szerszych grup społecznych w kształtowanie rozwoju miasta⁸⁹.

Sformułowanie wizji, która powinna być obrazem stanu docelowego, w przypadku Bytomia częściowo nosi cechy misji, której w dokumencie już nie ma. Wizja w tym przypadku łączy funkcje generalnych stwierdzeń strategicznych, aktualnej misji i przyszłej projekcji sytuacji.

Jako typowy przykład docelowych zmian w obszarze polityki społecznej może uchodzić wizja gminy Ujsoły, która została sformułowana następująco: „Gmina Ujsoły jest miejscem przyjaznym dla mieszkańców, umożliwiającym: profesjonalną pomoc społeczną, nowoczesną edukację, dobrą opiekę medyczną i socjalną, integrację społeczności lokalnej, wysoki poziom życia”⁹⁰.

Kwestia starości w wizjach przyszłości praktycznie się nie pojawia. Ich autorzy, pragnący widzieć idealne społeczeństwo, koncentrują się na dobrobycie, integracji społecznej, wysokiej jakości życia, realizacji wszelkich możliwych potrzeb. Nie można wykluczyć, że „między wierszami” jest myślenie o dobrej starości i zbudowaniu takiej infrastruktury społecznej, która sprawi, iż potrzeby życiowe seniorów zostaną zaspokojone.

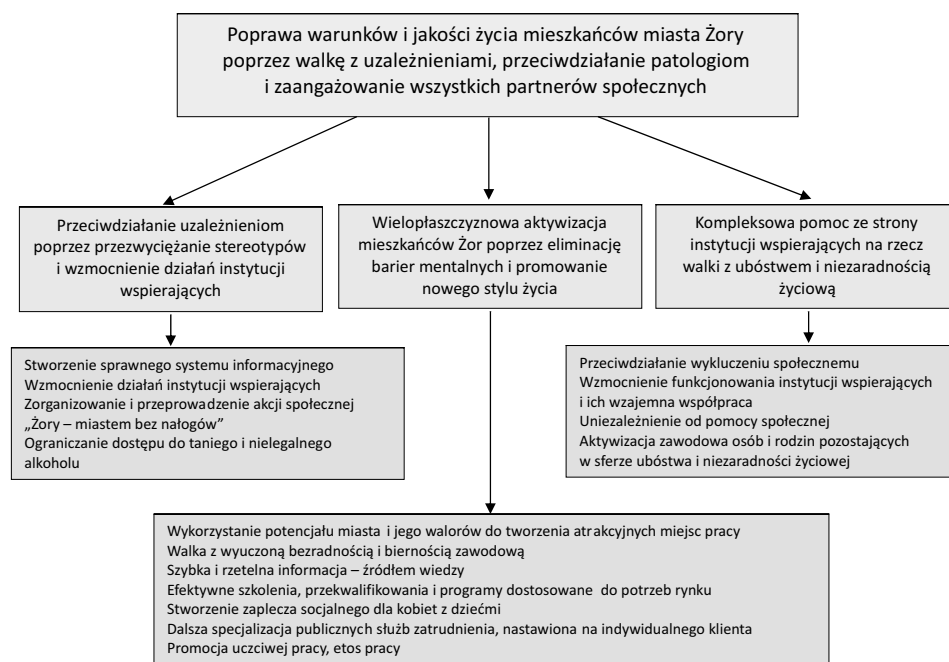
⁸⁸ Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Bytomia na lata 2006–2020, s. 5.

⁸⁹ Tamże, s. 7–8.

⁹⁰ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ujsoły na lata 2006–2013, s. 44.

Misja, definiowana jako najważniejsze przesłanie dokumentu odwołujące się do jego wartości, będąca swoistym kluczem całej strategii, pojawia się zdecydowanie częściej niż wizja. Może podobnie jak w przypadku ograniczonej liczby prognoz przyszłych problemów społecznych autorom łatwiej jest definiować „tu i teraz”, niż budować kompleksowe spojrzenie na przyszłość. Misje w badanych dokumentach pojawiają się 87 razy (58 proc. badanych dokumentów) i brzmią bardzo rozmaicie: począwszy od lapidarnych stwierdzeń, jakie zamieszczono w przypadku Pszczyny („Poprawa jakości życia mieszkańców gminy Pszczyna potrzebujących wsparcia oraz zagrożonych marginalizacją, poprzez wykorzystanie aktywności osób i rodzin oraz wszystkich zasobów środowiska lokalnego”⁹¹), aż po rozbudowane i wielowątkowe.

W przypadku miast na prawach powiatu zdecydowano się na ujęcie graficzne misji wraz z celami operacyjnymi, tak jak to ma miejsce w przypadku Żor (rys. 7).



Rysunek 7. Związek misji z celami strategicznymi i zadaniami miasta Żory⁹²

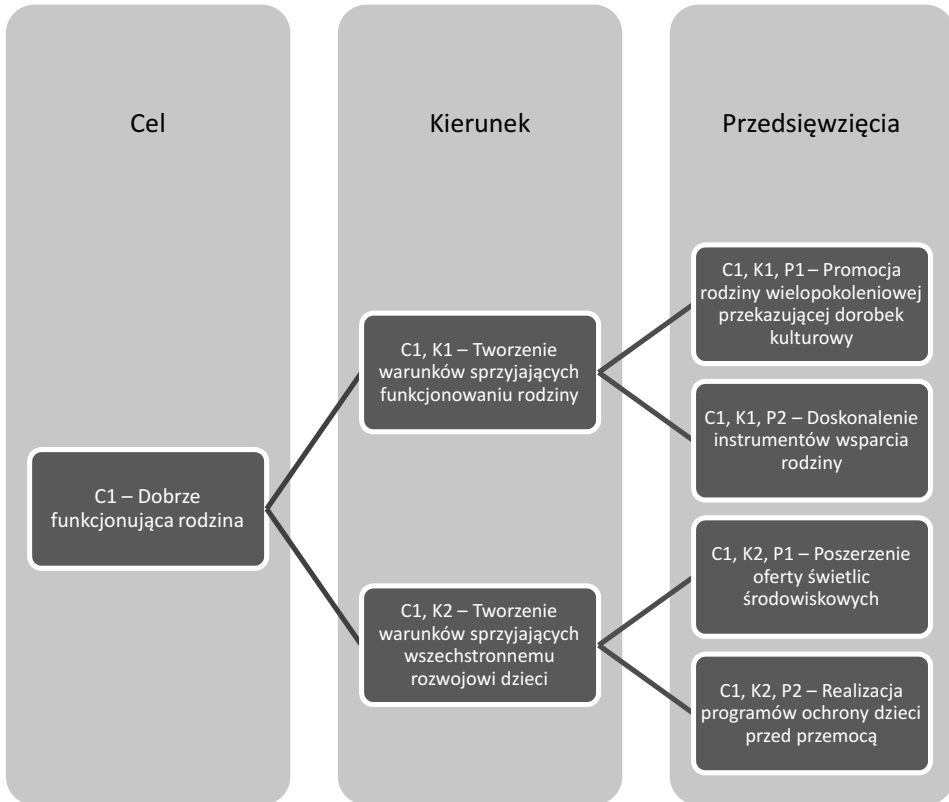
Źródło: uchwała nr 155/XV/07 Rady Miasta Żory z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2007–2013, s. 45.

⁹¹ Uchwała nr XLVI/472/06 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 18 października 2006 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, s. 32.

⁹² Uchwała nr 155/XV/07 Rady Miasta Żory..., s. 45.

Czasami zamiast sformułowanej misji pojawia się cel generalny strategii, jak w przypadku Siemianowic Śląskich: „Systemowe wsparcie osób, rodzin, środowisk i grup dotkniętych problemami społecznymi”⁹³. Nie odnaleziono w badanych dokumentach misji odnoszących się bezpośrednio do starości i kwestii osób starych.

Układ celów strategicznych, celów operacyjnych i przedsięwzięć jest mocno zróżnicowany – jako wzorcowy przykład może posłużyć konstrukcja części programowej miasta Gliwice, która układa się w logiczne sekwencje (rys. 8).



Rysunek 8. Fragment schematu części programowej Strategii Miasta Gliwice⁹⁴

Źródło: uchwała nr XLIV/1134/2006 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Gliwice na lata 2006–2015, s. 35.

⁹³ Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2011–2013, s. 29.

⁹⁴ Uchwała nr XLIV/1134/2006 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Gliwice na lata 2006–2015, s. 35.

Programowanie działań wobec seniorów nie jest w dokumentach jednolite. W przypadku strategii gminy Miedzna cel operacyjny nr 3 zakłada rozszerzenie usług dla ludzi starszych, tj. zamierza się zwiększyć ogólną dostępność do „usług bytowych, urzędowych, mieszkaniowych, nawet intelektualnych i zdrowotnych” poprzez m.in. rozszerzenie usług pielęgnacyjnych, opiekuńczych dla osób starszych w miejscu zamieszkania, wdrożenie rządowego programu „Posiłek dla potrzebujących”, a w jego ramach rozeznanie możliwości dostarczania posiłków do miejsca zamieszkania, np. poprzez wolontariat. Do przewidywanych efektów działań zaliczono: „respektowanie praw osób starszych do godnego życia w społeczeństwie” oraz „zapewnienie komfortu psychicznego i poczucia bezpieczeństwa osobom starszym poprzez zabezpieczenie ich funkcjonowania w środowisku lokalnym”⁹⁵.

W przypadku gminy Świerklaniec zadeklarowano szeroki zakres działań wobec osób starszych w ramach jednego z celów szczegółowych: „System wsparcia i integracji ze środowiskiem lokalnym osób starszych”, wymieniając jednocześnie następujące kierunki działań:

- „zapewnienie przez pomoc społeczną usług opiekuńczych osobom starszym;
- promocja i rozwój środowiskowych form wsparcia dla osób starszych;
- aktywizacja rodzin i sąsiadów w celu zapewnienia opieki najbliższym, którzy tego wymagają;
- ułatwienie kontaktów ludziom starszym z placówkami służby zdrowia;
- wolontariat wśród młodzieży na rzecz pomocy osobom starszym;
- pozyskanie funduszy zewnętrznych na realizację programów służących poprawie życia osób starszych;
- włączanie ludzi starszych w życie gminy;
- organizowanie czasu wolnego”⁹⁶.

O ile zasadnicze kierunki działań uwzględniają wiele potrzeb osób starszych, a wskazanie takich podmiotów, jak biblioteka, ośrodek kultury czy ośrodek pomocy społecznej uwiarygodniają realizowanie działań, to brak wskazania konkretnych projektów, mierników i innych elementów wzmacniających wykonanie zapisów pozostawia je tylko w formie deklaracji.

Wśród strategii gminnych zakresem proponowanych rozwiązań pozytywnie wyróżnia się strategia gminy Tarnowskie Góry. W dokumencie wyspecyfikowano poszczególne obszary zadaniowe, przypisując im konkretne działania i ich rezultaty. W przypadku zadania pierwszego, „Zwiększenie aktywności życiowej osób starszych”, założono pomoc osobom starszym w kontaktach

⁹⁵ Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miedzna na lata 2005–2010, s. 2.

⁹⁶ Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świerklaniec na lata 2008–2013, s. 25.

z otoczeniem, wspieranie działalności klubów seniora, związków i organizacji zrzeszających osoby starsze, wspieranie ciekawych inicjatyw na rzecz seniorów oraz utworzenie Uniwersytetu Trzeciego Wieku. Rezultaty działań autorzy strategii postrzegają w formie umożliwienia osobom starszym uczestnictwa w życiu społecznym, co przyczyni się do podtrzymania ich sprawności ruchowej, intelektualnej, a także aktywności społecznej. Założono też łagodzenie trudności związanych z wiekiem dla zapobieżenia izolacji i poczuciu osamotnienia seniorów. W działaniu drugim, „Profesjonalizacja szeroko rozumianej pracy socjalnej na rzecz osób starszych”, założono cykl szkoleń, spotkania interdyscyplinarne, dostosowanie oferty pomocowej do zdiagnozowanych potrzeb tarnogórskich seniorów. Działania te mają skutkować zwiększeniem skutecznej pomocy w obszarze „nie tylko ich potrzeb bytowych i zdrowotnych, ale także emocjonalnych, społecznych i duchowych, co zdecydowanie poprawi jakość życia starszych mieszkańców miasta”. W kolejnym działaniu, zdefiniowanym jako „Rozwój oraz doskonalenie oferty usług opiekuńczych”, założono budowanie sieci współpracy z instytucjami i organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz ludzi starszych oraz doskonalenie systemu informowania o możliwościach uzyskania pomocy przez osoby starsze, jak również gromadzenie informacji o osobach i placówkach świadczących usługi opiekuńcze i pielęgnacyjne. Istotne z punktu widzenia potrzeb środowiskowej pomocy społecznej jest odniesienie do rozwoju usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, m.in. poprzez dostarczanie posiłków oraz pomoc w ich spożywaniu. Oceniono, że rezultatem działań będzie wszechstronne zaspokajanie potrzeb osób starszych, które przyczyni się do akceptacji problemów związanych z wiekiem oraz umożliwi starszym ludziom jak najdłuższe życie w ich miejscu zamieszkania i środowisku. Założono także wysoki poziom usług opiekuńczych i pielęgnacyjnych świadczonych w środowisku. W przypadku działania dotyczącego prowadzenia dziennego domu pobytu zadeklarowano wzbogacenie jego oferty, współpracę z innymi placówkami podobnego typu oraz organizację grup wsparcia dla rodzin i osób dotkniętych chorobami Alzheimera i Parkinsona. W działaniu 4.5 zaprogramowano aktywizację środowiska lokalnego na rzecz osób starszych, zakładając opracowanie i wdrożenie programu „Wolontariat na rzecz osób starszych”, angażowanie mieszkańców do działań na rzecz starszych oraz współpracę z mediami. Wśród rezultatów tych działań wskazano wzrost świadomości społecznej dotyczącej starości i starzenia się jako naturalnych procesów społecznych, jak również – i co ważne – przełamanie samotności seniorów. W ostatnim z programowych działań, zdefiniowanym jako „Zapewnienie pomocy starszym wymagającym całodobowej opieki”, założono, obok innych działań, opracowanie i wdrożenie programu „Rodzina zastępcza dla osoby starszej” (alternatywę dla domów pomocy społecznej), w ramach którego zaplanowano organizację rodzinnych domów pomocy i poradnictwo w sytuacjach problemowych. Skutkiem tych działań ma być ograniczenie kierowania osób starszych do

dużych placówek całodobowych⁹⁷. Słabością charakteryzowanych zapisów jest brak informacji o terminach ich wdrażania i przyjętych wskaźnikach realizacji.

Do częstych mankamentów programowania działań na poziomie gminnym należy utożsamianie planowanych działań z tymi, które realizowane są aktualnie w sposób ciągły. Nieostre zapisy mogą powodować, że programowanie straci swój walor planistyczny na rzecz zapisów prezentujących działalność realizowaną obecnie, także bez strategii. W przypadku gminy Ożarówice zadeklarowano w jednym z celów operacyjnych „Rozwijanie systemu wsparcia i integracji ze środowiskiem lokalnym osób starszych”, deklarując jednocześnie sześć kierunków jego realizacji:

- „zapewnienie przez system pomocy społecznej usług opiekuńczych osobom starszym oraz osobom zależnym w domach;
- ułatwienie ludziom starszym kontaktów z placówkami służb zdrowia oraz udzielenie pomocy w korzystaniu z różnorodnych form rehabilitacji leczniczej i społecznej;
- promocja i rozwój środowiskowych form wsparcia osób starszych;
- aktywizacja rodzin i sąsiadów na rzecz zapewnienia opieki najbliższymi, którzy tego wymagają;
- promowanie wolontariatu na rzecz pomocy osobom starszym oraz tworzenie grup pomocowych;
- pozyskiwanie funduszy zewnętrznych na realizację programów poprawy życia⁹⁸.

Część zapisanych działań powinna w sposób naturalny mieścić się w codziennych działaniach pomocy społecznej, jak np. kierunek dotyczący usług opiekuńczych. W przypadku pozostałych mamy zapisy nieostre, które w połączeniu z brakiem wskaźników i harmonogramu działania powodują miałość dokumentu. Gmina Woźniki, konstruując strategię, przewidziała cel strategiczny poświęcony seniorom i rozwijające go kierunki działań, zapisując je w układzie graficznym, niejednokrotnie spotykanym w strategiach:

- C5 – Zintegrowany system pomocy dla osób starszych;
- C5, K1 – Sieć mieszkań chronionych wspólnotowych dla osób starszych;
- C5, K2 – Forum seniorów;
- C5, K3 – Świąteczne spotkania integracyjne;
- C5, K4 – Akademia dla małych wnuczków.

Zapisów nie jest wiele, ale każdemu z kierunków działania przypisany jest konkretny projekt wskazujący, kto będzie realizatorem działania, z jakich środków finansowych będzie ono pokrywane i w jakim terminie zapisy zostaną urzeczywistnione⁹⁹.

⁹⁷ Tamże, s. 47–52.

⁹⁸ Gmina Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Ożarówicach na lata 2007–2013, s. 82–83.

⁹⁹ Miejsko-Gminna Strategia Integracji i Polityki Społecznej w Sektorze Pomocy Społecznej w Woźnikach 2004–2015, s. 13.

Jeśli chodzi o miasta na prawach powiatu, Piekary Śląskie wyraźnie postawiły na zwiększenie dostępności usług opiekuńczych dla osób przewlekle chorych i opieki paliatywnej, m.in. poprzez tworzenie miejsc dziennej i całodobowej opieki, opieki paliatywnej, rozszerzenie oferty usług opiekuńczych, a także – co niezwykle istotne – rozwój wsparcia oraz pomocy psychoterapeutycznej dla osób przewlekle chorych i ich rodzin. Zwraca uwagę fakt dostrzeżenia opiekunów, którzy nieczęsto są uwzględniani w dokumentach programowych. Założono również zwiększenie dostępności do informacji na temat oferty pomocy dla osób przewlekle chorych, m.in. za pośrednictwem lokalnego portalu działań społecznych¹⁰⁰. W strategii miasta Bytomia, choć nie wyodrębniono celu strategicznego dotyczącego osób starszych, to zaprogramowano utworzenie trzech dziennych domów pomocy społecznej i ośrodka leczniczo-opiekuńczego dla osób przewlekle chorych oraz przewidziano organizację systemu opieki paliatywno-hospicyjnej¹⁰¹.

Autorzy strategii Gliwic dostrzegają problem starzejącego się społeczeństwa ujęty w dokumentach programowych kraju i województwa, przytaczając stosowne cytaty. Widzą kwestię starzejącej się społeczności jeszcze na etapie diagnozy, analizując aktualne trendy demograficzne, natomiast w części programowej w żaden sposób nie odnoszą się do tego problemu, programując jedynie działania na rzecz osób niepełnosprawnych. Nie można owego braku wyjaśniać przywiązaniem autorów strategii do kafeterii ryzyk socjalnych ujętych w ustawie o pomocy społecznej, ponieważ w dokumencie pojawia się np. obszar rodziny i kwestia zdrowia. Trudno też tłumaczyć zainteresowanie kwestią starości w ponad dwustutysięcznym mieście jedynym zapisem: „Poszerzenie opieki paliatywno-hospicyjnej i nad chorym w domu”¹⁰².

Przy istniejących mankamentach procesu programowania, nie ulega wątpliwości, że przynajmniej w części środowisk lokalnych praca nad strategią wyzwala inicjatywę i próbę określenia, co w środowisku lokalnym powinno się zmienić, by życie seniorów było zgodne z ich potrzebami. I tak, przykładowo, w dokumencie strategicznym gminy Ogrodzieniec pojawia się zapis dotyczący podjęcia „działań zmierzających do powstania na terenie gminy Dziennego Domu Pomocy Społecznej dla osób starszych”¹⁰³. Dobrze, że dostrzeżono potrzebę rozwoju infrastruktury, szkoda natomiast, iż zapis jest bardziej formą deklaracji niż rzeczywistym wskazaniem realizacyjnym.

¹⁰⁰ Uchwała nr LX/620/10 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z dnia 28 października 2010 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Piekary Śląskie na lata 2011–2015, s. 17.

¹⁰¹ Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Bytomia..., s. 72–73.

¹⁰² Uchwała nr XLIV/1134/2006 Rady Miejskiej w Gliwicach..., s. 40.

¹⁰³ Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ogrodzieniec na lata 2006–2013, s. 82.

2.7. Rola partnerów społecznych

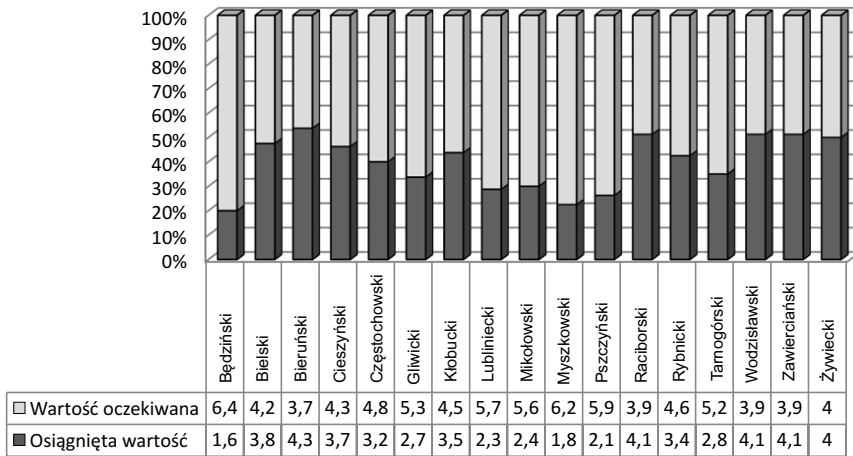
Dokumenty programowe samorządów lokalnych ze swej istoty wskazują zadania do realizacji poszczególnym podmiotom samorządowym. Rada Gminy czy Rada Miasta może w swojej uchwale zobowiązywać do odpowiedniego działania tylko te podmioty, które bezpośrednio jej podlegają. Nie oznacza to jednak, że pewnych zadań nie mogą realizować w partnerstwie, np. przekazując zadania lub nawiązując współpracę z organizacjami pozarządowymi. Ich rola w społeczeństwie demokratycznym jest znaczna. W. Toczyński, definiując zadania organizacji pozarządowych (NGO – *non governmental organisation*) w społeczeństwie obywatelskim, wymienił m.in. zaspokajanie potrzeb indywidualnych i społecznych w małej grupie, co dokonuje się w szczególnej atmosferze życzliwości i solidarności, przyjęcie czynnej postawy obywatelskiej w zakresie spraw tzw. ludzkich i lokalnych, a wymagających załatwienia w poczuciu wspólnego dobra, propagowanie pluralizmu i różnorodności życia społecznego, tworzenie sektora realizacji zadań indywidualnych i społecznych alternatywnego wobec rządowego, swobodę w wyborze metod pracy, dającą dużą elastyczność w zaspokajaniu potrzeb indywidualnych klientów. Zwrócił także uwagę na tworzenie mechanizmów współudziału społecznego w podejmowaniu decyzji dotyczących różnych problemów i poziomów funkcjonowania społeczności lokalnej¹⁰⁴. W kontekście realizacji zadań z zakresu polityki społecznej K. Piątek ocenia, że organizacje pozarządowe, co prawda nie są w stanie zastąpić podmiotów państwowych, rynkowych i nieformalnych w realizacji polityki społecznej, lecz są szczególnie predysponowane do realizacji wybranych zadań w obszarze polityki społecznej ze względu na swoją aktywność czerpaną z inspiracji, wolności, autonomii czy tak ważnego w omawianym obszarze optymizmu¹⁰⁵.

Analizując dokumenty strategiczne, oceniano ich część programową w czterech obszarach. Po pierwsze, starano się stwierdzić, czy zasygnalizowany został obszar współpracy, czy pojawiają się deklaracje i porozumienia o wspólnym wykonywaniu zadań. Kolejnym satysfakcjonującym elementem dokumentu byłaby lista organizacji (choćby ich enumeratywne wskazanie), która pozwala na określenie potencjału lokalnego kapitału społecznego i aktywności obywatelskiej oraz ma ogromne znaczenie dla kształtowania społeczeństwa obywatelskiego. Kolejny obszar, jaki nas interesował, to sprecyzowanie roli, jaką organizacje mają pełnić w realizacji zadań i działań określonych w strategii. Wreszcie ze względu

¹⁰⁴ W. Toczyński, *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Interart, Warszawa 1996, s. 15.

¹⁰⁵ K. Piątek, *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej*, [w:] B. Kromolicka (red.), *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2005, s. 27–28.

na rolę Kościoła rzymskokatolickiego w Polsce i jego znaczenie w kształtowaniu lokalnej polityki społecznej, doszukiwaliśmy się w dokumentach ujęcia jego roli i dokumentowania obecności. Za udział wszystkich czterech elementów strategia mogła uzyskać maksymalnie 8 punktów. W wymienionych obszarach najgorzej wypadło postrzeganie w dokumentach roli Kościoła – wskazano ją jedynie w 42 strategiach, co stanowi 28 proc. badanych dokumentów. Tymczasem instytucje kościelne w coraz większym stopniu wspierają swoją działalnością obszar polityki społecznej, realizując swoje zadania z głębokim poczuciem misji, powołania do służby na rzecz drugiego człowieka. Ich działania charakteryzuje oddanie i bezinteresowność oraz powszechne korzystanie z zasobów, które można wykorzystać do szerokiej gamy przedsięwzięć lokalnych¹⁰⁶.



Wykres 8. Rola organizacji pozarządowych (NGO) w strategiach gminnych – uśrednione

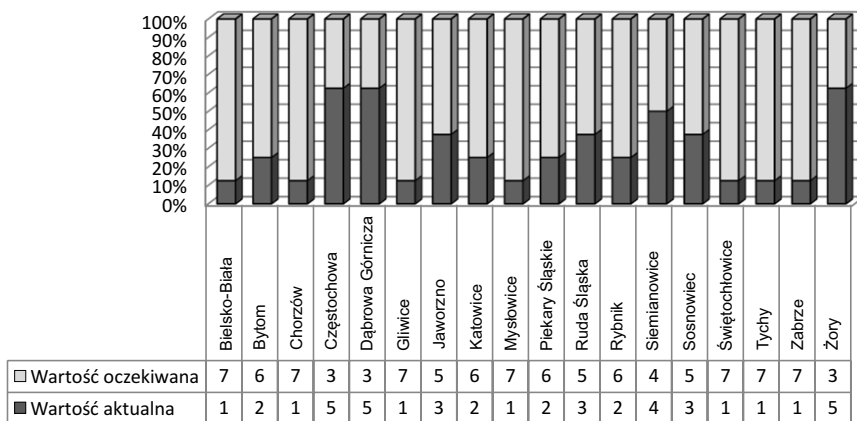
Źródło: badania własne.

Widoczne na wykresie 8 wahania wartości w poszczególnych gminach nie zmieniają faktu, że autorzy dokumentów postrzegali strategie bardziej w kategoriach dokumentu dla urzędników, niż projektu angażującego całą lokalną społeczność. Najwyższe wartości uśrednionych gmin zaledwie osiągają 50 proc. wartości oczekiwanych. Są jednak i takie powiaty, w których wartość oscyluje w granicach 20 proc.

W przypadku strategii miejskich (wykres 9) sytuacja wygląda podobnie jak w gminach. W części dokumentów dostrzega się organizacje pozarządowe, w realizacji niektórych zadań przypisuje się partnerstwo, ale prezentuje się samą listę partnerów lub też w ogóle nie wymienia się ich nazw. Najobszerniejszy materiał dotyczący działań pozarządowych został zawarty w dokumentach Dąbrowy Górniczej,

¹⁰⁶ T. Kamiński, *Instytucje kościelne w polskim systemie pomocy społecznej*, [w:] B. Kromolicka (red.), *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych...*, s. 119–120.

Częstochowy, Żor, Siemianowic Śląskich, natomiast najskromniejszy w przypadku Bielska Białej i Gliwic. Niewzięcie pod uwagę pozarządowych organizacji może wynikać choćby z faktu, że samorząd terytorialny poświęca im co roku odrębną uchwałę w postaci rocznego programu współpracy z organizacjami pozarządowymi. Przepuszczalnie lokalni decydenci uznają, że jest to obszar wystarczający. Zwraca też uwagę w dokumentach strategicznych brak odniesień do rozwijania wolontariatu, pomimo możliwości, jakie stwarza on w środowiskach lokalnych. To wolontariusze, działający z pobudek nieprzekładających się na bezpośredni zysk finansowy, mogą zastąpić choćby pracowników socjalnych w tych miejscach, w których klienci oczekują życzliwości, wysłuchania, uwagi, poświęcenia czasu, empatii¹⁰⁷. Ponadto należy pamiętać, że obecnie zadania z zakresu polityki społecznej, a szczególnie pomocy społecznej, mogą wykonywać inne podmioty, w tym komercyjne, działające na podstawie przepisów o działalności gospodarczej. Pomimo zlecania im zadań na obszarze województwa śląskiego, np. w zakresie usług opiekuńczych, nie znajdujemy o nich żadnych wzmianek w dokumentach programowych.



Wykres 9. Rola organizacji pozarządowych (NGO) w strategiach miejskich

Źródło: badania własne.

2.8. Monitoring i perspektywa finansowa

Realizowana na poziomie lokalnym polityka społeczna winna podlegać ocenie. Słusznie zauważył R. Szarfenberg, że procesy monitoringu i ewaluacji wyrażają bezpośrednio z próby oceny, co realizowana polityka społeczna daje, a także

¹⁰⁷ T. Kamiński, *Wolontariat w pomocy społecznej: sprzymierzeniec czy konkurent*, [w:] Z. Frączek, B. Szluz (red.), *Koncepcje pomocy człowiekowi w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006, s. 140–141.

jakie zmiany zachodzą w trakcie jej realizacji, i w początkowym okresie były traktowane jako procesy kontroli wypełnienia planów i programów¹⁰⁸.

Ewaluacja rozumiana jako proces analizy polityki i pomocy społecznej do czekała się szeregu definicji. Przytoczmy spojrzenie na nią J. Krzyszkowskiego, które wydaje się najbardziej uniwersalne:

Ewaluacja to systematyczne zbieranie, analiza i interpretacja danych w celu określenia wartości polityki społecznej lub programu pomocowego. Dane te mogą być wykorzystane przy podejmowaniu decyzji dotyczących owej polityki czy programu. Uzyskane informacje powinny być przydatne dla planowania rozwoju i realizacji aktualnie prowadzonego programu¹⁰⁹.

Przyjmuje się, że główną rolą ewaluacji jest przygotowanie kryteriów, metod i danych, które będą służyły ocenie efektywności oraz skuteczności realizowanej polityki i pomocy społecznej, m.in. poprzez poprawę jej planowania, wdrażania, zwiększenie poziomu odpowiedzialności u poszczególnych realizatorów, weryfikację przyjmowanych teorii, uczenie się wykonawców oraz wzmacnianie partnerstwa¹¹⁰.

Zastosowanie ewaluacji w polityce i pomocy społecznej jest nadal mocno ograniczone, chociaż trzeba podkreślić, że realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego programów z pozyskanych środków zewnętrznych w jakimś stopniu wymusiła stosowanie ewaluacji. Warto dodać, że – jak pokazują badania – wzrasta zainteresowanie ewaluacją samych pracowników socjalnych¹¹¹. To zainteresowanie intensyfikowane jest też przez system prawa, który wymusza na realizatorach polityki społecznej stosowanie metod zarządzania strategicznego w przyjmowanych dokumentach strategicznych.

Celem kontroli jest m.in. zapewnienie zgodności podejmowanych działań z zapisanymi założeniami, ale także z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi, ocena skuteczności, efektywności, wiarygodności, czy weryfikacja takich elementów, jak promowanie zasad etycznego postępowania i skuteczny przepływ informacji. Cele tego procesu są w znacznej mierze zgodne z celami procesu kontroli zarządczej, stosowanej powszechnie w obszarze finansów publicznych¹¹².

Dokonanie oceny wdrażanego programu strategicznego jest złożone i wieloaspektowe. Składają się na ten proces: realizowany monitoring, który może być

¹⁰⁸ R. Szarfenberg, *Ewaluacja jako forma oceny strategii w polityce społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009, s. 79.

¹⁰⁹ J. Krzyszkowski, *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010, s. 197.

¹¹⁰ K. Ornacka, *Rola ewaluacji w pomocy społecznej*, [w:] J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, s. 28.

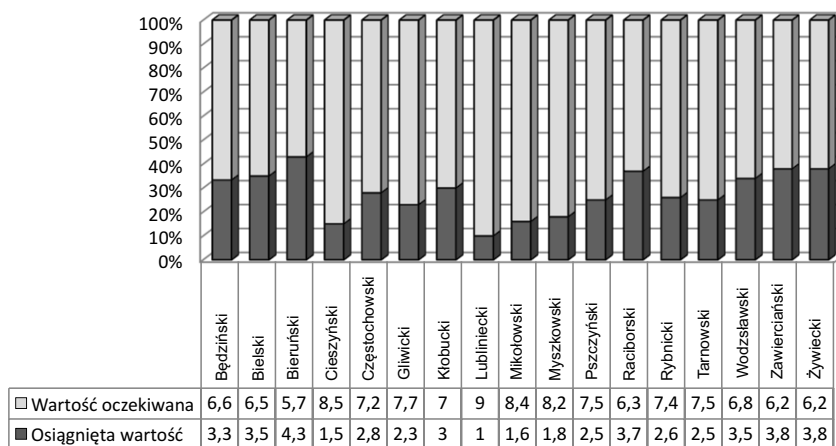
¹¹¹ A. Hryniewicka, *Ewaluacja w pomocy społecznej – badania własne Instytutu Rozwoju Służb Społecznych*, [w:] J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), *O potrzebie ewaluacji...*, s. 71.

¹¹² H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne...*, s. 206–207.

jednym z elementów badania jakościowego, dobranie właściwych wskaźników, określenie harmonogramu wdrażanych działań, wreszcie wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za proces oceny.

Przez proces monitoringu będziemy rozumieli długotrwałą obserwację przeprowadzaną stale bądź przez określony czas, która służy diagnozowaniu analizowanych parametrów. Powinien to być proces zaplanowany, usystematyzowany, prowadzony według przyjętego schematu¹¹³, na który winny się składać zarówno struktury monitorowania, jak i wskaźniki ze stosownymi poziomami¹¹⁴. Monitorowanie spełnia funkcję wewnętrznej kontroli realizacji zadań i obejmuje nie tylko proces bieżący (ocenę skuteczności poszczególnych działań i sposobu realizacji pracy), lecz także kontrolę końcową – ocenę realizacji wytyczonych celów¹¹⁵. Jeśli monitoring traktuje się jako proces badawczy, to należy pamiętać, że w niektórych dokumentach strategicznych może on przyjmować tylko charakter wezwania do rocznego składania sprawozdania ze zrealizowanych działań¹¹⁶.

W strategiach poddanych analizie oceniliśmy obecność czterech elementów składających się na system monitorowania dokumentu. Zaliczono do nich: obecność systemu monitorowania, wskaźników, podmiotu odpowiedzialnego za wdrażanie strategii oraz określenie harmonogramu działania.



Wykres 10. Elementy ewaluacji i monitoringu w strategiach gminnych – uśrednione

Źródło: badania własne.

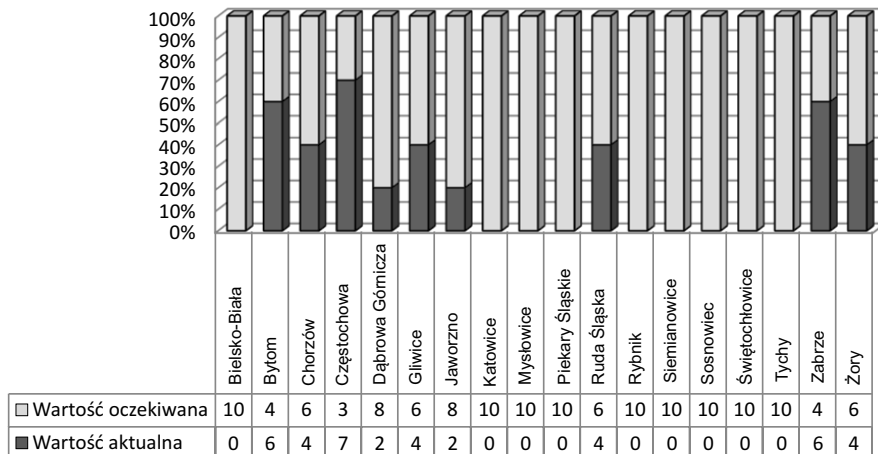
¹¹³ J. Wygnańska, *Przegląd metod monitorowania bezdomności*, [w:] J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), *O potrzebie ewaluacji...*, s. 105.

¹¹⁴ T. Klimczak, M. Klepka, P. Czyż, *Przewodnik ewaluatora*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 11.

¹¹⁵ A. Zajączkowska, *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, Stowarzyszenie Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa 2008, s. 3–4.

¹¹⁶ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3 (3), s. 57.

Jak widać na wykresie 10, poziom obecności elementów świadczących o procesach monitorowania i ewaluacji w badanych dokumentach gminnych jest bardzo niski – średnie wartości nie przekraczają 40 proc.



Wykres 11. Elementy ewaluacji i monitoringu w strategiach miejskich

Źródło: badania własne.

Ocena trybu monitorowania o obecności wskaźników w strategiach miejskich jest nieco bardziej zróżnicowana (wykres 11), co częściowo wynika oczywiście z braku uśrednienia. Dysponujemy dokumentami, w których obecność badanych elementów sięga ponad 60 proc., ale są i takie, w których nie znaleziono żadnych – a tych strategii jest przynajmniej kilka. W niektórych dokumentach dostrzeżono, co prawda, kwestie konieczności monitorowania zapisów, ale zdecydowano, że uszczegółowienie nastąpi w okresie późniejszym. Te zagadnienia ujęto dość enigmatycznie, podczas gdy w prawidłowo opisanym systemie monitorowania powinny się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania:

- jaki zakres danych będzie zbierany (merytoryczne, finansowe)?
- jakie będą sposoby i forma zbierania danych?
- kto będzie odpowiedzialny za zbieranie danych?
- jak często?
- gdzie i w jaki sposób będą zapisywane?
- do kogo mają być przekazywane efekty analizy monitoringowej?
- jak mają być ostatecznie przechowywane?¹¹⁷

¹¹⁷ T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002, s. 65–67.

W niektórych dokumentach pojawiły się zapisy dotyczące monitoringu sformułowane dość ogólnie, tym niemniej ważne wydaje się, że autorzy w ogóle dostrzegają konieczność wystąpienia tego procesu – jak w przypadku dokumentu z Knuruwa. Założono w nim, że za proces monitorowania odpowiedzialny będzie zespół wdrażający strategię (powołany w odrębnym zarządzeniu), który winien się zbierać przynajmniej raz w roku i ocenić poziom wdrażania poszczególnych celów i kierunków działań¹¹⁸. W przypadku strategii Gminy Krusznna, położonej w powiecie częstochowskim, autorzy założyli rozwój dokumentu strategicznego poprzez budowę podstawowych programów rozwojowych, z rozpisanymi na kartach programowych celami głównymi, operacyjnymi i zadaniami szczegółowymi. Powinny one być opracowane przez powołany do tego celu zespół programowy złożony ze specjalistów z branż, które będą uwzględnione w programie. Wspomniani autorzy wskazali ponadto, że należy opracować harmonogram realizacji zadań oraz źródeł finansowania, a także dobrać zasady monitoringu realizacji programu. Podkreślając konieczność systematycznego monitorowania dokumentu strategicznego, rozważono wprowadzenie w strukturę organizacyjną gminy lub innej jednostki organizacyjnej stanowiska zajmującego się koordynowaniem i wspomaganiem wszelkich działań związanych z wdrażaniem strategii i programów rozwojowych. Wskazano, że osoba na opisanym stanowisku powinna szukać możliwości finansowania projektów, tworzyć platformę współpracy wszystkich instytucji i osób zainteresowanych osiągnięciem zawartych w dokumencie celów oraz zajmować się monitorowaniem przebiegu realizacji przyjętych programów¹¹⁹. Natomiast autorzy strategii gminy Wisła dostrzegli wagę kwestii monitorowania dokumentu:

Konieczne jest też stałe monitorowanie i ciągła obserwacja ilościowych i jakościowych zmian pewnych wielkości, informująca o skuteczności i efektywności wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Wisły, pozwalająca na ocenę, a w razie potrzeby na zmianę. Przegląd zadań ujętych do realizacji w strategii powinien być realizowany cyklicznie, co roku, w terminie umożliwiającym formułowanie wniosków do budżetu miasta o zapewnienie środków na ich realizację¹²⁰.

Jednak autorzy nie wskazują w sposób wyraźny trybu i kształtu samego procesu.

Warto zauważyć, że brak trybu i charakteru monitorowania dokumentu nie jest tylko cechą strategii rozwiązywania problemów społecznych. G. Gorzelak i B. Jałowicki, dokonując oceny strategii rozwoju województw, dowiedli, że

¹¹⁸ Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Knuruwa na lata 2011–2015, s. 91.

¹¹⁹ Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2006–2013, Załącznik nr 1 do uchwały nr XXIII/132/2005 Rady Gminy Krusznna z dnia 29 grudnia 2005 r.

¹²⁰ Uchwała nr VI/62/2007 Rady Miasta Wisły z dnia 29 marca 2007 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w latach 2007–2015, s. 32.

spośród 16 dokumentów strategicznych tylko połowa zawiera, mniej lub bardziej konkretne, wskazania do ich monitorowania – choć, jak się słusznie wydaje autorom, procesy oceny winny być naturalnym elementem każdego dokumentu planowania strategicznego¹²¹. Inną kwestię związaną z monitorowaniem strategii lokalnych podjął A. Sztando. Zauważył on, że chociaż w niektórych dokumentach strategicznych określono tryb monitoringu, to zaproponowany system oraz charakteryzujące go mierniki i wskaźniki w żaden sposób nie przystają do rzeczywistości, a w praktyce uniemożliwiają realną ocenę procesu wdrażania strategii – system monitorowania powinien bowiem przystawać do możliwości finansowych, kadrowych, prawnych i czasowych samorządu lokalnego¹²².

Podmioty wskazywane jako realizatorzy poszczególnych działań to poważny problem dla autorów strategii. Często dokumenty gminne zobowiązują do czynności i uczestnictwa w programie podmioty, które samorządowi nie podlegają, a być może nawet nie są świadome swej roli w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych. W strategii gminy Rudziniec jako realizatora działań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie wskazano Prokuraturę, a w przypadku rozwiązywania problemu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – Policję, sądy i kuratelę sądową¹²³.

Warunkiem dokonania oceny wdrożenia działań wynikających ze strategii powinien być panel dobrze dobranych wskaźników. Wskaźnik w zależności od autora bywa definiowany jako miara celu, który ma zostać osiągnięty, miara zaangażowanych zasobów, uzyskanego efektu, jakości lub wreszcie zmienna kontekstowa¹²⁴. Wskaźniki powinny być konkretne, mierzalne, dostępne, realistyczne i wreszcie określone w czasie, warto je także odróżnić od mierników, czyli przyrządów pomiarowych, za pomocą których otrzymuje się wskazanie wartości mierzonej¹²⁵. Najczęściej w dokumentach strategicznych stosuje się wskaźniki działania lub oddziaływania (*output*) i wskaźniki rezultatu, czyli skutku (*outcome*). W analizowanych dokumentach tych ostatnich nie odnaleziono w ogóle. Wskaźniki działania, obrazujące liczbę podjętych inicjatyw, liczbę przeszkolonych osób, liczbę zorganizowanych szkoleń, pojawiły się jedynie w ośmiu analizowanych dokumentach. W pozostałych strategiach nie zatroszczono się o zbudowanie właściwego panelu wskaźników,

¹²¹ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5), s. 58.

¹²² A. Sztando, *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2008, nr 22, s. 199.

¹²³ Uchwała nr XXXVI/300/05 Rady Gminy Rudziniec z dnia 12 grudnia 2005 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Rudziniec na lata 2006–2015, s. 21–22.

¹²⁴ J. Górniak, K. Keler, *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007, s. 158.

¹²⁵ *ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych – monitoring, ewaluacja i aktualizacja*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2010, s. 3–4.

pozostawiając kwestie doboru wskaźników w znacznej mierze poszczególnym realizatorom działań. Należy dodać, że tam, gdzie zaprezentowano wskaźniki, nie zawsze powiązано je z konkretnymi działaniami, co zresztą zdarza się nie tylko w przypadku analizowanych strategii¹²⁶. Warto zauważyć, iż na brak konkretnych i precyzyjnych wskaźników w dokumentach strategicznych zwracał uwagę badający je w województwie łódzkim J. Krzyszkowski, komentując jednocześnie, że deficyt ten w istotnym stopniu ogranicza ich funkcjonalność i możliwość implementacji lokalnej polityki społecznej¹²⁷. Z kolei w strategii miasta Częstochowy dominują wskaźniki działania obrazujące podjęte czynności. Przykładowo, w odniesieniu do celu operacyjnego 1.3 dotyczącego opieki nad dzieckiem i młodzieżą jako wskaźniki potraktowano: liczbę nowo powstałych rodzin zastępczych, liczbę dzieci w rodzinach zastępczych i adopcyjnych, liczbę adopcji, liczbę rodzinnych domów dziecka, liczbę mieszkań chronionych dla młodzieży opuszczającej rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze¹²⁸.

Realizacja zamierzeń strategicznych powinna zostać umieszczona w konkretnej czasoprzestrzeni. Bez realnego i konkretnego harmonogramu działań dokument strategiczny staje się swobodną refleksją na temat możliwych do podjęcia działań. Tak jest w szeregu analizowanych strategii, zaś tylko 20 dokumentów zostało wyposażonych w harmonogram działania.

O wiele częściej w analizowanych strategiach pojawiają się wskazania podmiotu odpowiedzialnego za realizację monitoringu. Aż w połowie z nich został on dookreślony – najczęściej był to koordynator całej strategii, czyli ośrodek pomocy społecznej, ale pojawiały się sytuacje, gdzie przywoływano zespół ds. monitorowania dokumentu strategicznego. Zapisy dokumentów programowych częściowo przekładają się na praktykę realizacji monitoringu. Nie ulega wątpliwości, że systematyczne monitorowanie dokumentów strategicznych polityki społecznej może być wstępem do ich ewaluacji. O ile monitoring ze swej istoty zwraca uwagę na dostarczone w ramach strategii produkty i rezultaty interwencji, jest procesem ciągłym i ma na celu wykrywanie bieżących nieprawidłowości, a jednocześnie obejmuje cały dokument, posiada ustaloną i powielaną w kolejnych okresach metodologię, o tyle ewaluacja może mieć na celu wykrywanie nie tyle samych nieprawidłowości, ile skutków działań osadzonych w bardziej odległej perspektywie czasowej; jej metodologia może ulegać

¹²⁶ A. Karwacki, *Raport z analizy dokumentów o charakterze strategicznym „Analiza lokalnych strategii i programów aktywizacji – powiat szydlowiecki, radomski, przysuski, makowski i miasto Radom” w ramach projektu „Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych”*, Toruń 2010, s. 43–44.

¹²⁷ J. Krzyszkowski, *Lokalna polityka społeczna w działaniu*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, J. Krzyszkowski (red.), *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 184.

¹²⁸ Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 232/XX/2007 z dnia 13 grudnia 2007 r., Załącznik: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Częstochowy na lata 2007–2013, s. 114.

nieustannym modyfikacjom i być dostosowana do zmieniającej się rzeczywistości społecznej¹²⁹.

Skutkiem monitorowania strategii polityki społecznej winna być ich rewizja, czyli aktualizacja, zarówno w obszarze diagnozy, celów operacyjnych, jak i konkretnych działań¹³⁰. Dokument, który przez lata swojego funkcjonowania nie podlega procesom aktualizacji, wydaje się albo uniwersalistycznie zbudowany, albo nie do końca opisujący i mający wpływ na rzeczywistość społeczną. Niestety, liczba dokumentów programowych, które zawierają system monitorowania, jego zasady i tryb, jest jak na razie ograniczona, a rzeczywiste monitorowanie dokumentów prowadzą dotychczas nieliczne jednostki samorządu terytorialnego, realizując lokalną politykę społeczną bardziej intuicyjnie, niż na podstawie rzetelnie zbieranych danych i ich analiz¹³¹.

Podobnie jak kwestia monitorowania dokumentów strategicznych jest sferą traktowaną dość zdawkowo przez autorów strategii, tak prognozowanie przeznaczenia środków finansowych na cele związane z polityką społeczną występuje w ograniczonym zakresie. Tymczasem pomyślność planowanych przedsięwzięć w znacznej mierze zależy od umiejętności zaplanowania właściwych środków finansowych na poszczególne zadania. Do nielicznych należy strategia Częstochowy, w której próbowano wskazać pulę środków finansowych na ich realizację oraz gminy Kalety, gdzie zestawiono wydatkowanie środków finansowych. Przypadek tego ostatniego dokumentu jest szczególny, bo choć stanowi on próbę zarysowania lokalnych problemów społecznych i kierunków ich rozwiązania, to ma charakter jednoroczny (za 2004 r.); później już żadnego dokumentu programowego nie sporządzono¹³². Częściej w dokumentach odnajdujemy projektowane źródła pokrycia poszczególnych zadań – takie zapisy widnieją w 82 strategiach, czyli w 55 proc. badanych dokumentów.

Zapisy dotyczące prognozy finansowej – nawet tam, gdzie się już pojawiają – są dość enigmatyczne i schematyczne. W większości dokumentów zakłada się, że działania będą finansowane ze źródeł krajowych (tu wymienia się środki rządowe, samorządowe, środki własne pomiotów zaangażowanych w realizację strategii lub uzyskane od sponsorów) oraz ze źródeł zewnętrznych (tj. pochodzących z Unii Europejskiej czy z krajów europejskich niewchodzących w skład UE).

¹²⁹ T. Kierzkowski, *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym...*, s. 15–17.

¹³⁰ *ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 10.

¹³¹ R. Majer, *Monitorowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych jako wstęp do ewaluacji polityki społecznej*, [w:] J. Szymanowska (red.), *Ewaluacja w pracy socjalnej*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2012, s. 338–341.

¹³² Lokalny Program Pomocy Społecznej dla Miasta Kalety na 2004 r.

2.9. Podsumowanie

Przyjmując jako podstawę prawną opracowania strategii ustawę o pomocy społecznej, twórcy strategii w różnym stopniu korzystają również z innych aktów prawnych kształtujących politykę społeczną w Polsce. Autorzy strategii postrzegają rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych jako element szerszego układu, jednak bardziej krajowego niż regionalnego. Przy analizie odwołań do dokumentów programowych samorządów terytorialnych innego szczebla pojawia się wyraźny niedosyt komplementarności z dokumentami powiatowymi i – co może budzić zdziwienie – lokalnymi strategiami rozwoju, które, choć nieobowiązkowe, kształtują podstawowe zręby rozwoju lokalnego w danym środowisku. Odwołania do dokumentów europejskich posiadają charakter przyczynkarski i nie wywierają istotnego wpływu na kształt dokumentów.

Definiowanie przedmiotu i podmiotu strategii nie jest łatwe. W szeregu przypadków autorzy traktują przedmiot strategii jako problem społeczny – utożsamiany z ryzykiem socjalnym określonym w ustawie o pomocy społecznej. Za podmiot powszechnie uznaje się instytucje samorządowe, z rzadka korzystając z angażowania partnerów społecznych w proces programowania dokumentu i jego realizację.

W większości strategii określono ich perspektywę czasową, choć jest ona mocno zróżnicowana i waha się od 3 do 14 lat. Definiowanie dokumentu programowego nie należy do zadań łatwych. W części strategii w ogóle nie sprecyzowano, czym ma być dokument, w części zaś autorzy skupili się na czynnikach, jakie wpłynęły na opracowanie dokumentu oraz na jego oczekiwanych skutkach. Wymienione w strategiach cele miały ograniczony charakter i zazwyczaj nie wykraczały poza kanon przyjętych już wcześniej rozwiązań – bardziej było to opisanie istniejącej rzeczywistości i informowanie o niej, niż chęć dokonania realnej zmiany w środowisku. Znaczna część dokumentów była opracowana metodą partycypacji społecznej, która przyjmowała rozmaite formy; częściej jednak angażowano partnerów społecznych na etapie wstępnym, przy okazji sporządzania diagnozy i badań, niż w obszarze programowania celów i wyboru ich realizatorów. W procesie budowy strategii korzystano też z pomocy zewnętrznej – dokumenty te cechują się większym uporządkowaniem logicznym i spójnością, jednak ich autorzy nie uniknęli schematyzmu oraz wysokiego poziomu ogólności. W układzie wewnętrznym szereg dokumentów ma strukturę złożoną ze wstępu, diagnozy, programu i zakończenia, choć brakło ich twórcom determinacji w opisanii metodologii tworzenia dokumentu, jak również odwoływania się do zasad i wartości polityki społecznej.

Oparcie diagnozy na dokumentach zastanych i poszukiwanie problemów społecznych wokół ryzyk socjalnych opisanych w ustawie o pomocy społecznej wyraźnie zawężyło pole widzenia twórców strategii. Z tego względu część dokumentów

śmiało mogła być traktowana jako diagnoza pomocy społecznej, a nie problemów społecznych gminy. Tam, gdzie wyspecyfikowano rejestr istniejących zasobów, koncentrowano się na infrastrukturze, niemal zupełnie pomijając kondycję kapitału społecznego.

Kwestia starości w części diagnostycznej dokumentów programowych ma bardzo ograniczony zakres. Jeśli już autorzy ją dostrzegają, zwykle posługują się stwierdzeniami natury ogólnej, nie zgłębiając lokalnych cech starości i potrzeb pojawiających się w kontekście zmian demograficznych. Do wyjątków należy zaliczyć diagnozy przygotowywane w dużych miastach, gdzie we współpracy ze środowiskiem akademickim sporządza się szersze badania diagnostyczne, m.in. mapy problemów społecznych. Najpowszechniej stosowane narzędzie analizy strategicznej, czyli SWOT, ma w badanych dokumentach dość zróżnicowaną jakość. Przeważnie ma charakter powierzchowny i nie przekłada się na część programową dokumentu. Inne metody, jak np. analiza Pareto-Lorenza, są stosowane w jednostkowych przypadkach. Prognozowanie problemów społecznych następuje w środowisku lokalnym szeregu problemów i jest traktowane marginalne, tak jakby autorzy dokumentów pragnęli przekazać czytelnikowi taki komunikat: „Interesuje mnie dziś, co do jutra nie mam narzędzi i uprawnień, by przewidywać”. Jeśli taki właśnie jest sens braku części prognostycznej, w istocie może skazywać na niepowodzenie cały proces programowania strategicznego. Takie spojrzenie na proces programowania wydaje się potwierdzać ograniczona liczba wizji zawartych w badanych materiałach, w porównaniu z misją, która pojawia się w ponad połowie dokumentów. Autorzy rozwiązań strategicznych, kwestionując istotę planowania, nie potrafią sprecyzować stanu, do którego dążą, co w efekcie ogranicza ich działanie już na etapie rozpoczęcia procesu programowania. Z analizowanych dokumentów wynika, że ich autorzy mają problem z czasowym i przestrzennym określeniem bilansu potrzeb danej społeczności lokalnej, który – prawidłowo zdefiniowany – winien być traktowany jako punkt wyjścia do dokonywania zmiany w środowisku.

Istotnym mankamentem dokumentów przygotowywanych na poziomie lokalnym jest brak wskaźników umożliwiających skuteczne ich monitorowanie oraz etapów ich wdrażania. Procesu ewaluacji nie zaplanowano w żadnym z dokumentów, pozbawiając się tym samym jednego z najcenniejszych instrumentów pozwalających na ocenę m.in. skuteczności i trafności zaproponowanych rozwiązań.

Pojawiające się w dokumentach strategicznych zapisy dotyczące zmian funkcjonowania seniorów w środowisku lokalnym są nieostre i często stanowią jedynie opis dotychczasowej działalności jednostek organizacyjnych na terenie gminy czy miasta. Jeśli już pojawiają się nowe obszary działań, to pozbawione zaplecza finansowego i wskazania terminów, w których winny być realizowane, w praktyce skazane są na niepowodzenie, sprawiając wrażenie, że sami twórcy – oceniając skądinąd słuszność wprowadzanych zapisów – nie wierzą w ich realizację.

Wśród proponowanych realizatorów rozwiązań strategicznych organizacje pozarządowe i podmioty Kościoła rzymskokatolickiego są partnerami postrzeganymi dość marginalnie. Sporządzane przez administrację dokumenty są adresowane bardziej do urzędników niż do zaangażowanych w przedsięwzięcia obywatelskie mieszkańców. Nie wykorzystuje się ani potencjału społeczników, ani np. wolontariatu. Decydujący o pomyślności przedsięwzięcia strategicznego monitoring i dobór wskaźników pojawiają się w niewielkiej liczbie dokumentów. Autorzy obawiają się rozwiązań systemowych zmuszających ich do ciągłego zaglądania do dokumentu i oceny wdrażanych zadań, stawiając raczej na jego zarzucenie zaraz po uchwaleniu niż dokonywanie częstych analiz i rewizji strategii.

Konstruktorzy strategii rozwiązywania problemów społecznych nie uniknęli wielu błędów, które były również obecne w strategiach rozwoju. Mamy do czynienia z błędnie przeprowadzonym postępowaniem diagnostycznym, brakiem prognoz, mechanicznie przenoszonym obrazem rzeczywistości z obszaru gospodarki do polityki społecznej, wreszcie zaś pojawia się szereg nieprawidłowości w procesie wdrażania oraz niewłaściwe określenie podmiotu i przedmiotu strategii¹³³. Reasumując, należy stwierdzić, że:

- większość dokumentów powstała z uwagi na istniejące zapisy prawne i stanowi wypełnienie delegacji ustawowej; z tego powodu ogranicza się do przestrzeni ustawy o pomocy społecznej, bardzo ostrożnie podejmując obszary polityki społecznej, które znalazły się poza tym aktem prawnym;
- w znacznej części dokumentów, choć mocno osadzonych w realiach prawnych, można dostrzec trudności z definiowaniem skutkowo-przyczynowym ich odwołań do innych dokumentów strategicznych;
- dokumenty w większości są raczej opisaniem zadań realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, niż aktem kreacji zmian w najbliższej perspektywie czasowej;
- dokumenty są fasadowe i formalne, stąd ostrożność w stawianiu wyzwań do realizacji i planowaniu zadań osadzonych w czasie i przestrzeni, ponieważ uchwały samorządowe bywają kontrolowane np. przez wojewodę czy inspektorów Najwyższej Izby Kontroli (autorzy dokumentów wyznaczają cele na tyle ogólne oraz działania, które i tak są realizowane, by przypadkiem w trakcie kontroli nie padły zarzuty o braku realizacji postawionych celów i działań);
- pobieżna diagnoza problemów społecznych (opierająca się na statystykach urzędowych) zawęża widzenie problemów społecznych do kwestii podnoszonych w aktach prawnych i ustalonych tam kryteriów pomocy; bardzo rzadko pojawiają się głębsze badania i analizy problemów, w tym kwestii starości;
- brak udziału w procesie diagnozowania i programowania organizacji pozarządowych, a także przedstawicieli środowiska akademickiego, mocno zawęża widzenie problemów społecznych;

¹³³ A. Sztando, *Przedmiot i podmiot strategii...*, s. 135.

- stosowanie – choć powszechne – analizy SWOT cechuje pobieżność oglądu sytuacji oraz brak głębi i doprecyzowania, które gwarantowałyby jej pełną użyteczność;
- powszechny brak bilansu potrzeb utrudnia faktyczne planowanie działań w obszarze lokalnej polityki społecznej;
- powściągliwe planowanie działań powoduje, że harmonogram jest harmonogramem tylko z nazwy, a w istocie – w związku z zadaniami, które realizowane są na bieżąco – jest raczej zbędny;
- powszechny w dokumentach brak wskazania podmiotów odpowiedzialnych za monitoring dokumentów może prowadzić do braku oceny wdrażanych programów;
- zupełny brak określenia ewaluacji jako metody oceny trafności i skuteczności proponowanych działań już na etapie planowania czyni je przedsięwzięciami bardziej hipotetycznymi niż rzeczywistymi;
- wskazywanie wśród pomiotów jednostek niepodlegających bezpośrednio samorządowi terytorialnemu utrudnia lub wręcz uniemożliwia egzekwowanie lub korektę realizacji wymienionych zadań;
- choć większość strategii zawiera najważniejsze elementy przyjęte w procedurach (misja, cele, zadania), to bardzo często są one traktowane z ogólnością i bez dbałości o związek logiczno-przyczynowy;
- kwestia starości pojawia się w części dokumentów programowych na etapie bardzo ograniczonej diagnozy, zaś jeszcze rzadziej w obszarze programowania wymiernych działań;
- w części dokumentów starość oznacza przede wszystkim konieczność zainicjowania działań opiekuńczych, natomiast aktywizacja seniorów pojawia się rzadko i zwykle oznacza utworzenie dziennego domu pomocy społecznej;
- skoncentrowanie treści dokumentów strategicznych na zadaniach własnych i ryzykach socjalnych wyspecyfikowanych w ustawie o pomocy społecznej, z prawie zupełnym pominięciem obszaru zdrowia, uniemożliwia koordynację polityki społecznej wobec seniorów;
- dokumenty programowe pomijają milczeniem kwestie rzecznictwa osób starszych oraz możliwość powoływania lokalnych rzeczników czy pełnomocników seniorów;
- w żadnym z dokumentów nie przewidziano możliwości powołania ciała doradczego reprezentującego interesy seniorów – Rady Osób Starszych, choć istnieją np. młodzieżowe rady miast, a rady seniorów z powodzeniem funkcjonują w niektórych ośrodkach.

Aby wyświetlić procesy planowania lokalnej polityki społecznej, nie wystarczy poddać analizie i ocenie samych dokumentów programowych. W toku postępowania badawczego konieczna stała się analiza opinii przedstawicieli środowisk lokalnych. To od ich wiedzy, doświadczeń i postaw w znacznej mierze zależy kształt i formuła procesu programowania zmian w lokalnej polityce społecznej.

Rozdział 3

ROZWIĄZYWANIE PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH W PRAKTYCE

Kształtowanie zmiany w obszarze polityki społecznej wynika w znacznej mierze z samooceny wpływu lokalnych liderów – w tym przypadku szefów jednostek organizacyjnych pomocy społecznej (jops) – na rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych. W tym rozdziale poddaje analizie opinie liderów lokalnej polityki społecznej, którzy mają zdecydowany wpływ zarówno na proces programowania, jak i samej realizacji polityki społecznej.

3.1. Koordynacja lokalnej polityki społecznej

Pierwszoplanowym aktorem lokalnej polityki społecznej – niezależnie od tego, czy za takiego się uważa, czy też ma co do tej sytuacji wątpliwości – jest kierownik ośrodka pomocy społecznej (rys. 9). Jego prawne usytuowanie oraz proces zarządzania, na który składają się m.in. relacje z beneficjentami, podmiotami zewnętrznymi (środowisko lokalne – gminne; instytucje kontrolne – spoza gminy), podwładnymi (pracownicy socjalni, pracownicy ośrodka pomocy społecznej), zwierzchnikami (wójt, radni, lokalne władze), sprawiają, że jego poglądy determinują wiele procesów decyzyjnych dotyczących zarówno programowania polityki społecznej, jak i jej bezpośredniej realizacji¹. Należy się zgodzić z K. Piątkiem, który traktuje kadrę zarządzającą pomocą społeczną bardziej jako realizatorów (wykonawców) zadań niż twórców i reformatorów polityki społecznej, chociaż – co podkreśla cytowany autor – można im także przypisać rolę polityków społecznych².

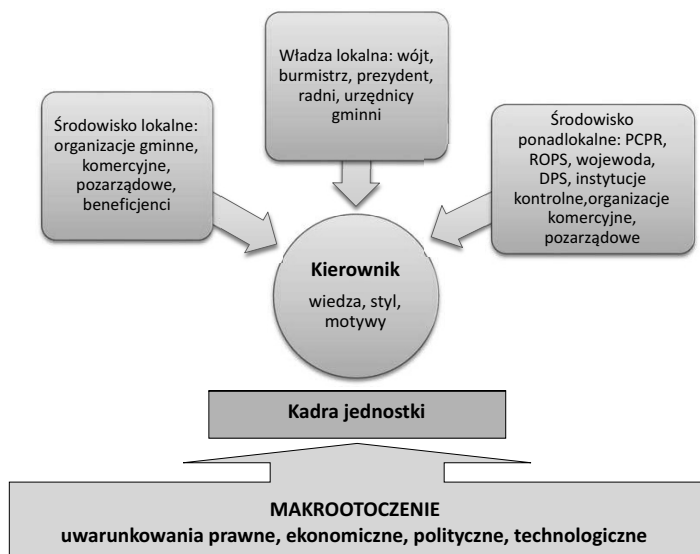
Na znaczenie roli kierownika ośrodka pomocy społecznej w kształtowaniu lokalnego systemu pomocy zwrócił uwagę J. Krzyszkowski, podkreślając, że otoczenie odgrywa znaczną rolę we współczesnych analizach organizacyjnych: „przesłankami teoretycznymi roli otoczenia jest założenie o występowaniu dyfuzji między

¹ T. Biernat, A. Karwacki, *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011, s. 67.

² K. Piątek, *Polityka społeczna – praca socjalna (skomplikowany charakter związków i zależności)*, [w:] K. Wódcz, K. Piątek (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej. Dylematy teorii i praktyki społecznej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2004, s. 111.

organizacją i jej środowiskiem oraz uznanie, że organizacje strukturalnie odzwierciedlają społecznie skonstruowaną rzeczywistość³.

Na każdą jednostkę pomocy społecznej ma wpływ makro- i mikrootoczenie. Do makrootoczenia będziemy zaliczali sferę otoczenia ogólnego, tj. uwarunkowania tworzące ramy funkcjonowania jednostki prawnej, ramy polityczne, ekonomiczne i techniczne. Do mikrootoczenia należą podmioty, które posiadają największy wpływ na jednostkę (wskazane m.in. na rys. 9). Warto zauważyć, że oddziaływanie omawianych organizacji będzie zarówno sterowalne, czyli takie, na które organizacja ma bezpośredni wpływ, jak i niesterowalne, w przypadku którego wpływ organizacji jest ograniczony⁴.



Rysunek 9. Pozycja kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w mikro- i makrootoczeniu

Źródło: opracowanie własne.

Najbliższym obszarem działania każdego kierownika jest jednostka, którą zarządza, o bardzo zróżnicowanej wielkości. Badaniami objęto zarówno kierowników jednostek wiejskich, małomiasteczkowych, jak i z dużych miast liczących powyżej 200 tys. mieszkańców (Katowice czy Gliwice). Niezależnie od rozmiarów podległej mu struktury, każdy z szefów wykonuje podstawowe czynności zarządcze, obejmujące: planowanie (tj. przygotowanie jednostki do dalszego funkcjonowania),

³ J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, s. 150.

⁴ P. Drucker, *Zarządzanie organizacją pozarządową: teoria i praktyka*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1995, s. 9.

organizowanie (czyli tworzenie struktur umożliwiających realizację planów), zarządzanie informacją i wiedzą (tj. świadome pozyskiwanie informacji z zewnątrz i z wewnątrz, ich przechowywanie, przetwarzanie i udostępnianie tych niezbędnych dla organizacji), zarządzanie finansami (charakteryzujące się dbałością o poprawną realizację planu budżetowego). Do dalszych czynności wypada zaliczyć zarządzanie operacjami – szczególnie w przypadku mniejszych jednostek kierownik musi osobiście angażować się w szereg działań, politykę personalną proporcjonalną do wielkości jednostki oraz kontrolę polegającą na ocenie, czy założone cele i działania jednostki są realizowane. Na mniejszą skalę wśród czynności zarządczych odnajdziemy działalność związaną z *public relations* (czyli kształtowanie poprawnego wizerunku organizacji na zewnątrz) i negocjacje (tj. dochodzenie do wspólnego stanowiska we współdziałaniu z kooperantami systemu)⁵.

Formalne usytuowanie kierownika na czele organizacji zapewnia mu wysoki stopień udziału w tworzeniu systemu więzi organizacyjnych, składających się z powiązań służbowych (wynikających ze statutu i regulaminu), powiązań funkcjonalnych (scalających różnorodne funkcje poszczególnych komórek), powiązań technologicznych (np. procesu przygotowania decyzji administracyjnej) i powiązań informacyjnych, które scalają wszystkie wspomniane elementy w sieć przepływu informacji⁶.

W zależności od pojawiających się potrzeb kierownik jednostki musi przyjmować stosowne role interpersonalne (reprezentant, przywódca, łącznik), informacyjne (monitor, rozdzielający informacje, rzecznik) oraz decyzyjne (kierujący zaburzeniami, rozdzielający zasoby, negocjator)⁷. Do najważniejszych przymiotów każdego kierownika należy władza, czyli możliwość wywierania wpływu na innych ludzi. Władza wynika nie tylko z pozycji, jaką zajmuje kierownik w strukturze formalnej. Z jej przejawami mamy do czynienia w różnych relacjach z pracownikami na dowolnym szczeblu. Nie wchodząc w szczegóły, wspomnijmy jedynie o najważniejszych jej atrybutach i cechach charakterystycznych. Władza nagradzania wiąże się z władzą wymuszania, czyli karą. Władza z mocy prawa, zwana także autorytetem formalnym, może być powiązana z władzą ekspercką, czyli przekonaniem, że za sprawującym ją człowiekiem stoi ogromna wiedza i doświadczenie. Ostatnia ze wspomnianych, czyli władza odniesienia, wiąże się z osobistą popularnością zarządzającego, którego inni chcą naśladować⁸. Pożądaną cechą (walorem) menadżera każdej organizacji, również jednostki pomocy społecznej, są zdolności przywódcze,

⁵ A. K. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 19–21.

⁶ K. Bolesta-Kukułka, *Socjologia ogólna*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003, s. 266.

⁷ A. K. Koźmiński, *Zarządzanie*, [w:] A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 142–144.

⁸ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr, *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001, s. 365–336.

rozumiane jako kierowanie i wywieranie wpływu na członków danej grupy przy wykorzystaniu różnorodnych postaci władzy, przy zachowaniu wysokiego poziomu moralności zarówno względem podwładnych, jak i organizacji zewnętrznych⁹. Każdy z kierowników charakteryzuje się zespołem indywidualnych cech, które składają się na styl kierowania organizacją. Może on przyjąć kształt stylu nieingerującego, który wyróżnia się brakiem wyraźnego przewodzenia w organizacji; stylu autokratycznego, w którym wszystkie decyzje zarezerwowane są dla kierownika i dominują procesy kontroli nad inną pracą z zespołem, albo też stylu demokratycznego, zwanego partycypacyjnym lub uczestniczącym, w którym w podejmowanie decyzji angażuje on pracowników i część władzy deleguje bezpośrednio na nich¹⁰. W niektórych klasyfikacjach uwzględnia się jeszcze styl konsultatywny, w ramach którego menadżer konsultuje się z pracownikami przed podjęciem decyzji, a także styl perswazyjny, gdzie menadżer podejmuje decyzję samodzielnie, ale stara się do niej przekonać zespół¹¹.

Pozycja kierownika w systemie lokalnej pomocy społecznej – w przeciwieństwie do innych menadżerów zarządzających jednostkami gminnymi – jest o tyle szczególna, że twórcy ustawy o pomocy społecznej wymienili wymagania, które kandydat musi spełnić, nim zostanie szefem jednostki. Choć wymogi zmieniały się na przestrzeni lat, najważniejsze, dotyczące wykształcenia (wyższe uzupełnione o specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej) oraz doświadczenia zawodowego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej częściowo chronią kadrę przez nadmierną fluktuacją związaną ze zmianami władzy lokalnej¹². Szczególnie w małych środowiskach zdarza się, że kierownika trudno jest zastąpić innym z uwagi na brak przygotowanej kadry.

3.2. Postrzeganie polityki społecznej i ocena miejscowych relacji służących jej kształtowaniu

Definiowanie polityki społecznej, określenie jej zasad, charakteru, wydaje się kluczowe dla postrzegania, a później realizacji dokumentów planistycznych. To kadra kierownicza jednostek organizacyjnych pomocy społecznej powinna

⁹ Tamże, s. 453–454.

¹⁰ Z. Gałdzicki, *Style kierowania ludźmi i niektóre ich skutki w sferze pracy oraz stosunków wewnątrzspołowych*, [w:] Z. Gałdzicki (red.), *Socjologia organizacji i kierowania. Wybór tekstów*, PWN, Warszawa 1977, s. 218–221.

¹¹ J. Krzyszkowski, *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010, s. 69.

¹² B. Majkowski, *Kierownik jednostki pomocy społecznej pracodawcą – podstawowe zadania i obowiązki*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2005, s. 7–8.

cechować się największą wiedzą i świadomością w tym zakresie, by móc realnie określać zamierzenia oraz przekładać je na działania praktyczne.

Kierownicy jednostek organizacyjnych województwa śląskiego poproszeni w ramach badania ankietowego o zdefiniowanie lokalnej polityki społecznej reprezentowali bardzo szeroką perspektywę spojrzenia na tę kwestię. W części odpowiedzi posługiwali się definicjami – niemal podręcznikowymi – określając lokalną politykę społeczną jako: „Wyraz zintegrowanego planowania społecznego, oznaczający sposób osiągania celów poprzez sterowanie procesem rozwoju oraz pomocy społecznej, a w szczególności: planowane działania na rzecz osób i grup społecznych, które nie mogą z różnych względów zaspokoić we własnym zakresie swoich niezbędnych potrzeb” lub „Zapewnienie mieszkańcom gminy warunków sprzyjających osobistemu rozwojowi oraz przeciwdziałanie marginalizacji poprzez stworzenie sprawnego systemu umożliwiającego przewyższanie trudnych sytuacji życiowych”. W niektórych odpowiedziach dziedzinę definiowano krótko: „Całokształt zadań zmierzających do poprawy warunków i jakości życia mieszkańców” albo „rozwiązywania problemów w gminie”. W innych definicjach wskazywano na asekurację przed ryzykami życiowymi oraz wyrównywanie szans życiowych grup społecznych ekonomicznie i socjalnie najsłabszych. W szeregu określeń omawianą dziedzinę traktowano bardzo szeroko – jako „Przyjęty przez lokalne władze sposób postępowania i kierunki działań w stosunku do społeczeństwa, obejmujące pomoc społeczną, ochronę zdrowia, wspieranie rodzin”. Zdarzały się również definicje bardzo oszczędne: „Dbanie o interesy społeczne mieszkańców gminy”. W części definicji wskazywano realizatorów lokalnej polityki społecznej – głównie samorząd i zdefiniowane jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Organizacje pozarządowe pojawiły się na kilkadziesiąt zebranych definicji kilkakrotnie, najczęściej jako współrealizatorzy lokalnej polityki społecznej: „Zespół długofalowych działań na rzecz zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów społecznych przyjęty i realizowany przez władze samorządowe oraz organizacje pozarządowe”.

Jeden z respondentów pokusił się o ocenę lokalnej polityki społecznej wobec starości: „W przypadku polityki społecznej wobec osób starszych skalą, w której najlepiej można rozważać ich problemy i rozpoznawać potrzeby, jest skala lokalna. Lokalne podmioty polityki społecznej dysponują największymi możliwościami racjonalnego działania, które umożliwi wykorzystanie lokalnego potencjału społecznego do zaspokajania potrzeb osób starszych”.

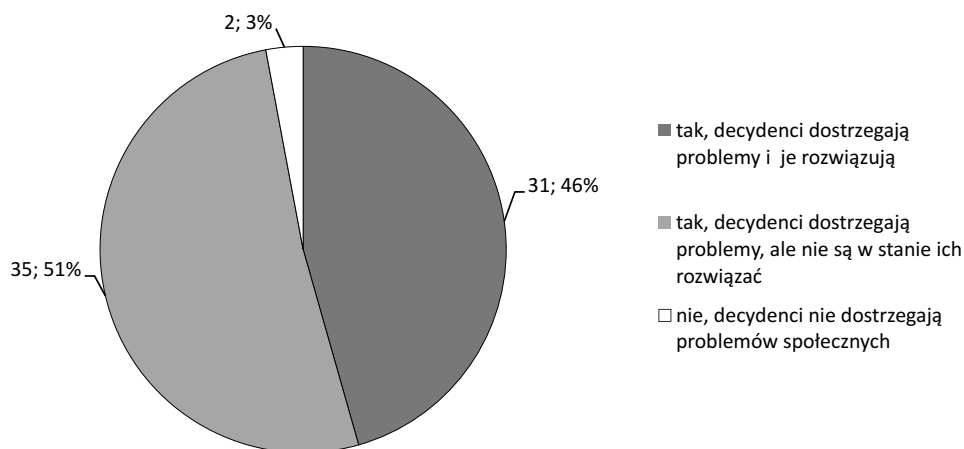
Nie zaobserwowaliśmy szczególnych zmian w podejściu do definiowania lokalnej polityki społecznej w przypadku kierowników mniejszych i większych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, zarówno wśród większych jednostek, jak i tych w gminach do 10 tys. mieszkańców. Niekiedy zamiast definicji pojawiały się oceny sceptyczne, podważające sens lokalnej polityki społecznej: „Trudna, niedofinansowana i niedoceniana działalność”, a nawet: „Nie ma lokalnej polityki społecznej ani państwowej. Można mówić o polityce społecznej w segmencie

polityki społecznej”. Jako przeciwwagę dla tych ocen można potraktować wypowiedź jednego z kierowników, który stwierdził krótko, że lokalna polityka społeczna „jest czymś bardzo ważnym”. Generalnie definiowana lokalna polityka społeczna była wskazywana z jednej strony jako instrument do podnoszenia jakości życia wszystkich mieszkańców danego terenu, z drugiej natomiast podkreślano, że służy ona rozwiązywaniu problemów społecznych i wzmocnieniu integracji społecznej lokalnej społeczności, zaś w szczególności winna obejmować osoby w najtrudniejszym położeniu. Takie postrzeganie polityki społecznej jest wyjątkowo zgodne – aż 94 proc. respondentów uważa, że samorząd lokalny ma wpływ na podnoszenie jakości życia swoich mieszkańców, tylko 4,6 proc. pytanym nie jest do końca o tym przekonanych, zaznaczając odpowiedź „nie wiem”.

Definiowanie problemu społecznego jako kluczowego obszaru dla pomocy społecznej i punktu wyjścia do budowy strategii rozwiązywania problemów społecznych było zdecydowanie łatwiejsze. Wśród definicji podawanych przez respondentów problem społeczny jawi się najczęściej jako: „Przeszkoda w prawidłowym funkcjonowaniu społeczeństwa”, „Zjawisko niekorzystne dla społeczności, w której występuje, oceniane jako zagrażające lub niebezpieczne”, „Problem, którego osoba czy rodzina nie jest w stanie rozwiązać”. Czasami zamiast próby podania definicji dokonywano oceny: „Problem społeczny to przede wszystkim łamanie przez społeczeństwo norm społecznych, powszechnie akceptowanych i cennych. Ludzie często nie potrafią korzystać z podstawowych wartości, nie zachowują się normalnie, a między poszczególnymi grupami narasta niechęć i powstają nierówności społeczne – na szczęście w naszej gminie to sytuacje marginalne”. Inny respondent zamiast definiowania problemu społecznego wskazał jeden konkretny: „Brak mieszkań socjalnych lub komunalnych”. W jednej definicji zwrócono uwagę na kwestię potrzeb mieszkańców, podkreślając, że jest to: „Trudna sytuacja dotycząca pewnej grupy osób, wynikająca z ich sytuacji zdrowotnej, ekonomicznej lub psychospołecznej, ograniczająca pełną realizację potrzeb, wynikająca z czynników wewnętrznych lub zewnętrznych”. W bardzo szerokim ujęciu wskazano, że problem społeczny to: „Problem każdego mieszkańca wynikający z różnych sytuacji rodzinnych, mieszkaniowych, zdrowotnych, socjalnych i innych”.

Kierownicy, oceniając swych przełożonych, wójta/burmistrza/prezydenta, generalnie pozytywnie postrzegają ich zaangażowanie w kwestie społeczne (wykres 12). Aż 46 proc. respondentów uważa, że decydenci dostrzegają problemy społeczne i starają się je rozwiązać. Nieco więcej badanych (51 proc.) sądzi, że decydenci, co prawda, są świadomi istnienia kwestii społecznych, lecz nie są w stanie nic zrobić, by skutecznie rozwiązywać te problemy. Tylko 3 proc. respondentów stwierdza, że ich przełożeni nie dostrzegają kwestii społecznych i nie tworzą lokalnej polityki społecznej. Pozytywna opinia wydaje się budująca, tym niemniej nadmierny optymizm byłby niewłaściwy. W podobnych badaniach przeprowadzonych w województwie dolnośląskim szefowie jops-ów, nie chcąc krytykować swych zwierzchników, jednoznacznie podkreślali brak zainteresowania

przełożonych sprawami społecznymi, co przejawiało się w zupełnym braku ich partycypacji w realizacji dokumentów programowych¹³.



Wykres 12. Decydenci jako twórcy gminnej polityki społecznej

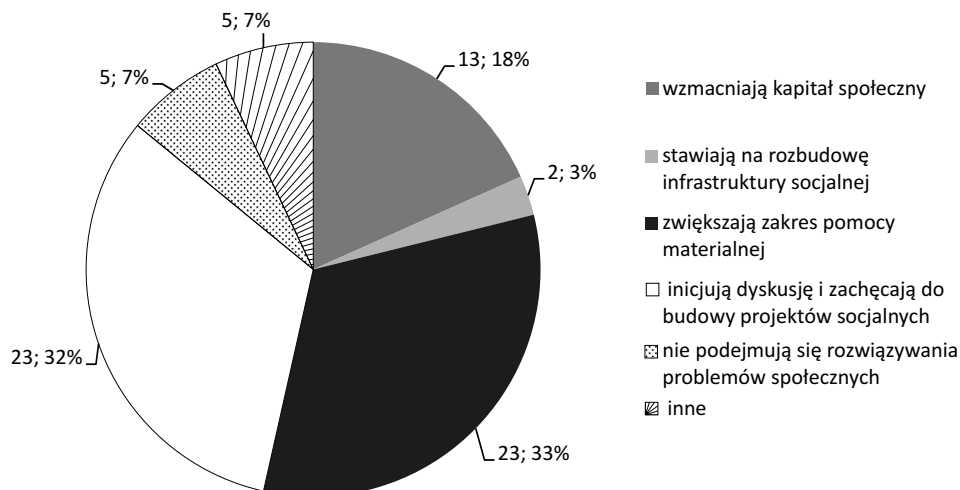
Źródło: badania własne.

J. Krzyszkowski ocenił, że stosunek decydentów do organizacji pomocy społecznej można rozpatrywać na trzech płaszczyznach: poznawczej, emocjonalnej i behawioralnej. O ile przedstawiciele władz lokalnych mają świadomość rozmiarów potrzeb społecznych, o tyle poziom głębszego zainteresowania kwestiami pomocy społecznej jest zdecydowanie mniejszy, co ogranicza możliwość skutecznego przekonywania do swoich racji menadżerów pomocy. W tym aspekcie rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych może polegać na ich ignorowaniu, przrzucaniu odpowiedzialności na ośrodek pomocy lub jedynie przyjmowaniu do wiadomości sprawozdań oraz informacji dotyczących społecznej rzeczywistości gminy¹⁴. Trwająca od lat sytuacja pomiędzy zwierzchnikami ulokowanymi w urzędzie miasta czy gminy a realizatorami lokalnej polityki społecznej usytuowanymi w jops wytworzyła pewien stabilny stan przyzwyczajenia do tak ukształtowanej relacji. Środowisko pomocy społecznej nie postrzega jej w kategoriach nadzwyczaj negatywnych, co potwierdzają badania realizowane w województwie zachodniopomorskim, w którym poziom współpracy określono nader pozytywnie – aż 85,2 proc. respondentów oceniło go na dobrze lub bardzo dobrze. Dodajmy,

¹³ *Ewaluacja lokalnych (gminnych/powiatowych) strategii rozwiązywania problemów społecznych przyjętych do realizacji przez władze samorządowe w województwie dolnośląskim*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 41–42.

¹⁴ J. Krzyszkowski, *Pomoc społeczna...*, s. 162–164.

że ponad 10 punktów procentowych mniej otrzymała współpraca z organizacjami pozarządowymi (73,8 proc. wskazań)¹⁵.

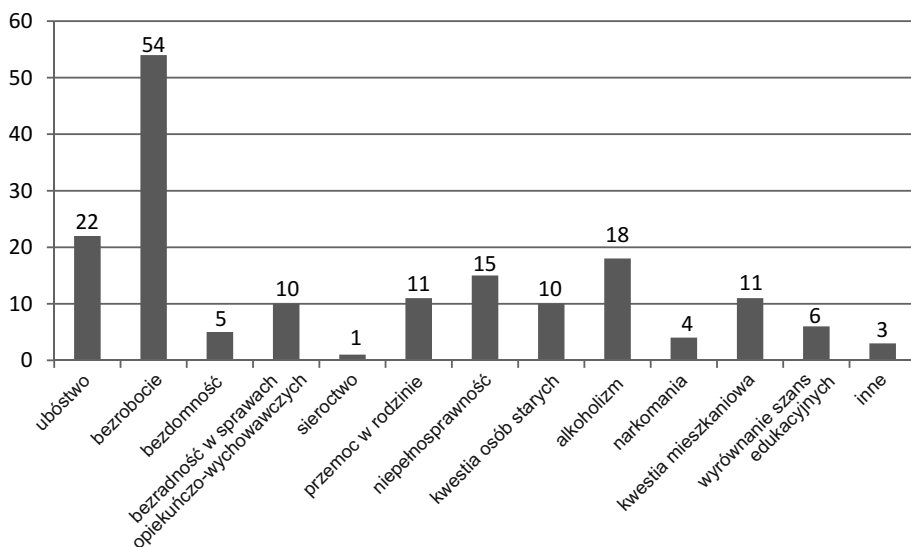


Wykres 13. Metody rozwiązywania problemów społecznych przez decydentów

Źródło: badania własne.

Tworzenie miejskiej czy gminnej polityki społecznej jest zawsze procesem wieloaspektowym i złożonym, wynikającym z wiedzy, przekonań, doświadczenia osobistego, wreszcie możliwości środowiska lokalnego. Oceniając swych przełożonych jako kreatorów lokalnej polityki społecznej, szefowie ośrodków pomocy społecznej zwracają uwagę na różnorodny charakter oddziaływania przedstawicieli władzy (wykres 13). Rozwiązując problemy społeczne, decydenci najpowszechniej zwiększają wymiar pomocy materialnej (aż 33 proc. wskazań). Niemal tyle samo respondentów wymienia inicjowanie dyskusji i zachęcanie do tworzenia nowych projektów socjalnych, w tym systemowych. W opinii 18 proc. badanych decydenci wzmacniają kapitał społeczny, zachęcając do szkoleń i preferując projekty mające na celu aktywizację społeczności lokalnej. Tylko 3 proc. badanych podkreśliło rozwój infrastruktury socjalnej, czyli możliwość powstania nowych obiektów czy usług adresowanych do wybranych grup społecznych.

¹⁵ Czynniki warunkujące efektywność działań ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników. Raport z badań, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Szczecin 2012, s. 40.



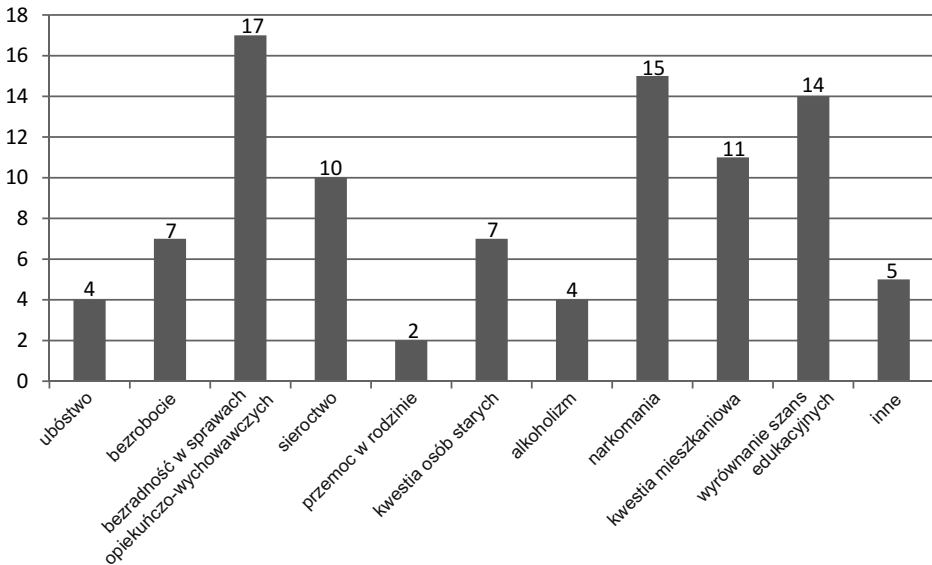
Wykres 14. Najważniejsze problemy społeczne w środowisku lokalnym

Źródło: badania własne.

Spojrzenie przedstawicieli władz na lokalne problemy społeczne determinuje w istocie kształt planowania strategicznego w środowisku lokalnym (wykres 14). Kierownicy jops pytani o postrzeganie kwestii społecznych przez swoich zwierzchników najczęściej wymieniają te związane z rozwojem gminy jako środowiska gospodarczego, zaś najwyższą pozycję zajmuje bezrobocie (54 wskazania). Warto zauważyć, że ubóstwo i bezrobocie stanowią najczęstszą przyczynę udzielania świadczeń pomocy społecznej w skali całego kraju¹⁶. Stosunkowo wysoką pozycję zajmuje problem alkoholizmu (18 wskazań), a kwestia osób starych (z 10 wskazaniami) zajmuje miejsce na równi z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, a przed narkomanią (3 wskazania).

O ile kadra kierownicza nie miała trudności z określeniem najpoważniejszych problemów społecznych widzianych z perspektywy władzy lokalnych, o tyle wskazanie kwestii najbardziej błahych, budzących najmniejsze zainteresowanie lokalnych decydentów, okazało się problematyczne i część ankietowanych uchyliła się od odpowiedzi (wykres 15). Do mało istotnych zaliczono przede wszystkim bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (17 wskazań), narkomanię (15 wskazań), wyrównanie szans edukacyjnych (14 wskazań).

¹⁶ A. Hryniewicka, *Pomoc społeczna w liczbach*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2010, s. 73.



Wykres 15. Najmniej istotne problemy społeczne w środowisku lokalnym

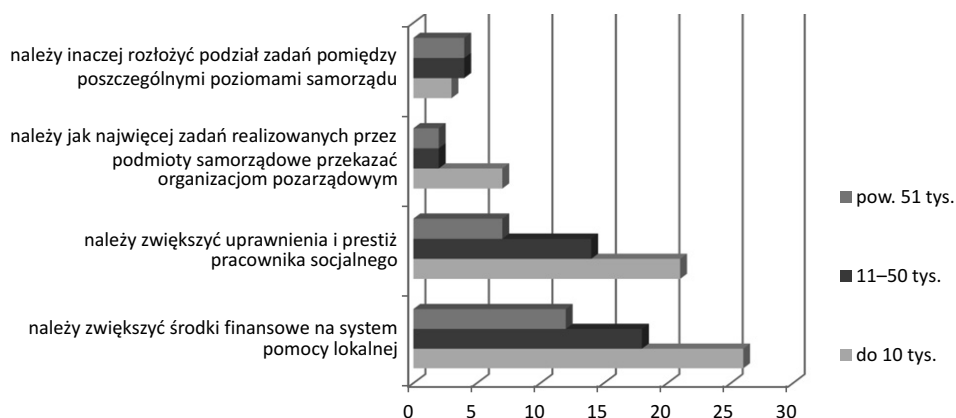
Źródło: badania własne.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że brak zatrudnienia jest uznawany za najpoważniejszy problem społeczny, determinujący występowanie innych trudności społecznych. Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, tak istotna dla poprawnego funkcjonowania rodziny, chyba przez niezrozumienie traktowana jest jako problem niszowy. Tymczasem jeśli chodzi o rozwiązywanie powyższych dwóch problemów społecznych, to zdecydowanie więcej instrumentów służących wzmocnieniu rodziny niż przeciwdziałaniu bezrobociu¹⁷ posiada samorząd na poziomie gminnym. W niedostatku środków finansowych kierownicy jops widzą najpoważniejsze ograniczenie w realizacji lokalnej polityki społecznej (52 proc. wskazań). Brak wiedzy o specyfice polityki społecznej (13 proc.) i źle skonstruowane kompetencje podmiotów samorządowych (13 proc) to kolejne przyczyny występujących ograniczeń. Niewielkie znaczenie mają lokalne podziały polityczne (3 proc.) i niedostateczne umiejętności w zarządzaniu (zaledwie 2 proc.) – co ciekawe, te ostatnie nie są powiązane z istniejącymi barierami komunikacyjnymi, choć poprawność komunikacji to jeden z istotnych elementów zarządzania. Komunikowanie jest bowiem zasadniczym elementem procesów planowania i organizowania, a jego poprawność zapewnia zarządzającym korzystanie

¹⁷ T. Holecki, *Instytucje rynku pracy wspierające samorząd terytorialny w zakresie kreowania lokalnego i regionalnego rynku pracy*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechniej, Warszawa 2007, s. 110.

z bardzo szerokiego panelu możliwości tkwiących w licznych środowiskach organizacji¹⁸.

Wśród innych ograniczeń respondenci wymieniali istniejące bariery prawne polegające na niedostosowaniu prawa do aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz stopień jego skomplikowania. Zwracano też uwagę na „brak pełnego zabezpieczenia finansowego w związku z przekazywanymi zadaniami zleconymi” oraz istniejące nierówności w zasobach służących rozwiązywaniu problemów społecznych w poszczególnych powiatach. Kierownicy pisali wprost: „Rozwiązywanie niektórych problemów społecznych przekracza możliwości gminy, a zlecane zadania są nieadekwatne do lokalnych możliwości”.



Wykres 16. Zwiększenie skuteczności lokalnej polityki społecznej

Źródło: badania własne.

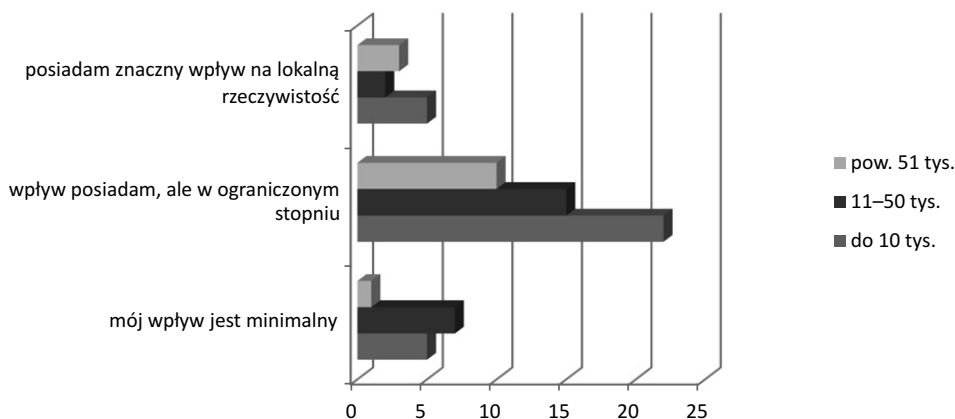
Skuteczność polityki społecznej – rozumiana jako zgodność między stanem rzeczy określonym jako skutek danego działania a zakładanym celem – jest jednym z kryteriów oceny polityki, celem pożądanym i stopniowalnym, co oznacza, że pozytywnie wartościuje się nie tylko te działania, które są zgodne z celem, ale i te, które się do niego maksymalnie zbliżają¹⁹.

Niezależnie od wielkości ośrodka, z którego pochodzi kierownik, największe nadzieje na poprawę skuteczności lokalnej polityki społecznej pokładane są w zwiększeniu nakładów środków finansowych przeznaczonych na jej realizację (wykres 16). Konieczność zwiększenia uprawnień i prestiżu pracownika socjalnego to kolejna chętnie wybierana przez szefów jops zmienna, która w istotny sposób może wpłynąć na lokalne oddziaływanie pomocy społecznej. Przekazywanie zadań do realizacji podmiotom pozarządowym i ewentualność innego podziału

¹⁸ J. A. F. Stoner, R. E. Freeman, D. R. Gilbert Jr, *Kierowanie...*, s. 507.

¹⁹ B. Szatur-Jaworska, *Skuteczność*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002, s. 192.

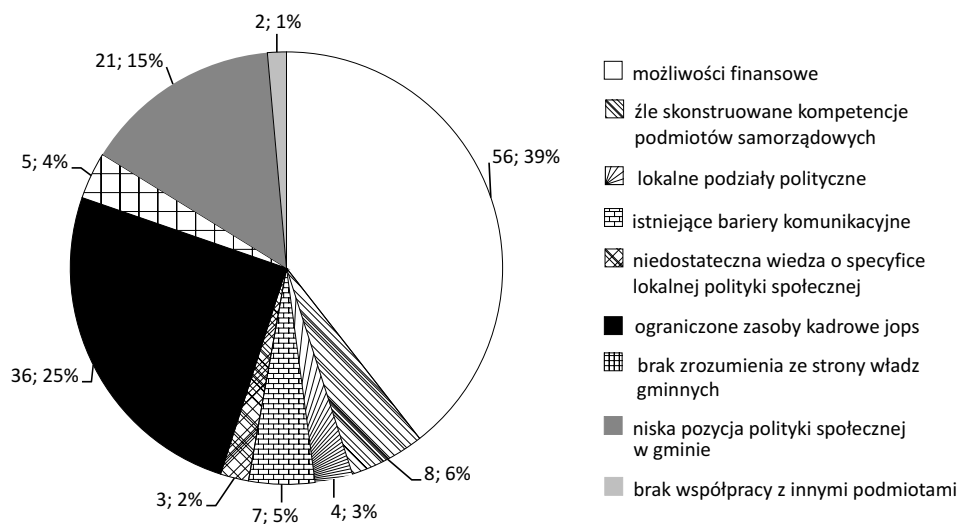
zadań pomiędzy poszczególne podmioty samorządu jest wybierana raczej marginalnie, choć szefowie większych ośrodków chętniej widzieliby inne rozłożenie obciążeń niż ich koledzy z mniejszych jednostek. Wśród sugerowanych zmian pojawia się zwiększenie odpowiedzialności na poziomie gminy za politykę rodzinną – m.in. postuluje się szerszy system opieki nad dzieckiem i rodziną, włączenie do kompetencji samorządu gminnego odpowiedzialności za rodziny zastępcze. Jeden z kierowników wskazał na konieczność podjęcia kompleksowych działań w poszczególnych obszarach wymagających wsparcia oraz zwiększenia puli środków finansowych na domy pomocy społecznej, tak by umieszczanie w nich poszczególnych osób nie pociągało za sobą każdorazowych konfliktów z wójtem i skarbnikiem gminy, co korespondowało z wypowiedzią: „Należy przetrzucić finansowanie realizacji większej ilości zadań na państwo, samorządy przy obecnym obciążeniu finansowym nie są w stanie skutecznie przeciwdziałać szerzącej się marginalizacji”. Wśród wypowiedzi odbiegających od rozwiązań szczegółowych pojawiły się i takie: „Konieczna jest zmiana szeregu ustaw, bowiem osoby faktycznie potrzebujące wsparcia nie otrzymują go z uwagi na to, że nie mieszczą się w kryteriach stanowiących przez ustawy”. Inny z respondentów zauważył: „Decydenci muszą uznać, że polityka społeczna ma sens”. Tylko jeden z kierowników stwierdził, że winno nastąpić większe powiązanie otrzymywania pomocy z aktywnością samego klienta.



Wykres 17. Kierownik jops jako kreator lokalnej polityki społecznej

Źródło: badania własne.

Kierownicy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, oceniając swój wpływ na kreowanie lokalnej polityki społecznej (wykres 17), są ostrożni w wyrażanych ocenach. Sądzą, że mają wpływ na jej kształt, ale w stopniu ograniczonym (67 proc.). Tylko 14 proc. respondentów ocenia swój wpływ na kreowanie rzeczywistości społecznej jako znaczny, natomiast 19 proc. uznaje go za minimalny.



Wykres 18. Czynniki ograniczające wpływ kierownika jops na politykę społeczną

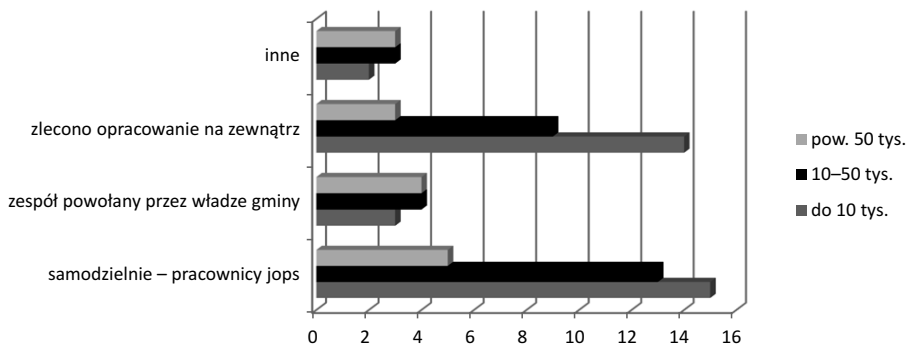
Źródło: badania własne.

Kierownicy jops zapytani o najważniejsze czynniki ograniczające ich możliwości kreowania lokalnej polityki społecznej (wykres 18) wskazują na ograniczenia finansowe (39 proc. odpowiedzi), ograniczone zasoby kadrowe (25 proc.) oraz niską pozycję polityki społecznej w środowisku lokalnym (15 proc.). Z analizy wynika, że raczej znajdują zrozumienie po stronie władz lokalnych (tylko 4 proc. podaje brak zrozumienia jako czynnik ograniczający możliwości działania) i pozytywnie oceniają istniejący podział kompetencji poszczególnych podmiotów samorządowych. Lokalna polityka społeczna raczej pozbawiona jest barw politycznych – jedynie 3 proc. respondentów zwraca uwagę na podziały polityczne jako czynnik utrudniający im skuteczne działanie.

3.3. Rola strategii i ocena jej funkcjonowania

Najważniejszą przyczyną sporządzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych w środowiskach lokalnych jest ustawowe zobowiązanie do przygotowania takiego dokumentu – taki powód podaje aż 62 proc. badanych kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej województwa śląskiego. Dla 29 proc. badanych opracowanie dokumentu stwarza możliwość pozyskania dodatkowych środków zewnętrznych. Jako marginalne przyczyny wymieniano naciski ze strony administracji wojewódzkiej – 4 proc. Wśród innych przyczyn wskazywano w pojedynczych przypadkach: potrzebę planowego realizowania polityki

społecznej, potrzebę diagnozy i systemowych rozwiązań występujących problemów oraz konieczność poprawy organizacji pracy. Żaden z respondentów nie uznał za główną przyczynę zdecydowanego nacisku bezpośrednich przełożonych: wójta, burmistrza czy prezydenta miasta.



Wykres 19. Autorzy strategii rozwiązywania problemów społecznych

Źródło: badania własne.

Z relacji szefów jops wynika, że strategie opracowywane są najczęściej samodzielnie przez pracowników ośrodków pomocy społecznej (42 proc. wskazań) albo zleca się ich przygotowanie na zewnątrz (34 proc.). Zespoły powoływane przez władze gminy tworzą dokumenty strategiczne w zdecydowanej mniejszości (14 proc.). Wśród innych rozwiązań wskazano m.in. referat edukacji Urzędu Miasta, pełnomocnika ds. rozwiązywania problemów alkoholowych, pracowników ośrodków pomocy społecznej we współpracy z przedstawicielami organizacji pozarządowych i pracowników naukowych. Warto podkreślić, że przy podejmowaniu decyzji o wyborze autora opracowania dokumentu nie zachodzą poważniejsze różnice ze względu na wielkość jednostki. Wśród zleceniodawców dokumentów strategicznych na zewnątrz znajdujemy zarówno niewielkie ośrodki gminne, jak i duże miasta (wykres 19).

Przyglądanie się rzeczywistości społecznej z perspektywy ośrodka pomocy społecznej może ją zniekształcać. Najbardziej pożądany model opracowania dokumentu programowego, z szerokim zaangażowaniem środowiska lokalnego, pozostaje w zdecydowanej mniejszości. Kierownik jops, niewzmocniony nadzwyczajnym pełnomocnictwem przez wójta czy prezydenta, z uwagi na swoje hierarchiczne usytuowanie tylko w ograniczonym stopniu może oczekiwać od innych jednostek czy partnerów społecznych zaangażowania, zarówno w opracowanie dokumentu, jak i w późniejszą jego realizację²⁰.

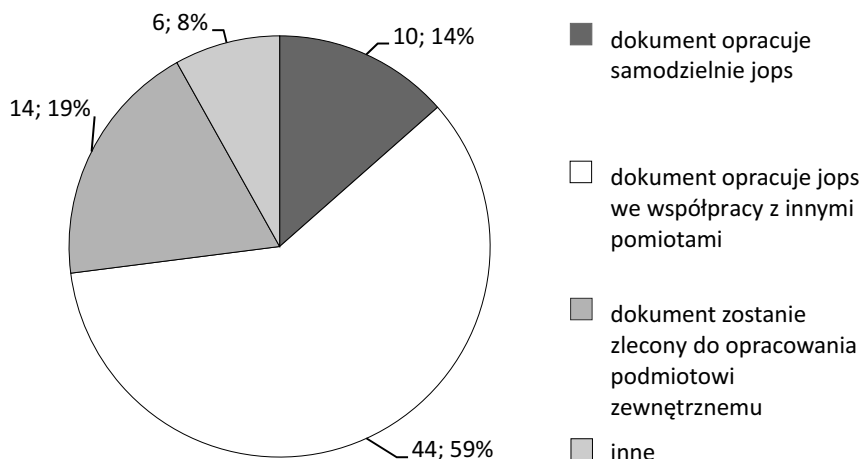
²⁰ *Ewaluacja lokalnych (gminnych/powiatowych) strategii rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 16–17.

Dominującym czynnikiem przemawiającym za zleceniem opracowania dokumentu podmiotowi zewnętrznemu był brak czasu (40 proc. wskazań), na brak dostatecznie przygotowanych pracowników do opracowania dokumentu strategicznego zwracało uwagę 23 proc. respondentów, natomiast aż 34 proc. badanych uznało, że podmiot zewnętrzny zrobi to zdecydowanie lepiej. Wśród innych przyczyn podawano na przykład, że „strategia przygotowana przez podmiot zewnętrzny będzie bardziej obiektywna”. Ów niedostatek wiedzy w zakresie sporządzania dokumentów strategicznych dostrzegła także L. Dziewięcka-Bokun, która postulowała budowę systemu wsparcia metodyczno-szkoleniowego dla samorządów lokalnych zapewniającego jednolitość metodologiczną wypracowywanych dokumentów oraz stosowny monitoring i ewaluację²¹.

Zlecając strategię do opracowania, kierownicy jops-ów cieszyli się znaczną autonomią – w 63 proc. przypadków była to wyłącznie ich decyzja, zaś w pozostałych 37 proc. decyzję podejmowali przełożeni ośrodka pomocy społecznej. Zlecenie opracowania strategii na zewnątrz cieszyło się uznaniem respondentów – aż 96 proc. badanych oceniło poziom zadowolenia z opracowanego dokumentu jako wysoki. Podkreślano, że produkt, którym był opracowany spójnie materiał, został przygotowany „stosownie do najnowszych wytycznych”. Zwracano uwagę na zastosowanie narzędzi analizy strategicznej: „wskazano najważniejsze obszary problemowe, słabe i mocne strony oraz zagrożenia dzięki analizie SWOT”. Zauważono, że: „strategia oparta na szczegółowych danych statystycznych wpisuje się w aktualne rozwiązania prawne”. Podnoszono też usystematyzowanie grup problemowych, uwzględnienie przekazanych materiałów oraz przygotowanie dokumentu z użyciem odpowiednich narzędzi. W jednej z gmin z satysfakcją stwierdzono, że: „trafnie postawiono diagnozę, ustalono misję i cele zgodnie z oczekiwaniami, cały dokument był opracowany estetycznie, nie mieliśmy pracy nad literówkami i rozłączającymi się wykresami, pierwszy raz radni naszej gminy mogli dowiedzieć się czegoś o naszej pracy na przyzwoitym poziomie”. W badanej grupie znalazła się jedna ocena negatywna zlecenia opracowania dokumentu na zewnątrz, krytykująca jego schematyczność: „był to szablon stosowany dla wielu gmin i nie obejmuje realiów tego, co faktycznie powinno znaleźć się w strategii”. Wśród podmiotów sporządzających dokumenty strategiczne dla samorządów gminnych znajdowały się zarówno podmioty komercyjne (najczęściej firmy konsultingowo-doradcze realizujące również strategie rozwoju dla gmin), jak i organizacje pozarządowe wyspecjalizowane w szkoleniach i doradztwie (np. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej), a także osoby prywatne przygotowujące dokumenty na podstawie umowy zlecenia, rekrutujące się najczęściej ze środowiska akademickiego. Ceny opracowań były bardzo różne – najczęściej uzależnione od wielkości

²¹ L. Dziewięcka-Bokun, *Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jako zadanie samorządowej polityki społecznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002, s. 85.

jednostki i skali badań, jednak zdecydowana większość wahała się w przedziale od kilku do kilkunastu tysięcy złotych.



Wykres 20. Autorzy przyszłych dokumentów strategicznych

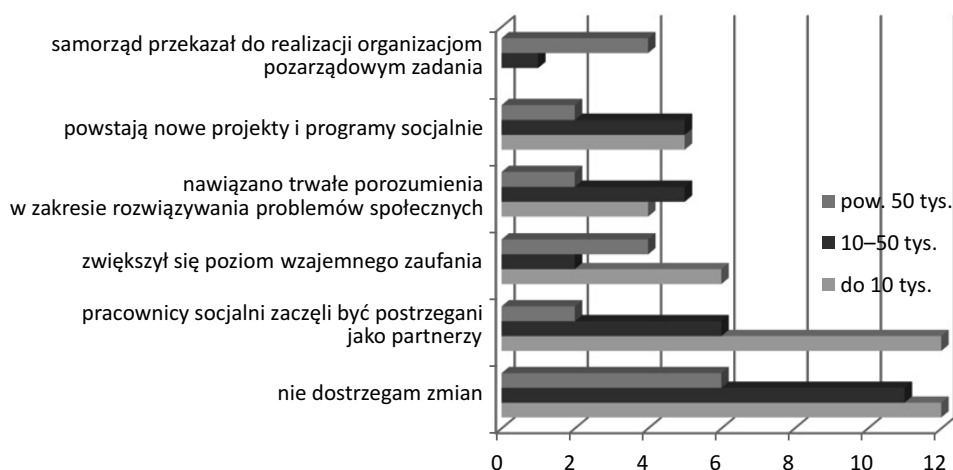
Źródło: badania własne.

Postawy kadry kierowniczej dotyczące opracowania dokumentów strategicznych na kolejny okres programowania ujawniają postępującą zmianę stosunku do strategii (wykres 20). Nie dominuje już chęć samodzielnego opracowania dokumentu czy zlecenia go na zewnątrz, jak to było dotychczas – pomimo pozytywnych opinii o podmiotach sporządzających tego typu dokumenty. Aż 59 proc. badanych chce, by strategię opracowali pracownicy ośrodka pomocy społecznej wraz z innymi podmiotami, wśród których wymienia się organizacje pozarządowe, inne jednostki publiczne (szkoły, policję, straż miejską, powiatowy urząd pracy), a tylko 14 proc. respondentów wskazuje na zupełnie samodzielne opracowanie dokumentu przez jops, natomiast 19 proc. (spadek z dotychczasowych 34 proc.) badanych chce zlecić opracowanie strategii na zewnątrz. Podobną prawidłowość zauważono też w województwie dolnośląskim, gdzie kierownicy początkowo dość powszechnie zlecali opracowanie dokumentów programowych firmom zewnętrznym, tłumacząc tę sytuację brakiem odpowiedniego przygotowania, a obecnie decydują się na samodzielne opracowanie dokumentów; co więcej – zauważają popełnione błędy i deklarują ich poprawę²². Jednocześnie sami pracownicy socjalni, a więc potencjalni członkowie zespołów tworzących dokumenty programowe, nie czują się najlepiej w roli kreatorów lokalnej polityki społecznej. Wolą zadanie przygotowania strategii pozostawić samorządowcom

²² *Ewaluacja lokalnych (gminnych/powiatowych) strategii rozwiązywania problemów społecznych...*, s. 8.

i lokalnym politykom, siebie umieszczając raczej na pozycjach urzędników społecznych realizujących już wypracowane rozwiązania²³.

Wśród innych możliwych do przyjęcia rozwiązań wymienia się powołanie specjalnych zespołów zadaniowych – szczególnie w obszarach miejskich, które pod przewodnictwem co najmniej wiceprezydenta powinny opracować dokument programowy. Co ciekawe, do grona potencjalnych podmiotów mogących współdziałać w opracowaniu dokumentu strategicznego nie zalicza się podmiotów naukowych – i nie można tego stanu tłumaczyć ich brakiem, ponieważ w województwie śląskim funkcjonują przynajmniej cztery silne ośrodki akademickie (Bielsko-Biała, Częstochowa, Gliwice i Katowice z Uniwersytetem Śląskim). Być może praktycy wolą praktyków, a środowisko akademickie nie potrafi dostrzec ze swoim potencjałem do samorządowców. Tym niemniej wydaje się, że bliższe współdziałanie tych dwóch grup życia publicznego byłoby wskazane ze względu na podnoszenie jakości tworzonych dokumentów programowych i ewentualną ocenę ich oddziaływania na rzeczywistość społeczną.



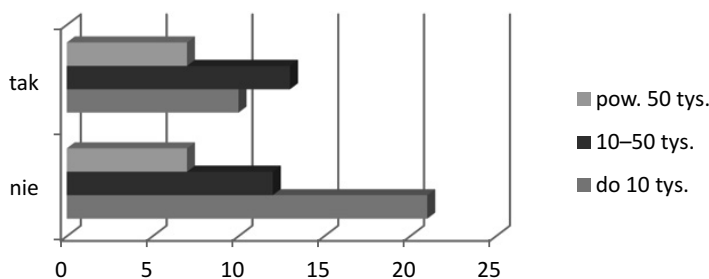
Wykres 21. Zmiany, jakie nastąpiły w otoczeniu ośrodków pomocy społecznej w wyniku podjęcia prac nad strategią

Źródło: badania własne.

Zdecydowana większość kierowników jops w województwie śląskim nie dostrzega szczególnych zmian w środowisku lokalnym, które zostały wywołane opracowaniem dokumentu programowego – tak sądzi 33 proc. badanych (wykres 21).

²³ M. Rymśa, *Wybrane aspekty profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce: samorząd zawodowy, środowiskowe role zawodowe, wsparcie warunkowe*, [w:] M. Rymśa (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 220–221.

Zdaniem 22 proc. respondentów nastąpiło przededefiniowanie roli pracownika socjalnego. Pracownicy pomocy społecznej zaczęli być postrzegani jako partnerzy dla przedstawicieli innych podmiotów w rozwiązywaniu problemów i kwestii społecznych, co w przekonaniu 14 proc. badanych zwiększyło poziom zaufania w środowisku gminnym. Konsekwencją tych zmian było także nawiązanie trwałych porozumień w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych, co zauważyło 12 proc. badanych. Najbardziej pożądane zmiany, racjonalizujące politykę i pomoc społeczną, czyli nowe projekty i programy socjalne, stwierdzono jedynie w 13 proc. jednostek. Przekazanie do realizacji zadań podmiotom pozarządowym jako konsekwencję programowania strategicznego wskazało jedynie 6 proc. badanych, i to – dodajmy – jedynie z większych ośrodków miejsko-gminnych i miejskich. Warto podkreślić, że żaden z kierowników nie dostrzegł potrzeby wykorzystania procesu planowania strategicznego do zwiększenia koordynacji współpracy pomiędzy poszczególnymi podmiotami lokalnej polityki społecznej, co przy okazji innych badań podnoszono jako jedną z negatywnych cech lokalnego systemu pomocy społecznej²⁴.



Wykres 22. Strategia a zmiana w rozwiązywaniu problemów społecznych

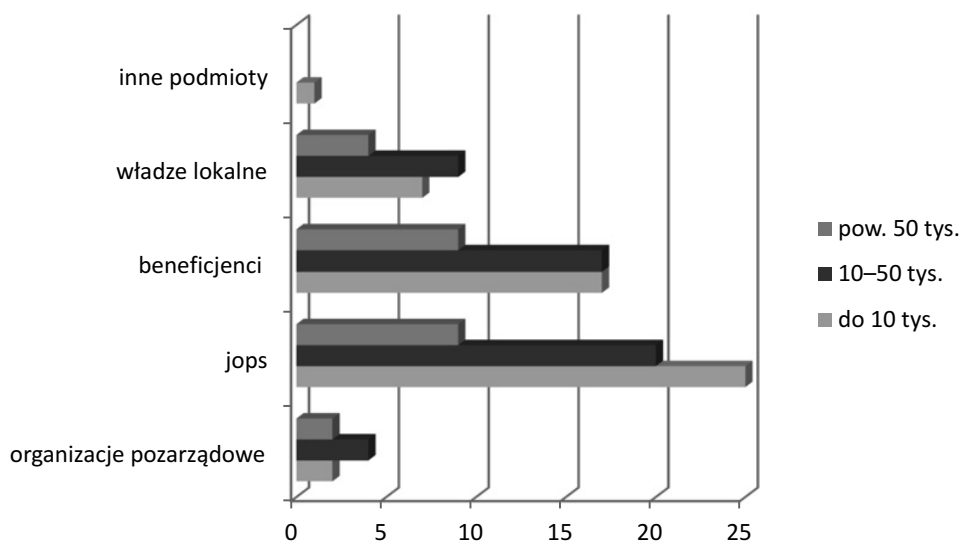
Źródło: badania własne.

Przyjęcie strategii rozwiązywania problemów społecznych ułatwiło radzenie sobie z nimi 43 proc. respondentów (wykres 22). Pozostała część kadry kierowniczej nie zauważyła istotnych zmian. Warto dodać, że im większa jednostka administracyjna, tym dokument strategiczny jest bardziej przydatny – podobną tendencję obserwowaliśmy w przypadku zmian w otoczeniu ośrodka pomocy społecznej. Wśród przeobrażeń w rzeczywistości społecznej, jakie wywołało opracowanie strategii, wymieniono np. opracowanie kolejnych dokumentów programowych, takich jak „Program pomocy dziecku i rodzinie”, program „Osoba niepełnosprawna w społeczności lokalnej”. Zauważono niedostrzegane wcześniej potrzeby i zdecydowano o rozwoju usług społecznych, np. dożywiania (zapewnianie posiłków wybranym grupom społecznym), usług opiekuńczych. W niektórych gminach zaczął rozwijać się wolontariat.

²⁴ J. Krzyszkowski, *Menadżerowie w pomocy społecznej*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder (red.), *Ryzyka transformacji systemowej (na przykładzie Łodzi)*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000, s. 219.

Kierownicy wskazywali także na możliwość realizacji projektu systemowego dotyczącego integracji społecznej i zawodowej mieszkańców, lepszą współpracę podmiotów wykonujących poszczególne projekty, możliwość wdrożenia działań kompleksowych oraz komplementarność prac nad strategią z projektami dotyczącymi programów rewitalizacyjnych, w szczególności w obszarach zurbanizowanych.

Jeden z kierowników podkreślił: „Zespół pracowników ośrodka pomocy społecznej otworzył się na nowe zadania, wzrosła inicjatywa i motywacja pracowników do zmian pracy nad strategią, umocniły się więzi wewnętrzne w zespole”. Tam, gdzie strategia była opracowywana we współpracy z podmiotami pozarządowymi, zauważono: „Zdiagnozowanie problemów polepszyło komunikację pomiędzy stowarzyszeniami i innymi jednostkami organizacyjnymi a nami. Często sięgamy po rozwiązania zawarte w strategii”. Jednocześnie warto wspomnieć, że respondent nie traktuje dokumentu strategicznego jako planu działania, określającego w czasie i przestrzeni zadań do realizacji, lecz raczej jako zbiór wskazówek i rozwiązań możliwych do zastosowania.



Wykres 23. Beneficjenci korzyści z uchwalonej strategii

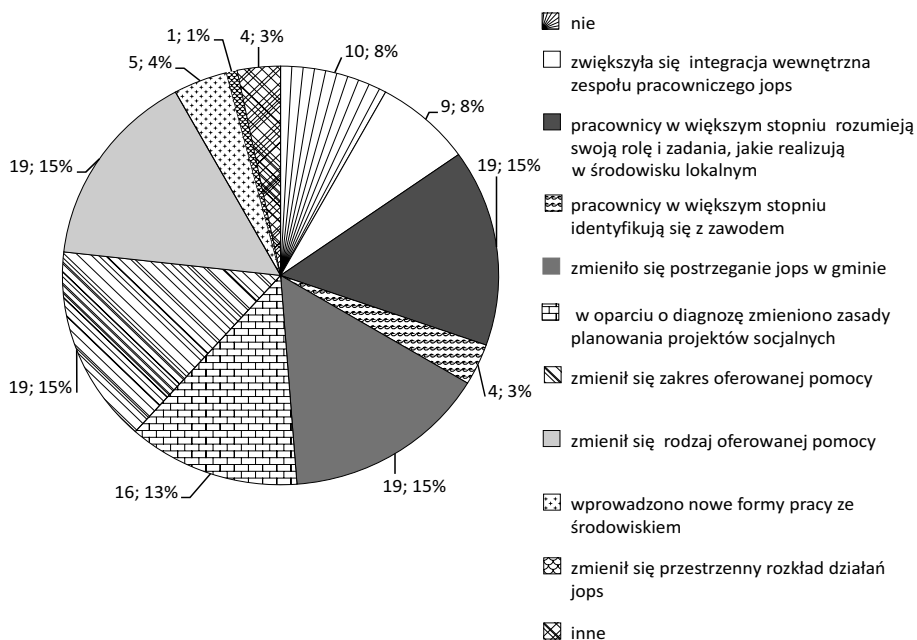
Źródło: badania własne.

Badania wskazują, że jednoznaczne określenie beneficjenta uchwalonego dokumentu programowego wcale nie jest proste (wykres 23). Dla części ankietowanych jest nim sam ośrodek pomocy społecznej (43 proc.), dla znacznej grupy – jego klienci (34 proc.) i władze lokalne (16 proc.). Organizacje pozarządowe korzystają na dokumencie w stopniu znikomym (6 proc.). Kierownicy dostrzegają też korzyść z posiadanego dokumentu jako informacji o systemie pomocy społecznej w gminie: „Cenne jest ukazanie systemu pomocy funkcjonującego w gminie, często osoby

postronne nie wiedzą, jak złożony jest system i jakim problemom musi na co dzień stawić czoła pracownik socjalny”.

W sześciu przypadkach kierownicy jops wymienili negatywne aspekty konieczności opracowania dokumentu strategicznego – w dwóch przypadkach był to brak środków finansowych na realizację zadań zapisanych w dokumencie, w kolejnych podniesiono, że strategia jest jednym z wielu dokumentów tzw. półkowników (stojących na półkach), z których rzadko się korzysta:

Bez tego dokumentu samorządy i tak realizowałyby zadania na nie nałożone, nie wnosi on nic do rzeczywistości społecznej, a naraża nas jedynie na dodatkową pracę. Każdy pracownik socjalny wie, komu i jak należy pomagać, nam są potrzebne tylko instrumenty, nowe miejsca pracy, a nie zobowiązania do opracowania kolejnych dokumentów. Mamy [dokument strategiczny] i z niego nie korzystamy.



Wykres 24. Zmiany dostrzeżone w pracy jops po przyjęciu strategii

Źródło: badania własne.

Pomimo pewnej powściągliwości we wskazywaniu korzyści, jakie wniosło do środowiska lokalnego przyjęcie dokumentu programowego, tylko 8 proc. badanych kierowników jops nie dostrzega żadnych zmian w pracy własnej jednostki, jakie byłyby skutkiem opracowania i realizacji dokumentu strategicznego (wykres 24). Jeden z respondentów skomentował to następująco: „Nowe formy pracy nie są wynikiem strategii, ale uzyskania środków finansowych na realizację projektów; strategia była wymogiem, ale nie spowodowała zmian”.

Pozostali ankietowani podkreślają wieloaspektowy charakter korzyści, jakie strategia daje jops. Do najczęściej występujących zaliczono: większe zrozumienie roli pracowników socjalnych w układzie środowiska lokalnego (15 proc. wskazań), zwiększenie zadowolenia pracowników pomocy społecznej z nowego spojrzenia na rolę jops w gminie jako koordynatora strategii (15 proc.), większy stopień identyfikacji pracowników z wykonywanym zawodem (3 proc.). Zmiany nastąpiły też w ofercie usług adresowanej do beneficjentów systemu. Na modyfikację rodzaju oferowanej pomocy wskazuje 15 proc. respondentów, tyle samo sygnalizuje zmianę zakresu oferowanej pomocy. Pogłębiając pytanie, poproszono o uściślenie, na czym polegały owe zmiany. Na tak postawione pytanie nie uzyskano jednak odpowiedzi. 13 proc. ankietowanych twierdzi, że na podstawie wyników diagnozy zmienione zostały zasady planowania projektów socjalnych. Kierownicy większych ośrodków miejskich zwrócili też uwagę na nowe formy pracy ze środowiskiem (4 proc.) – wymieniono tutaj animację środowiska lokalnego i program aktywności lokalnej. Na zmianę przestrzennego rozkładu działań wskazał 1 proc. kierowników – nie wymieniając jednocześnie dzielnic ani sołectw czy obszarów, w których te przeobrażenia zaszły.

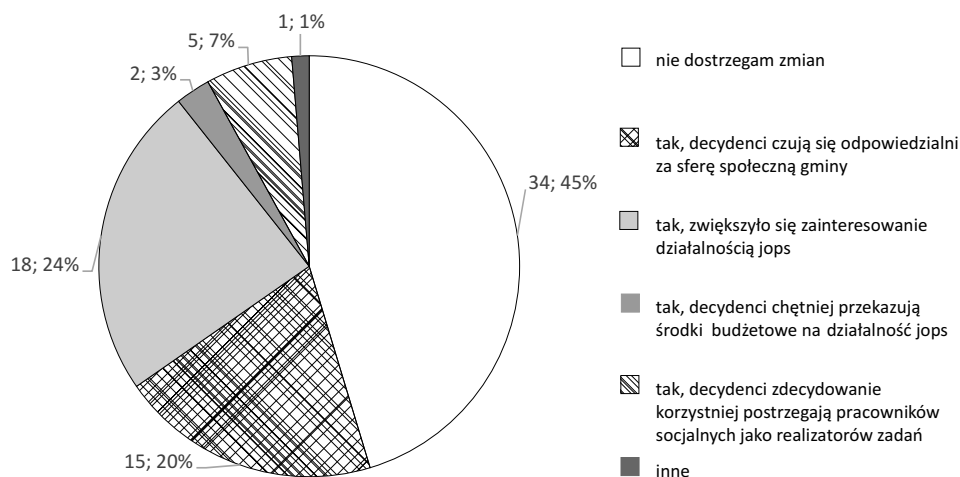
Zdaniem część pracowników socjalnych osiągnięto minimalne korzyści z opracowania i wdrożenia strategii, co pokazały badania realizowane w województwie mazowieckim i łódzkim. Część pracowników socjalnych – którzy są przecież jednymi z podstawowych realizatorów strategii – nie ma w ogóle świadomości, czy taki dokument został uchwalony i jak funkcjonuje. Tam, gdzie kadra ma świadomość jego funkcjonowania, ocenia go jako dokument formalny, którego zapisy nie zmieniają w istotny sposób otaczającej rzeczywistości²⁵.

Niemal połowa kierowników jops województwa śląskiego nie dostrzega żadnych zmian w relacjach między ośrodkiem pomocy społecznej a wójtem/prezydentem/radnymi (wykres 25). Dla 20 proc. badanych uchwalenie strategii przez właściwą miejscową Radę Gminy/Miasta zwiększyło poczucie odpowiedzialności za tę sferę życia publicznego u decydentów. Pogłębienie zainteresowania pracą ośrodka pomocy społecznej (wskazane przez 24 proc. respondentów) nie było jednak równoznaczne ze zwiększeniem – tak pożądanym przez kierowników – środków finansowych na realizację polityki społecznej (3 proc.). Traktowanie strategii jako narzędzia planistycznego z założenia powinno ułatwić kierownikowi jednostki rozmowy z bezpośrednim przełożonym, np. w zakresie podejmowania decyzji o skali realizowanych przedsięwzięć czy też korelacji zasobów finansowych z istniejącymi w środowisku potrzebami. Tymczasem pozytywną zmianę tej relacji zauważa tylko 21 proc. respondentów, zaś dla 79 proc. badanych dotychczasowe relacje nie uległy

²⁵ M. Grewiński, R. Szarfenberg, *Sytuacja w pomocy społecznej w województwach mazowieckim i łódzkim w opinii pracowników socjalnych – raport z badań*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009, s. 226–227, 252.

szczególnym zmianom wskutek opracowania i przyjęcia strategii. Kierownicy dostrzegający zmianę relacji zauważają wzmocnienie zainteresowania problemami społecznymi w gminie w ogóle, a także samym ośrodkiem pomocy społecznej i jego kadrami:

Nieczęsto wójt i radni interesują się ośrodkiem pomocy społecznej. Strategia była dla nas szansą, żeby się pokazać, i to zadziałało, na sesji odbyła się prezentacja, każdy radny otrzymał dokument, burmistrz był z nas bardzo zadowolony i teraz czuję, że to procentuje. Nie ma patrzenia z góry, że panie z opieki to tylko pijakami się zajmują i marnują gminne pieniądze, które mogłyby być przeznaczone na drogi i chodniki.



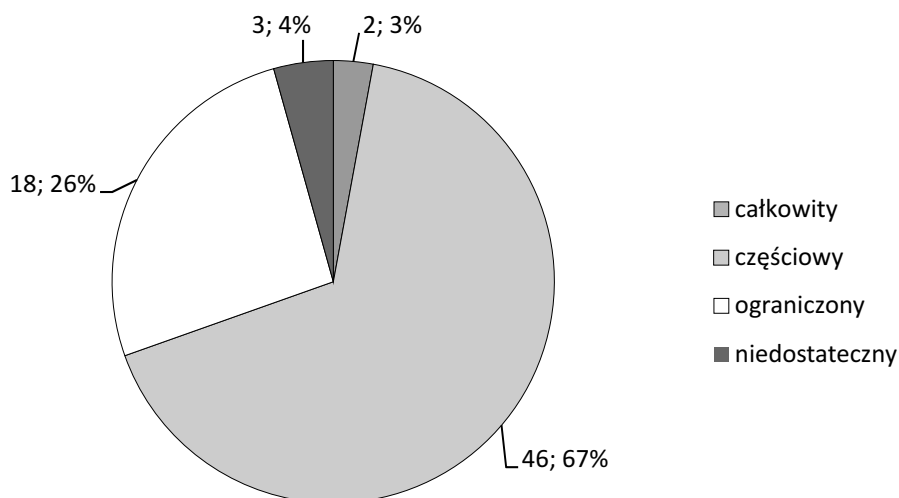
Wykres 25. Strategia a zmiana relacji między jops a przedstawicielami gminnej władzy

Źródło: badania własne.

Dla części ankietowanych strategia jest „ważnym dodatkowym dokumentem, który jest argumentem w kontaktach z przełożonymi” – argumentem ważkim, bo często dotyczącym kwestii finansowych: „mając zapis w strategii, mogę czasami wyprosić u wójta dodatkowe środki w budżecie, nie nadużywam tego, ale czasami traktuję jako ostatnią deskę ratunku, w sumie strategię przyjmuje cała Rada, obowiązuje tak mnie, jak i obecnego wójta”.

Tylko 2 proc. respondentów ocenia poziom realizacji strategii jako całkowity, 4 proc. określa go jako niedostateczny, zaś pozostali badani płynnie określają poziomy między częściowym (67 proc.) a ograniczonym (26 proc.) (wykres 26). Przyczynami tego stanu są według badanych przede wszystkim ograniczone możliwości finansowe zarówno gminy, jak i ośrodka, jednak nie tylko – zdaniem części respondentów realizacja strategii „wymaga zaangażowania wielu instytucji, które nie znają zapisów strategii, a ośrodek nie jest w stanie ich zmusić do jej poznania i realizacji”. Zważywszy na zawężone – a omówione wcześniej – grono

autorów dokumentu strategicznego, taka uwaga jest zasadna w chwili powstania dokumentu, tymczasem po jego uchwaleniu władze gminny powinny przekazać go do realizacji wszystkim wymienionym w nim podmiotom (o ile, oczywiście, zostały one w strategii wskazane i przypisano im konkretne zadania).



Wykres 26. Poziom realizacji strategii w ocenie kierowników jops

Źródło: badania własne.

Wypowiadając się o ograniczonych działaniach na rzecz niepełnosprawnych w środowisku gminnym, jeden z respondentów zauważył: „część zadań skierowanych do osób niepełnosprawnych realizowana jest przez powiat” – co oznacza tyle, że na etapie konstrukcji strategii popełniono błędy merytoryczne, przypisując sobie do realizacji zadania, których nie można samodzielnie wykonać. Inny z badanych stwierdził: „Niezależnie od posiadanych środków i możliwości podejmowanych działań pojawiają się nowi klienci wymagający wsparcia i na nich musimy skoncentrować nasze działania”. Takie uzasadnienie przyczyny również świadczy o błędnym założeniu planistycznym, w którym nie uwzględniono ryzyka zwiększonej liczby klientów, a w pomocy społecznej nie jest ona wartością stałą. Być może przeszacowano też możliwości istniejącego zasobu kadrowego, w ramach którego zamierzano realizować poszczególne działania planowane w dokumencie programowym.

Kierownicy jednostek koordynujących realizację strategii powinni nie tylko mieć świadomość istnienia samego dokumentu programowego, lecz także umieć wskazać te cele, które są realizowane w stopniu największym oraz minimalnym. W tab. 9 prezentujemy wybrane obszary problemowe wymienione przez szefów jops wraz z liczbą wskazań w przypadku, w którym podobne znaczenie pojawia się więcej niż jeden raz.

Tabela 9. Ocena realizacji celów zawartych w strategii

Wielkość jednostki	Cele strategiczne realizowane w stopniu największym	Cele strategiczne realizowane w stopniu najmniejszym
1	2	3
Gminy do 10 tys.	<p>Doskonalenie systemu pomocy społecznej, dotarcie do osób, które najbardziej potrzebują pomocy.</p> <p>Pomoc rodzinom z problemami opiekuńczo-wychowawczymi.</p> <p>Wspieranie rodziny w kryzysie.</p> <p>Zwiększenie liczby pracowników ośrodka pomocy społecznej.</p> <p>Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.</p> <p>Społeczny system pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb osób zagrożonych marginalizacją.</p> <p>Przeciwdziałanie ubóstwu, bezrobociu i bezdomności – 5.</p> <p>Utworzenie Centralnego Centrum Usług Socjalnych.</p> <p>Zintegrowany system pomocy rodzinie dysfunkcyjnej, problemowej i patologicznej – 4.</p> <p>System wsparcia na rzecz osób bezrobotnych/ wykluczonych społecznie – 7.</p> <p>Dożywanie dzieci i młodzieży.</p> <p>Pomoc osobom niepełnosprawnym – 2.</p> <p>Budowa zintegrowanego systemu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na terenie gminy.</p> <p>Działania na rzecz osób i rodzin dotkniętych przemocą w rodzinie.</p> <p>Leczenie odwykowe.</p>	<p>Aktywizacja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.</p> <p>Praca z osobami starszymi i działania na ich rzecz – 2.</p> <p>Mieszkania chronione.</p> <p>Podmioty ekonomii społecznej.</p> <p>Budowa nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego.</p> <p>Bezpieczna socjalnie rodzina.</p> <p>Ochrona, bezpieczeństwo.</p> <p>Seniorzy i osoby niepełnosprawne pełnoprawnymi uczestnikami społeczności lokalnych – 2.</p> <p>Dążenie do utworzenia domu pomocy społecznej.</p> <p>System integracji osób niepełnosprawnych ze społecznością lokalną.</p> <p>Uzależnienie od alkoholu, brak silnej woli do podjęcia leczenia.</p> <p>System wsparcia osób bezrobotnych – 2.</p> <p>Pomoc dla bezdomnych.</p> <p>Analiza sytuacji i pomoc osobom niepełnosprawnym – 4.</p> <p>Kwestia uzależnień, bezrobocia.</p> <p>Powołanie nowych NGO na terenie gminy.</p> <p>Poszerzenie oferty usług na rzecz osób starszych.</p> <p>System pomocy rodzinie w kryzysie i przeciwdziałanie przemocy domowej.</p> <p>Wzmacnianie lokalnej społeczności w samodzielnym rozwiązywaniu własnych problemów.</p> <p>Rozwój infrastruktury socjalnej.</p>
Gminy od 10 do 50 tys.	<p>Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu – 3.</p> <p>Przeciwdziałanie wykluczeniu zawodowemu – 2.</p> <p>Aktywizacja społeczna – 4.</p> <p>Pomoc osobom dotkniętym problemem alkoholowym.</p>	<p>Poprawa warunków funkcjonowania osób niepełnosprawnych – 4.</p> <p>Działania na rzecz osób starszych – 3.</p> <p>Aktywizacja i mobilizacja partnerów społecznych.</p> <p>Przeciwdziałanie bezdomności.</p>

1	2	3
Gminy od 10 do 50 tys.	<p>Pomoc osobom starszym. Zapewnienie osobom zagrożonym bezdomnością oraz bezdomnym bezpieczeństwem socjalnego. Wzmocnienie systemu pomocy społecznej w mieście. Zwiększenie szans osób bezrobotnych i poszukujących pracy na rynku pracy – 3. Rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Potrzeba stworzenia świetlicy. Wsparcie dzieci i młodzieży. Dążenie do usamodzielnienia się osób. Zawieranie kontraktów socjalnych. Pośrednictwo w poszukiwaniu pracy. Rozwój szeroko rozumianej pracy socjalnej. Rozwiązywanie problemów opiekuńczo-wychowawczych. Zapewnienie bezpieczeństwa socjalnego osobom najuboższym – 2. Podniesienie jakości pracy z klientem.</p>	<p>Sprawny system zapobiegania kryzysom rodziny i wspierania rodzin w kryzysie. Redukcja zjawiska ubóstwa – 2. Noclegownie. Dożywianie. Zwiększenie zasobów lokali mieszkalnych – 2. Tworzenie warunków pod zabudowę socjalną. Problem bezrobocia. Brak mieszkań chronionych. Brak dziennego domu pomocy dla seniorów. Sprawny system profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz przeciwdziałania narkomanii na terenie gminy. Zapewnienie dostępu do pracy.</p>
Gminy pow. 50 tys.	<p>Wspieranie rodziny w prawidłowym funkcjonowaniu – 2. Integracja społeczności lokalnej. Sprawnie funkcjonujący system wsparcia dla bezrobotnych – 2. Zabezpieczenie osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych oraz starszych. Skuteczny system wsparcia dla osób uzależnionych. Wyrównywanie szans osób niepełnosprawnych. Realizacja programu „Uczeń na wsi”. Podjęcie działań w celu utworzenia zespołu interdyscyplinarnego. Kreowanie lokalnej polityki społecznej. Zintegrowany system pomocy społecznej – 2. Podnoszenie jakości kapitału ludzkiego.</p>	<p>Stworzenie systemowej bazy danych nt. problemów miasta. Ekonomiczne podstawy rozwoju społecznego. Dobrze funkcjonująca rodzina. Brak centrum integracji społecznej. Brak świetlicy środowiskowej. Przeciwdziałanie istniejącym problemom. Tworzenie warunków sprzyjających profilaktyce i ochronie zdrowia. Przewycięzanie problemu dekapitalizacji substancji mieszkaniowej. Kompleksowe uruchamianie zasobów środowiska lokalnego. Tworzenie godnych warunków zamieszkania – 2.</p>

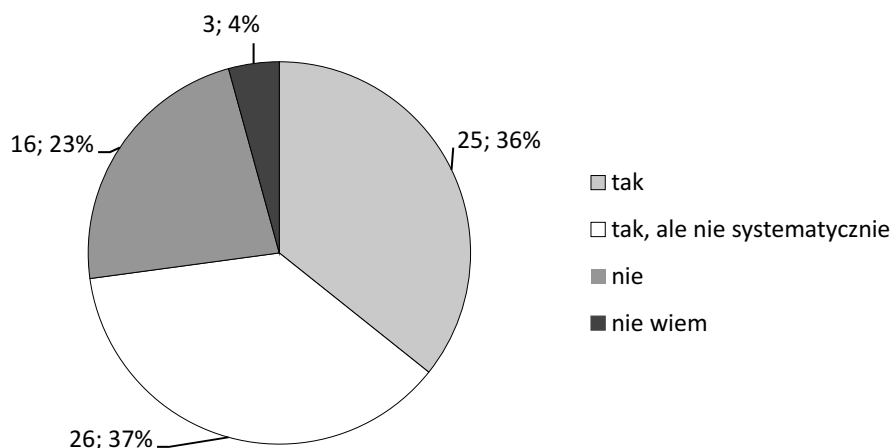
Źródło: badania własne.

Zestawione w tabeli stwierdzenia skłaniają przynajmniej do kilku refleksji. Po pierwsze, większość kierowników chętniej wskazuje cele strategiczne realizowane w stopniu większym niż te, które z różnych powodów są realizowane w stopniu mniejszym. Po drugie, zwraca uwagę, że część respondentów traktuje pytanie o cele jako pytanie o konkretne działania, np. niezrealizowanie programu czy leczenie odwykowe, które w żaden sposób nie powinny być traktowane jako cele strategiczne. Albo respondenci uproszcili odpowiedź, ograniczając się do wskazania niepowodzeń działania, albo – co o wiele poważniejsze – nie są w stanie odróżnić celu strategicznego od działania. Po trzecie, nie dostrzegamy poważniejszych różnic w odpowiedziach ze względu na wielkość środowiska lokalnego jednostki, przy czym w zakresie celów strategicznych realizowanych w stopniu najmniejszym część z nich dotyczyła działań związanych z powołaniem nowych jednostek, a więc z potrzebą uzupełnienia infrastruktury socjalnej – obszaru ważnego, ale wymagającego z reguły znacznych nakładów inwestycyjnych, np. na tworzenie godnych warunków zamieszkania czy uruchomienie noclegowni.

Komentując przyczyny nierównomiernego wdrażania poszczególnych celów strategicznych, respondenci wymieniali problemy finansowe i określali rozmiary poszczególnych problemów. Jeden z kierowników zauważył: „Integracja jest łatwiejsza, ośrodek ma nad nią kontrolę, np. poprzez stały kontakt ze swoimi podopiecznymi może ograniczyć wypłatę zasiłków, zawrzeć kontrakt, umówić się ze stroną, zaś problem alkoholizmu i narkomanii to walka z wiatrakami, przeciągająca się w czasie, wszelkie podejmowane działania, niezależnie od naukowych wywodów, są mało skuteczne”. Należy podkreślić, że wypowiedzi dotyczące stopnia wdrażania poszczególnych celów strategicznych mają charakter intuicyjny, gdyż monitorowanie strategii i posługiwanie się wskaźnikami realizacji celów nie tylko nie zostało powszechnie zapisane w dokumentach strategicznych (co omówiono wcześniej), ale też sami kierownicy ośrodków nie wykazują aktywności w prowadzeniu systematycznego procesu monitoringu dokumentów strategicznych.

Do monitorowania strategii rozwiązywania problemów społecznych przyznaje się 36 proc. badanych (wykres 27). Nieco więcej, bo 37 proc., stwierdza, że prowadzi monitoring, ale nieregularny, zaś pozostała grupa badanych albo nie monitoruje strategii w ogóle (23 proc.), albo nie jest świadoma prowadzonego procesu (4 proc.). Jednak dla autorów procesów monitorowania on sam jest pojęciem bardzo szerokim. Dla znacznej części respondentów proces monitoringu strategii oznacza po prostu sprawozdanie opisowe z działalności jops (53 proc.), natomiast 16 proc. badanych wskazuje, że w ich gminach funkcjonuje stały zespół oceniający wdrażanie strategii. Do innych form oceny dokumentu programowego przyznaje się aż 31 proc. badanych, wymieniając wśród nich m.in. sprawozdania przekazywane do właściwego wydziału Urzędu Gminy/Miasta, systematyczną diagnozę poszczególnych problemów społecznych (np. w jednej z gmin jest ona sporządzana co dwa lata), często wskazywano także „monitoring doraźny na okoliczność projektów unijnych”. Jeden z kierowników ocenił, że sam w miarę

możliwości monitoruje zapisy strategii, inny ocenia monitoring poprzez „analizę celów strategicznych przy pomocy projektów socjalnych”.



Wykres 27. Monitorowanie strategii w opinii kierowników jops

Źródło: badania własne.

W związku z charakterem postępowania monitoringowego 81 proc. badań monitoringowych realizowanych jest w cyklu rocznym, 2 proc. w cyklu częstszym – półrocznym, a 16 proc. w innych przedziałach czasowych – ponadrocznych, co dwa, trzy, a nawet co cztery lata. Monitoring strategii nigdy nie jest celem samym w sobie, gdyż w jego wyniku, jak już wspomniano wcześniej, do dokumentu winny być wprowadzane zmiany. Te dokonywane są bardzo rzadko i nieregularnie.

Szefowie jops aż w 84 proc. nie wprowadzają żadnych zmian do dokumentu programowego, tylko 12 proc. mówi o regularnym wprowadzaniu korekt, natomiast 4 proc. sugeruje takie zmiany, ale robi to nieregularnie. Przyczyną wprowadzanych modyfikacji są najczęściej zmiany w obowiązującym prawie (aż 4 wskazania), wdrożenie nowych lokalnych programów (np. dotyczących osób niepełnosprawnych, pomocy dziecku i rodzinie) czy potrzeba aplikacji o środki na realizację zadań wynikających np. z programów unijnych i programów rządowych. Na korektę dokumentu programowego spowodowaną zmieniającą się rzeczywistością społeczną, m.in. negatywnymi zmianami w środowisku, potrzebą znalezienia rozwiązań dla niedostrzeganych wcześniej problemów społecznych czy też badaniami diagnostycznymi ujawniającymi nowe obszary oddziaływania, wskazują nieliczni respondenci. Tylko dwóch ankietowanych zwróciło uwagę na wprowadzanie nowych zadań i korekty wynikające z możliwości budżetowych samorządu lokalnego. Żaden z respondentów nie sygnalizował konieczności wprowadzania zmian w dokumencie np. ze względu na niemożliwość realizacji zaplanowanych wcześniej zadań czy (z wyjątkiem jednego kierownika) na brak środków budżetowych, co w złożonej

sytuacji społecznej jednostek organizacyjnych pomocy społecznej koordynujących realizację strategii wydałoby się tyleż oczywiste, co mocno uzasadnione, o ile oczywiście strategię traktowano by jako realny plan działania, a nie swoistą deklarację ogólnych i mało sprecyzowanych działań.

Ograniczenia w procesie implementacji strategii rozwiązywania problemów społecznych korespondują z ograniczeniami, na jakie napotykają strategie rozwoju²⁶. Dostrzegamy tu bariery informacyjne (polegające na ograniczonej wiedzy o dokumencie jego poszczególnych realizatorów), poznawcze (wyrażające się brakiem zrozumienia dla procesu zarządzania strategicznego), wolicjonalne (przejawiające się w niechęci czy wręcz lekceważeniu zapisów strategicznych, na co mogą mieć wpływ np. bezpośredni przełożeni), środowiskowe (ograniczona liczba podmiotów czy brak środków finansowych) oraz sprawnościowe (przejawiające się w braku umiejętności tworzenia warunków organizacyjnych).

3.4. Postrzeganie kwestii osób starszych w środowiskach lokalnych

Analizując postrzeganie lokalnej polityki społecznej przez kierowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, ich opinie na temat zwiększenia jej skuteczności, istniejących barier i ograniczeń, a także roli strategii rozwiązywania problemów społecznych jako podstawowego dokumentu planistycznego, nie sposób pominąć ich spojrzenia na kwestię osób starszych w środowisku lokalnym i rolę, jaką przypisują w tym aspekcie zarówno dokumentom programowym, jak i codziennemu działaniu czy kreowaniu rozwiązań społecznych (tab. 10).

Tabela 10. Problemy lokalnej polityki wobec seniorów w ocenie kierowników jops

Gminy do 10 tys. mieszkańców	Gminy od 11 tys. do 50 tys. mieszkańców	Gminy pow. 51 tys. mieszkańców
1	2	3
Niewystarczające wsparcie finansowe – 10. Brak zrozumienia problemu – 1. Niewystarczająca infrastruktura – 6. Niezrozumienie potrzeb seniorów – 3. Brak aktywności seniorów – 2. Brak aktywizacji – 2.	Brak środków finansowych – 6. Brak lokalnej jednolitej polityki społecznej ds. seniorów – 1. Oferta aktywnego spędzania wspólnego czasu – 1. Brak wiedzy o sytuacji osób starszych – 1. Niejednolitość w ustalaniu priorytetów – 1.	Niewystarczające wsparcie finansowe – 6. Niewystarczająca infrastruktura – 2. Dostępność przestrzenna i finansowa usług i pomocy z zakresu rehabilitacji – 2. Wadliwe regulacje prawne – 2.

²⁶ Czornik M. (red.), *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003, s. 78–93,

1	2	3
<p>Wadliwa legislacja – ustawa o pomocy społecznej nie przewiduje wsparcia w formie zasiłków celowych – 2.</p> <p>Niewystarczająca oferta usług opieki całodobowej poza domami pomocy społecznej – 2.</p> <p>Zanik więzi rodzinnych – 2.</p> <p>Właściwy dostęp do usług medycznych – 1.</p> <p>Niewykorzystanie potencjału osób starszych w środowisku lokalnym – 1.</p> <p>Brak integracji z osobami młodszymi – 1.</p> <p>Brak NGO zainteresowanych seniorami – 2.</p> <p>Samotność osób starszych – 1.</p> <p>Brak NGO działających na polu pomocy społecznej – 1.</p> <p>Brak wiedzy i zaangażowania radnych – 1.</p>	<p>Brak infrastruktury służącej opiece nad seniorami – 2.</p> <p>Niedostateczny wymiar usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania – 1.</p> <p>Przemoc psychiczna, fizyczna, zaniedbanie i pozostawienie bez opieki – 1.</p> <p>Stereotyp funkcjonowania seniora w społeczeństwie występujący przede wszystkim u nich samych – 1.</p> <p>Samotność osób starszych – 1.</p>	<p>Niewystarczająca oferta usług opieki całodobowej poza domami pomocy społecznej – 1.</p> <p>Niewykorzystanie potencjału osób starszych w środowisku lokalnym – 1.</p> <p>Brak integracji z osobami młodszymi – 1.</p> <p>Brak aktywizacji – 1.</p> <p>Brak programu – 2.</p> <p>Brak NGO zainteresowanych seniorami – 1.</p> <p>Niewystarczający rozwój lokalnej sieci wsparcia wobec rosnącej liczby seniorów – 1.</p>

Źródło: badania własne.

Postrzeżenie problemów osób starszych jako wyzwania dla lokalnej polityki społecznej jest traktowane raczej jako system uwarunkowań, w których przyszło żyć zarówno osobom starszym, jak i „pomagaczom” dokonującym zmiany w środowisku lokalnym. Powszechnie wskazywano na bariery utrudniające funkcjonowanie osób starszych w środowisku i prowadzenie wobec nich skutecznej polityki. Na plan pierwszy, niezależnie od wielkości środowiska, wysuwają się bariery finansowe, oznaczające zarówno ograniczenia w wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację bezpośrednich świadczeń socjalnych, jak i środków na prowadzenie szerszej polityki społecznej względem seniorów. Niedostatek funduszy implikuje także niedostatki w infrastrukturze socjalnej, bardziej dotkliwe w mniejszych środowiskach – w sposób szczególny zwraca się uwagę na brak dziennych domów pobytu i ośrodków rehabilitacyjnych. Ponadto brak oferty aktywizacji adresowanej do osób starszych albo jej niedostateczny zakres utożsamia się często z brakiem dostatecznych środków finansowych do jej realizacji.

Wśród ograniczeń zewnętrznych pojawiają się bariery natury prawnej, np. niekorzystne zapisy w ustawie o pomocy społecznej czy ogólnie rozumiane jako „wadliwe” regulacje prawne. Ograniczenia środowiska lokalnego to brak organizacji pozarządowych, które mogłyby podejmować działalność na rzecz seniorów, co często wiąże się z niewykorzystaniem potencjału osób starszych w środowisku lokalnym.

Przywoływane bariery mentalne to posługiwanie się niekorzystnymi stereotypami, brak integracji międzypokoleniowej oraz brak zrozumienia potrzeb seniorów, również przez środowisko samorządowców – w tym przypadku radnych. Obszarem implikującym wyzwania dla lokalnej polityki społecznej jest także rodzina – często to właśnie tam osoba starsza bywa nierozumiana, dotknięta zjawiskiem przemocy albo pozostawiona sama sobie w sytuacji, gdy dzieci emigrują za granicę w poszukiwaniu pracy, nierzadko pozostając tam dłuższy czas. Na zjawisko to, skutkujące rozluźnieniem więzi międzypokoleniowych, zwraca też uwagę L. Frąckiewicz, która podkreśla, że zwiększające się dystanse przestrzenne, kulturowe i obyczajowe niekorzystnie wpływają na sytuację seniorów w rodzinach²⁷.

Oczywiście wśród wypowiedzi znalazły się i takie, w których nie traktowano kwestii osób starszych w kategoriach wyzwania dla lokalnej polityki społecznej: „To nie jest najważniejszy problem”, lub tłumaczono, dlaczego osoby starsze nie są „pupilami” władz komunalnych: „Priorytetem w gminie są wieloletnie inwestycje i na te inwestycje przeznaczane są środki finansowe, a nie na politykę społeczną. Droga, wodociąg, chodnik to jest to, czym wójt i gmina interesuje się najbardziej. Gdyby środków było więcej, gdyby wiedza była większa, może byłoby inaczej”. Podobne opinie wyrażali przedstawiciele pomocy społecznej w toku badań prowadzonych na Podlasiu, gdzie oceniano wręcz, że seniorzy „nie powinni żyć we własnym getcie, ale współuczestniczyć w życiu społecznym i spotykać się z przedstawicielami innych pokoleń”²⁸.

Oceniając deficyty lokalnej polityki wymagające natychmiastowego uzupełnienia, kierownicy jops wymieniają przede wszystkim zorganizowanie klubów seniora (33 proc.), konieczność powołania dziennego domu pomocy (22 proc.) i sprawnie funkcjonującej w środowisku gminnym organizacji skupiającej seniorów (25 proc.). Wśród innych działań wskazuje się ponadto na konieczność rozwoju usług opiekuńczych (14 proc.) i uzupełnienie lokalnej infrastruktury o przychodnię rehabilitacyjną. Docelowo przedstawiciele jednostek wiejskich podnoszą konieczność rozbudowania oferty aktywizującej osoby starsze, zorganizowania mieszkań chronionych oraz poprawienia jakości lokalnej ochrony zdrowia. W ośrodkach miejsko-gminnych wskazuje się na potrzebę rozwoju wolontariatu, lepszej organizacji osób starszych oraz regularnych kampanii informacyjnych adresowanych do seniorów z sugerowanym zaangażowaniem ich samych w przedsięwzięcie. W ośrodkach powyżej 50 tys. mieszkańców sugeruje się powoływanie klubów osiedlowych, lepsze wykorzystanie infrastruktury kulturalnej (np. bibliotek), podejmowanie

²⁷ L. Frąckiewicz, *Społeczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*, [w:] *Polska a Europa – procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się społeczeństwa i jego wyzwania dla polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002, s. 16.

²⁸ J. Zalewska, „Szufladkowanie nie jest dobre. Ludzie starsi nie mogą żyć we własnym getcie”. *Wzorce działań na rzecz osób starszych w gminie A*, [w:] M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 175.

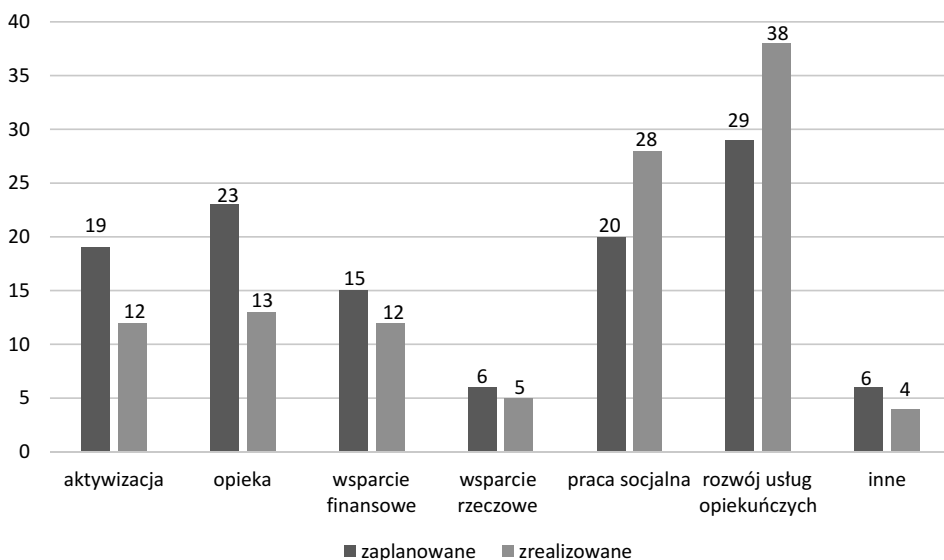
działań na rzecz międzygeneracyjnej integracji i budowania przestrzeni działania osób starszych w społeczności lokalnej, wreszcie poszukiwanie nowych obszarów do zagospodarowania dla osób starszych (np. proponuje się wykorzystanie budynków parafialnych jako punktów aktywizacji i wsparcia seniorów).

Ocena lokalnej polityki społecznej wobec osób starszych w znacznej części znajduje odbicie w refleksjach kadry kierowniczej dotyczących jej programowania w strategii rozwiązywania problemów społecznych.

W trakcie badania zapytano szefów jops województwa śląskiego, czy w ich ocenie obecny dokument programowy w sposób dostateczny uwzględnił i charakteryzuje sytuację osób starszych w środowisku lokalnym. 34 osoby określiły te odniesienia jako wystarczające, 16 osób jako niedostateczne, natomiast aż 20 osób nie potrafiło ustosunkować się do tak postawionego pytania. Pociuszający w tej sytuacji jest fakt, że respondenci zapytani o kolejny dokument programowy odpowiadali bardziej zdecydowanie. 44 osoby widziały w nim wystarczające działania na rzecz seniorów, a liczba ankietowanych negatywnie postrzegających te kwestie, jak i nieposiadających zdania zmalała łącznie do 24. Kierownicy oceniający pozytywnie lokalny dokument programujący działania podkreślali m.in., że: „W strategii zawarto kierunki działań umożliwiające osobom starszym uczestnictwo w życiu społecznym i korzystanie z przysługujących im praw” oraz „Zwrócono uwagę na sukcesywnie zwiększającą się liczbę seniorów w społeczności miasta i za cel wyznaczono zapewnienie właściwego wsparcia, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, aktywizację i reintegrację społeczności osób starszych oraz rozwój sieci podmiotów i współpracy tych podmiotów na rzecz osób starszych”. Podnieszono też, że choć w dokumencie postawiono obszerną diagnozę problemu, to działania nie są realizowane z powodu ograniczeń finansowych i organizacyjnych, np. braku odpowiednich zasobów lokalowych, w których można by zorganizować mieszkania chronione czy dzienny dom pobytu. Wymieniając pozytywne doświadczenia we wdrażaniu zapisów programowych, wskazano na rozwój wolontariatu wśród seniorów oraz prężną działalność organizacji pozarządowych. W gminach, w których strategia nie podejmowała kwestii seniorów, tłumaczono to sporadycznym występowaniem „takich” problemów oraz wyliczano mankamenty samej konstrukcji dokumentu programowego, który: „opisuje cele i działania, nie wskazując osób odpowiedzialnych, co sprawia, że osobami starszymi nikt poza nami nie chce się zajmować”. Planując rozszerzenie zapisów strategicznych dotyczących osób starszych w przyszłym dokumencie, motywowano to zmieniającą się sytuacją demograficzną wymuszającą zwiększenie zapotrzebowania na usługi opiekuńcze: „Coraz bardziej widać problemy seniorów związane z ich bezradnością i samotnością” oraz „Pozostawione przez rodzinę osoby starsze doświadczają przemocy”. Wskazywano także bardzo konkretne potrzeby, np. brak klubu seniora czy szybko zmieniającą się sytuację społeczno-gospodarczą, a wraz z nią przeobrażanie się potrzeb osób starszych. Wśród głosów przemawiających za pozostawieniem zapisów dotyczących osób starszych bez szczególnych zmian, obok sugestii,

że zapisy w dokumencie programowym są już wystarczające, pojawiły się postulaty, że: „Seniorzy powinni na równych zasadach korzystać z przedsięwzięć strategicznych, zaś ich wyodrębnienie to tworzenie sztucznej enklawy” oraz następujące opinie: „Osoby starsze posiadają stałe źródło dochodów, zamieszkują w swoich domach, korzystają z pomocy rodziny lub pomocy sąsiedzkiej”. Jeden z kierowników był zdania, że „bardzo mało osób starszych korzysta z pomocy”.

Warto dodać, że wśród 29 proc. kierowników już na etapie przygotowywania obowiązującego dokumentu programowego panowało przekonanie, iż należy uzupełnić gminną infrastrukturę socjalną o nowe placówki dla seniorów – zarówno całodobowe, jak i dzienne. Obecnie grupa ta wzrosła do 59 proc., a tylko 11 proc. uważa istniejącą infrastrukturę za wystarczającą. Nadal jednak aż 30 proc. pytanych nie potrafi jednoznacznie zadeklarować swojego stanowiska.



Wykres 28. Działania adresowane do osób starszych planowane i wdrożone

Źródło: badania własne.

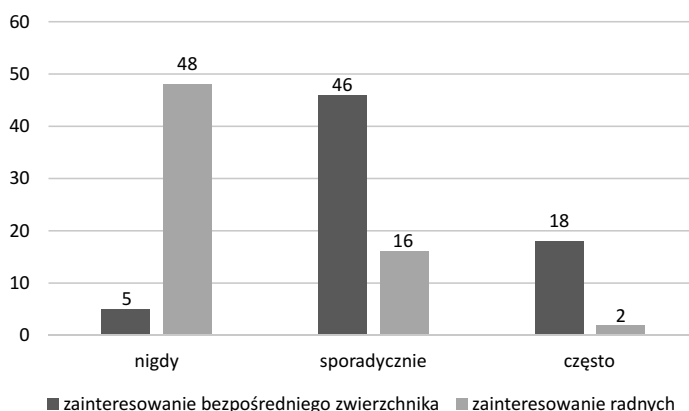
Analizując obszary działań zaplanowanych w dokumencie programowym i zrealizowanych w praktyce (wykres 28), można dostrzec przewagę rozwoju usług opiekuńczych, pracy socjalnej oraz opieki nad innymi obszarami wsparcia. Jednocześnie warto zauważyć, że praca socjalna jest czynnością chętnie przywoływaną przez służby społeczne, ale zarówno trudno mierzalną, jak i trudno weryfikowalną. Aktywizacja, tak pożądana i wskazana w przypadku osób starszych, nie tylko nie jest zbyt rozlegle programowana, ale też niełatwa do zrealizowania. Wśród działań, których nie udało się wdrożyć w większych ośrodkach, wymienia się rozwój opieki paliatywnej, powołanie placówek typu dziennego dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz rozwój lokalnych sieci

wsparcia nieinstytucjonalnego i nieformalnego. W mniejszych ośrodkach, w których nie planowano rozwoju struktur instytucjonalnych, zwrócono uwagę na niepowodzenia związane wyłącznie z likwidacją barier dla niepełnosprawnych seniorów.

Wśród barier odpowiadających za niewdrożenie zaplanowanych działań wymienia się przede wszystkim ograniczenia finansowe, lokalowe i kadrowe. Jeden z kierowników słusznie podkreślił: „brak programów operacyjnych zawierających kalkulację kosztów, harmonogram działań i wykaz osób/jednostek odpowiedzialnych za ich realizację”. Inny zwrócił uwagę na świadomość i stereotypy funkcjonujące w społeczności lokalnej:

Promowanie aktywnego i zdrowego stylu życia seniorów wymaga czasu niezbędnego dla zmian w świadomości ludzi. Aktywność samego jops-u i jego pracowników na niewiele się zdaje, gdy nie ma poparcia z zewnątrz i nie chodzi tu tylko o radę czy wójta, ale także ogół, telewizję na przykład, która jest bardzo chętnie oglądana przez osoby starsze. A tam brakuje wzorców i dobrych przykładów.

W mniejszych ośrodkach gminnych obok kwestii finansowych wypunktowano brak zaangażowania w proces rozwiązywania problemów ze strony samych zainteresowanych – seniorów, istniejącą biurokrację, brak zgłaszania potrzeb, wreszcie w jednym przypadku „brak partnera lokalnego do wspólnego działania – powołania dziennego ośrodka wsparcia osób starszych”. Część respondentów wskazała na niedostatki wynikające z życia na wsi: „bieda i bezrobocie w niektórych wsiach powodują, że większość opieki nad osobami starszymi sprawuje rodzina, nie ma pieniędzy na zatrudnienie opiekunek. Ta opieka nie jest idealna, bo często osoby nie do końca wiedzą, jak się mają zajmować osobami starszymi, a jeszcze, gdy jest to na dodatek choroba psychiczna”. Inni narzekali na „brak organizacji i instytucji działających w obszarach aktywizacji osób starszych w środowisku wiejskim”.



Wykres 29. Zainteresowanie decydentów pracą z osobami starszymi

Źródło: badania własne.

Kwestia osób starszych nie jest szczególnym przedmiotem zainteresowania lokalnych decydentów (wykres 29). Zdaniem kierowników jops w gronie samorządowców większe zainteresowanie sytuacją starszych mieszkańców gminy okazują ich bezpośredni przełożeni: wójtowie, burmistrzowie, prezydenci. Do rozmowy z nimi dochodziło w 64 proc. przypadków z inicjatywy pracowników ośrodka pomocy społecznej, w 11 proc. – organizacji pozarządowych, w 10 proc. – Kościoła rzymskokatolickiego, również tyle samo rozmów w tym przedmiocie inicjował bezpośredni przełożony. Wśród innych instytucji pojedynczy kierownicy wskazywali jako inicjatorów rozmów sołtysów, radnych, przedstawicieli ośrodka kultury.

Jeśli już przełożeni kierowników jops rozmawiają z nimi o kwestii starości w środowisku lokalnym, to koncentrują się na indywidualnych przypadkach związanych z udzielaniem pomocy osobie w wieku senioralnym (38 proc.). Następuje to przeważnie w wyniku interwencji samego zainteresowanego, który np. skarży się na ograniczony wymiar przyznanej mu pomocy, czy też z inicjatywy kierownika jops, który niejednokrotnie w niewielkich gminach musi uzgodnić z przełożonym skierowanie beneficjenta do domu pomocy społecznej, co łączy się z obciążeniem finansowym dla gminnego budżetu. Z powyższymi przypadkami korespondują dwa równie ważne dla rozmówców obszary tematyczne: rozwój usług opiekuńczych (26 proc. wskazań) oraz opieka i wsparcie finansowe (17 proc.). Inne obszary, w tym te istotne ze względu na kondycję psychozdrowotną seniorów, takie jak aktywizacja, pojawiają się marginalnie. Rzadkim przedmiotem rozmów jest też praca socjalna, tak chętnie wskazywana przez przedstawicieli jops jako obszar działań wobec osób starszych.

O ile bezpośredni przełożeni jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, z uwagi na charakter swoich obowiązków, choć sporadycznie muszą się interesować sprawami seniorów, o tyle radni ze względu na swoją formalną pozycję takie zainteresowanie mogą wykazać, ale nie muszą. Radny zasiadający w organie stanowiącym samorządu terytorialnego kieruje się dobrem wspólnoty, jest zobowiązany do utrzymania stałej więzi z mieszkańcami i ich organizacjami, m.in. radami dzielnic w miastach i sołectwami w obszarach wiejskich, jednocześnie nie jest w trakcie wykonywania swojego mandatu związany instrukcjami wyborców²⁹. Kwerenda dokonana w interpelacjach radnych składanych w gminach województwa śląskiego pozwoliła stwierdzić, że radni niezwykle rzadko wykazują zainteresowanie polityką społeczną w ogóle, a osobami starszymi w środowisku lokalnym jeszcze rzadziej. Jeśli już, to przedmiotem ich uwagi są indywidualne przypadki osób starszych znajdujących się w trudnej sytuacji, m.in. w obszarze zmiany wysokości odpłatności za usługi opiekuńcze, sposobu wykonywania usług opiekuńczych, udzielenia pomocy finansowej. Przypadki ponadindywidualnego

²⁹ A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 275.

zainteresowania radnych związane są z likwidacją barier dla osób niepełnosprawnych, umożliwieniem korzystania z bazy sportowej i rehabilitacyjnej przez osoby starsze, a w jednym przypadku radny apelował o zorganizowanie dziennego domu pobytu. W mniejszych ośrodkach gminnych zainteresowanie infrastrukturą zdecydowanie ustępuje zainteresowaniu sytuacjami indywidualnymi, tj. pomocą finansową, rzeczową, np. w postaci opału na zimę, jakością usług opiekuńczych, skierowaniem starszej osoby do placówki całodobowej oraz w jednym przypadku apelowano o uruchomienie punktu porad dla seniorów. Badania A. Olech i A. K. Sobczak dowodzą, że niski poziom zainteresowania radnych i środowiska samorządowego działalnością ośrodka pomocy społecznej jest jednym z czynników obniżających skuteczność oraz jakość pracy w obszarze pomocy społecznej³⁰. Natomiast analiza choćby pamiętników sporządzanych przez pracowników socjalnych, w tym także kierowników jednostek, pozwala stwierdzić, że poziom zainteresowania samorządowców w małym środowisku gminnym uzależniony jest od aktualnych sympatii i nastrojów panujących w gminie. Jeśli kierownik jest lubiany, to w zasadzie pozostawia mu się duży margines swobody. Sytuacja zmienia się wraz ze zmianą upodobań lokalnych decydentów. Niechęć może się objawiać w postaci niekoniecznie zgodnych z prawem prób kontroli, wglądu w rejestry świadczeniobiorców, zarzutów o miałość działań w zakresie pozyskiwania środków zewnętrznych³¹.

3.5. Obszary współpracy w zakresie rozwiązywania kwestii starości

Jak stwierdza K. Wódz, środowisko zamieszkania „jest zawsze subiektywnie doświadczaną, wartościowaną negatywnie lub subiektywnie przestrzenią społeczną”³². Przestrzeń ta jest zazwyczaj mocno zróżnicowana zarówno pod względem stopnia urbanizacji (przestrzenie wiejskie i miejskie), jak i specyfiki grup społecznych ją zamieszkujących itd. Z perspektywy podejmowanych tu analiz środowisko lokalne – środowisko zamieszkania – jest interesujące ze względu na istniejącą w nim infrastrukturę i funkcjonującą sieć wsparcia. Jako sieć przyjmuje się jednostki lub zbiorowości, które łączy jeden lub kilka stosunków społecznych³³. Pojęcie sieci wsparcia w tym ujęciu zawężymy do oferty przedsięwzięć adresowanych do osób potrzebujących i rodzin przez grupy samopomocowe, stowarzyszenia i funda-

³⁰ A. Olech, A. K. Sobczak, *Jakość i organizacja pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Raport z badań*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2011, s. 32–33.

³¹ *Pamiętnik pracownika socjalnego – Gustaw Le Bon*, „Praca Socjalna” 1995, nr 2–3, s. 159–161.

³² K. Wódz, *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998, s. 104.

³³ G. Marshall (red.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 306.

cje, wreszcie społeczności terapeutyczne³⁴ oraz inne podmioty, z którymi współdziałają ośrodki pomocy społecznej. Przyjmuje się, że skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych jest możliwe tylko tam, gdzie występuje zrównoważona relacja pomiędzy publiczną pomocą społeczną a partnerami, przejawiająca się międzyinstytucjonalną i międzysektorową współpracą, polegającą m.in. na transferze (relacja asymetryczna i jednokierunkowa), wymianie (relacja bardziej zrównoważona, dwukierunkowa, na zasadzie „coś za coś”) i wzajemnym uczestnictwie (pełne zrównoważenie, wspólnota celów i działań)³⁵.

W definiowaniu barier ograniczających skuteczność realizacji polityki społecznej wobec seniorów na poziomie lokalnym powszechnie wskazywano nie tyle charakter relacji pomiędzy podmiotami, ile po prostu ich brak.

Wśród najistotniejszych partnerów, z którymi ośrodek pomocy społecznej rozwiązuje kwestie osób starszych w środowisku lokalnym znajdują się organizacje pozarządowe (25 proc. wskazań), Kościół (18 proc.) oraz Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (29 proc.). W znacznie mniejszym stopniu ujmują się jako partnerów Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, Urząd Wojewody czy podmioty komercyjne. Wśród innych podmiotów wymienia się lokalne instytucje opiekuńcze i zdrowotne: hospicja, jednostki ochrony zdrowia, podmioty pomocnicze gminy – sołtysów i rady dzielnic, ośrodki kultury.

Charakter współpracy jest zdominowany przez wymianę informacji. Aż 69 proc. respondentów określa ten rodzaj współdziałania jako dominujący w kontaktach, tylko 10 proc. wskazań dotyczy realizacji wspólnych projektów socjalnych, natomiast pozostałe przypadki to bliżej niesprecyzowane działania zasadzające się na pomocy we wspólnych przedsięwzięciach, udostępnianiu sal, sponsoringu czy zlecaniu zadań podmiotom komercyjnym (np. usług opiekuńczych).

Tabela 11. Najaktywniejsze organizacje skupiające seniorów w opinii szefów jops

Gminy do 10 tys. mieszkańców	Gminy od 11 tys. do 50 tys. mieszkańców	Gminy pow. 51 tys. mieszkańców
1	2	3
Związek/Koła Emerytów i Rencistów – 10. Koła Gospodyń Wiejskich – 6. Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów – 4. Kluby Seniora – 1.	Polski Związek Emerytów Rencistów Inwalidów – 7. Koło Gospodyń – 6. Uniwersytet Trzeciego Wieku – 4.	Uniwersytet Trzeciego Wieku – 7. Związek/Koła Emerytów i Rencistów – 5. Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów – 3.

³⁴ D. Trawkowska, *O uwarunkowaniach dobrych praktyk w lokalnych systemach i sieciach wsparcia*, [w:] A. Bartoszek i in., *Instytucje wsparcia a monitoring problemów społecznych w Katowicach. Księga dobrych praktyk*, Urząd Miasta Katowice, Katowice 2012, s. 122.

³⁵ E. Marynowicz-Hetka, *Pedagogika społeczna. Podręcznik akademicki*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 139–141.

1	2	3
Uniwersytet Trzeciego Wieku – 1. Związek Górnośląski – 1. Związek Inwalidów Wojennych. Związek Kombatantów RP – 2. Katowicki Związek Emerytów – 1. Polski Komitet Pomocy Społecznej – 2. Caritas – 1. Chór – 1. Związek niewidomych – 1.	Gminny Klub Seniora – 5. Klub emerytów i rencistów – 3. Ochotnicza Straż Pożarna – 2. Związek Kombatantów Rzeczypospolitej Polskiej i Byłych Więźniów Politycznych – 1. Klub Seniora przy Domu Dziennego Pobytu MOPS – 1. Grupa Seniorów zrzeszona przy parafii rzymskokatolickiej – 1. Koła Emerytów i Rencistów – 3. Polski Komitet Pomocy Społecznej – 1. Niemieckie Koło Przyjaźni (DFK) – Mniejszość Niemiec-ka – 1. Towarzystwo Miłośników Rydułtów – 1.	Związek Kombatantów RP – 2. Kluby Seniora – 1. Związek Górnośląski – 1. Koła Gospodyń Wiejskich – 1. Związek Inwalidów Wojennych – 1. Stowarzyszenie Społeczności Osiedlowej „Aura” – 1. Stowarzyszenie Nasza Przy- stań – 1. Katowicki Związek Emerytów – 1. Polski Komitet Pomocy Spo- łecznej – 1. „OPOKA” – 1.

Źródło: badania własne.

Aż 72 proc. kierowników deklaruje, że na terenie gminy, w której pracują, funkcjonuje przynajmniej jedna organizacja skupiająca seniorów albo działająca na ich rzecz (tab. 11). Gorzej jest ze wskazaniem tych najbardziej aktywnych – respondenci poproszeni o podanie maksymalnie trzech, nie wymienili żadnej lub sygnalizowali obecność jednej organizacji. Wśród pozostałych podmiotów przywoływano zarówno organizacje ogólnopolskie specjalizujące się w pomocy osobom starszym, posiadające swoje oddziały w gminach lub ośrodkach powiatowych, takie jak Polski Komitet Pomocy Społecznej, Caritas, Polski Związek Niewidomych, Polski Związek Emerytów i Rencistów, jak i organizacje podejmujące działalność dla ogółu mieszkańców, wśród których znajdują się też osoby starsze, np. Związek Górnośląski, Ochotnicza Straż Pożarna czy Towarzystwo Miłośników Rydułtów, a także podmioty, które organizując osoby starsze, często nie mają statusu organizacji pozarządowej, np. kluby seniora czy uniwersytety trzeciego wieku. W mniejszych ośrodkach gminnych częściej wymienia się koła gospodyń wiejskich, natomiast w ośrodkach miejskich, gdzie jest łatwiejszy dostęp do kadry akademickiej – uniwersytety trzeciego wieku. Warto zauważyć pewną hermetyczność organizacji pozarządowych, które funkcjonując np. w miasteczku powiatowym, ograniczają się w swej działalności tylko do jego obszaru. Niewiele organizacji przyjmuje jako obszar swojego działania teren całych powiatów i aktywnie realizuje projekty w gminach wiejskich. Pewnym przełamaniem tego zjawiska są powoływane i korzystające ze specjalnych dofinansowań lokalne grupy, które

mobilizują lokalne społeczności do aktywności obywatelskiej i społecznej, jednak ich oferta tylko częściowo jest adresowana do osób starszych.

Wśród typów organizacji pozarządowych wyraźnie wyróżniają się te, które działają w obszarze usług pomocy społecznej, realizując zadania zlecone przez gminę lub uzupełniając system własną działalnością z dochodów samodzielnie pozyskiwanych poza gminą. Znaczna część organizacji ma charakter przedstawicielski, w zamyśle reprezentując interesy seniorów skupionych w ich strukturach. Ewidentnie brakuje podmiotów aktywizujących osoby starsze do działalności wolontariackiej, czy to ze względu na utrwalony styl życia, status społeczny, sytuację materialną, stan zdrowia, czy wreszcie brak dostatecznej wiedzy o wolontariacie zarówno po stronie ewentualnych uczestników prac, jak i ich organizatorów³⁶.

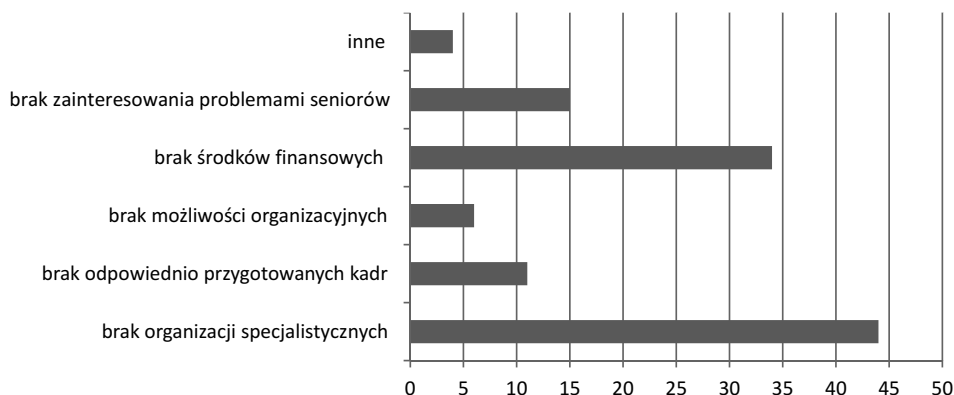
Współpraca z organizacjami pozarządowymi w opinii przedstawicieli środowiska pomocy społecznej często identyfikowana jest z zagrożeniem, przesiąknięta wzajemną nieufnością i raczej nie najlepszą relacją na poziomie lokalnym³⁷. Tymczasem w przypadku przedsięwzięć w środowisku lokalnym skierowanych do seniorów kierownicy jops uważają, że poziom aktywnej współpracy mógłby być większy (w sumie 64 proc., w tym 21 proc. wyraża swoją opinię zdecydowanie). Być może przez menadżerów pomocy przemawia pragmatyzm – skoro sami nie realizują zbyt wielu zadań na rzecz osób starszych, to oceniają, że organizacje pozarządowe jako bardziej otwarte na rzeczywistość, pozbawione barier biurokratycznych, lepiej uwzględniające indywidualne potrzeby i lokalne uwarunkowania³⁸, będą mogły zaspokoić przynajmniej część pojawiających się potrzeb. Myślenie takie – korygowane, rzecz jasna, przez środki finansowe pozostające w dyspozycji ośrodka – znajduje odzwierciedlenie m.in. w zakresie zadań zleczonych przez samorząd lokalny. W ośrodkach miejskich powierzane zadania są bardzo różnorodne: od prowadzenia dziennych domów pomocy społecznej, poprzez usługi opiekuńcze i rehabilitacyjne, prowadzenie Ośrodka dla Chorych na Alzheimerera, po drobniejsze projekty dotyczące zapewnienia kontaktów społecznych i udziału w aktywnych formach wypoczynku. W ośrodkach miejsko-gminnych skala zlecenia zadań wyraźnie maleje i dotyczą one realizacji usług opiekuńczych, udzielenia schronienia, rozwoju zainteresowań oraz opieki zdrowotnej. W gminach wiejskich zlecenie zadań albo w ogóle nie występuje, albo ogranicza się do działań realizowanych dla wszystkich grup wymagających wsparcia, wśród których są osoby starsze, np. współdziałanie z organizacjami pozarządowymi w ramach programu żywnościowego PEAD (Programme Europeen d'Aide aux plus Demunis – Europejski Program Pomocy Najbardziej Potrzebującym). Ponadto

³⁶ P. Sobiesiak, *Ukryty potencjał? Sektor pozarządowy w starzejącej się Polsce*, [w:] M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka...*, s. 126.

³⁷ J. Krzyszkowski, *Menadżerowie...*, s. 217.

³⁸ P. Sałustowicz, *Pomoc społeczna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2009, s. 47.

warto podkreślić wzrastający pozytywny stosunek do partnerów społecznych, jaki przejawiają pracownicy socjalni. Co prawda, w większym stopniu darzą oni zaufaniem organizacje pozarządowe niż sektor komercyjny i są zwolennikami bardziej partnerstwa publiczno-społecznego niż publiczno-prywatnego, co autorzy badań pracowników socjalnych w województwach mazowieckim i łódzkim tłumaczą doświadczeniem historycznym działalności dobroczynnej³⁹.



Wykres 30. Przyczyny ograniczonego udziału organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu kwestii osób starszych

Źródło: badania własne.

Wśród przyczyn ograniczonego udziału organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu kwestii osób starszych w środowisku gminnym (wykres 30) respondenci zwracają uwagę przede wszystkim na nieobecność organizacji specjalistycznych, ograniczone środki finansowe uniemożliwiające zlecenie do realizacji nowych projektów i programów oraz sam deficyt zainteresowania problemami osób starszych. Mimo występujących ograniczeń w wielu gminach ujmuje się obszar starości jako zadanie do realizacji dla podmiotów pozarządowych – takie rozwiązanie deklaruje aż 64 proc. pytanym kierownikom jops. Należy jednak pamiętać, że część projektów zleca się nieregularnie i często mają one nieznaczny zakres oddziaływania.

Pomimo deklarowanego wcześniej pozytywnego stosunku do organizacji pozarządowych, dominuje powściągliwe podejście do jakości realizowanych przez nie zadań. Tylko 33 proc. pytanym kierownikom ocenia je dobrze i bardzo dobrze, a zdecydowana większość (61 proc.) nie chce odpowiadać na tak postawione pytanie. Taka postawa może wynikać albo z niewiedzy – co jest raczej mało prawdopodobne, szczególnie w mniejszych ośrodkach gminnych – albo z obawy przed

³⁹ M. Grewiński, R. Szarfenberg, *Sytuacja w pomocy społecznej w województwach mazowieckim i łódzkim...*, s. 232.

wyrażeniem zdecydowanej i otwartej niechęci wobec podmiotów pozarządowych jako potencjalnego konkurenta w realizacji zadań pomocowych. Już P. Broda-Wysocki przy okazji badań nad współpracą samorządowców z partnerami społecznymi w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu zauważył „rzeczywistość deklaracyjną”, w której zapowiadane działania przedstawiciele samorządu, wyrażone choćby w rocznych programach o współpracy z organizacjami pozarządowymi, nie przekładają się na wymierne posunięcia. Ten element zagubienia – jak ów stan określa autor – wydaje się sukcesywnie zmniejszać. Powoli urzędnicy nabierają zaufania do partnerów społecznych, choć zdarza im się przejawiać roszczeniowe postawy, brakuje im zrozumienia dla specyfiki pracy organizacji pozarządowych i często traktują je w kategoriach konkurencji⁴⁰.

3.6. Podsumowanie

Centralną postacią lokalnej polityki społecznej jest kierownik ośrodka pomocy społecznej – jego rola jest tym większa w środowisku, im jest ono mniejsze. W przypadku małych jops-ów wymaga się od ich kierowników szerszego podejścia do polityki społecznej – bywa, że ich wiedza, przekonania i opinie to jedyne spojrzenie eksperckie na kwestie lokalnego rozwiązywania problemów. Powoduje to, że działania podejmowane dla rozwiązywania poszczególnych problemów społecznych w znacznej mierze zależą od przekonań kierownika jops, z rzadka weryfikowanych w jego własnym środowisku.

Lokalna polityka społeczna jest traktowana przez szefów jops jako instrument służący do podnoszenia jakości życia wszystkich mieszkańców danego terenu, ale jest również rozumiana w kategoriach podejmowania działań dla rozwiązywania problemów społecznych i wzmacniania integracji społecznej lokalnej społeczności. Takie pojmowanie polityki jest zbieżne z przekonaniem o wpływie samorządu lokalnego na podnoszenie jakości życia mieszkańców i rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych, rozumianych najczęściej jako zjawiska niekorzystne dla społeczności. W środowiskach lokalnych przełożeni ośrodków pomocy społecznej wykazują, co prawda, zainteresowanie rozwiązywaniem trudnych kwestii społecznych, ale niekoniecznie się w to angażują, pozostawiając ten obszar do zagospodarowania systemowi pomocy społecznej. Zainteresowanie problemami społecznymi wśród wójtów, burmistrzów, prezydentów pojawia się najczęściej na styku ze sferą potencjału gospodarczego gminy, a więc obszaru, który ma bezpośredni wpływ na lokalną politykę fiskalną. Katalog postrzeganych kwestii jest zbieżny z ustawowym

⁴⁰ P. Broda-Wysocki, *Współpraca państwa i organizacji pozarządowych w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Próba oceny*, [w:] P. Broda-Wysocki (red.), *Państwo, samorządy, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007, s. 76–77.

zestawem ryzyk socjalnych zawartych w ustawie o pomocy społecznej – w tym przypadku nadmierne przywiązanie do litery prawa powoduje, że nie widzi się problemów społecznych niewskazanych przez ustawodawcę, a lokalna polityka społeczna stanowi kalkę rozwiązań ogólnokrajowych. Na ograniczenia w działaniu władz lokalnych wpływa nadmierne obciążenie lokalnych budżetów innymi zadaniami publicznymi, wskutek czego oszczędza się na zadaniach, które nie są konieczne do realizacji, choćby były celowe społecznie. Szansy na zmianę tej sytuacji upatruje się w modyfikacji polityki fiskalnej, która pozwoli na zwiększenie dochodów na poziomie gminnym.

Kierownicy jops – jak oceniają – mają ograniczony wpływ na kształtowanie lokalnej polityki społecznej. Na tę sytuację składają się przede wszystkim zbyt małe możliwości finansowe i zasoby kadrowe.

Należy podkreślić, że strategie rozwiązywania problemów społecznych są konstruowane, gdyż wynika to z ustawy o pomocy społecznej. Najczęściej ich autorzy rekrutują się spośród pracowników pomocy społecznej, jednak z rzadka korzystają z metody partycypacji społecznej. Inną drogą opracowania dokumentu bywa zlecenie jego przygotowania podmiotowi zewnętrznemu, co zlecający oceniali na ogół pozytywnie, lecz deklarowali, że na przyszłość potraktują sporządzony dokument jako szablon i na jego podstawie przygotowują własny plan strategiczny. Opracowanie dokumentu w większości nie spowodowało zauważalnych zmian w rzeczywistości społecznej, choć niektórzy przedstawiciele jops dostrzegli zmianę w postrzeganiu pracowników socjalnych przez inne podmioty uczestniczące w pracach nad dokumentem oraz pozytywnie ocenili wzrost wzajemnego zaufania i poziomu współdziałania. W obszarze bezpośrednich skutków oddziaływania dokumentu podkreślano ułatwienie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych proporcjonalne do wielkości jednostki administracyjnej – im większa jednostka, tym dokument wydał się bardziej potrzebny. Paradoksalnie, nie zwracano uwagi na koordynację działania poszczególnych podmiotów polityki społecznej, a raczej na usprawnienie działań jops, np. zwiększenie oferty usługowej, wdrożenie nowych projektów. Najczęściej jednak szefowie jops nie traktowali strategii jako dokumentu planowania strategicznego, lecz jako zbiór wskazówek i sugestii. Takie podejście do procesu planowania, przyznające w efekcie prymat działaniom interwencyjnym nad profilaktyką, musi z natury rzeczy ograniczać skuteczność lokalnej polityki społecznej i nie można tego stanu rzeczy usprawiedliwić zmieniającymi się zadaniami oraz ograniczonymi środkami finansowymi. Nie ulega wątpliwości, że samo przygotowanie i uchwalenie dokumentu strategicznego zwraca uwagę lokalnych decydentów na działalność ośrodka pomocy społecznej, co jest odbierane pozytywnie jako możliwość zaprezentowania swoich działań i nowego spojrzenia na system pomocy.

Ocena poziomu wdrażania strategii jest bardzo powściągliwa. Cele są wdrażane nierównomiernie, ale też ocena wdrożenia nie jest łatwa, ponieważ dokumenty – jak wynika z przeprowadzonych badań – z rzadka są monitorowane, zaś

na wprowadzanie zmian do dokumentów strategicznych decyduje się nieliczna grupa wnioskodawców. Zaprojektowanie planu bez możliwości jego oceny mija się celem i jest nieefektywne.

Kwestia ludzi starych pojawia się jako wyzwanie dla lokalnej polityki społecznej dość marginalnie, choć jednocześnie część decydentów widzi konieczność zmiany tej sytuacji. Dostrzega się – mimo braku zapisów w dokumentach strategicznych – potrzebę uzupełnienia infrastruktury socjalnej np. o dzienne domy pomocy społecznej, planuje się zwiększenie jakości usług opiekuńczych i rozszerzenie działań aktywizacyjnych. Najstarszymi mieszkańcami gmin lokalna władza (wójt, radni) interesuje się przeważnie podczas interwencji indywidualnych, kiedy mieszkaniec sam chce zwrócić uwagę innych na swoje problemy. Radni niezwykle rzadko składają interpelacje dotyczące sytuacji seniorów w środowisku lokalnym, choć – jak się wydaje – to poważna grupa ich potencjalnych wyborców. Sytuację ludzi starszych w środowiskach lokalnych, przy braku wyraźnych przesłanek prawnych do prowadzenia wobec nich zdecydowanej polityki społecznej, pogarsza brak organizacji pozarządowych mogących oddziaływać lobbystycznie i pomocowo.

Reasumując przeprowadzone badania, należy stwierdzić:

- kierownicy ośrodków pomocy społecznej postrzegają swój wpływ na kreowanie lokalnej polityki społecznej jako umiarkowany; bardzo często pozostają w tej roli osamotnieni i wyraźnie brakuje im wsparcia ze strony decydentów – choć ci dostrzegają lokalne problemy, to często nie są w stanie ich rozwiązać;
- rozwiązywanie problemów społecznych w środowisku lokalnym częściej kojarzy się ze zwiększaniem pomocy materialnej niż z prowadzeniem form aktywnej polityki społecznej;
- starość wyraźnie nie jest problemem w rozumieniu lokalnych elit socjalnych – za najpoważniejsze uznano bezrobocie i ubóstwo;
- ograniczenie w roli kreatora lokalnej polityki społecznej postrzegane jest przez pryzmat posiadanych środków finansowych – od ich wysokości uzależnia się zwiększenie skuteczności działań w środowisku lokalnym;
- strategie rozwiązywania problemów społecznych postrzegane są jako dokumenty formalne, co przekłada się na ich tworzenie i realizowanie – najczęściej brakuje czasu na opracowanie strategii i przeważnie nie dostrzega się większych zmian wynikających z realizacji już wypracowanego dokumentu;
- dokumenty strategiczne bardziej przydają się w zarządzaniu sferą lokalnej polityki społecznej w większych jednostkach administracyjnych; wśród głównych beneficjentów dokumentu bardzo często wymienia się ośrodek pomocy społecznej, w którym zachodzą zmiany polegające na zwiększeniu integracji zespołu oraz bardziej pozytywnym postrzeganiu ośrodka w środowisku lokalnym, szczególnie w odbiorze decydentów;
- cele założone w dokumentach strategicznych realizowane są częściowo, choć sama ocena tego faktu nie jest łatwa wskutek braku struktur monitoringowych;

z tego powodu zmian do dokumentu raczej się nie wprowadza, pozostawiając na tyle ogólne zapisy, by mogły bez poważniejszych zmian przetrwać założony okres programowania;

- o ile w obecnych dokumentach strategicznych kwestia osób starych jest poruszana dość rzadko, to lokalni liderzy deklarują zwiększone zainteresowanie starością w kolejnym okresie planowania strategicznego;

- chociaż liderzy lokalnej polityki społecznej planowali zwiększenie działań aktywizujących seniorów, to ostatecznie rozwijali usługi opiekuńcze i pracę socjalną, wskazując jednocześnie na nikłe zainteresowanie decydentów kwestią starości w środowisku lokalnym;

- zainteresowanie decydentów kwestią starości, jeśli już się pojawia, dotyczy przypadków indywidualnych i wsparcia finansowego;

- organizacje pozarządowe, w tym reprezentujące interesy osób starszych, są partnerami dla ośrodków pomocy społecznej w szczególności w ośrodkach miejskich i przynajmniej na poziomie deklaracji kierownicy zamierzają rozwijać z nimi współpracę;

- liczba zadań planowanych w strategiach dotyczących osób starszych jest tym większa, im większe jest środowisko, w którym powstaje dokument strategiczny i im liczniejsza jest grupa partnerów społecznych reprezentujących interesy osób starszych;

- tam, gdzie organizacje pozarządowe realizują zadania m.in. na rzecz osób starszych, szefowie jednostek samorządowych podchodzą do nich ze znaczną powściągliwością, nie oceniając tej współpracy ani dobrze, ani źle.

Sytuacja seniorów w środowiskach lokalnych jest tym bardziej skomplikowana, że szefom jops z trudnością przychodzi dokonanie całościowej oceny jakości życia osób starszych w środowisku lokalnym. Aż 48 proc. badanych nie potrafi jednoznacznie określić, czy środowisko lokalne to dobre miejsce do życia dla osób starszych czy nie. Pozytywną opinię w tym zakresie ma łącznie 46 proc. respondentów, natomiast dla 6 proc. badanych gmina jest – może nie zdecydowanie, ale raczej – nieprzyjazna dla starszych. Niepokoi fakt, że autorzy tych opinii nie do końca potrafią je uzasadnić. Taka sytuacja pogłębia trudności w adaptowaniu do lokalnej polityki społecznej rozwiązań służących poprawie sytuacji osób starszych, zarówno w obszarze planowania strategicznego, jak i realizacji faktycznych działań.

Rozdział 4

WYBRANE PROGRAMY I PROJEKTY DOTYCZĄCE LUDZI STARYCH

Pesymistyczne spojrzenie wyzierające z poprzednich dwóch rozdziałów, z których wynika, że starość pozostaje nadal na marginesie wadliwie realizowanego procesu planowania strategicznego w lokalnej polityce społecznej, pragnę skorygować o praktyczne doświadczenia samorządów, które kwestie starzenia się we własnej społeczności traktują bardziej jako wyzwanie niż obciążenie. Realizacja programów dotyczących wybranych obszarów życia społecznego jest traktowana – obok normy prawnej i doboru kadr – jako jedno z narzędzi polityki lokalnej.

Proces formułowania polityki społecznej w ramach samorządu terytorialnego jest uzależniony od szeregu czynników. Kiedy jednak wypada dokonać oceny dotychczasowych działań samorządów lokalnych wobec zachodzących zmian demograficznych skutkujących starzeniem się społeczności lokalnych, przy istniejących deficytach w obszarach infrastruktury środowiskowej, instytucjonalnej, ochrony zdrowia i systemu pomocy społecznej, przychodzi nam – by użyć malarzkiej metafory – sięgnąć po barwy raczej smutne, bardziej przygnębiające nastroj niż rozświetlające go nadzieją na zmianę i lepsze jutro. Czy oznacza to w istocie, że decydenci – owi lokalni wizjonerzy przyszłości – traktują starość w kategoriach obciążenia, zagrożenia i chętnie zepchnęliby ją w przestrzeń projektów niezrealizowanych? Przy ogólnym niskim poziomie zrozumienia dla rozwoju kapitału społecznego jako fundamentalnego składnika rozwoju lokalnego starość jest postrzegana bardziej jako problem społeczny – zjawisko niepożądane, traktowane wręcz jako „wyraz asymetrycznych przekształceń w rozwoju gospodarczym, które rodzą zagrożenia społeczne”¹, a nie jako wyzwanie mające implikacje nie tylko w sferze zmian struktury społecznej, lecz także w zmianach ekonomicznych, zaś w szerszym kontekście – wyzwanie dla polityki społecznej².

¹ J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechniej, Warszawa 2000, s. 97.

² B. Szatur-Jaworska, *Starzenie się ludności – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2009, s. 51.

Wyzwanie to winno przełożyć się, po pierwsze, na zrozumienie problemu; po drugie, jego dogłębną diagnozę, wreszcie na zaprogramowanie takich działań, które zoptymalizują warunki życia seniorów w środowisku lokalnym oraz ich późniejszą realizację. Ujęcie kwestii starości w strategii rozwiązywania problemów społecznych powinno stać się wstępem do przygotowania niejako branżowego programu poświęconego seniorom, z niego natomiast powinny wynikać działania ujęte w przedsięwzięcia i projekty socjalne.

W województwie śląskim o budowę programu poświęconego funkcjonowaniu osób starszych w środowisku lokalnym pokusiły się samorządy trzech gmin na prawach powiatu – w kolejności przyjęcia: Katowice, Częstochowa i Tychy.

4.1. „Siedemdziesiąt Plus” – Katowice

W Katowicach realizowany jest Miejski Program Pomocy dla Osób Starszych i Niepełnosprawnych „Siedemdziesiąt Plus”, wynikający – jak piszą jego autorzy – z systemu opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi opisanego w miejskiej strategii rozwiązywania problemów społecznych, gdzie w rozdziale czwartym zauważono konieczność zapewnienia właściwej opieki osobom terminalnie chorym, starszym i niepełnosprawnym, niezdolnym do samodzielnego funkcjonowania w środowisku, co przełożyło się na sformułowanie celu strategicznego „Utrzymanie osób terminalnie chorych, starszych i niepełnosprawnych jak najdłużej w środowisku zamieszkania lub zapewnienie opieki”³.

W krótkiej części diagnostycznej programu scharakteryzowano populację katowickich seniorów, prezentując m.in. wyniki analizy SWOT, którą przeprowadzono na tej grupie społecznej, nie oceniając jednocześnie funkcjonującej infrastruktury. W analizie jako mocną stronę potraktowano doświadczenie życiowe seniorów, ich dyspozycyjność, istnienie licznych organizacji samopomocowych, natomiast do deficytów zaliczono zbyt niską akceptację i szacunek dla tego etapu życia, ograniczoną wiedzę o profilaktyce niepełnosprawności skierowanej do ludzi starszych, a także niski poziom wiedzy i umiejętności osób zajmujących się wsparciem, opieką i leczeniem ludzi starszych⁴. Jako cel główny programu uznano podniesienie jakości życia osób po ukończeniu 70. roku życia, natomiast za cele szczegółowe uznano:

- zaspokajanie realizacji potrzeb zdrowotnych,
- zaspokajanie realizacji potrzeb mieszkaniowych,

³ Uchwała nr XXXIII/673/04 Rady Miasta Katowice z dnia 22 listopada 2004 r. w sprawie ustalenia Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

⁴ „Siedemdziesiąt Plus” – Miejski Program Pomocy dla Osób Starszych i Niepełnosprawnych, Biuletyn Informacji Publicznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach, <http://www.mops.katowice.pl/?str=41> (dostęp: 9.08.2012).

- ułatwianie udziału w życiu społecznym,
- zaspokajanie realizacji potrzeb socjalnych⁵.

Zgodnie z zamysłem jego autorów program realizowany jest w trzech etapach. W ramach pierwszego etapu prowadzi się przygotowania do jego wdrożenia, m.in. przez powołanie Zespołu Doradczego ds. Pomocy Osobom Starszym i Niepełnosprawnym oraz ustalenie zasad systemowej współpracy pomocy społecznej, służby zdrowia, straży miejskiej, policji, organizacji pozarządowych, pracowników oświaty, kultury i sportu. W ramach drugiego etapu przewiduje się przygotowanie kadr służb miejskich do realizacji wielospecjalistycznego wsparcia i pomocy, m.in. poprzez kształcenie, wymianę doświadczeń i pomysłów związanych z realizacją potrzeb ludzi po 70. roku życia. W trzecim etapie ujmuje się w sumie 16 projektów służących realizacji przedsięwzięcia. W tej części uwzględnia się zarówno dzienne domy pomocy społecznej, projekty socjalne dotyczące wolontariatu, jak i funkcjonujące mieszkania chronione.

Z zestawu realizowanych projektów wynika, że dokument ma charakter programu sektorowego przyjętego na użytek Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Katowicach i koordynuje głównie jego przedsięwzięcia oraz współpracujących z nim organizacji. Niedostatek wiedzy o jego autorach, trybie monitorowania, czasookresie, na który dokument został przyjęty, nie ujmuje jego wartości praktycznej. Program ma znaczną wartość informacyjną, a poprzez swoje powiązanie z elektroniczną edycją w „Biuletynie Informacji Publicznej” Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej pozwala np. dokonać bardzo rzetelnej oceny kosztu usług opiekuńczych świadczonych przez ich realizatorów – można to zrobić za pomocą kalkulatora usług. Kalkulator ma może mniejsze znaczenie dla samych zainteresowanych usługą, ale pozwala bieglejszym w internetowym świecie członkom rodzin czy też samym pracownikom socjalnym ustalić precyzyjnie odpłatność za świadczone usługi niejako „od ręki”, bez żmudnych obliczeń i odsyłania klienta zainteresowanego tą formą pomocy np. do realizatora⁶.

Jako element dokumentu programowego wskazuje się „Program profilaktyki dla osób trzeciego i czwartego wieku”, który został zbudowany w 2009 r. i jest skierowany do mieszkańców Katowic, którzy w danym roku kalendarzowym kończą 60, 61, 62 oraz 75, 76 i 77 lat. Cel programu to profilaktyka chorób związanych z powstawaniem niesprawności i wielochorobowości u osób starszych, zwiększenie wykrywalności utajonych chorób występujących u seniorów oraz tworzenie warunków do ich zdrowego i aktywnego życia. Program polega na oferowaniu szeregu bezpłatnych badań dla osób spełniających kryterium wiekowe⁷.

⁵ Tamże.

⁶ *Kalkulator usług opiekuńczych*, Biuletyn Informacji Publicznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach, <http://www.mops.katowice.pl/kalkulator.php?opt=1> (dostęp: 9.08.2012).

⁷ *Program profilaktyki dla osób trzeciego i czwartego wieku*, Biuletyn Informacji Publicznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach, <http://www.mops.katowice.pl/?str=41> (dostęp: 9.08.2012).

4.2. Program Wsparcia Seniorów – Częstochowa

Częstochowski Program Wsparcia Seniorów powstał w 2010 r., kiedy byłem wiceprezydentem odpowiedzialnym za politykę społeczną w częstochowskim magistracie. Pracę rozpoczęto od diagnozy sytuacji osób starych w mieście, do czego powołano zespół zadaniowy, w skład którego weszli zarówno przedstawiciele jednostek organizacyjnych samorządu miejskiego, jak i organizacji pozarządowych skupiających seniorów, uniwersytetów trzeciego wieku oraz instytucji naukowych. Zespół powołany zarządzeniem prezydenta miasta korzystał z różnorodnego panelu narzędzi. Korzystając z doświadczeń Krzysztofa Czekaja i Andrzeja Niesporaka, którzy w 2001 r. analizowali występowanie problemów społecznych w mieście i ujmowali je w formie przestrzennej, postanowiono wykorzystać tzw. narzędzia socjologii chicagowskiej, czyli mapy punktowe, które złożyły się na atlas problemów społecznych Częstochowy – kolejne dysfunkcje społeczne oznaczono barwnymi punktami na planie miasta⁸, aby zbudować częstochowską mapę starości. Zastosowano mapę wskaźnikową, która pokazuje wybraną grupę społeczną na tle innych⁹. Pozwoliła ona określić „najstarsze” dzielnice w mieście – czyli takie, w których odsetek osób po 60. roku życia jest zdecydowanie wyższy niż w innych rejonach i w których należałoby podjąć zdecydowane działania, przykładowo, pracę socjalną metodą grupową, np. animacji społecznej. Posłużono się danymi znajdującymi się w zasobach Wydziału Spraw Obywatelskich Urzędu Miasta Częstochowy, tj. bazą PESEL dla wszystkich zameldowanych mieszkańców miasta. Zawarte w bazie informacje dotyczące roku urodzenia danego mieszkańca pozwoliły na wyspecyfikowanie grupy częstochowskich seniorów – za rok graniczny przyjęto jednolicie 60. rok życia.

Istotnym elementem diagnozy było spojrzenie na opisane kwestie przez pracowników pomocy społecznej. Pracownicy socjalni Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Częstochowie w toku diagnozy zwracali uwagę na podejście do seniorów w mieście. Według respondentów z największą życzliwością osoby starsze spotykają się w swojej parafii i w byłym miejscu pracy. Co warto podkreślić, dopiero na trzecim miejscu znalazła się rodzina. Seniorzy najczęściej doświadczają obojętności – w sklepach, na ulicy, w środkach komunikacji, a także od sąsiadów. Według badanych dosyć często ma ona również miejsce w gronie rodzinnym oraz w byłym miejscu pracy. Z brakiem zainteresowania osoby starsze mają z kolei najczęściej do czynienia ze strony sąsiadów, w środkach komunikacji i w swojej

⁸ K. Czekaj, A. Niesporek, M. Piekarski, M. Zawartka, *Częstochowa i problemy społeczne jej mieszkańców na przełomie XX i XXI wieku*, Agencja Artystyczna Para, Katowice 2002.

⁹ K. Czekaj, M. Zawartka-Czekaj, *Potrzebne i niechciane obszary pracy socjalnej w polskim systemie pomocy społecznej. Nowe obszary w diagnozowaniu problemów społecznych w pomocy społecznej*, [w:] A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2010, s. 281.

rodzinie. Zdaniem ankietowanych seniorzy nie budzą szacunku również w urzędach, w byłym miejscu pracy i na ulicy. W opinii respondentów niechęć to uczucie, z którym seniorzy spotykają się głównie w urzędach. Dużo rzadziej uprzedzenie towarzyszy im w środkach komunikacji, na ulicy oraz wśród sąsiadów. Sami seniorzy byli w trakcie badań indagowani o ocenę swojej sytuacji i potencjalnych potrzeb, o których zaspokojenie mógłby zatroszczyć się samorząd miejski. Gros wskazań dotyczył sytuacji finansowej i poprawy jakości ochrony zdrowia – tu jednak samorząd lokalny jest ograniczony w swoich działaniach. Obszarem, w którym można podjąć zmiany jest zakres opieki realizowany przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej – można zaproponować różnorodne formy aktywności, tak by seniorzy mieli jak najwięcej powodów do opuszczania domów i wchodzenia w nowe relacje społeczne. Te kwestie znalazły się właśnie w Częstochowskim Programie Wsparcia Seniorów na lata 2010–2013. Konstruując program, jego autorzy w ślad za autorytetami uznali, że lokalna polityka wobec osób starszych oznacza monitorowanie środowisk lokalnych, zmianę funkcji pracownika socjalnego, tworzenie nowych płaszczyzn dialogu w środowiskach lokalnych. Powinna ona prowadzić raczej do większej aktywizacji środowiska i pomagać w organizacji życia seniorów, niż skupiać się tylko i wyłącznie na opiece nad nimi¹⁰. W swojej konstrukcji w programie przyjęto pięć celów strategicznych:

- wspieranie aktywności seniorów;
- wspieranie seniorów w realizacji ról rodzinnych;
- dostosowywanie warunków życia seniorów i oferty usług społecznych do zmieniających się ich potrzeb i możliwości;
- dostarczanie wsparcia seniorom w sytuacjach kryzysowych;
- poprawa społecznego obrazu starości¹¹.

Wynikają one bezpośrednio z celu generalnego, zdefiniowanego jako „Zintegrowany system wsparcia, opieki i integracji częstochowskich seniorów oparty na partnerskiej współpracy samorządu miasta Częstochowy z organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami działającymi w obszarze wsparcia społecznego”. Cele strategiczne zostały rozwinięte w cele operacyjne, z określeniem podmiotów odpowiedzialnych i wskaźników działań. Formę załącznika do programu przyjęła propozycja działań, które są pożądane, a w sprzyjających okolicznościach finansowych mogą być realizowane. Wśród działań zaplanowanych warto wymienić utworzenie Częstochowskiego Ośrodka Wsparcia Seniorów jako miejsca pełniącego funkcje zarówno dziennego domu pomocy, jak i punktu informacyjnego oraz miejsca animacji dla tej grupy społecznej.

¹⁰ E. Trafiałek, *Starzenie się i starość. Wybór tekstów z gerontologii społecznej*, Wydawnictwo Uczelniane Wszechnica Świętokrzyska, Kielce 2006, s. 221.

¹¹ *Częstochowski Program Wsparcia Seniorów*, Załącznik do zarządzenia nr 2932/10 Prezydenta Miasta Częstochowy z dnia 19 listopada 2010 r., s. 44–46.

Praca nad programem dała skutek nie tylko w postaci formalnego dokumentu, lecz także nawiązania bardzo szczególnej relacji pomiędzy przedstawicielami organizacji pozarządowych, administracji i środowiska akademickiego. Do wad programu należy zaliczyć brak harmonogramu wdrażania poszczególnych działań oraz określenia zasobów finansowych, jakie miasto jest skłonne przeznaczyć na wspieranie osób starszych. Jego zaletą jest niewątpliwie zasięg obejmujący wszystkie podmioty samorządowe oraz zaproszone do współpracy instytucje i organizacje funkcjonujące na terenie miasta, jak również wysoka pozycja prawna dokumentu, umożliwiająca przynajmniej częściowe egzekwowanie jego zapisów.

4.3. „Aktywni 60+” – Tychy

W 2012 r. w Tychach przyjęto dwustronicową uchwałę dotyczącą programu wzmacniającego pozycję seniorów w Tychach. Jako cel programu wskazano podniesienie poziomu aktywności i sprawności tej grupy mieszkańców poprzez zwiększenie dostępności do dóbr kultury, zachęcenie do uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych i sportowych, a także kształtowanie pozytywnego wizerunku osób starszych. Założono jednocześnie, że program będzie realizowany poprzez opracowanie, promocję i koordynację systemu ulg, proponowanych m.in. przez: jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz samorządowe instytucje kultury, sportu i rekreacji miasta Tychy, jednostki kultury, sportu i rekreacji niepowiązane strukturalnie i kapitałowo z samorządem miasta Tychy, jak również przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą inną niż działalność kulturalna, sportowa i rekreacyjna na terenie miasta Tychy. Autorzy dokumentu stwierdzili ponadto, że elementem programu będzie podjęcie szeregu inicjatyw społecznych, kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych organizowanych przez instytucje miejskie, a wpisujących się w ideę Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej¹². Dokument pozbawiony diagnozy, niezawierający żadnych informacji ani o motywach jego powstania, ani o twórcach czy ewentualnym udziale organizacji pozarządowych w procesie jego tworzenia, podnosi głównie aspekt ekonomiczny funkcjonowania osób starszych w mieście. System ulg ma zapewnić zwiększenie ich uczestnictwa w oferowanych wydarzeniach kulturalnych i rekreacyjnych. Niedostatek informacji o planowanych środkach stwarza wrażenie, że system będzie budowany w ramach budżetów własnych instytucji miejskich. W ich przypadku wola prezydenta czy Rady Miasta wydaje się wystarczająca, natomiast w odniesieniu do przedsiębiorców zapisy programu mogą okazać się dość karkołomne, bo oznaczają decydowanie o podmiotach, na które radni i organ wykonawczy nie mają

¹² Uchwała nr XVII/363/12 Rady Miasta Tychy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu z zakresu polityki społecznej „Aktywni 60+”, <http://bip.umtychy.pl/uchwaly-rady-miasta/8037> (dostęp: 9.08.2012).

realnego wpływu władczego. Mogą ich oczywiście zachęcać do stosowania ulg, lecz nie mogą tego wymagać.

W regulaminie, który uszczegóławia funkcjonowanie projektu doprecyzowano wysokość zniżek, jakie obowiązują dla osób starszych w jednostkach miejskich: to 20 proc. w przypadku Teatru Małego, a 50 proc. w Miejskim Centrum Kultury. Założono aktywną współpracę z podmiotami gospodarczymi, którym oferuje się udział w programie oraz proponowanie zniżek dla seniorów w zamian za promocję tych jednostek w ramach strony internetowej, projektowych ulotek i plakatów¹³.

Przygotowany dokument, mimo wspomnianych mankamentów, ze względu na swoją pozycję i tryb przyjęcia wydaje się ważnym krokiem w procesie kształtowania przestrzeni miejskiej jako obszaru przyjaznego dla seniorów poprzez zachęcanie ich do korzystania nie tylko z oferty kulturalnej w jednostkach samorządowych, lecz także z rabatów w sklepach i punktach usługowych.

4.4. Inne projekty

Realizację projektów, których adresatem są osoby w wieku senioralnym, deklaruje większość respondentów prowadzonych badań. Projekty w mniejszym stopniu wynikają z zapisów strategicznych, w większym natomiast z potrzeby działania oraz wchodzenia w relacje z podmiotami pozarządowymi, które bardzo często inicjują projekt, zachęcając do partnerstwa w jego realizacji m.in. przedstawicieli samorządu lokalnego. Partnerstwo jest traktowane jako „platforma współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy w sposób systematyczny, trwały i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności”¹⁴.

W przypadku Częstochowy partnerstwo działań na rzecz osób starszych zostało sformalizowane jesienią 2011 r., kiedy to organizacje pozarządowe podpisały porozumienie o Koalicji dla seniorów – wśród nich znaleźli się m.in. przedstawiciele Kafos, Stowarzyszenia Pracy Socjalnej Auxilio Venire, Fundacji Adullam, Polskiego Związku Emerytów i Rencistów, Stowarzyszenia Częstochowskich Amazonek, Stowarzyszenia Diabetyków, Stowarzyszenia Herkules. Wśród inspiratorów

¹³ Załącznik do zarządzenia nr 0050/127/12 Prezydenta Miasta Tychy z dnia 6 kwietnia 2012 r. w sprawie przyjęcia regulaminu programu „Aktywni 60+”, <http://bip.umtychy.pl/zarządzenia-prezydenta-miasta/8088> (dostęp: 9.08.2012).

¹⁴ A. Sobolewski i in., *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rzecz rynku pracy*, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007, s. 10.

powołania porozumienia znaleźli się też przedstawiciele Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Częstochowie. Jak czytamy w deklaracji:

Główną ideą Koalicji jest służenie seniorom poprzez reprezentowanie ich interesów, zjednoczenie ludzi i instytucji w działaniu na rzecz osób starszych, ułatwienie przepływu informacji, poznawanie ich zasobów, potrzeb i możliwości, zwiększenie skuteczności działań, wzajemne wspieranie się, zwiększenie wrażliwości otoczenia społecznego na potrzeby seniorów, przełamywanie stereotypów na temat seniorów i starości, budowanie ich autorytetu, wspieranie aktywności ludzi starszych oraz zapobieganie ich marginalizacji¹⁵.

Organizacje pozarządowe działające w obszarze pracy socjalnej podejmują się również roli rzeczników osób starszych. Jak ocenia A. Jarkiewicz: „Bycie dobrym rzecznikiem wymaga dogłębnego poznania świata tych, w których imieniu chce się występować [...]. Działania podejmowane w ramach tej funkcji mają charakter radykalny”¹⁶. Owo „poznanie” jest łatwiejsze, gdy przedsięwzięcie realizowane jest w partnerstwie, tak jak to miało miejsce w przypadku projektu „Masz prawo być wysłuchany – rzecznictwo interesów osób starszych”, którego realizację zaplanowało Stowarzyszenie Pracy Socjalnej przy wsparciu ze strony Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Częstochowie i Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Częstochowie. Dodajmy, że grupa partnerów obejmowała m.in. Zakład Pracy Socjalnej Akademii Jana Długosza, Stowarzyszenie Wzajemnej Pomocy Agape, ale także Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Częstochowie, dzięki któremu przygotowano ulotki i plakaty. W celach projektu założono:

- podniesienie poziomu wiedzy osób starszych o swych uprawnieniach;
- podniesienie poziomu wiedzy na temat potrzeb grupy seniorów w środowisku pomocy społecznej;
- zwiększenie dostępu osób starszych do informacji o możliwościach aktywnego spędzania czasu;
- sprzyjanie kreowaniu zintegrowanej i długookresowej polityki na rzecz osób starszych;
- inspirowanie władz publicznych do tworzenia regulacji prawnych zabezpieczających pełnię praw osób starszych oraz realizację ich aspiracji i potrzeb;
- identyfikowanie i reagowanie na wszelkie przykłady dyskryminacji osób starszych, zwłaszcza w środowiskach lokalnych;
- upowszechnianie dobrych praktyk partnerskiego działania samorządów na rzecz ludzi trzeciej generacji;

¹⁵ Deklaracja Koalicji na rzecz Seniorów w Częstochowie, 14 października 2011 r. (maszynopis w posiadaniu autora).

¹⁶ A. Jarkiewicz, *Film dokumentalny jako narzędzie pracy socjalnej*, [w:] M. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna...*, s. 185.

- propagowanie w opinii publicznej – m.in. poprzez media – pozytywnego wizerunku osób starszych¹⁷.

Realizacja projektu polegała na organizacji kampanii informacyjnej dotyczącej praw osób starszych (ulotki, plakaty, strona internetowa, informacje w mediach) oraz uruchomieniu punktu interwencyjnego rzecznika praw osób starszych. W trakcie prac nad projektem opracowano i opublikowano materiały informacyjne pod hasłem adresowanym do seniorów: „Masz prawo być wysłuchanym, masz prawo do wypowiedzi”. Przygotowano informacyjną stronę internetową. Zaplanowano uruchomienie punktu interwencyjno-konsultacyjnego i zapewniono regularne dyżury. Przyjmowane w trakcie dyżurów interwencje są przedmiotem wystąpień oraz interwencji pisemnych i telefonicznych osób zaangażowanych w realizację projektu.

Proces włączania seniorów w życie społeczne powinien być szeroko zakrojony i zróżnicowany, realizowany z udziałem jak najliczniejszej grupy partnerów społecznych. U. Sobkowiak, opisując obszary wyzwań stających przed poszczególnymi podmiotami życia publicznego względem seniorów, wymienia przede wszystkim te zaprezentowane poniżej.

Wiele jednostek pomocy społecznej realizuje projekt „Kawiarenka dla seniora” (m.in. MOPS w Częstochowie i MOPS w Katowicach), który pozwala seniorom aktywnie uczestniczyć w życiu towarzyskim na równi z innymi mieszkańcami. Umożliwia on skorzystanie z oferty kawy lub herbaty za symboliczną złotówkę, niwelując bariery finansowe. W projekcie uczestniczą restauratorzy, którzy zgadzają się na określonych zasadach przyjmować w swoich lokalach seniorów, zaś osoby seniorzy uczestniczyć w akcji na podstawie bonów pobranych w siedzibie ośrodka. Przykładowo, w akcji częstochowskiej realizowanej w 2011 r. w projekcie uczestniczyło ośmiu restauratorów i obejmował on ok. 300 seniorów¹⁸.

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach realizuje projekt „Słonecznik – Wolontariat na rzecz Osób Starszych i Niepełnosprawnych”. Jego adresatami są wymagające wsparcia w formie usług opiekuńczych osoby starsze i niepełnosprawne, które nie mają rodziny lub takie, którym rodzina nie świadczy pomocy. Usługi wolontariatu realizowane są bezpośrednio w środowisku osoby zainteresowanej wymagającej pomocy lub na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych w ramach działalności Domu Noclegowego i Zespołu Pomocy Dzieciom i Rodzinie – placówek dla osób bezdomnych. Pomoc wolontariusza uzyskuje się bez potrzeby wystawiania decyzji administracyjnej, a do głównych celów projektu należą: utrzymanie więzi społecznych i bezpieczeństwa w środowisku zamieszkania osób starszych i niepełnosprawnych, poszerzenie kontaktów społecznych i aktywizacja osób

¹⁷ „Masz prawo być wysłuchany – rzecznictwo interesów osób starszych” – projekt socjalny Stowarzyszenia Pracy Socjalnej (maszynopis w posiadaniu autora).

¹⁸ Bank Inicjatyw Senioralnych, cz. 10 (maszynopis w posiadaniu autora).

starszych i niepełnosprawnych, a także zwiększenie poczucia bezpieczeństwa osób starszych i niepełnosprawnych¹⁹.

Opisane powyżej działania promują nie tylko projekt socjalny jako taki, lecz budują świadomość obecności osób starszych w społeczeństwie i inicjatywy na ich rzecz zgodnie z rozpoznanymi potrzebami. Projekt ma na celu aktywizację osób starszych, przełamanie samotności, wspieranie możliwości samopomocy.

Ważnym obszarem służącym aktywizacji seniorów w środowiskach lokalnych jest współpraca podmiotów samorządowych i pozarządowych z uczelniami wyższymi w ramach projektów tworzących uniwersytety trzeciego wieku. W województwie śląskim powstają one zarówno w dużych ośrodkach miejskich, takich jak Katowice²⁰, Gliwice²¹ czy Częstochowa²², jak i w mniejszych, takich jak Cieszyn²³, ale też w miejscowościach, w których nie funkcjonują uczelnie wyższe. Tam jest to trudniejsze, ponieważ nie można korzystać z bezpośredniego zaplecza dydaktycznego – nie tylko z sal i pomocy naukowych, ale przede wszystkim kadry naukowej, którą trzeba zapraszać z innych miejscowości. O ile w miastach uniwersytety trzeciego wieku powstają bezpośrednio w strukturach uczelni wyższych, o tyle w małych ośrodkach, np. w Koziegłowach w powiecie myszkowskim, są tworzone przez jednostki kultury, jednostki organizacyjne pomocy społecznej i organizacje pozarządowe²⁴.

4.5. Podsumowanie

Programy, projekty i akcje socjalne przekładają szeroko rozumianą – a tym samym być może abstrakcyjną dla niektórych obserwatorów życia publicznego – politykę społeczną na rzeczywistość w sposób wymierny i mierzalny. Zaprojektowane rozwiązania dotyczą konkretnych ludzi, dokonują się w wyznaczonych miejscach, realizowane są tu i teraz, przez co stają się widoczne i mogą zmieniać życie poszczególnych uczestników projektów. Rozwiązania proponowane przez

¹⁹ Program „Słonecznik” – Wolontariat na rzecz Osób Starszych i Niepełnosprawnych, Biuletyn Informacji Publicznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach, <http://www.mops.katowice.pl/?str=551> (dostęp: 10.08.2012).

²⁰ Współpraca z innymi Uniwersytetami Trzeciego Wiek, <http://utw.us.edu.pl/wspolpraca> (dostęp: 20.08.2012).

²¹ Uniwersytet Trzeciego Wiek w Gliwicach, <http://utwgliwice.wordpress.com> (dostęp: 20.08.2012).

²² Uniwersytet Trzeciego Wiek, Akademia Jana Długosza w Częstochowie, <http://www.utw.ajd.czest.pl> (dostęp: 20.08.2012).

²³ Inauguracja Uniwersytetu Trzeciego Wiek, <http://www.cieszyn.pl/?p=articlesShow&iArticle=7058> (dostęp: 20.08.2012).

²⁴ Stowarzyszenie Koziegłowski Uniwersytet Trzeciego Wiek, <http://www.kozieglowy.pl/aktualnosci/1329> (dostęp: 20.08.2012).

samorządy lokalne i organizacje pozarządowe mogą otrzymać bardzo wymierne wsparcie finansowe, np. z rządowej puli programu Aktywności Społecznej Osób Starszych. Z uwagi na czas jego trwania coraz liczniejsza grupa podmiotów niejako zaczyna się specjalizować w aktywizowaniu osób starszych, a dzięki ostatnim korektom programu – także w obszarze opieki i wsparcia, tak bardzo potrzebnego starzejącej się populacji Polski.

Przywołując liczby – choćby prognozę, że rocznie będzie przybywać ok. 200 tys. osób starszych w naszym kraju – można stwierdzić, iż potrzeby w zakresie racjonalnego formułowania lokalnej polityki wobec seniorów i starości będą coraz większe. Będzie konieczne uruchamianie coraz większej liczby projektów i programów, które z jednej strony powinny aktywizować osoby starsze, wspierać opiekę nad nimi, budować lobby rzecznicze w zakresie ich potrzeb, ale z drugiej – informować tak, by podnosić świadomość seniorów dotyczącą zwiększania ich bezpieczeństwa. By były one trafne, potrzebny jest sojusz podmiotów działających w tym obszarze – zarówno rządowych, samorządowych, naukowych, jak i pozarządowych.

Zaprezentowane przykłady projektów i programów, jako swoiste dobre praktyki, pokazują, że jeśli w środowisku znajdą się aktywne organizacje pozarządowe, świadomi potrzeb seniorów szefowie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz dysponujący zapleczem naukowym decydenci, można dokonywać stopniowych zmian na rzecz lepszej jakości życia osób starszych. Oczywiście procesy nie obejmą od razu wszystkich, ale dowodzą, że nadchodzące dużymi krokami „nazajutrz” starości może być dobre.

ZAKOŃCZENIE

Badania, zarówno te prowadzone na podstawie analiz dokumentów formalnych, jakimi są strategie rozwiązywania problemów społecznych, jak i zapoznania się z motywami, którymi kierują się lokalni kreatorzy polityki społecznej, pokazują, że kwestia społeczna, czy może raczej wyzwanie, jakim jest starość, musi być zdefiniowana na poziomie centralnym jako zadanie dla polityki i pomocy społecznej, by znalazła odbicie w środowisku lokalnym. Postawiona na początku pracy hipoteza dotycząca postrzegania zadań polityki społecznej przez decydentów i bezpośrednich realizatorów tej polityki znajduje pełne potwierdzenie w materiale badawczym. Kwestie społeczne na poziomie lokalnym są postrzegane w takim kształcie, w jakim zostaną zdefiniowane w stosownych aktach prawnych, a szczególnie w ustawie o pomocy społecznej. Wyjście poza kanon ryzyk socjalnych, o ile się w ogóle pojawia, jest bardzo powściągliwe i niemal wyłącznie deklaratywne. Pomimo wzrastającej świadomości gminnych i miejskich decydentów co do zmieniającej się struktury demograficznej, projektowanie rozwiązań dla starzejących się środowisk odbywa się bardzo powoli. Strategie reprezentują zróżnicowany poziom, często zależny od środowiska ich twórców. Niekiedy przydatna okazuje się ich część diagnostyczna, ponieważ można na niej oprzeć wnioski o środki unijne. Poza tym dokument traktuje się bardziej jako zestaw wskazań do działania niż konkretny program realizujący zmianę społeczną. Niemal pozbawione wskaźników, harmonogramów i systemu monitorowania dokumenty strategiczne, choć obowiązkowe, nie są realnym narzędziem zarządzania strategicznego. Stają się raczej wypracowaną wizytówką lokalnej pomocy społecznej – gdyż to do niej należy opracowanie i realizacja dokumentu – niż faktycznym przewodnikiem zmiany. Przy okazji sporządzania strategii ośrodek pomocy społecznej bywa dostrzeżony przez radnych i doceniony przez inne instytucje, a nawet zrozumiany po latach funkcjonowania. Problem jednak w tym, że błysk fleszy trwa krótko i po podjęciu uchwały przez radnych dokument trafia do segregatora w skromnej szafce szefa ośrodka, a wraz z nim trafiają tam wszelkie nadzieje na zmiany.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone. Nie ulega wątpliwości, że przekazywanie samorządowi lokalnemu zadań z poziomu centralnego, bez odpowiedniego zaopatrzenia finansowego, ogranicza jego możliwości działania. Wyzwania z zakresu polityki społecznej nie są faworyzowane przez samorządowców, ponieważ ich efekty w krótkich czteroletnich kadencjach są trudno zauważalne,

a zmiany w najbliższym otoczeniu bardziej uwidaczniają się w infrastrukturze niż w inwestowaniu w kapitał ludzki. Toteż burmistrzowie koncentrują się raczej na stanie chodników i kanalizacji, którymi oplatają kolejne miejscowości, i nie są skłonni przekazywać środków na aktywizację osób starszych. Potrzebę rozwoju infrastruktury dla seniorów oczywiście się dostrzega, i to w coraz szerszym zakresie, na razie jednak poprzestając na dofinansowaniu „jajeczka” w kole gospodyń wiejskich czy innej imprezy okolicznościowej. W większych ośrodkach rozwój pobudza istniejąca infrastruktura, podobnie zresztą jak organizacje pozarządowe, które poprzez systematyczny lobbing wymuszają na lokalnych władzach organizowanie konkursów grantowych i przekazywanie dotacji na organizację przedsięwzięć dla osób starszych. Należy jednak pamiętać, że zdecydowana większość tych działań dokonuje się niejako obok procesu planowania strategicznego i albo z niego nie wynika, albo wynika przypadkowo, ponieważ organizacje pozarządowe w dość nikłym stopniu znają zapisy lokalnych strategii.

Istnieją jednak ośrodki miejskie, w których postrzeganie potrzeb seniorów stało się kanwą do zbudowania stosownych programów i projektów socjalnych. Owo wyzwolenie inicjatywy i myślenie o zbliżających się zmianach demograficznych ma jednak nadal charakter punktowy. Samorząd poziomu lokalnego może poprawiać jakość życia seniorów tylko w pewnym zakresie. By zmiana była wyraźna i odczuwalna, głębokiej modyfikacji powinien ulec system ochrony zdrowia wzbogacony o szerszą opiekę geriatryczną, długoterminową i hospicyjną. Zmiany infrastruktury muszą objąć system pomocy społecznej, jednak bez wsparcia z poziomu rządowego samorządy lokalne nie będą w stanie zwiększyć liczby mieszkań chronionych, rodzinnych domów pomocy czy domów pomocy, na które zapotrzebowanie będzie wzrastało. Zdecydowanej aktywizacji osób starszych w ramach programowania – również rządowego – musi towarzyszyć poszerzona edukacja służb społecznych, kadry kierowniczej, pracowników socjalnych oraz licznej rzeszy pracowników usług opiekuńczych. Tylko dzięki niej będzie możliwe standaryzowanie usług socjalnych, a co za tym idzie, ponoszenie ich jakości. Jest to tym ważniejsze, że wskutek dokonujących się zmian zwiększa się liczba nie tylko odbiorców usług, lecz także – w związku z procesami decentralizacyjnymi – liczba usługodawców, wobec których środowiskowa pomoc społeczna oraz służby wojewodów muszą dysponować narzędziami postępowania kontrolnego i skutecznym egzekwowaniem wydanych zaleceń.

Deficyty koordynacji polityki społecznej na poziomie lokalnym skutkują rozdzielaniem dwóch najważniejszych obszarów wsparcia dla osób starszych – obszaru zdrowia i pomocy społecznej. Polityka realizowana na poziomie lokalnym wobec tej grupy społecznej, koncentrując się na systemie pomocy społecznej, nie jest w stanie bez zmiany regulacji prawnych traktować starości jako wyzwania dla całej społeczności lokalnej. Dokumenty programowe osadzone w zadaniach samorządowców pomijają milczeniem obszar opieki zdrowotnej, na który samorządy mają obecnie bardzo ograniczony wpływ. Tymczasem tylko

zespolenie wysiłków w aspekcie ochrony zdrowia i pomocy społecznej może stworzyć spójną politykę społeczną na poziomie lokalnym wobec starości. Istnieje paląca potrzeba przełamania schematów i zwiększenia roli samorządu terytorialnego w zakresie ochrony zdrowia w odniesieniu do seniorów.

Służby społeczne należy objąć procesem intensywnego kształcenia w zakresie zarządzania strategicznego oraz gerontologii. Wiedza teoretyczna musi być uzupełniania przykładami praktycznymi, pozwalającymi na zastosowanie wybranych działań w środowiskach lokalnych. Z uwagi na skalę procesu starzenia się społeczeństwa wskazane byłoby wprowadzenie przynajmniej jednego bloku zajęć z gerontologii w ramach programu specjalizacji dla przyszłej kadry kierowniczej pomocy społecznej „Organizacja i zarządzanie pomocą społeczną”.

Służby społeczne, szczególnie w obszarze pomocy środowiskowej, powinny dążyć do standaryzowania zarówno środowiskowej pracy socjalnej, jak i usług wobec osób starszych, co w efekcie doprowadzi do podniesienia jakości pracy oraz umożliwi kontrolującym jej łatwiejszą weryfikację. Procesowi standaryzowania winno ulec również przygotowanie lokalnych dokumentów planistycznych – bez tego procesu nadal będą powstawały strategie pozostające takimi dokumentami wyłącznie z nazwy.

W odniesieniu do strategii rozwiązywania problemów społecznych należałoby powrócić do zarzuconej koncepcji monitorowania realizacji dokumentu strategicznego przez podmiot zewnętrzny, wyrażonej swego czasu w projekcie ustawy o sposobach prowadzenia polityki społecznej. Rozdzielenie realizatora i podmiotu monitorującego umożliwiłoby zwiększenie obiektywności w ocenie lokalnej polityki społecznej. W ustawie o pomocy społecznej, w art. 16b, którego obecne brzmienie obliguje samorząd gminny do opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa – strategii w zakresie polityki społecznej, należałoby wprowadzić zapisy zobowiązujące samorządy do realizacji procesów monitorowania i oceny wdrażanych dokumentów choćby raz na dwa lata. Taki zapis stanowiłby minimalną zmianę, podczas gdy ta o wiele większa, a wyrażona we wspomnianym projekcie ustawy z 2007 r., zakładała dokonanie oceny przez organ wykonawczy samorządu na podstawie ewaluacji przeprowadzonej przez podmiot zewnętrzny wyłoniony w drodze przetargu lub konkursu, jeśli byłaby to organizacja pozarządowa¹.

W odniesieniu do kwestii starości, w związku z przywiązaniem służb społecznych do zapisów ustawowych należałoby w ustawie o pomocy społecznej wprowadzić zapis obligujący samorządy lokalne do konieczności przygotowania Lokalnego Programu Aktywizacji i Wsparcia Seniorów. Nie przeceniamy znaczenia zobowiązania, jednak jeśli w drodze przymusu administracyjnego choć w części gmin

¹ Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej z dnia 4 stycznia 2007 r., druk 1548, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/677B975EDE36FE94C12572AC0038E58C/\\$file/1548.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/677B975EDE36FE94C12572AC0038E58C/$file/1548.pdf) (dostęp: 17.09.2012).

decydenci zwrócą uwagę na sytuację osób starszych i wypracują tam nowe rozwiązania (choćby system zniżek zachęcających osoby starsze do korzystania z lokalnych instytucji kultury), to proces zmiany będzie następował. Zaletą budowania programu może być rozpoczęcie procesu integracji służb, instytucji i organizacji pozarządowych wokół kwestii starości. Zapis winien znaleźć się w ustawie o pomocy społecznej oraz obligować samorządy wszystkich szczebli do przyjęcia stosownych programów aktywizacji i wsparcia seniorów. Programy powinny zawierać w szczególności diagnozę sytuacji osób starszych i rozwiązania służące jej poprawie. Programy winne być objęte procesami monitorowania oraz finalnie – ewaluacji.

Samorząd terytorialny poziomu lokalnego powinien dysponować większym wpływem na system ochrony zdrowia, szczególnie w odniesieniu do osób starszych. Tylko skoordynowanie działań instytucji obszaru pomocy społecznej i ochrony zdrowia może przyczynić się do skuteczniejszego zharmonizowania polityki społecznej.

Zmieniając zakres kompetencji samorządu gminnego, należy stopniowo odchodzić od budowania strategii rozwiązywania problemów społecznych jedynie w odpowiedzi na zdefiniowane w ustawie o pomocy społecznej ryzyka socjalne, w kierunku konstruowania strategii polityki społecznej zwiększających stopień koordynacji podmiotów polityki lokalnej w odniesieniu do wyświetlonych kwestii i wyzwań społecznych.

„Emanacją” dokumentów programowych i ciał kolegialnych winni stać się powoływani w środowiskach lokalnych rzecznicy praw osób starszych, pełniący rolę informacyjną, edukacyjną i interwencyjną wobec problemów osób starszych. Wyodrębniona pozycja rzecznika/pełnomocnika wzbudza zaufanie i przynajmniej przez część osób starszych nie jest utożsamiana z negatywnie traktowaną pomocą społeczną. Nie przesądzamy usytuowania rzecznika – może on funkcjonować zarówno w strukturach organizacji pozarządowej, jak i instytucji publicznej. Ważne, by potrafił wysłuchać i podejmować skuteczne interwencje.

BIBLIOGRAFIA

Akty prawa (w tym prawa miejscowego)

- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Goleszów na lata 2005–2008.
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Miedźna na lata 2005–2010.
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świerkianiec na lata 2008–2013.
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Cieszyina na lata 2007–2013.
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2006–2013, Załącznik nr 1 do uchwały nr XXIII/132/2005 Rady Gminy Kruszyna z dnia 29 grudnia 2005 r.
- Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Ożarowicach na lata 2007–2013.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (2010/C 83/02), 30.03.2010, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 83/389.
- Krajowy Plan Działań na Rzecz Integracji Społecznej na lata 2004–2006, uchwała Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r.
- Lokalny Program Pomocy Społecznej dla Miasta Kalety na 2004 r.
- Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Bytomia na lata 2006–2020.
- Miejsko-Gminna Strategia Integracji i Polityki Społecznej w Sektorze Pomocy Społecznej w Woźnikach 2004–2015.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, 2003, <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd-sprawni-w-pracy/doc/26%20-%20NSIS.pdf> (dostęp: 2.03.2012).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007–2013, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/wstepdofunduszeuropejskich/strony/nss.aspx> (dostęp: 17.04.2012).
- Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Siemianowice Śląskie na lata 2011–2013.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych, Dz. U. 2012, nr 58, poz. 305.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie rodzinnych domów pomocy, Dz. U. 2012, nr 120, poz. 719.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 30 grudnia 1998 r. w sprawie sposobu i trybu kierowania osób do zakładów opiekuńczo-leczniczych i pielęgnacyjno-opiekuńczych oraz szczegółowych zasad ustalania odpłatności za pobyt w tych zakładach, Dz. U. 1998, nr 166, poz. 1265.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Zapobiegania Zakażeniom HIV i Zwalczenia AIDS, Dz. U. 2011, nr 44, poz. 227.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie Krajowego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011–2016, Dz. U. 2011, nr 78, poz. 428.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2010 r. w sprawie Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego, Dz. U. 2011, nr 24, poz. 128.

- Rządowy Program Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013, Załącznik do uchwały nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ogrodzieniec na lata 2006–2013.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubomia na lata 2011–2020.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Nędza na lata 2005–2010.
- Strategia Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Knurowa na lata 2011–2015.
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Boronów 2005–2015.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Istebna na lata 2006–2015.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Mikołów na lata 2006–2015.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Ujszoły na lata 2006–2013.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chorzowa do 2020 r.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Częstochowy na lata 2007–2013.
- Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Gminy Kornowac na lata 2011–2020.
- Uchwała nr 105 Rady Miejskiej w Żarkach z dnia 26 lutego 2001 r. w sprawie uchwalenia Strategii Rozwoju Gminy Żarki oraz Wieloletniego Planu Inwestycyjnego.
- Uchwała nr XV/3/69/04 Rady Gminy Kobiór z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie Gminnej Strategii Integracji oraz Rozwiązywania Problemów Społecznych.
- Uchwała nr XXXIII/673/04 Rady Miasta Katowice z dnia 22 listopada 2004 r. w sprawie ustalenia Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.
- Uchwała nr XXIII/152/04 Rady Gminy Chybie z dnia 28 grudnia 2004 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Chybie na lata 2005–2010.
- Uchwała nr XXIX/210/2004 Rady Miejskiej w Strumieniu z dnia 30 grudnia 2004 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Strumień na lata 2005–2010.
- Uchwała nr XXI/230/05 Sejmiku Województwa Zachodniopomorskiego z dnia 21 marca 2005 r. Strategia Województwa Zachodniopomorskiego w Zakresie Polityki Społecznej do roku 2015.
- Uchwała nr XXVIII/136/2005 Rady Miasta Wojkowice z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wojkowice na lata 2005–2014.
- Uchwała nr 580/XLI/2005 Rady Miasta Częstochowy w sprawie szczegółowych warunków przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, szczegółowych warunków częściowego lub całkowitego zwalniania z odpłatności oraz trybu ich pobierania.
- Uchwała nr XXVI/208/05 Rady Gminy Krupski Młyn z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Krupski Młyn na lata 2005–2010.
- Uchwała nr XLII/378/2005 Rady Miejskiej w Tarnowskich Górach z dnia 8 czerwca 2005 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2005–2013.
- Uchwała Rady Gminy Psary nr XXXVIII/298/2005 z dnia 28 listopada 2005 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Psary na lata 2006–2013.
- Uchwała nr XXXIX/344/05 Rady Miejskiej w Łaziskach Górnych z dnia 6 grudnia 2005 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2005–2011.
- Uchwała nr XXXVI/300/05 Rady Gminy Rudziniec z dnia 12 grudnia 2005 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Rudziniec na lata 2006–2015.
- Uchwała nr XXXI/222/05 Rady Gminy Pilchowice z dnia 29 grudnia 2005 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie Gminy Pilchowice na lata 2006–2016.
- Uchwała nr XXIX/490/05 Rady Gminy Zbrosławice z dnia 29 grudnia 2005 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Zbrosławicach.
- Uchwała nr XXXVI/310/05 Rady Miejskiej w Wilamowicach z dnia 29 grudnia 2005 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Wilamowice na lata 2006–2016.
- Uchwała Rady Gminy Włodowice w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Włodowice na lata 2006–2013.

- Uchwała nr II/47/4/2006 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 24 kwietnia 2006, Strategia Polityki Społecznej Województwa Śląskiego na lata 2006–2020.
- Uchwała nr LIII/687/2006 Rady Miejskiej w Jaworznie z dnia 28 kwietnia 2006 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Jaworznie na lata 2006–2020.
- Uchwała nr XLIV/1134/2006 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Gliwice na lata 2006–2015.
- Uchwała nr XLVI/472/06 Rady Miejskiej w Pszczynie z dnia 18 października 2006 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.
- Uchwała nr VI/62/2007 Rady Miasta Wisły z dnia 29 marca 2007 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w latach 2007–2015.
- Uchwała nr XIV/67/07 Rady Gminy Buczkowice z dnia 31 października 2007 r. w sprawie uchwalenia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2007–2012.
- Uchwała nr 155/XV/07 Rady Miasta Żory z dnia 29 listopada 2007 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2007–2013.
- Uchwała Rady Miasta Częstochowy nr 232/XX/2007 z dnia 13 grudnia 2007 r., Załącznik: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Częstochowy na lata 2007–2013.
- Uchwała nr XXVII/107/08 Rady Gminy Gilowice z dnia 27 października 2008 r. w sprawie Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Gminy Gilowice na lata 2008–2020.
- Uchwała nr XXXIV/831/2008 Rady Miejskiej w Bielsku-Białej z dnia 9 grudnia 2008 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Bielsku-Białej na lata 2009–2013.
- Uchwała nr XXVIII/263/08 Rady Miejskiej w Czechowicach-Dziedzicach z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Czechowice-Dziedzice na lata 2009–2013.
- Uchwała nr 1/2/09/III Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 6 stycznia 2009 r. Wojewódzki program na rzecz osób starszych na lata 2009–2013 „Pogodna i bezpieczna jesień życia na Warmii i Mazurach”.
- Uchwała nr 489/XXXV/2009 Rady Miasta Rybnika z dnia 21 stycznia 2009 r. Strategia Polityki Społecznej dla Miasta Rybnika na lata 2009–2015.
- Uchwała Rady Gminy Mierzęcice nr XXXII/206/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Mierzęcice na lata 2009–2015.
- Uchwała nr LIX/766/10 Rady Miejskiej w Zabrze z dnia 11 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Zabrze na lata 2010–2020.
- Uchwała nr LVII/997/10 Rady Miejskiej w Dąbrowie Górniczej z dnia 27 października 2010 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Dąbrowy Górniczej na lata 2011–2015.
- Uchwała nr LX/620/10 Rady Miasta w Piekarach Śląskich z dnia 28 października 2010 r. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Piekary Śląskie na lata 2011–2015.
- Uchwała Rady Ministrów z dnia 6 września 2005 r., <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/npr2/npr.htm> (dostęp: 12.03.2012).
- Uchwała nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007 r. Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015.
- Uchwała nr 111/2010 Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2010 r., <http://www.mpips.gov.pl/bip/akty-prawne/programy/krajowy-plan-dzialan-na-rzecz-zatrudnienia-na-lata-2009-2011> (dostęp: 14.03.2012).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, Dz. U. 1980, nr 35, poz. 230 ze zmian.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95; t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576.

- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz. U. 2005, nr 180, poz. 1493.
- Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz. U. 2011, nr 81, poz. 440.
- Załącznik nr 1 do uchwały nr XXVIII/214/08 Rady Miejskiej w Siewierzu z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Siewierz na lata 2008–2013.

Literatura przedmiotu

- ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych – monitoring, ewaluacja i aktualizacja*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin 2010.
- Atlas problemów społecznych miasta Gliwice*, raport monitorujący, Gliwice 2004.
- Auleytner J., *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2000.
- Auleytner J., *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2005.
- Auleytner J., *Strategia polskiej polityki społecznej*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001.
- Auleytner J., Głąbicka K., *Polskie kwestie socjalne na przełomie wieków*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2001.
- Barteczek Z., *Infrastruktura społeczna*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna w okresie transformacji*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2000.
- Benio M., Bober J., Kołdras S., Kudłacz T., Mamica Ł. (aut.), Hausner J. (red.), *Programowanie rozwoju regionalnego. Poradnik dla samorządów województwa*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1999.
- Białas T., Czapiewski M., *Narzędzia tworzenia strategii organizacji*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk 2004.
- Biernat T., Karwacki A., *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011.
- Błędowski P., *Lokalna polityka społeczna wobec starości*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2002.
- Błędowski P., *Samorząd lokalny wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, [w:] P. Broda-Wysocki (red.), *Państwo, samorzady, organizacje pozarządowe i wspólnoty lokalne wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007.
- Bolesta-Kukułka K., *Socjologia ogólna*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2003.
- Brol R., Sztando A., *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali lokalnej i regionalnej*, [w:] M. Klamut (red.), *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Brzezińska A. I., Wojciechowska J., Ziółkowska B., *Diagnoza jako podstawa budowania projektów zmiany sytuacji osób z ograniczoną sprawnością*, „Polityka Społeczna” 2010, nr 1 (numer specjalny: *Diagnoza potrzeb i podstawy interwencji społecznych na rzecz osób z ograniczeniami sprawności*).
- Brzóska J. i in., *Kreowanie aktywności gospodarczej. Praktyczny poradnik przedsiębiorczości*, TNOiK „Dom Organizatora”, Katowice 2003.
- Bystrowski P., *Niepelnosprawność w lokalnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*, „Niepełnosprawność i Rehabilitacja” 2009, nr 4.

- Chrabąszcz R., Zawicki M., *Nauki o polityce publicznej*, [w:] M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- Czarnecka S., *Polityka społeczna a strategia rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] S. Czarnecka (red.), *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w powiecie częstochowskim*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna w Częstochowie, Częstochowa 2001.
- Czekaj K., *Atlas problemów społecznych miasta Czeladź 1997–1998*, t. 1–2, Czeladź 1998.
- Czekaj K., *Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Świętochłowice 2005–2013*, Świętochłowice 2006.
- Czekaj K., *Socjologiczne mapy badawcze w miejskiej polityce społecznej. Od tradycji do współczesnych dobrych praktyk w rozwiązywaniu problemów w mieście*, [w:] A. Bartoszek, K. Czekaj, K. Faliszek, A. Niesporek, D. Trawkowska, *Instytucje wsparcia a monitoring problemów społecznych w Katowicach. Księga dobrych praktyk*, Urząd Miasta Katowice, Katowice 2012.
- Czekaj K., Niesporek A., *Atlas problemów społecznych miasta Zabrze 1996–1997*, t. 1–2, Zabrze 1998.
- Czekaj K., Niesporek A., *Atlas problemów społecznych miasta Żory 1998–1999*, t. 1–2: *Problemy alkoholowe, bezrobocie, pomoc społeczna, przestępczość kryminalna. Raport badawczy*, Żory 2000.
- Czekaj K., Niesporek A., *Powiatowa Strategia Integracji i Polityki Społecznej miasta Ruda Śląska 2003–2015*, Ruda Śląska 2003.
- Czekaj K., Zawartka-Czekaj M., *Fakty, miejsca i instytucje na mapach badawczych w socjologii miasta*, „Acta Universitatis Lodzianensis. Folia Sociologica” 2011, nr 36.
- Czekaj K., Zawartka-Czekaj M., *Potrzebne i niechciane obszary pracy socjalnej w polskim systemie pomocy społecznej. Nowe obszary w diagnozowaniu problemów społecznych w pomocy społecznej*, [w:] A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2010.
- Czekaj K., Niesporek A., Zawartka M., *Atlas problemów społecznych miasta Gliwice*, t. 1–2, Gliwice 2002.
- Czekaj K., Niesporek A., Zawartka M., *Atlas problemów społecznych miasta Gliwice. Monitoring 2003*, t. 1–2, Gliwice 2004.
- Czekaj K., Niesporek A., Zawartka M., *Atlas problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie 1999–2000*, t. 1–2, Siemianowice Śląskie 2001.
- Czekaj K., Niesporek A., Piekarski M., Zawartka M., *Częstochowa i problemy społeczne jej mieszkańców na przełomie XX i XXI wieku*, Agencja Artystyczna Para, Katowice 2002.
- Czornik M. (red.), *Wdrażanie strategii rozwoju miasta*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2003.
- Czynniki warunkujące efektywność działań ośrodków pomocy społecznej województwa zachodniopomorskiego w opinii ich pracowników. Raport z badań*, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Szczecin 2012.
- Dębski M., *Zjawisko bezdomności w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] M. Dębski (red.), *Problem bezdomności w Polsce*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2011.
- Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Gospodarczego, Warszawa 1999.
- Drucker P., *Zarządzanie organizacją pozarządową: teoria i praktyka*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1995.
- Dubois B., Miley K. K., *Praca socjalna – zawód, który dodaje sił*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999.
- Dutkowski M., *Problemy diagnozowania obszarów rozwoju regionalnego i lokalnego w Polsce*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2004.

- Dziewięcka-Bokun L., *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002.
- Ewaluacja lokalnych (gminnych/powiatowych) strategii rozwiązywania problemów społecznych przyjętych do realizacji przez władze samorządowe w województwie dolnośląskim*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Dolnośląski Ośrodek Polityki Społecznej we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo A., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Frąckiewicz L., *O potrzebie samorządowej polityki społecznej i jej uwarunkowaniach*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2002.
- Frąckiewicz L., *Społeczne i ekonomiczne konsekwencje procesu starzenia się ludności*, [w:] *Polska a Europa – procesy demograficzne u progu XXI wieku. Proces starzenia się społeczeństwa i jego wyzwania dla polityki społecznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.
- Frąckiewicz-Wronka A., *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna w okresie transformacji*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2000.
- Frieske K. W., Poławski P., *Opieka i kontrola. Instytucje wobec problemów społecznych*, Wydawnictwo „Śląsk”, Warszawa 1999.
- Galata S., *Strategie zarządzania organizacjami – wiedza, intuicja, strategie, etyka*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2004.
- Gałdzicki Z., *Style kierowania ludźmi i niektóre ich skutki w sferze pracy oraz stosunków wewnątrz-zespołowych*, [w:] Z. Gałdzicki (red.), *Socjologia organizacji i kierowania. Wybór tekstów*, PWN, Warszawa 1977.
- Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2010.
- Gliński P., *Współpraca organizacji pozarządowych z innymi sektorami*, [w:] G. Skąpska (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Obywatelskie forum współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1998.
- Głąbicka K., *Diagnozowanie socjalne na szczeblu lokalnym na przykładzie środowiska radomskiego – od diagnozy do strategii*, [w:] A. Frąckiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2007.
- Golinowska S., *Polityka społeczna. Koncepcje, instytucje, koszty*, Poltex, Warszawa 2000.
- Gorzelał G., Jałowicki B., *Metodologiczne podstawy strategii rozwoju regionu na przykładzie województwa lubuskiego*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2000, nr 3 (3).
- Gorzelał G., Jałowicki B., *Strategie rozwoju regionalnego województw: próba oceny*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 1 (5).
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Wydawnictwo Norbertinum, Lublin 1999.
- Górnica J., Keler K., *Wskaźniki w ewaluacji ex-post programów publicznych*, [w:] A. Haber (red.), *Ewaluacja ex-post. Teoria i praktyka badawcza*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna – w kierunku pluralizmu instytucjonalnego i mieszanych form wsparcia*, [w:] J. Krzyszkowski, K. Piątek (red.), *Rozwiązywanie problemów i kwestii społecznych w teorii i praktyce. Z doświadczeń krajowych i europejskich*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2006.

- Grewiński M., Karwacki A., *Strategia, istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Grewiński M., Szarfenberg R., *Sytuacja w pomocy społecznej w województwach mazowieckim i łódzkim w opinii pracowników socjalnych – raport z badań*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009.
- Grewiński M., Zarychta J., *Planowanie i przygotowanie projektu społecznego z zastosowaniem metodologii struktury logicznej*, [w:] M. Bąkiewicz, M. Grewiński (red.), *Praca socjalna w środowisku lokalnym*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009.
- Halik J., *Starzenie się społeczeństw jako proces demograficzny i społeczny*, [w:] J. Halik (red.), *Starzy ludzie w Polsce. Społeczne i zdrowotne skutki starzenia się społeczeństwa*, Warszawa 2002.
- Holecki T., *Instytucje rynku pracy wspierające samorząd terytorialny w zakresie kreowania lokalnego i regionalnego rynku pracy*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2007.
- Hryniewicka A., *Ewaluacja w pomocy społecznej – badania własne Instytutu Rozwoju Służb Społecznych*, [w:] J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.
- Hryniewicka A., *Pomoc społeczna w liczbach*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2010.
- Hryniewicka A., Lipke H., *Raport. Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008, <http://www.irss.pl/wp-content/uploads/2012/01/analiza.pdf> (dostęp: 17.03.2012).
- Hryniewicka A., Lipke H., *Strategie rozwiązywania problemów społecznych. Synteza z badań*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Jarkiewicz A., *Film dokumentalny jako narzędzie pracy socjalnej*, [w:] M. Kanios, M. Czechowska-Bieluga (red.), *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*, Oficyna Wydawnicza Impuls Kraków 2010.
- Kamiński A., *Funkcje pedagogiki społecznej – praca socjalna i kulturalna*, PWN, Warszawa 1980.
- Kamiński T., *Instytucje kościelne w polskim systemie pomocy społecznej*, [w:] B. Kromolicka (red.), *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2005.
- Kamiński T., *Wolontariat w pomocy społecznej: sprzymierzeniec czy konkurent*, [w:] Z. Frączek, B. Szluz (red.), *Koncepcje pomocy człowiekowi w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2006.
- Kantyka S., *Organizacje pozarządowe – partner samorządu*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002.
- Karwacki A., *Raport z analizy dokumentów o charakterze strategicznym „Analiza lokalnych strategii i programów aktywizacji – powiat szydlowiecki, radomski, przysuski, makowski i miasto Radom” w ramach projektu „Szanse i bariery aktywizacji zawodowej osób chronicznie bezrobotnych”*, Toruń 2010.
- Każmierczak T., Olech A., *Mapa warunków zaspokajania potrzeb społecznych*, „Praca Socjalna” 2006, nr 2.
- Kierzkowski T., *Ocena (ewaluacja) programów i projektów o charakterze społeczno-gospodarczym w kontekście przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2002.

- Klimczak T., Klepka M., Czyż P., *Przewodnik ewaluatora*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2007.
- Kołosowski S. R., Adamski J., *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, Warszawa 1999.
- Kot J., *Zarządzanie rozwojem a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Kotlarska-Michalska A., *Zasady budowy strategii rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] K. Marzec-Holka (red.), *Pomoc społeczna. Praca socjalna. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Bydgoskiej im. Kazimierza Wielkiego, Bydgoszcz 2003.
- Koźmiński A. K., *Zarządzanie*, [w:] A. K. Koźmiński, W. Piotrowski (red.), *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
- Koźmiński A. K., Jemielniak D., *Zarządzanie od podstaw*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Krzczkowski K., *Polityka społeczna*, Polski Instytut Służby Społecznej, Łódź 1947.
- Krzyszczkowski J., *Elementy organizacji i zarządzania w pomocy społecznej*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2010.
- Krzyszczkowski J., *Lokalna polityka społeczna w działaniu*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, J. Krzyszczkowski (red.), *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
- Krzyszczkowski J., *Lokalna polityka społeczna w świetle dotychczasowych badań*, [w:] J. Krzyszczkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Krzyszczkowski J., *Menadżerowie w pomocy społecznej*, [w:] W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder (red.), *Ryzyka transformacji systemowej (na przykładzie Łodzi)*, Instytut Socjologii Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Krzyszczkowski J., *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Krzyszczkowski J., *Pomoc społeczna. Szkic socjologiczny*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.
- Krzyszczkowski J., Przywojska J., *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Książkowski M., *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej*, [w:] G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny (red.), *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna globalna i lokalna – pożądane relacje*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna globalna i lokalna*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1999.
- Kuźnik F., *Społeczny wymiar lokalnej polityki rozwoju*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002.
- Lalak D., Pilch T. (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1999.
- Lendzion J. P., Stankiewicz-Mróz A., *Wprowadzenie do organizacji i zarządzania*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- Leś E., *Od filantropii do pomocniczości – studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000.
- Lewenstein B., Schindler J., Skrzypiec R., *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów lokalnych*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.

- Machelski Z., *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2005.
- Majer R., *Monitorowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych jako wstęp do ewaluacji polityki społecznej*, [w:] J. Szymanowska (red.), *Ewaluacja w pracy socjalnej*, Oficyna Wydawnicza Impuls, Kraków 2012.
- Majer R., *Programowanie lokalnej polityki społecznej w środowisku miejskim*, [w:] M. Grewiński, J. Krzyszkowski (red.), *Współczesne tendencje w pomocy społecznej i pracy socjalnej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2011.
- Majkowski B., *Kierownik jednostki pomocy społecznej pracodawcą – podstawowe zadania i obowiązki*, Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV, Częstochowa 2005.
- Małecka B., *Elementy gerontologii dla pedagogów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1985.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Marshall G. (red.), *Słownik socjologii i nauk społecznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Marynowicz-Hetka E., *Pedagogika społeczna. Podręcznik akademicki*, t. 1, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Niesporek A., *Atlas problemów społecznych miasta Tychy 1998–1999*, t. 1–2, Tychy 1999.
- Nowińska E., *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.), *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
- Obłój K., *Strategia organizacji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2007.
- Olech A., Sobczak A. K., *Jakość i organizacja pracy w ośrodkach pomocy społecznej. Raport z badań*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2011.
- Orczyk J., *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Pedagogicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- Ornacka K., *Rola ewaluacji w pomocy społecznej*, [w:] J. Starega-Piasek, A. Hryniewicka (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.
- Orzechowska G., *Aktualne problemy gerontologii społecznej*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna, Olsztyn 1999.
- Osiadacz J., *Narzędzia identyfikacji potrzeb innowacyjnych w przedsiębiorstwach*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Wrocław 2011.
- Pająk K., *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Piłi, Piła 2007.
- Pamiętnik pracownika socjalnego – Gustaw Le Bon*, „Praca Socjalna” 1995, nr 2–3.
- Pawłowska E., Stach-Lewandowska M., *Aktywizacja osób starszych – realizacja działań wynikających ze Strategii Integracji i Aktywizacji Społecznej dla Szklarskiej Poręby na lata 2008–2015*, [w:] M. Makuch, D. Moroń (red.), *Osoby starsze w społeczeństwie – społeczeństwo wobec osób starszych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2011.
- Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Piątek K., *Organizacje pozarządowe jako podmioty polityki społecznej*, [w:] B. Kromolicka (red.), *Praca socjalna w organizacjach pozarządowych. Z problemów działania i kształcenia*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2005.
- Piątek K., *Polityka społeczna – praca socjalna (skomplikowany charakter związków i zależności)*, [w:] K. Wódz, K. Piątek (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej. Dylematy teorii i praktyki społecznej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2004.

- Polakowski D., Rogala P., Tomczek A., Gliwicka E., *Metodologia wspierania rozwoju społecznego gminy przez partycypację społeczną. Model tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, Warszawa 2008.
- Przywojska J., *Aktywizacja społeczna i zawodowa osób starszych w regionie łódzkim w świetle strategii i programów wojewódzkich*, [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Być seniorem w województwie łódzkim*, Regionalne Centrum Polityki Społecznej w Łodzi, Łódź 2010.
- Przywojska J., *Strategie gminne i powiatowe jako instrumenty polityki władz lokalnych wobec kobiet wiejskich*, [w:] J. Krzyszkowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Romanowska M., *Strategie rozwoju i konkurencji*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 1998.
- Rosset E., *Ludzie starzy. Studium demograficzne*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1967.
- Rybka I., Trawkowska D., *Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Rychliński S., *Polityka społeczna. Wybór pism*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.
- Rymsza M., *Wybrane aspekty profesjonalizacji pracy socjalnej w Polsce: samorząd zawodowy, środowiskowe role zawodowe, wsparcie warunkowe*, [w:] M. Rymsza (red.), *Czy podejście aktywizujące ma szansę? Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce 20 lat po reformie systemu pomocy społecznej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Sałustowicz P., *Pomoc społeczna w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2009.
- Skinder M., *Polityka społeczna. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Edukacyjne Wers, Bydgoszcz 2009.
- Sobiesiak P., *Ukryty potencjał? Sektor pozarządowy w starzejącej się Polsce*, [w:] M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Sobolewski A., Krzewicka A., Och G., Olszowska-Urban J., Piekutowski J., Podławiak G., Sobolewski T., *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rzecz rynku pracy*, Departament Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2007.
- Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Kraków 2000.
- Staręga-Piasek J., *Podręcznik budowy strategii integracji społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2005.
- Stoner J. A. F., Freeman R. E., Gilbert Jr D. R., *Kierowanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- Strzelec M., *Potrzeby ludzi starszych i ich zaspokajanie w Polsce w opiniach studentów*, [w:] J. T. Kowalewski, P. Szukalski (red.), *Pomyślne starzenie się w perspektywie nauk społecznych i humanistycznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008.
- Sun Tzu, Sun Pin, *Sztuka wojny*, Helion, Gliwice 2008.
- Szarfenberg R., *Ewaluacja jako forma oceny strategii w polityce społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Szarfenberg R., *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006.
- Szarota Z., *Gerontologia społeczna i oświatowa. Zarys problematyki*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2004.

- Szarota Z., *Starzenie się i starość w wymiarze instytucjonalnego wsparcia na przykładzie Krakowa*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Pedagogicznej, Kraków 2010.
- Szatur-Jaworska B., *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000.
- Szatur-Jaworska B., *Skuteczność*, [w:] B. Rysz-Kowalczyk (red.), *Leksykon polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Szatur-Jaworska B., *Starzenie się ludności – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] K. Wódz, K. Faliśzek (red.), *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2009.
- Szatur-Jaworska B., *Uwagi o ekskluzji i inkluzji na przykładzie polityki społecznej wobec ludzi starszych*, [w:] J. Grotowska-Leder, K. Faliśzek (red.), *Ekskluzja i inkluzja społeczna. Diagnoza – uwarunkowania – kierunki działań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2005.
- Szatur-Jaworska B., Błędowski P., Dziegielewska M., *Podstawy gerontologii społecznej*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2006.
- Sztando A., *Przedmiot i podmiot strategii rozwoju gminy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2009, nr 29.
- Sztando A., *Typowe problemy planowania strategicznego w polskich samorządach*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług” 2008, nr 22.
- Sztando A., Bról R., *Dlaczego i jak należy wzbogacać procedurę SWOT w procesie terytorialnego planowania strategicznego*, [w:] M. Dolata (red.), *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Szukalski P., *Starzenie się ludności – wyzwanie XXI wieku*, [w:] P. Szukalski (red.), *Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Toczyński W., *Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego*, [w:] M. Załuska, J. Boczoń (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Interart, Warszawa 1996.
- Trafiałek E., *Starzenie się i starość. Wybór tekstów z gerontologii społecznej*, Wydawnictwo Uczelniane Wszechnica Świętokrzyska, Kielce 2006.
- Trawkowska D., *O uwarunkowaniach dobrych praktyk w lokalnych systemach i sieciach wsparcia*, [w:] A. Bartoszek, K. Czekaj, K. Faliśzek, A. Niesporek, D. Trawkowska, *Instytucje wsparcia a monitoring problemów społecznych w Katowicach. Księga dobrych praktyk*, Urząd Miasta Katowice, Katowice 2012.
- Villa F., *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, oprac. M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluźzowa, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1997.
- Wesołowska A., *Współpraca i partnerstwo wielosektorowe z perspektywy przedstawicieli organizacji pozarządowych*, [w:] T. Biernat, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011.
- Winiarski M., *Funkcje organizacji i stowarzyszeń w środowisku lokalnym*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, PWN, Warszawa 1995.
- Wiśniewski A., *Instrumenty polityki lokalnej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisza (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008.
- Woźniak Z., *Najstarsi z poznanskich seniorów. Jesień życia w perspektywie gerontologicznej*, Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Poznania, Poznań 1997.
- Woźniak Z., *Priorytety w programach gerontologicznych organizacji międzynarodowych i struktur europejskich jako przesłanka budowy polityki społecznej wobec starości i osób starszych*, [w:] *Starzenie się populacji wyzwaniem dla polityki społecznej. Materiały konferencyjne*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Kraków 2002.

- Woźniak Z., *Ramy koncepcyjno-strategiczne programu lokalnej polityki społecznej*, „Praca Socjalna” 2003, nr 2.
- Wódcz K., *Praca socjalna w środowisku zamieszkania*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1998.
- Wódcz K., Czekał K., Niesporek A., *Praca socjalna i pomoc społeczna wobec potrzeb ludzi starych*, [w:] K. Wódcz, K. Piątek (red.), *Socjologia i polityka społeczna a aktualne problemy pracy socjalnej. Dylematy teorii i praktyki społecznej*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2004.
- Wójcik A., Kołaczek B., *Problemy społeczne w strategiach samorządu terytorialnego w województwach objętych badaniem*, [w:] B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2009.
- Wygnańska J., *Przegląd metod monitorowania bezdomności*, [w:] J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicz (red.), *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*, Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2008.
- Wyrwicka K., „Problemy” pytają: *Co w strategii?*, „Problemy Społeczne – Vademecum Kadr Socjalnych” 2005, nr 1.
- Zajączkowska A., *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, Stowarzyszenie Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Społecznych BORIS, Warszawa 2008.
- Zalewska J., „Szufładkowanie nie jest dobre. Ludzie starsi nie mogą żyć we własnym getcie”. *Wzorcel działalności na rzecz osób starszych w gminie A*, [w:] M. Raclaw (red.), *Publiczna troska, prywatna opieka. Społeczności lokalne wobec osób starszych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Zalewski A., Ziółkowski M., *Strategie rozwoju gmin w Polsce*, „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 1–2.
- Zdybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Polilogiczne” 2015, nr 18.
- Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000.
- Zrałek M., *Polityka społeczna wobec problemów starości*, [w:] L. Frąckiewicz (red.), *W obliczu starości*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, Katowice 2007.
- Zych A. Z., *Człowiek wobec starości: szkice z gerontologii społecznej*, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice 1999.

Netografia oraz maszynopisy pozostające w posiadaniu autora

- Deklaracja Koalicji na rzecz Seniorów w Częstochowie, 14 października 2011 r. (maszynopis w posiadaniu autora).
- Inauguracja Uniwersytetu Trzeciego Wieku, <http://www.cieszyn.pl/?p=articlesShow&iArticle=7058> (dostęp: 20.08.2012).
- Majer R., *Projekt Socjalny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Częstochowie – Bank Czasu Seniora* (maszynopis w posiadaniu autora).
- „Masz prawo być wysłuchany – rzecznictwo interesów osób starszych” – projekt socjalny Stowarzyszenia Pracy Socjalnej (maszynopis w posiadaniu autora).
- Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Czeladź (maszynopis w posiadaniu autora).
- Przesłanie Sekretarza Generalnego ONZ z okazji Międzynarodowego Dnia Osób Starszych, 1 października 2011 r., http://www.unic.un.org.pl/aktualnosci.php_wid=24&news=2216 (dostęp: 31.03.2012).

-
- „Siedemdziesiąt Plus” – Miejski Program Pomocy dla Osób Starszych i Niepełnosprawnych, Biuletyn Informacji Publicznej, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Katowicach, <http://www.mops.katowice.pl/?str=41> (dostęp: 9.08.2012).
- Sprawozdanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Częstochowie za 2010 r. (maszynopis w posiadaniu autora).
- Stowarzyszenie Koziegłowski Uniwersytet Trzeciego Wieku, <http://www.kozieglowy.pl/aktualnosci/1329> (dostęp: 20.08.2012).
- Uchwała nr XVII/363/12 Rady Miasta Tychy z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie przyjęcia programu z zakresu polityki społecznej „Aktywni 60+”, <http://bip.umtychy.pl/uchwaly-rady-miasta/8037> (dostęp: 9.08.2012).
- Uniwersytet Trzeciego Wieku w Gliwicach, <http://utwgliwice.wordpress.com> (dostęp: 20.08.2012).

SPIS RYSUNKÓW, TABEL I WYKRESÓW

Rysunki

1. Modele polityki społecznej wobec starości	26
2. Klasyfikacja czynników SWOT (na podstawie M. Romanowskiej).....	37
3. Związek celów strategicznych, operacyjnych i zadań	39
4. Mechanizm przygotowania i implementacji strategii rozwiązywania problemów społecznych w świetle badań T. Biernata i A. Karwackiego	46
5. Założony obszar badań programowania polityki społecznej w województwie śląskim.....	51
6. Pozycja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych wśród innych aktów prawnych, w tym aktów prawa miejscowego.....	59
7. Związek misji z celami strategicznymi i zadaniami miasta Żory	89
8. Fragment schematu części programowej Strategii Miasta Gliwice	90
9. Pozycja kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej w mikro- i makrootoczeniu...	110

Tabele

1. Cechy badanych strategii powiatowych według J. Krzyszkowskiego	42
2. Cechy badanych strategii według A. Hryniewieckiej i H. Lipke	43
3. Wyniki oceny poszczególnych elementów badanych strategii rozwiązywania problemów społecznych według J. Przywojskiej	45
4. Cele charakteryzujące przygotowanie strategii	65
5. Elementy diagnozy występujące w badanych strategiach	72
6. Analiza SWOT dla obszaru „starość” w strategii gminy Lubomia	80
7. Analiza SWOT dla obszaru „starość” w strategii gminy Nędza.....	81
8. Zastosowana metoda Pareto w przypadku strategii dla miasta Czeladź.....	83
9. Ocena realizacji celów zawartych w strategii.....	132
10. Problemy lokalnej polityki wobec seniorów w ocenie kierowników jops	136
11. Najaktywniejsze organizacje skupiające seniorów w opinii szefów jops	144

Wykresy

1. Odniesienia do innych dokumentów w strategiach gminnych – uśrednione.....	59
2. Diagnoza w strategiach gminnych – wartości uśrednione.....	75
3. Diagnoza w strategiach miejskich	76
4. Obecność prognozy przyszłych problemów społecznych w strategiach gminnych – uśrednione....	84
5. Obecność prognozy przyszłych problemów społecznych w strategiach miejskich.....	85
6. Obecność projekcji strategicznej w strategiach gminnych – uśrednione.....	87
7. Obecność projekcji strategicznej w strategiach miejskich.....	87
8. Rola organizacji pozarządowych (NGO) w strategiach gminnych – uśrednione	96
9. Rola organizacji pozarządowych (NGO) w strategiach miejskich	97
10. Elementy ewaluacji i monitoringu w strategiach gminnych – uśrednione	99
11. Elementy ewaluacji i monitoringu w strategiach miejskich	100
12. Decydenci jako twórcy gminnej polityki społecznej.....	115
13. Metody rozwiązywania problemów społecznych przez decydentów	116
14. Najważniejsze problemy społeczne w środowisku lokalnym.....	117
15. Najmniej istotne problemy społeczne w środowisku lokalnym	118
16. Zwiększenie skuteczności lokalnej polityki społecznej.....	119
17. Kierownik jops jako kreator lokalnej polityki społecznej	120
18. Czynniki ograniczające wpływ kierownika jops na politykę społeczną.....	121
19. Autorzy strategii rozwiązywania problemów społecznych.....	122
20. Autorzy przyszłych dokumentów strategicznych	124
21. Zmiany, jakie nastąpiły w otoczeniu ośrodków pomocy społecznej w wyniku podjęcia prac nad strategią	125
22. Strategia a zmiana w rozwiązywaniu problemów społecznych.....	126
23. Beneficjenci korzyści z uchwalonej strategii.....	127
24. Zmiany dostrzeżone w pracy jops po przyjęciu strategii.....	128
25. Strategia a zmiana relacji między jops a przedstawicielami gminnej władzy	130
26. Poziom realizacja strategii w ocenie kierowników jops.....	131
27. Monitorowanie strategii w opinii kierowników jops	135
28. Działania adresowane do osób starszych planowane i wdrożone.....	140
29. Zainteresowanie decydentów pracą z osobami starszymi	141
30. Przyczyny ograniczonego udziału organizacji pozarządowych w rozwiązywaniu kwestii osób starszych	147

O AUTORZE

Ryszard Majer – senator RP, doktor nauk społecznych, urlopowany adiunkt w Zakładzie Pracy Socjalnej i Zdrowia Publicznego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie. Autor publikacji naukowych dotyczących polityki społecznej, m.in. monografii *Starość w podczęstochowskiej wsi* (2014).

Zdobył wszechstronne doświadczenie w administracji rządowej (m.in. szef delegatury Wydziału Polityki Społecznej Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, dyrektor Śląskiego Centrum Zdrowia Publicznego w Katowicach, wiceprzewodniczący Rady Pomocy Społecznej przy Ministrze Pracy i Polityki Społecznej) oraz samorządowej (radny Rady Miasta Częstochowa, radny Sejmiku Województwa Śląskiego, przewodniczący Powiatowej Rady Zatrudnienia w Częstochowie, zastępca Prezydenta Częstochowy). Doradzał samorządom terytorialnym w zakresie programowania lokalnej polityki społecznej. Od 2011 r. społecznie pełni funkcję Rzecznika Praw Osób Starszych.

