

STRATEGIE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

PODRĘCZNIK METODYCZNY

CZĘŚĆ PRAKTYCZNA

Opracowany podręcznik „Strategie rozwiązywania problemów społecznych. Podręcznik metodyczny” powstał w ramach projektu: „STRATEGOR. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.5 Skuteczna pomoc społeczna.

Realizatorzy projektu:

Fundacja Polskiej Akademii Nauk – Lider projektu

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II – Partner projektu

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie – Partner projektu

Koordynacja i redakcja naukowa:

prof. dr hab. Waldemar Paruch

Zespół naukowy:

Ks. prof. dr hab. Ryszard Czekalski

Ks. prof. dr hab. Stanisław Dziekoński

prof. UKSW dr hab. Anna Fidelus

dr hab. Arkadiusz Jabłoński

dr hab. Robert Zajkowski

Autorzy:

Agnieszka Domańska-Sienkiewicz

Bartosz Janik

Dorota Klępka

Marek Klimek

Dawid Kostecki

Justyna Maciaszek

Korneliusz Pylak

Agnieszka Regulska

Beata Romejko

Ireneusz Samodulski

Emil Stec

Tomasz Włodek

Beata Żukowska

Konsultacja ekspercka:

Marzena Cichorzewska

Tomasz Lipiński

Anna Rozyn

Andrzej Skórski

Hanna Spasowska-Czarny

Grzegorz Wenarski

Wydawca:

Fundacja Polskiej Akademii Nauk

Pałac Czarotoryskich

Plac Litewski 2, 20-080 Lublin

e-mail: fundacja@fundacja-pan.lublin.pl

www.fundacja-pan.pl

NIP: 712-279-73-97

PUBLIKACJA BEZPŁATNA

ISBN: 978-83-958242-0-3

Projekt okładki na podstawie: <https://www.simplepractice.com/blog/write-social-media-policy-employees-mental-health-practice>



Spis treści

Nazwy i skróty	3
Wprowadzenie	4
Koncepcja Podręcznika	7
Część I. Metodyka przygotowania strategii rozwiązywania problemów społecznych	12
Rozdział 1 Założenia	13
1.1. Planowanie strategiczne	15
1.2. Niezbędne zasoby	17
Rozdział 2 Metodyka prac	21
2.1. Aspekty formalno-prawne	23
2.2. Harmonogram prac	25
2.3. Powołanie zespołu ds. opracowania/aktualizacji SRPS	29
2.4. Rozpowszechnienie informacji o przystąpieniu do prac nad SRPS	33
2.5. Aktualizacja SRPS	35
Rozdział 3 Dostępność strategii	37
3.1. Przygotowanie technicznej strony dokumentu	38
3.2. Przejrzystość SRPS	39
3.3. Upowszechnianie i promocja	44
Rozdział 4 Zgodność strategii z dokumentami wyższej rangi	48
4.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR)	49
4.2. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL)	52
4.3. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (KPPUiWS)	54
4.4. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES)	56
4.5. Ustawy oraz regionalne, powiatowe i gminne dokumenty strategiczne	60
Rozdział 5 Partycypacja społeczna w procesie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych	65
5.1. Przedmiot i zagadnienia partycypacji społecznej	66
5.2. Uczestnicy konsultacji społecznych	68
5.3. Metody i techniki prowadzenia konsultacji społecznych	71
5.4. Implementacja wyników konsultacji społecznych do SRPS	81
Część II. Struktura strategii rozwiązywania problemów społecznych	85
Rozdział 6 Diagnoza strategiczna	86
6.1. Proces badawczy – wybór źródeł i metod kluczowych w procesie opracowania SRPS	90
6.2. Ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczna jednostki samorządu terytorialnego	98
6.3. Interesariusze strategii i ich problemy	105
6.4. Analiza problemów społecznych	107
Rozdział 7 Analiza strategiczna	118
7.1. Analiza SWOT	123
7.2. Partycypacja społeczna w procesie analizy strategicznej	147

Rozdział 8 Założenia, wizja, misja oraz cele w obszarze zintegrowanej polityki społecznej	151
8.1. Założenia w strategii rozwiązywania problemów społecznych	153
8.2. Wizja w strategii rozwiązywania problemów społecznych	156
8.3. Misja w strategii rozwiązywania problemów społecznych	161
8.4. Cele w strategii rozwiązywania problemów społecznych	164
Rozdział 9 Plan działań w strategii rozwiązywania problemów społecznych	171
9.1. Sposób ujęcia działań/zadań w SRPS	173
9.2. Podmioty ekonomii społecznej w realizacji działań/zadań	184
Rozdział 10 Monitoring i ewaluacja w procesie wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych	187
10.1. Podstawowe założenia do systemu monitorowania strategii rozwiązywania problemów społecznych	190
10.2. Podstawowe założenia do systemu ewaluacji strategii rozwiązywania problemów społecznych	195
10.3. Analiza ryzyka	202
Część III. Budżet strategii rozwiązywania problemów społecznych	208
Rozdział 11 Jak przygotować budżet	209
11.1. Schemat tworzenia budżetu	211
11.2. Źródła finansowania	215
11.3. Efekty realizacji działań	216
11.4. Sposób pracy z arkuszem budżetowym	217
Zakończenie	227
Bibliografia	229
Suplementy	234

Nazwy i skróty

BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BIP	Biuletyn Informacji Publicznej
CAS	Centralna Aplikacja Statystyczna
CUS	Centrum Usług Społecznych
Dz.U.	Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej
E/NPV	Miernik finansowy ukazujący bieżącą konsekwencję wydatkowania środków na dany cel, po uwzględnieniu ekonomiczno-społecznych skutków ich wydatkowania (ang. <i>Economic Net Present Value</i>)
FPAN	Fundacja Polskiej Akademii Nauk
GOK/MOK	Gminny/Miejski ośrodek kultury
GUS	Główny Urząd Statystyczny
JST	Jednostka(i) samorządu terytorialnego
KPPUiWS	Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji
KPRES	Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej
M.P.	Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej
MRPIPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
MS	Ministerstwo Sprawiedliwości
MZ	Ministerstwo Zdrowia
NGO	Organizacje pozarządowe (ang. <i>non-governmental organizations</i>)
NPV	Miernik finansowy ukazujący bieżącą konsekwencję wydatkowania środków na dany cel (ang. <i>Net Present Value</i>)
OPS	Ośrodek pomocy społecznej
OWES	Ośrodek(ki) Wsparcia Ekonomii Społecznej
OZPS	Ocena Zasobów Pomocy Społecznej
PES	Podmiot(y) Ekonomii Społecznej
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
ROPS	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej
SRKL	Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020
SOR	Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
SRPS	Strategia(e) rozwiązywania problemów społecznych
UE	Unia Europejska
UG	Urząd gminy
UM	Urząd miasta

Wprowadzenie

Opracowanie części praktycznej podręcznika *Strategie rozwiązywania problemów społecznych. Podręcznik metodyczny* (nazywanego dalej *Podręcznikiem*) było możliwe dzięki wielomiesięcznym pracom badawczym nad gminnymi strategiami rozwiązywania problemów społecznych (SRPS), które poddaliśmy szczegółowej analizie, uwzględniającej blisko 750 kryteriów badawczych. Wynikiem tych działań, które stanowią o genezie *Podręcznika* oraz warunkują jego zakres i przyjętą metodykę prac, było przygotowanie następujących opracowań:

- *Raportu końcowego z analizy ilościowej Gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* wraz z 600 indywidualnymi raportami tabelarycznymi z analizy ilościowej gminnych SRPS (opracowanie: Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie),
- *Raportu końcowego w zakresie przeprowadzenia 600 analiz eksperckich SRPS pod kątem przydatności do planowania skutecznych działań w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz zgodności z celami i kierunkami zawartymi w KPPUiWS i KPRES* wraz z 600 eksperckimi analizami ilościowo-jakościowym oraz metaekspertyzami SRPS (opracowanie: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II),
- 600 indywidualnych raportów z eksperckiej analizy jakościowej SRPS (opracowanie: Fundacja Polskiej Akademii Nauk),
- *Raportu zbiorczego – wyniki analizy jakościowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* (opracowanie: Fundacja Polskiej Akademii Nauk),
- *Raportu końcowego z przeglądu 600 gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*, zawierającego m.in. listę zdiagnozowanych kluczowych błędów w badanych strategiach, a także rekomendacje i zalecenia do *Podręcznika* (opracowanie: Fundacja Polskiej Akademii Nauk).

W opracowanych raportach wskazaliśmy główne i najczęstsze błędy zauważone w gminnych SRPS w zakresie spełnienia wymagań metodycznych, które stoją przed twórcami dokumentów o charakterze strategicznym. Występowanie istotnych uchybień i błędów w zakresie poprawności metodycznej przygotowania SRPS prowadzi do zjawiska niewielkiej przydatności tego typu dokumentów w kontekście rozwiązywania występujących problemów społecznych oraz kształtowania i zarządzania lokalną polityką społeczną. Przygotowane przez nas rekomendacje i zalecenia znajdują odzwierciedlenie w treści *Podręcznika*, który ujednocila wymogi dotyczące sposobu prac nad SRPS, a także prezentuje kompleksowe i efektywne podejście metodyczne, podnosząc standardy w zakresie planowania oraz zarządzania strategicznego w obszarze lokalnej polityki społecznej.

Przyjęcie odpowiednich zasad opracowania SRPS jest niezbędnym czynnikiem warunkującym właściwy proces zarządzania strategicznego w odniesieniu do problemów społecznych występujących w gminach i miastach. Jako interdyscyplinarny zespół praktyków zajmujących się polityką społeczną, planowaniem i zarządzaniem strategicznym w *Podręczniku* staramy się dać odpowiedź na kluczowe pytanie: *jak opracować strategię rozwiązywania problemów społecznych zapewniając właściwy zakres dokumentu, poprawność metodyczną i ramy organizacyjne?* W naszym przekonaniu, szansę na zapobieżenie niekorzystnym zjawiskom społecznym stanowi konsekwentna realizacja przemyślanego i odpowiadającego na potrzeby oraz problemy lokalnej społeczności planu, którego urzeczywistnienie znajdujemy w SRPS. Osiągnięcie wymienionych założeń możliwe jest poprzez przeprowadzenie pogłębionej diagnozy strategicznej, która jest podstawą do komplementarnego planowania, a następnie realizacji celów i działań odpowiadających na zauważone problemy.

Istotne znaczenie przy opracowaniu *Podręcznika* miało wykorzystanie produktów wypracowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL) oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (PO WER), dzięki którym powstały narzędzia do prowadzenia aktywnej polityki społecznej, planowania, monitorowania oraz ewaluacji działań lokalnych i regionalnych w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Do tych narzędzi zaliczamy:

- *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne*¹,
- *Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu. Rekomendacje organizacyjne*²,
- *Lokalna polityka społeczna*³,
- *Podręcznik Model gminny standard wychodzenia z bezdomności*⁴,
- *Model Kalkulator Kosztów Zaniechania. Wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu*⁵,
- narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego, uruchomione przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w partnerstwie z Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych⁶.

¹ J. Kowalczyk, R. Szarfenberg, *Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne*, Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych 2014.

² J. Kowalczyk, R. Szarfenberg, *Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu. Rekomendacje organizacyjne*, Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych 2014.

³ E. Kulesza, *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich 2013.

⁴ *Podręcznik. Model gminny standard wychodzenia z bezdomności*, (red.) Ł. Browarczyk, P. Olech, R. Stenka, Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności 2014.

⁵ A. Ścigaj, *Model Kalkulator Kosztów Zaniechania. Wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu*, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej Wydział ds. realizacji projektów PO KL 2014.

⁶ Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Działania 2.5 Skuteczna pomoc społeczna, Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 (POWR.02.05.00–00–0111/16).

W szczególny sposób zwracamy uwagę na znaczenie i konieczność uwzględnienia w gminnych SRPS programów utworzonych w celu realizacji Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego w zakresie włączenia społecznego oraz wspierania rozwoju ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych, czyli:

- Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. *Ekonomia Solidarności Społecznej*,
- Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. *Nowy wymiar aktywnej integracji*.

W Podręczniku uwzględniliśmy również rozwiązania z zakresu innowacji społecznych. W perspektywie długofalowej podjęta problematyka powinna prowadzić do rozwoju działań międzysektorowych na poziomie lokalnym oraz poprawy współpracy horyzontalnej między samorządami, a także pomiędzy administracją publiczną, podmiotami prywatnymi i organizacjami pozarządowymi w obszarze polityki społecznej i uwzględnienia w SRPS zagrożeń społecznych XXI wieku.

Część praktyczna Podręcznika zawiera rozdziały:

- metodyka prac nad SRPS,
- dostępność SRPS,
- zgodność z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu,
- partycypacja społeczna,
- diagnoza strategiczna,
- analiza strategiczna,
- założenia, wizja, misja, cele strategiczne i operacyjne,
- działania, zadania i wskaźniki,
- monitoring, ewaluacja oraz analiza ryzyka,
- budżet SRPS.

Podręcznik zawiera również suplementy uzupełniające i poszerzające wiedzę, ekspertyzy rekomendacyjne, analizujące możliwość wykorzystania narzędzi opracowanych w ramach PO KL oraz PO WER oraz zautomatyzowane narzędzia w postaci odwołań do produktów zewnętrznych (np. arkusz budżetowy *Microsoft Excel*). Odrębne opracowanie stanowi część teoretyczna Podręcznika, która traktuje o takich zagadnieniach, jak:

- polityka społeczna,
- system kształtowania polityki społecznej w Polsce i na świecie,
- narzędzia i finansowanie polityki społecznej,
- problemy społeczne w Polsce,
- ekonomia społeczna,
- innowacje społeczne.

Celem, który postawiliśmy sobie przed przystąpieniem do prac nad opracowaniem części praktycznej Podręcznika, było **przygotowanie** i realna **pomoc** dla pracowników urzędów gmin i ośrodków pomocy społecznej, a także osób i podmiotów instytucjonalnych zaangażowanych w proces opracowania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Koncepcja Podręcznika

Codziennie życie prywatne oraz zawodowe wymusza na nas podejmowanie decyzji strategicznych. Nie każdy z nas dysponuje zdolnościami strategicznego myślenia, zatem niekiedy wybory strategiczne są dokonywane poza naszą świadomością tego faktu, niezależnie od naszej woli. Nie mając innego wyboru, racjonalne jest stanie się dobrym, aniżeli złym strategiem, co uwarunkowane jest pewnym schematem rozumowania i postępowania. *Podręcznik* ma na celu zaprezentowanie sposobu myślenia strategicznego oraz zachęcenie do jego wykorzystania w procesie wyznaczania kierunków działań w lokalnej polityce społecznej, poprzez pomoc w opracowaniu poprawnej pod względem metodycznym strategii służącej skutecznemu rozwiązywaniu problemów społecznych. Naszym założeniem jest, że odbiorcy *Podręcznika*, bez względu na posiadane doświadczenie, wykształcenie czy też stopień reprezentowanej jednostki samorządu terytorialnego, dzięki poznaniu zasad opracowania dokumentów strategicznych, mogą stać się strategami, którzy do występujących na danym obszarze problemów i potrzeb dopasują efektywne zadania, służące poprawie jakości życia lokalnej społeczności.

Praca, szczególnie w instytucjach publicznych, jest niekończącym się ciągiem decyzji. W ich podejmowaniu istotna jest świadomość, że nie funkcjonujemy w próżni, zaś system wzajemnych powiązań i oddziaływań podjętych działań jest niezwykle rozbudowany. W przypadku specyfiki dokumentu, którym jest strategia rozwiązywania problemów społecznych, kluczowa jest współpraca, która wpływa na uporządkowanie sieci oddziaływań oraz minimalizuje sprzeczności celów poszczególnych, zaangażowanych podmiotów. Wdrożenie współpracy wymaga przekonania siebie i innych, że warto informować o planowanych posunięciach. W życiu publicznym równie ważna jest realizacja planów oraz składanych deklaracji. Poprzez współpracę możemy zwiększyć korzyści wszystkich zaangażowanych podmiotów. W przypadku administracji publicznej, która odpowiada za realizację polityki społecznej, poprzez współpracę i informowanie możliwe jest przewidywanie i wpływ na podejmowane przez powiązane instytucje działania. W obliczu nieustannego konkurencyjności, w tym przez podmioty samorządowe (np. o inwestora, mieszkańca, turystę), nastawienie na współpracę samorządów lokalnych oraz ich jednostek organizacyjnych powinno być jedną z głównych cech odróżniających SRPS od strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gmin. Drugi rodzaj dokumentów w podstawowym założeniu skupia się na przyspieszeniu rozwoju danej JST, głównie poprzez zwiększenie dochodów gminy bądź miasta. Natomiast SRPS powinno umożliwiać zaangażowanie zarówno instytucji publicznych, jak i prywatnych w planowane działania aktywizujące, profilaktyczne, mobilizujące oraz zwiększające podmiotowość odbiorców pomocy społecznej. Ponadto, strategie rozwoju mają znacznie szerszy zakres celów i zadań uzasadnionych do realizacji (np. utworzenie i uzbrojenie terenów inwestycyjnych – w ramach SRPS nie można założyć, że środki

finansowe JST stanowiące wydatki na pomoc społeczną zostaną przeznaczone na tak kosztochłonne inwestycje).

Nasze oczekiwania wobec roli *Podręcznika* wymagały zaprezentowania solidnych podstaw z zakresu elementarnych koncepcji, pojęć i metod stosowanych w zarządzaniu i planowaniu strategicznym, a także w pracach nad dokumentem planistycznym. Przedstawiliśmy modelowe metody i narzędzia opracowania SRPS, przydatne na poszczególnych etapach tworzenia strategii oraz sposoby uwzględnienia niezbędnych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, mających wpływ na funkcjonowanie JST. Zawarte w *Podręczniku* wskazówki pozwalają na ich dostosowanie do specyfiki poszczególnych gmin i miast. Nasze opracowanie swoje źródło ma takie samo, jak *dobra strategia* – bierze się z **potrzeby**. Dla nas jest nią zminimalizowanie liczby i wpływu błędów metodycznych popełnianych podczas tworzenia SRPS, zaś dla administracji samorządowej główną potrzebą opracowania strategii powinna być chęć rozwiązania konkretnych problemów.

Bazując na naszych doświadczeniach, możemy z pełnym przekonaniem stwierdzić, że *dobra strategia* pomaga. *Podręcznik* wskazuje na procedury, który należy spełnić, aby powstałe na jego podstawie opracowanie nie było *przykrym obowiązkiem*, a stanowiło realną pomoc w realizacji działań z obszaru polityki społecznej.

SRPS pomaga	Nie chcemy, żeby SRPS:
ustalać priorytety	były jedynie opracowaniem teoretycznym, powstałym bez zamiaru jego realizacji
wyznaczać kierunki działania	cechowały się brakiem realizmu
wpływać na koncentrację zasobów	miały nagromadzenie celów, działań i projektów
planować	charakteryzowały się brakiem konkretów i jasnego kierunku
podejmować trafne decyzje	zawierały nietrafione pomysły
pomagać w ocenie osiągniętych efektów	zostały opracowane przy braku współpracy różnych środowisk
wytyczać kierunki i sposób wspierania mieszkańców gminy bądź miasta, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób z trudnościami, zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym	były przykrym obowiązkiem wynikającym z ustawy
kreować lokalną politykę społeczną	przedstawały zbiór pobożnych życzeń

Jako autorzy chcemy przygotować i nauczyć pracowników urzędów gmin i miast oraz ośrodków pomocy społecznej właściwego przeprowadzenia procesu planowania strategicznego w obszarze polityki społecznej. *Podręcznik*, który prezentujemy:

- usprawnia proces przygotowania SRPS,
- uspójnia metodykę prac nad SRPS,
- prezentując kompleksowe i efektywne podejście podnosi standardy w zakresie planowania i zarządzania strategicznego w obszarze lokalnej polityki społecznej,
- przedstawia modelowe metody i narzędzia opracowania SRPS,
- przyczyni się do poprawy jakości kluczowych zadań SRPS – współpracy podmiotów trzech sektorów (publicznego, prywatnego, pozarządowego) na rzecz działań aktywizujących oraz pobudzenia oddolnych inicjatyw społeczności lokalnej.

Analizy 600 gminnych SRPS w sposób jednoznaczny pokazały nam, że w celu zaplanowania długofalowych działań z zakresu polityki społecznej potrzebny jest szerszy kontekst spojrzenia na lokalne problemy społeczne. Dlatego też, przygotowując metodykę opracowania strategii nie myśleliśmy o pomocy społecznej jako niezależnym obszarze funkcjonowania JST. Promujemy powiązanie wielu obszarów, które składają się na **zintegrowaną politykę społeczną**, w której występują ścisłe związki pomiędzy poszczególnymi dziedzinami funkcjonowania samorządu, w tym: system lokalnej pomocy społecznej, demografia, zatrudnienie i praca, przedsiębiorczość i lokalna gospodarka, sytuacja finansowa JST, integracja społeczna, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, system edukacji, oświata i wychowanie, aktywność obywatelska, bezpieczeństwo i porządek publiczny, kultura, ochrona środowiska, infrastruktura (techniczna i społeczna). Dopiero takie podejście pozwoli na skuteczne rozwiązanie problemów społecznych. Działania (w tym inwestycje) na jednym obszarze (np. oświatę, kulturę, mieszkalnictwo, pobudzenie przedsiębiorczości) mogą bezpośrednio i pośrednio oddziaływać na występujące na danym terenie problemy społeczne. JST mają możliwości tworzenia wartości dla ich kontrahentów społecznych (interesariuszy), które wymieniają na inne wartości (np. zasoby finansowe, akceptację społeczną) niezbędne do ich przetrwania i rozwoju. Tworzący się w ten sposób obieg przyczynia się do stałej poprawy funkcjonowania samorządów oraz jakości życia lokalnej społeczności.



W *Podręczniku* przedstawiamy schemat myślenia o polityce społecznej gminy bądź miasta w sposób strategiczny, w zakresie ograniczania występowania i oddziaływania problemów społecznych, jednakże nie koncentrujemy się na interwencji rozwiązującej pojedynczy problem i konkretnych, modelowych zadaniach. Sytuacje występujące w poszczególnych jednostkach, choć na pierwszy rzut oka podobne, faktycznie różnią się od siebie i jedynie znajomość teorii i jej właściwe zastosowanie może pomóc w podjęciu dobrych strategicznych działań.

Proces opracowania SRPS, który prezentujemy w *Podręczniku*, mieści się w schemacie działań z zakresu:

- taktyki, czyli sposobów i technik wykorzystania sił i zasobów,
- planowania, czyli kolejności wykonywania operacji prowadzących do osiągnięcia celów,
- koordynacji, czyli wykorzystania dostępnych narzędzi mających za zadanie harmonizację wykonywanych operacji z zakładanymi celami.

Podręcznik został opracowany jako interaktywne narzędzie dostępne w formie elektronicznej. Rozdziały zawierają treści teoretyczne i praktyczne dotyczące kluczowych zagadnień. W formie ramek, tabel, schematów i rysunków wyodrębniono treści prezentujące dobre praktyki, przykładowe błędy oraz najważniejsze informacje i wnioski. Do wybranych rozdziałów opracowano suplementy rozszerzające treści, zawierające dodatkowe informacje i narzędzia metodyczne, odnoszące się do poszczególnych etapów opracowania SRPS. Ujęcie to pozwala na syntetyczne zaprezentowanie treści dotyczących opracowania strategii z uwzględnieniem różnych metod wykorzystywanych w procesie planowania strategicznego.

Różnica między nauką a sztuką polega na tym, że naukę można zgłębić w sposób usystematyzowany i logiczny, podczas gdy biegłość w sztuce zdobywa się poprzez doświadczenia i praktykę. Dlatego też, w przypadku wystąpienia wątpliwości w procesie tworzenia SRPS, w ramach działań projektowych służyćmy Państwu indywidualnym doradztwem w zakresie stosowania *Podręcznika*. Naszą intencją jest, aby to narzędzie było **pomocą, wsparciem, radą** oraz **przewodnikiem** podczas opracowania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

W celu ułatwienia korzystania z *Podręcznika* wprowadzono uproszczenia oraz wyróżniki graficzne dla poszczególnych rodzajów informacji wartych wyodrębnienia:

- rozdziały są zakończone przykładami dobrych praktyk i najczęściej popełnianych błędów, które zauważyliśmy na etapie analizy 600 SRPS,
- słowa kluczowe na stronach tytułowych rozdziałów mają wbudowane odnośniki. Po kliknięciu na dane zagadnienie, Czytelnik zostanie przeniesiony do fragmentu *Podręcznika* wyjaśniającego dane pojęcie,
- ilekroć w *Podręczniku* jest mowa o gminie (w tym urzędzie gminy) bądź mieście (urzędzie miasta), mamy na myśli łącznie: gminę wiejską, miejsko-wiejską i miejską bądź miasto na prawach powiatu.
- definicje oraz przywołania treści odrębnych opracowań i dokumentów źródłowych są wyróżnione ikonami:



DEFINICJA



DOKUMENT ŹRÓDŁOWY

- przykłady dobrych praktyk i powszechnych błędów z SRPS analizowanych przez zespół ekspertów są oznaczone grafikami:



DOBRY PRZYKŁAD/PRAKTYKA



PRZYKŁAD BŁĘDU

- wyróżniki ważnych informacji mają oznaczenie ikon:



PAMIĘTAJ



ZWRÓĆ UWAGĘ

- rekomendacje i zalecenia oraz naszych fikcyjnych, hipotetycznych przykładów są zaakcentowane znakami:



REKOMENDACJE/ZALECENIA



FIKCYJNE, HIPOTETYCZNE PRZYKŁADY

**Część I. Metodyka przygotowania strategii
rozwiązywania problemów społecznych**

Rozdział 1

Założenia



Nawigator

W rozdziale 1 zaprezentowano główne założenia metodyki opracowania strategii. Zdefiniowano strategię, jej znaczenie w procesie rozwiązywania problemów społecznych oraz zasoby konieczne w dyspozycji gminy, aby przygotować prawidłowy dokument strategiczny. Wskazano najważniejsze elementy, które należy wziąć pod uwagę planując proces opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych.



Słowa kluczowe

strategia | planowanie strategiczne | konstrukcja strategii | zasoby | zarządzanie strategiczne

Podmioty instytucjonalne różnego poziomu, realizujące zadania polityki społecznej i gospodarczej, prowadzą działania nie tylko na podstawie aktów normatywnych, ale także według i poprzez przygotowane wcześniej **strategie** oraz programy. Niezależnie czy mówimy o globalnej, europejskiej, krajowej, regionalnej lub lokalnej polityce społecznej, to podstawy do podejmowanych działań odnajdujemy w dokumentach o charakterze strategicznym⁷.



Strategia – definicja pojęcia

„określona koncepcja systemowego działania, polegająca na formułowaniu (...) długookresowych celów (...) i ich modyfikacji w zależności od zmian zachodzących w otoczeniu, określaniu zasobów i środków niezbędnych do realizacji tych celów oraz sposobów postępowania (reguł działania, dyrektyw, algorytmów) zapewniających optymalne ich rozmieszczenie i wykorzystanie w celu elastycznego reagowania na wyzwania”⁸. Etymologia słowa *strategia* wywodzi się od greckiego *stratos* – wojsko i *ago* – prowadzę. *Strategos* w starożytnych Atenach byli wybieranymi przywódcami wojskowymi o połączonej władzy politycznej i wojskowej. Pojęcie *strategii* jest zakorzenione w sztuce wojennej. Ponieważ wskazuje na relacje pomiędzy środkami a celami, obecnie używana jest również w polityce, biznesie, teorii gier, kampaniach politycznych, sporcie czy wielu innych aktywnościach.

Warto podkreślić, że chociaż strategie mają przede wszystkim wymiar jakościowy i posiadają silny ładunek aksjologiczny (tzn. są nasycone wartościami moralnymi), to równie ważne są takie ich cechy, jak efektywność, skuteczność, wykonalność oraz celowość. Podejście biznesowe zapobiega postrzeganiu strategii jako działań pozorowanych.

Strategie rozwiązywania problemów społecznych, zgodnie z art. 17 ustawy o pomocy społecznej mają dotyczyć programów pomocy społecznej, profilaktyki, a także rozwiązywania problemów zdiagnozowanych w danej społeczności. Celem strategii jest integracja osób, rodzin przejawiających problemy, dążenie do zmiany negatywnych sytuacji występujących w społeczeństwie⁹. SRPS ma **szczególny kontekst społeczny**, który powinien uwzględniać problemy i potrzeby społeczne oraz skalę natężenia tych problemów, pozwalać na znalezienie i wdrożenie rozwiązań, które im zapobiegają lub je minimalizują. Proces przygotowania SRPS powinien być przeprowadzony w **ściślej współpracy z mieszkańcami, instytucjami i ekspertami**. Udział społeczności lokalnej należy uwzględnić na każdym etapie tworzenia dokumentu, tj.: diagnozowania, analizowania, programowania, wdrażania i monitorowania. Rezultatem strategii powinno być wywołanie **zmiany**, czyli rozwiązanie szczególnie dotkliwych problemów społecznych w danej społeczności.

⁷ *Strategie w polityce społecznej*, (red) M. Grewiński, A. Karwacki, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, s. 6.

⁸ J. Penc, *Strategie zarządzania, cz. I: Perspektywiczne myślenie, systemowe działanie*, Warszawa: Wydawnictwo Placet 1994, s. 143.

⁹ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., Dz. U. z 2018 r., poz. 1508 (dalej: Ustawa o pomocy społecznej), art. 17.

1.1. Planowanie strategiczne

Planowanie strategiczne jest w pełni sformalizowane, co oznacza, że podczas tworzenia strategii należy **ściśle przestrzegać metod i zasad** składających się na tę technikę planistyczną. Przygotowanie strategii jednostki samorządu terytorialnego powinno obejmować: diagnozę stanu istniejącego, analizę strategiczną, opracowanie założeń, wyznaczenie wizji i misji, wytyczenie i hierarchizację celów, skonkretyzowanie działań, określenie horyzontu czasowego, wybór wskaźników oceny realizacji celów strategicznych i zadań, a także wskazanie źródeł finansowania strategii¹⁰.

Prawidłowa konstrukcja strategii rozwiązywania problemów społecznych jako średnio- bądź długoterminowego dokumentu planistycznego, powinna opierać się na **trzech zasadniczych**, podstawowych częściach:

- a) diagnostycznej,
- b) analitycznej,
- c) programowej.

Część diagnostyczna dokumentu zawiera informacje o jednostce oraz diagnozę konkretnych problemów społecznych z przywołaniem danych empirycznych. Diagnoza jest przeprowadzona po to, aby zgromadzić, uzupełnić, pogłębić oraz zweryfikować posiadaną wiedzę na temat danej gminy oraz jej otoczenia. Celem diagnozowania jest nazwanie mocnych stron, zasobów (ludzkich, organizacyjnych, infrastrukturalnych, finansowych) oraz szans rozwojowych danej jednostki samorządu terytorialnego, wskazanie istniejących braków, niedostatków oraz problemów społecznych. W tak rozumianym kształcie diagnoza stanowi podstawę oraz wstęp do kolejnego, analitycznego etapu prac.

Część analityczna porządkuje informacje o danej gminie, które udało się zgromadzić na etapie diagnozy. Dokonuje się ich selekcji oraz wartościowania, przeprowadza się szczegółową analizę, wskazującą na sytuację danej jednostki. Czynności te należą do analizy strategicznej – procesu, który łączy etap diagnozy z częścią projekcyjną strategii. Cele strategiczne i wynikające z nich cele operacyjne (szczegółowe) oraz działania muszą wywodzić się z określonych, występujących na danym obszarze problemów, które należy rozwiązać.

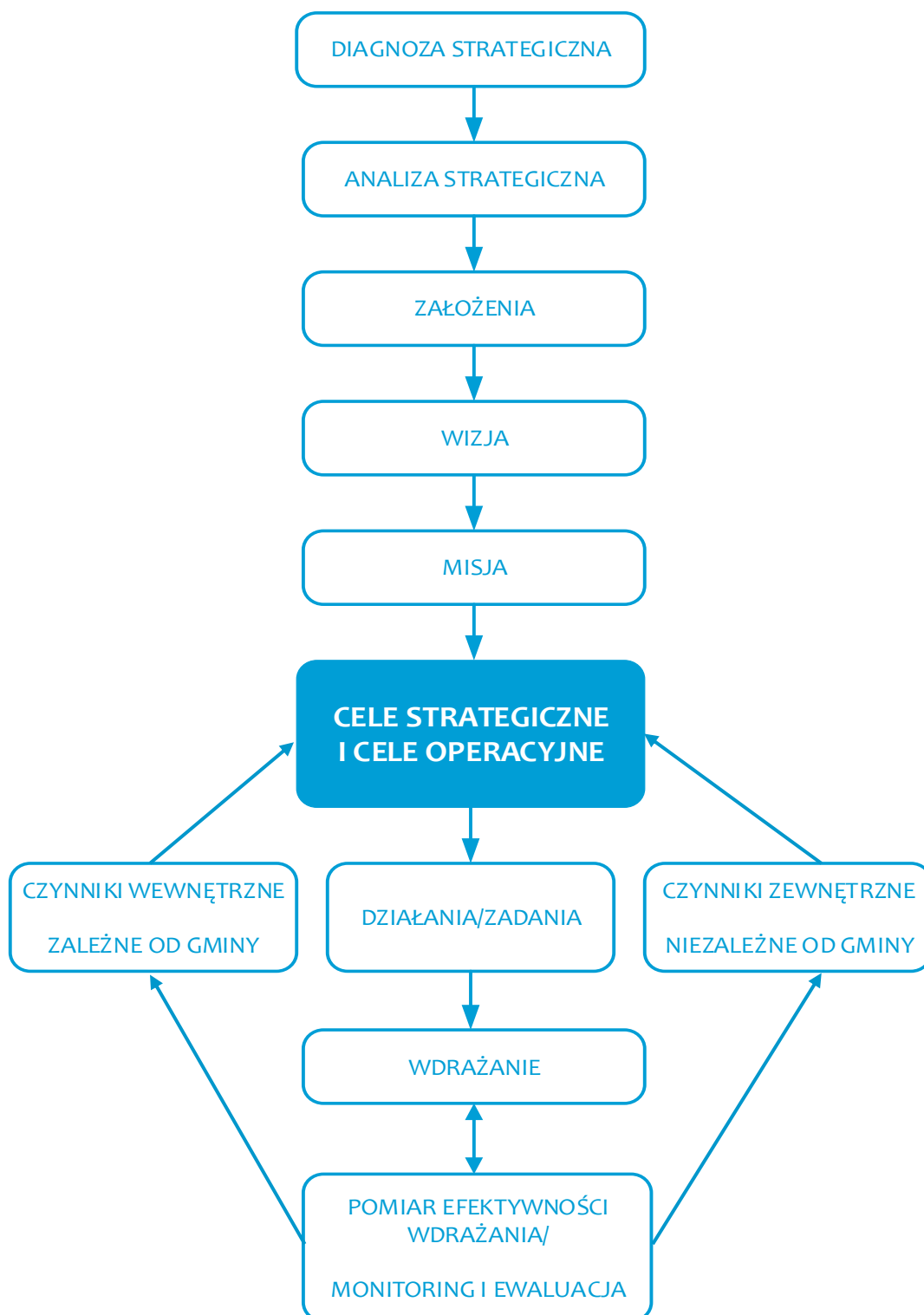
Część programowa obejmuje opracowanie założeń, które przekładają się na wizję, a następnie misję oraz cele strategiczne i operacyjne, które stanowią podstawę do opracowania konkretnych działań lub zadań, czyli sprecyzowanych przedsięwzięć, które planuje się zrealizować. Na tym etapie należy opracować propozycje zadań, inicjatyw, projektów, które mogą przyczynić się do osiągnięcia

¹⁰ J. Krzyszkowski, J. Przywojska, *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej*, w: *Strategie w polityce społecznej*, (red.) M. Grewiński, A. Karwacki, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, s. 229.

założonych celów. Nieodłącznym elementem części programowej jest budżet i analiza wskaźnikowa do zaplanowanych zadań i programów.

Kluczowym dla skutecznej realizacji celów strategii jest zdefiniowanie procesów jej wdrażania monitorowania, ewaluacji, a także aktualizacji.

Schemat 1. Proponowany model planowania strategicznego



Źródło: opracowanie własne FPAN

Optymalny horyzont czasowy strategii rozwiązywania problemów społecznych powinien być określany w **perspektywie od 5 do 7 lat**, zgodnie z założeniami odnoszącymi się do polityki społecznej dokumentów strategicznych przygotowanych na poziomie ogólnopolskim i europejskim. Przyjęcie określonego horyzontu czasowego wynika z planistycznego charakteru tego dokumentu oraz pozwala na dostosowanie strategii do wymogów wynikających z obowiązującej perspektywy finansowej Unii Europejskiej. Z uwagi na okres obowiązywania strategii, trzeba pamiętać, że musi to być dokument uniwersalny, koncentrujący się na **rozwiązaniu najważniejszych problemów społecznych** gminy, które uprzednio należy precyzyjnie zdiagnozować i opisać.



Przykład błędu:

Wyniki przeprowadzonych ekspertyz jakościowych wskazują na **zróżnicowany horyzont czasowy ocenianych strategii**. Najkrótszy obejmował 4 lata, tj. 2017-2020, zaś najdłuższy 16 lat, tj. 2019-2034. Tymczasem 4-letni horyzont wydaje się być zbyt krótki tym bardziej, że nie wykracza poza aktualny horyzont polityczny, natomiast 16-letni zbyt długi ze względu na tempo zmian zachodzących w polityce społecznej.

1.2. Niezbędne zasoby

W procesie tworzenia SRPS istotna jest ewidencja i **uwzględnienie dostępnych zasobów**: ludzkich, technicznych i finansowych, które można zdefiniować w następujący sposób:

- **Zasoby ludzkie** (kapitał ludzki), definiowane jako informacja, wiedza fachowa i ogólna, relacje, własność intelektualna, zdolność współpracy, umiejętności komunikowania się, umiejętność adaptacji. Warto podkreślić, że szczególne istotne w zakresie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych są umiejętności krytycznej analizy czy kreatywnego myślenia strategicznego. JST tworząc SRPS opierają się przede wszystkim na potencjale własnych pracowników. Jednakże, wzrost znaczenia strategii, mnogość problemów społecznych oraz szybkość zmian zachodzących w dzisiejszym świecie sprawia, że równie istotna i niezbędna wydaje się być rola ekspertów zewnętrznych. Merytoryczne wsparcie ze strony podmiotów zewnętrznych może okazać się bezcenne w przypadku obiektywnej oceny oczekiwań społecznych oraz sytuacji w gminie. Jest to ważny element operacjonalizacji założeń strategicznych na poziomie zarządzania zasobami ludzkimi. Kluczową rolę w procesie opracowywania dokumentu odgrywa powołanie interdyscyplinarnego zespołu ds. opracowywania SRPS oraz zaangażowanie społeczności lokalnej.

- **Zasoby techniczne**, czyli środki trwałe, które dana jednostka może wykorzystać w procesie przygotowywania dokumentu. Mogą to być, np.: sale konferencyjne, komputery oraz oprogramowanie komputerowe, rzutniki multimedialne, flipcharty, samochód do podróży służbowych, dostęp do Internetu i mediów społecznościowych.
- **Zasoby finansowe**, definiowane jako zasoby pieniężne, czyli stan środków finansowych będących w dyspozycji jednostki, przeznaczonych na koszty związane z procesem tworzenia SRPS. Mogą to być koszty związane z zakupem usług eksperckich (np. przeprowadzeni badania opinii publicznej, wsparcie merytoryczne), wynajęciem miejsca do prowadzenia konsultacji społecznych, zakupem poczęstunku dla uczestników, koszty delegacji pracowników.

W procesie planowania strategicznego zasoby przenikają się i uzupełniają, jednak potencjał ludzki jest najważniejszy wśród wymienionych czynników i to zazwyczaj on decyduje o skuteczności planowania strategicznego.



Pamiętaj

Przy opracowaniu SRPS uwzględnienie kompleksowej metodyki musi odbywać się z wykorzystaniem optymalnych narzędzi procesu **planowania strategicznego**. Poszczególne etapy strategii powinny uwzględniać:

- prawidłowy zakres merytoryczny dokumentu w podziale na część diagnostyczną, analityczną i programową,
- organizację pełnego, poprawnie metodycznego procesu przygotowania strategii: diagnozę i analizę strategiczną, założenia, wizję, misję, cele strategiczne, cele operacyjne, działania/zadania, system implementacji (zawierający programy szczegółowe) oraz sposób pomiaru skuteczności i efektywności wdrażania SRPS – monitoring i ewaluacja,
- wykorzystanie niezbędnych zasobów ludzkich, technicznych i finansowych,
- proces konsultacji ze społecznością lokalną.

Wspomniane poprzednio **planowanie strategiczne**, w przypadku instytucji publicznych, dotyczy dostosowywania organizacji oraz jej usług i zasobów do zmieniającego się otoczenia tak, aby mogła realizować swoje zadania, służące zaspokajaniu teraźniejszych i przyszłych zbiorowych potrzeb lokalnej wspólnoty oraz rozwojowi JST. Służy określeniu metod i sposobów, które powinny zostać użyte, aby instytucja w przyszłości charakteryzowała się zakładanymi przez decydentów cechami.



Planowanie strategiczne – definicja

Świadomy, systematyczny (niekończący się) i ukierunkowany **na przyszłość** proces ciągłego przygotowywania decyzji o przyszłym **poziomie rozwoju** danej JST i **stopniu zaspokojenia** potrzeb ludności¹¹. W planowaniu strategicznym określa się długoterminowe cele i wytyczne dla podmiotów zaangażowanych w realizację działań. Dostarcza władzom lokalnym podstawy racjonalnego działania. Planowanie pozwala na **kontrolę** nad rozwojem JST, **koordynację i integrację** podejmowanych przez jednostkę i podmioty powiązane działań służących realizacji przyjętych celów, z uwzględnieniem uwarunkowań zewnętrznych (szans i zagrożeń tkwiących w otoczeniu jednostki), wewnętrznych (silnych i słabych stron) przy poszanowaniu **zasady zrównoważonego rozwoju** oraz **partycypacyjnego modelu zarządzania** (współdecydowania). Stanowi użyteczne narzędzie w czasach niepewności kierunków procesów społecznych i gospodarczych, które ze względu na globalne powiązania i oddziaływania mogą wpływać nawet na najmniejszą jednostkę samorządową¹². Planowanie pozwala na dostosowanie teraźniejszości w sposób umożliwiający urzeczywistnienie założeń dotyczących przyszłości lokalnego samorządu.

Zarządzanie strategiczne, którego model przyjmuje się w procesie planowania strategicznego, to: „kierowanie rozwojem organizacji w długim czasie, nastawione na wykorzystanie szans i unikanie zagrożeń pojawiających się w otoczeniu”¹³. Jest to również proces tworzenia i wdrażania strategii, które oddziałują na tworzenie (funkcja kreacyjna) oraz dostosowywanie (funkcja adaptacyjna) organizacji do otoczenia i osiągnięcie założonych strategicznych celów.

¹¹ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, (red.) A. Zalewski, Warszawa: SGH 2007, s. 109-110.

¹² J. Świder, *Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny a polityka lokalna” (red.) P. Laskowski, *Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości*, T. 24 (4) 2013, s. 109.

¹³ *Planowanie strategiczne jako narzędzie realizacji celów organizacji*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 10.



Zarządzanie strategiczne – definicja

Ciągły proces osiągania celów wynikających z przyjętych założeń, polegający na użyciu w konkretnym czasie i miejscu adekwatnych środków, odpowiadających aktualnym możliwościom instytucji. Organizacja tworzy wartości dla jej interesariuszy (kontrahentów społecznych), które wymienia z nimi na inne (np. zasoby finansowe, akceptację społeczną), kluczowe do jej funkcjonowania i rozwoju. Do zarządzania strategicznego zalicza się zazwyczaj:

- opracowanie założeń, wizji, misji i celów strategicznych organizacji,
- konkretyzację strategii, np. w postaci polityki kierownictwa w obszarze lokalnej polityki społecznej,
- wypracowanie koncepcji i ich przełożenie na programy,
- zapewnienie kluczowych zasobów (np. finansowych, kadrowych, relacji z odbiorcami usług),
- analizowanie i zarządzanie ryzykiem, w tym zarządzanie kryzysowe,
- zarządzanie stanem niepewności, co stanowi wyzwanie poznawcze i praktyczne,
- zarządzanie zmianami,
- zarządzanie kierunkami rozwoju jednostki,
- zarządzanie wartościami instytucji: doświadczeniem, wiedzą i umiejętnościami, wizją, kapitałem społecznym, zaufaniem społecznym czy współpracą podmiotów sektora publicznego, prywatnego, pozarządowego¹⁴,
- szukanie możliwości zbudowania przewagi konkurencyjnej nad innymi jednostkami samorządowymi oraz zarządzanie strategią realizacji stworzonej przewagi¹⁵.

¹⁴ W. Dziemianowicz, J. Szlachta, *Łańcuch wartości gminy*, Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN 2016, s. 24.

¹⁵ *Planowanie strategiczne jako narzędzie...*, s. 16.

Rozdział 2

Metodyka prac



Nawigator

Zapoznanie się z treścią rozdziału 2 umożliwi przygotowanie SRPS według poprawnej metodyki prac, uwzględniającej aktualne uwarunkowania prawne i organizacyjne, etapy działań oraz przemyślany harmonogram. W rozdziale zaprezentowano niezbędne wymogi odnoszące się do wyłonienia zespołu ds. opracowania/wdrażania SRPS. Wykorzystanie tych elementów w opracowaniu strategii pozwoli na zachowanie logiki i spójności całego dokumentu zgodnie z planowaniem strategicznym.



Słowa kluczowe

metodyka | podstawa prawna | harmonogram prac | zespół ds. opracowania/aktualizacji SRPS | koordynator prac | zespoły tematyczne | aktualizacja SRPS

Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest średniookresowym (niekiedy długookresowym) dokumentem planistycznym o charakterze programowym w zakresie polityki społecznej, opracowywanym na poziomie samorządu gminnego i powiatowego, wynikającym z diagnozy i analizy sytuacji w danej jednostce samorządu terytorialnego. Etap diagnostyczno-analitycznych prac nad SRPS powinien być przeprowadzony rzetelnie i szczegółowo, uwzględniając indywidualny charakter jednostki. Podejście to uchroni autorów SRPS przed opracowaniem dokumentu teoretycznego, posiadającego niewielką przydatność w realizacji lokalnej polityki społecznej oraz ogólnego, zawierającego przepisane zapisy z dokumentów rządowych. Celem SRPS jest zdiagnozowanie problemów społecznych występujących na obszarze gminy, a także wskazanie sposobów ich rozwiązania bądź ograniczenia ich wpływu na jakość życia mieszkańców. Podstawowe czynniki warunkujące znaczenie SRPS w procesie planowania i zarządzania strategicznego to:

- **kompleksowość, celowość, realność i konkretność** opracowania,
- zgodność w **warstwie realizacyjnej** ze schematem **SMART**, tj. cele i zadania są: konkretne (*specific*), mierzalne (*measurable*), uzgodnione (*agreed*), wykonalne (*real*) oraz określone w czasie (*timed*) (opis kryterium SMART znajduje się w [rozdziale 8.4 Podręcznika](#)),
- zgodność z zasadami: **zrównoważonego rozwoju** (oddającą istotę procesu zarządzania zintegrowanego, w którym cele społeczne, gospodarcze i środowiskowe należy traktować równorzędnie i współzależnie, dążąc do zapewnienia i utrzymania wysokiej jakości życia), ideą **partnerstwa** i zasadą **good governance**,
- **uspołecznienie procesu planowania strategicznego** poprzez zapewnienie aktywnego udziału mieszkańców w opracowaniu strategii,
- charakter **progresywny**, czyli nastawiony na rozwój i postęp,
- **dynamiczny** charakter strategii, która powinna być aktualizowana (elastyczna) w zależności od zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego,
- **spójność wewnętrzną** oraz **zgodność** z dokumentami wyższej rangi odnoszącymi się do polityki społecznej na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym oraz lokalnym,
- zdolność **przełożenia celów** strategicznych **na zadania, koncepcje i programy**, za pomocą których będą rozwiązywane problemy społeczne danej JST,
- przyjęcie **optymalnego horyzontu czasowego** pozwalającego na osiągnięcie założonych celów.



Pamiętaj

Analizując proces przygotowania prac nad SRPS, miej na uwadze wybór odpowiedniej metodyki pozwalającej na opracowanie strategii spójnej z koncepcją planowania strategicznego, uwzględniającej: proces konsultacji społecznych, przygotowanie harmonogramu prac oraz uchwały/zarządzenia ws. opracowania/aktualizacji SRPS, wskazanie właściwego podmiotu pełniącego rolę koordynatora realizacji SRPS z wyodrębnieniem zespołów zadaniowych ds. opracowania/wdrażania strategii oraz przyjęcia uchwały o zatwierdzeniu SRPS.

2.1. Aspekty formalno-prawne

Obowiązek **przygotowania** SRPS przez gminę **wynika wprost** z przepisów ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (art. 16b ust. 1): „Gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej”¹⁶. Art. 16b ust. 2 tej samej ustawy wskazuje, które elementy **w szczególności** powinna zawierać SRPS¹⁷.



Podstawa prawna przygotowania SRPS

Art. 16b.

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 działań¹⁸.

Art. 17.

1. Do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy:
 - 1) 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 ryzyka¹⁹.

¹⁶ Ustawa o pomocy społecznej, art. 16b ust. 1.

¹⁷ Ustawa o pomocy społecznej, art. 16b ust. 2.

¹⁸ Ustawa o pomocy społecznej, art. 16b.

¹⁹ Ustawa o pomocy społecznej, art. 17 ust. 1 pkt. 1.

Ustawa (art. 110 ust. 4) wskazuje **koordynatora** realizacji strategii, którym jest **ośrodek pomocy społecznej** (OPS): „Ośrodek pomocy społecznej koordynuje realizację strategii, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 1”²⁰. Podmiot odpowiadający za koordynację **opracowania** strategii a koordynujący jej **wdrażanie** (czyli z mocy ustawy OPS) **są co do zasady różne**. Zdarza się jednak, że jest to jeden i ten sam podmiot.

Na etapie opracowania SRPS należy wziąć pod uwagę formalny tryb opracowania dokumentu, tj.: **zarządzenie** lub **uchwałę** o przystąpieniu do opracowania strategii. Różnica między uchwałą a zarządzeniem jest łatwa do zdefiniowania. Uchwałę podejmuje organ uchwałodawczy, kolegialny – rada gminy. Zarządzenie jest zaś wydawane przez organ wykonawczy, jednoosobowy: wójta, burmistrza, prezydenta. Uchwała/zarządzenie o przystąpieniu do przygotowywania strategii stanowi dodatkowe, fakultatywne umocowanie, które dla SRPS nie jest niezbędne dla prawidłowej metodyki, aczkolwiek może stanowić o **zainicjowaniu samego procesu przystąpienia do prac** nad SRPS. Odrębne uwarunkowania prawne przewidziane są dla zarządzenia, które wydawane jest przez organ wykonawczy oraz dla uchwały, która wydawana przez organ stanowiący (radę gminy). Z formalnego punktu widzenia, stanowienie uchwał wymaga bardziej złożonej procedury aniżeli wydawanie zarządzeń.

Warto skorzystać z możliwości podjęcia uchwały lub wydania zarządzenia, gdyż wykorzystanie aktu prawa miejscowego w procesie tworzenia strategii z jednej strony **podnosi rangę przedsięwzięcia** wśród osób zaangażowanych, z drugiej strony ma charakter porządkujący i informacyjny. Dla pracowników OPS, odpowiedzialnych za przygotowanie strategii, uchwała/zarządzenie jako akt prawa miejscowego pozwala na **usprawnienie procesu pozyskiwania danych** do diagnozy strategicznej od jednostek zewnętrznych, tj. szkoły, policji czy placówek ochrony zdrowia. Takie dane są niezbędne dla rzetelnego przygotowania SRPS.

Przyjęty w *Podręczniku* model zintegrowanej polityki społecznej wymaga **zaangażowania przedstawicieli administracji samorządowej oraz pracowników urzędów gmin/miast w opracowanie i wdrożenie SRPS**. Dlatego też, rekomendujemy podjęcie uchwały o przystąpieniu do prac nad strategią, aby współpraca pomiędzy lokalnymi podmiotami była możliwa od początku prac nad SRPS.

²⁰ Ustawa o pomocy społecznej, art. 110 ust. 4.



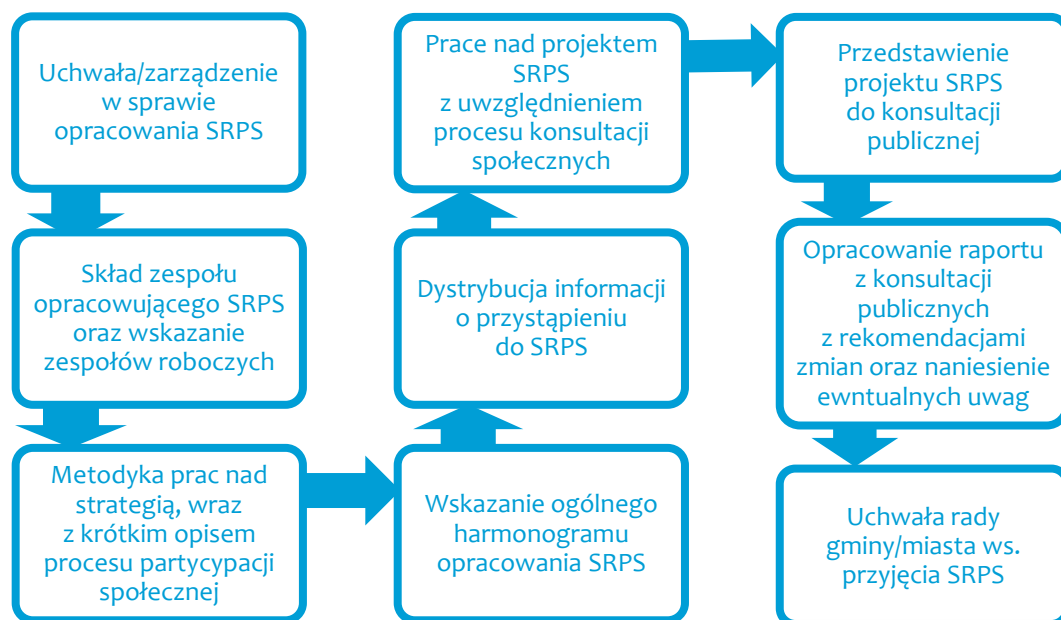
Pamiętaj

Treść uchwały/zarządzenia o przystąpieniu do przygotowania SRPS powinna obejmować następujące informacje:

- tryb i zasady opracowania SRPS,
- wstępny harmonogram prac nad SRPS uwzględniający główne fazy działań wraz z terminami realizacji poszczególnych etapów oraz wskazaniem jednostki/osoby odpowiedzialnej za realizację.

Analizując zakres SRPS można przygotować **procedurę** opracowania strategii odpowiadającą możliwościom gminy, która w wielu przypadkach będzie zależeć od potencjału kadrowego, struktury organizacyjnej gminy, liczby osób zaangażowanych w przygotowanie SRPS oraz przeznaczenia odpowiedniej ilości czasu na wykonanie poszczególnych zadań, a także możliwości finansowych. Po opracowaniu ostatecznej wersji SRPS **obowiązkowe jest przyjęcie jej w formie uchwały** przez organ uchwałodawczy. Załącznik do uchwały stanowi zatwierdzona SRPS.

Schemat 2. Procedura opracowania i przyjęcia SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

2.2. Harmonogram prac

Planowanie prac jest niezbędne do sprawnego osiągnięcia założonego celu, czyli przygotowania SRPS. Opracowanie dobrego dokumentu planistycznego wymaga odpowiedniego rozłożenia działań w czasie. Dobry plan działania powinien zatem być²¹:

²¹ R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego*, t. 7, Warszawa: C. H. Beck Instytut Nauk Prawnych PAN 2017, s. 5.

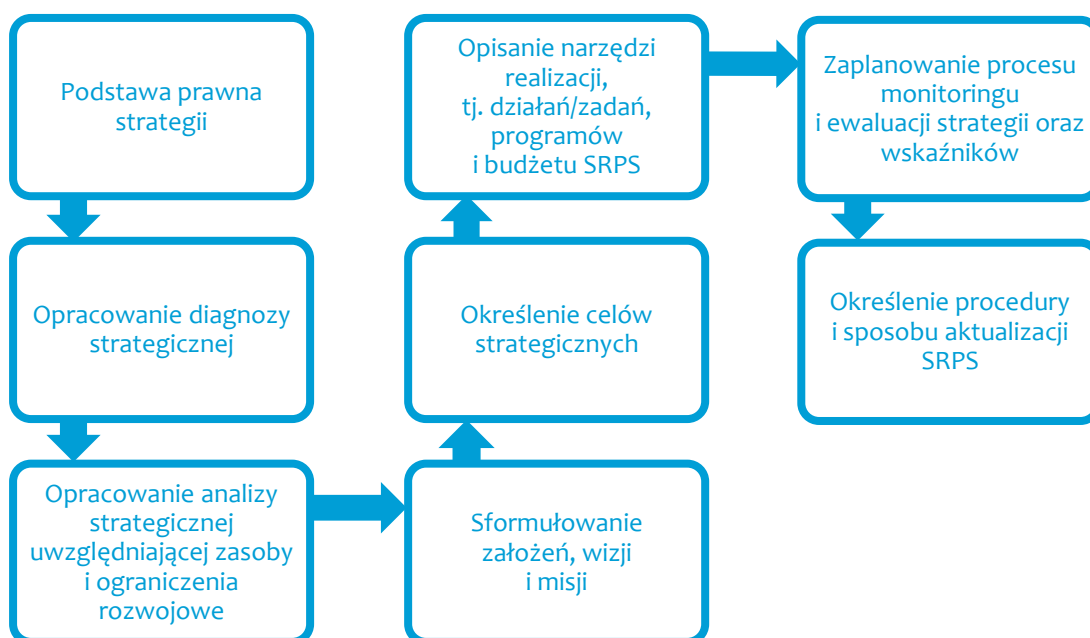
Rysunek 1. Cechy harmonogramu działań



Źródło: opracowanie własne FPAN

Podstawą planowania jest **określenie konkretnych działań** w realnym horyzoncie czasowym. Harmonogram pozwoli na zidentyfikowanie poszczególnych etapów prac, **ustalenie sekwencji** zadań oraz **mobilizację** osób zaangażowanych w pracę nad SRPS do wykonania konkretnych przedsięwzięć. Opracowanie harmonogramu prac wymaga wyodrębnienia kolejnych części zakresu merytorycznego SRPS. Zaprezentowano **podstawową sekwencję** działań w ramach opracowania SRPS, uwzględniającą proces planowania strategicznego.

Schemat 3. Sekwencja działań w procesie opracowania SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN



Pamiętaj

Harmonogram prac nad strategią powinien zawierać następujące elementy:

- termin powołania zespołu ds. opracowania/aktualizacji SRPS,
- określenie kolejnych zadań w procesie opracowania SRPS: przyjęcie planu prac, opracowanie diagnozy i analizy strategicznej, opracowanie części planistycznej strategii, stworzenie systemu wdrożenia, określenie sposobu monitorowania, ewaluacji i aktualizacji SRPS, przedstawienie projektu SRPS do konsultacji publicznej,
- sposoby rozpowszechnienia informacji o przystąpieniu do prac nad SRPS,
- uspołecznienie procesu opracowania SRPS, tj. uwzględnienie udziału mieszkańców w procesie tworzenia strategii (np. ankiety, sondy, warsztaty) poprzez wskazanie terminów spotkań konsultacyjnych i diskutowanego zakresu,
- przyjęcie uchwały o zatwierdzeniu SRPS.

Harmonogram prac nad strategią powinien być **przejrzysty** oraz określać ramy czasowe w sposób **precyzyjny**, tak aby motywować członków zespołu ds. opracowania (bądź aktualizacji) SRPS do podejmowania kolejnych działań.

Przyjmuje się, że czas poświęcony na przygotowanie strategii **nie powinien przekraczać roku**. Przedłużające się działania mogą demobilizować zarówno członków zespołu zajmującego się strategią, jak i obserwatorów zewnętrznych, potencjalnie uczestniczących w konsultacjach społecznych w kolejnych etapach procesu²².

²² W. Dziemianowicz i in., *Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012, s. 46.



Tabela 1. Przykładowy harmonogram opracowania/aktualizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy miejsko-wiejskiej

Etap	Zadania	Jednostka odpowiedzialna	Termin realizacji
I	Powołanie zespołu ds. opracowania/aktualizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych.	Burmistrz miasta i gminy	kwiecień 2020
	Opracowanie i przyjęcie planu prac zespołu nad opracowaniem/aktualizacją strategii.	Burmistrz miasta i gminy	kwiecień 2020
II	Zebrań i analiza danych do części diagnostycznej.	Zespół ds. opracowania SRPS	maj/czerwiec 2020
	Przeprowadzenie i analiza wyników badania ankietowego mającego na celu pozyskanie opinii mieszkańców oraz instytucji o lokalnych uwarunkowaniach i problemach, a także oczekiwaniach i potrzebach społecznych	Zespół ds. opracowania SRPS	maj/czerwiec 2020
	Opracowanie diagnozy problemów i potrzeb społecznych z udziałem społeczności lokalnej.	Zespół ds. opracowania SRPS	maj/czerwiec 2020
	Przeprowadzenie analizy SWOT podczas spotkania konsultacyjnego	Zespół ds. opracowania SRPS	czerwiec 2020
III	Opracowanie z udziałem społeczności lokalnej założeń, wizji, misji, celów strategicznych i operacyjnych, działań i harmonogramu ich realizacji.	Zespół ds. opracowania SRPS	lipiec 2020
	Opracowanie planu wdrożenia strategii, jej monitoringu i ewaluacji oraz wskaźników	Zespół ds. opracowania SRPS	lipiec/sierpień 2020
IV	Konsultacje społeczne projektu strategii rozwiązywania problemów społecznych.	Zespół ds. opracowania SRPS	Sierpień/wrzesień 2020
V	Sporządzenie raportu z przeprowadzonych konsultacji społecznych oraz opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych uwzględniającej rezultaty przeprowadzonych konsultacji społecznych.	Zespół ds. opracowania SRPS	wrzesień/październik 2020
VI	Zatwierdzenie i upublicznienie raportu z konsultacji, przygotowanie ostatecznej wersji strategii rozwiązywania problemów społecznych i przekazanie projektu do uchwalenia radzie gminy.	Zespół ds. opracowania SRPS Burmistrz miasta i gminy	październik/listopad 2020
VII	Podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia SRPS.	Rada miasta i gminy	listopad/grudzień 2020

Źródło: opracowanie własne FPAN

Tabela 1 określa siedem etapów prac nad SRPS. Etap I i II zawierają najwięcej czynności dotyczących przygotowania kompleksowej metodyki prac. Nie zmienia to faktu, że etapy II-VI charakteryzują się wysokim poziomem złożoności. Zaczynając od II etapu, zespół ds. opracowania SRPS ma przed sobą wiele czynności do wykonania. W pierwszej kolejności musi **pozyskać dane** ilustrujące podstawowe problemy i potrzeby społeczne. W ramach zastosowania **modelu partycypacyjnego**, przy rozpowszechnianiu informacji o rozpoczęciu prac nad strategią, warto przeprowadzić **badanie ankietowe** i **warsztaty z udziałem mieszkańców**, które będą **weryfikować** czy problemy społeczne wskazane przez członków zespołu są tożsame z odczuciami mieszkańców.

Następnym etapem w pracach zespołu jest stworzenie **hierarchii problemów i potrzeb społecznych** oraz opracowanie diagnozy problemów społecznych z wykorzystaniem analizy strategicznej. Następnym krokiem jest zdefiniowanie założeń, wizji, misji, celów strategicznych, operacyjnych, działań/zadań (w tym programów) i harmonogramu ich realizacji. Dopiero wówczas można przejść do weryfikacji możliwości finansowych gminy oraz poszukiwania strumieni finansowania. Plan wdrożenia SRPS pozwoli na sprawdzenie czy założone cele i wskaźniki monitorowania zostały osiągnięte.

Dobrą praktyką jest przeprowadzenie **konsultacji społecznych** projektu SRPS. Uwagi mieszkańców mogą okazać się cennym źródłem informacji, wpływających na ostateczny kształt strategii. Sporządzenie i zatwierdzenie **raportu**, uwzględniającego **rezultaty przeprowadzonych konsultacji**, umożliwi przekazanie ostatecznego projektu na posiedzenie połączonych komisji bądź na sesję rady gminy.

2.3. Powołanie zespołu ds. opracowania/aktualizacji SRPS

Wyodrębnienie właściwego składu zespołu opracowującego (bądź aktualizującego) SRPS oraz określenie jego zadań jest kolejnym ważnym elementem przygotowania strategii.



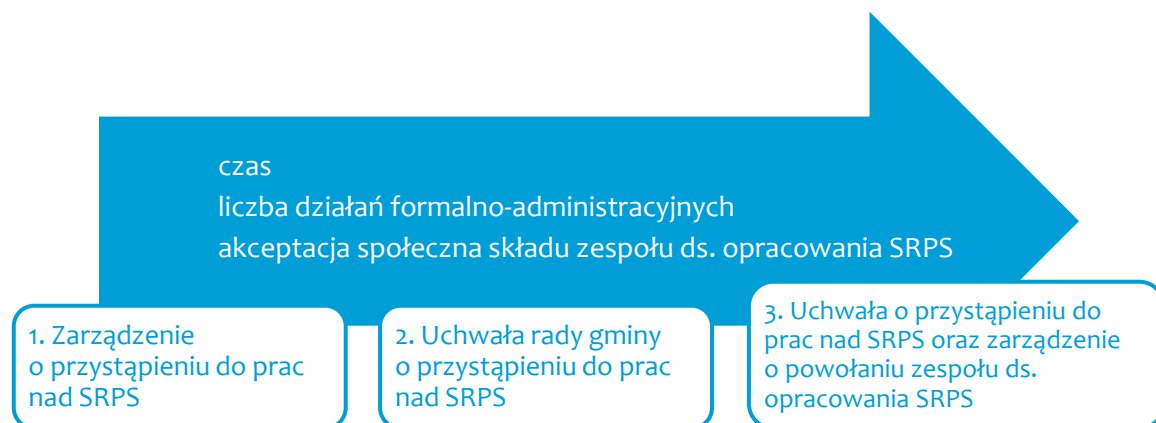
Zwróć uwagę

Wiele strategii nie zawiera informacji o powołaniu zespołu ds. opracowania/aktualizacji SRPS oraz o jego składzie.

Analizując sposoby wyłonienia zespołu ds. opracowania strategii można wyróżnić trzy warianty.

1. Opracowanie i wydanie przez organ wykonawczy **zarządzenia**, wskazującego skład zespołu ds. opracowania SRPS. Z chwilą podpisania zarządzenie wchodzi w życie.
2. Opracowanie i przyjęcie **uchwały** organu stanowiącego, w której wskazujemy skład zespołu przygotowującego SRPS. Takie rozwiązanie wymaga uprzedniego zwołania sesji rady gminy i uwzględnienia w uchwale o przystąpieniu do prac nad SRPS składu zespołu przygotowującego strategię.
3. Opracowanie i podjęcie **uchwały** rady gminy o przystąpieniu do prac nad SRPS, następnie wydanie przez organ wykonawczy **zarządzenia**, w którym wskazuje się członków zespołu ds. opracowania SRPS.

Schemat 4. Sposoby wyłonienia zespołu ds. opracowania SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Sposoby wyłonienia zespołu ds. opracowania strategii (schemat 4) ułożone są rosnąco w kontekście liczby działań o charakterze formalno-administracyjnym koniecznych do wykonania, aby powołać zespół ds. opracowania strategii. Ponadto, w każdym kolejnym wariantcie niezbędne jest poświęcenie większej ilości czasu na podjęcie decyzji. Korzyścią może okazać się większy poziom akceptacji społecznej składu powołanego zespołu oraz wzrost jego rangi (znaczenia) wśród lokalnych instytucji i podmiotów. Naturalne jest stwierdzenie, że znaczenie zespołu może być wysokie także w przypadku powołania go w drodze zarządzenia organu wykonawczego, co wynika z lokalnych uwarunkowań i indywidualnego charakteru jednostki.



Przykład błędu:

Brak powołania zespołu ds. opracowania SRPS jest poważnym błędem na etapie przygotowywania SRPS. W praktyce oznacza, że dokument będzie przygotowany przez urzędników bez uwzględnienia szerokiego kontekstu społecznego i partnerstwa środowisk lokalnych.

Znając już tryb powoływania zespołu przygotowującego strategię, należy zastanowić nad jego składem. To z pozoru proste pytanie wymaga głębszej refleksji. Oczywiście jest stwierdzenie, że członkami zespołu powinny być osoby zajmujące się w pracy zawodowej problematyką społeczną. Ta grupa osób to przedstawiciele lokalnego środowiska, związani z polityką społeczną.

Wśród uczestników przedsięwzięcia, którym jest wspólne tworzenie strategii, nie powinno zabraknąć przedsiębiorców i pracodawców, ponieważ strategia rozwiązywania problemów społecznych nie ogranicza się do kwestii socjalnych, a wręcz przeciwnie – ma służyć integracji społecznej i aktywizacji zawodowej

mieszkańców danego terytorium²³. Dobrym pomysłem jest włączenie do zespołu liderów organizacji pozarządowych, podmiotów ekonomii społecznej, które mają świadomość lokalnych uwarunkowań i dysponują doświadczeniem w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Prezentujemy przykładowy katalog osób, które mogą być pomocne w procesie tworzenia strategii.

Skład zespołu ds. opracowania SRPS – przedstawiciele:

- organów samorządu terytorialnego (wójt/burmistrz/prezydent, rada gminy/miasta),
- pracowników urzędu gminy/miasta (dyrektorzy wydziałów/referatów UG/UM, inspektorzy UG/UM),
- skarbnik gminy/miasta (określa ramy finansowe SRPS),
- organów jednostek pomocniczych gminy/miasta (rad dzielnic, osiedli, zebrań wiejskich, sołtysi),
- instytucji pomocy społecznej (kierownicy OPS, pracownicy socjalni),
- placówek oświatowych (dyrektorzy szkół, pedagodzy szkolni, nauczyciele),
- placówek kultury (kierownicy GOK/MOK),
- Policji (dzielnicowi),
- ochrony zdrowia (lekarze i personel medyczny),
- gminnych/miejskich komisji rozwiązywania problemów alkoholowych,
- organizacji pozarządowych,
- podmiotów ekonomii społecznej (spółdzielni socjalnych, spółdzielni pracy, spółdzielni inwalidów, zakładów aktywności zawodowej, warsztatów terapii zajęciowej, centrów integracji społecznej, klubów integracji społecznej, przedsiębiorstw społecznych, spółek z o.o. non-profit),
- kuratorów sądowych,
- pracodawcy,
- przedsiębiorcy.



Pamiętaj

Osoby wchodzące w skład zespołu muszą znać specyfikę gminy i orientować się w jej potrzebach.

Przy doborze członków zespołu należy kierować się ich aktywnością oraz zaangażowaniem na rzecz wspólnoty samorządowej.

Dodatkowym rozwiązaniem może być powołanie zespołów tematycznych w odniesieniu do szczególnie istotnych problemów społecznych, np. zespół ds. redukcji bezrobocia lub zespół ds. przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii. Zespoły tematyczne, składające się z praktyków i teoretyków konkretnego zagadnienia społecznego, wypracowują wnioski oraz postulaty na przyszłość, które następnie stają się przedmiotem dyskusji poszerzonego gremium wszystkich członków zespołu ds. opracowania strategii. Problemy społeczne są

²³ I. Rybka, D. Trawkowska, Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, w: Strategie w polityce społecznej, (red.) M. Grewiński, A. Karwacki, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, s. 255.

wielowymiarowe, wzajemnie ze sobą powiązane, zaś osoby zagrożone marginalizacją społeczną najczęściej borykają się z kilkoma problemami jednocześnie. Rozwiązywanie problemów społecznych wymaga połączenia doświadczeń i kompetencji różnych profesji, które czerpią z dorobku wielu dziedzin wiedzy²⁴. W przypadku, gdy dany problem dotyczy wielu dziedzin życia społecznego można powołać **zespoły interdyscyplinarne**, w skład których będą wchodzić eksperci z różnych obszarów.



Przykład zespołu interdyscyplinarnego ds. redukcji bezrobocia

Jednym z najbardziej palących problemów w gminie „X” jest bezrobocie. Włodarze, zdając sobie sprawę z konieczności kompleksowego podejścia do tej problematyki, decydują się na powołanie zespołu interdyscyplinarnego ds. redukcji bezrobocia. W skład zespołu wchodzi przedstawiciele:

- gminnego ośrodka pomocy społecznej,
- powiatowego urzędu pracy,
- lokalni przedsiębiorcy,
- oświaty (dyrektorzy szkół, pedagodzy szkolni, psycholog, doradcy zawodowi),
- ochrony zdrowia,
- organizacji pozarządowych,
- kuratorów sądowych.

Zespół powinien zostać powołany zarządzeniem, natomiast regulamin zespołu winna określać uchwała. Jest to klasyczny przykład dobrej praktyki, w której specjaliści z różnych dziedzin mogą pochylić się nad wybranym problemem społecznym.

Na każdym etapie prac zespół ds. opracowania strategii powinien przedstawiać efekty swojej działalności radzie gminy/miasta w celu aktywnego włączenia radnych w proces współtworzenia strategii. Współpraca ta powinna odbywać się w najważniejszych momentach, zgodnych z harmonogramem prac zespołu: podczas diagnozy, formułowania celów strategicznych i operacyjnych, tworzenia zadań czy konsultacji społecznych. Warto zastanowić się nad wariantem zorganizowana oddzielnych spotkań konsultacyjnych dla radnych rady gminy/miasta, w szczególności w przypadku, gdy nie brali udziału w organizowanych w czasie opracowania kolejnych części SRPS konsultacjach społecznych.

Podział zadań w zespole

Istotne jest właściwe określenie zadań poszczególnych osób w zespole. Rola przewodniczącego zespołu jest kluczowa, ponieważ to on określa i koordynuje prace oraz deleguje konkretne zadania na poszczególnych członków zespołu. Przewodniczący powinien wyznaczyć osoby odpowiedzialne za realizację

²⁴ Tamże.

określonych elementów strategii (diagnoza strategiczna, analiza strategiczna, założenia, wizja, misja, cele strategiczne i operacyjne, zadania/działania oraz programy, monitoring i ewaluacja, budżet), a także za organizacją spotkań konsultacyjnych. Dobrą praktyką jest określenie harmonogramu prac zespołu oraz sposobu komunikacji między jego członkami (komunikacja bezpośrednia, korespondencja mailowa, komunikatory internetowe, powiadomienia SMS o dodatkowych spotkaniach). Zespół ds. opracowania strategii powinien podjąć następujące działania:

Rysunek 2. Podstawowe działania na etapie powoływania zespołu ds. opracowania strategii



Źródło: opracowanie własne FPAN

Zakres prac zespołu ds. opracowania SRPS powinien **odnosić się do materii strategii** i zwykle obejmuje:

- ustalenie **obszarów tematycznych** oraz ich analizę,
- określenie zasad **partycypacji** społecznej w tworzeniu dokumentu,
- powołanie grup roboczych do **szczegółowej diagnozy** problemów społecznych i zasobów instytucjonalnych w danym obszarze,
- zdefiniowanie **założeń, wizji, misji i celów** strategicznych i operacyjnych,
- określenie **działań/zadań** wraz z **programami pomocowymi**,
- określenie **ram finansowych** i **wskaźników** realizacji zadań dla poszczególnych obszarów strategicznych.

Efektywność pracy zespołu zależy od **zaangażowania** pracujących w nim osób, ale w jeszcze większym stopniu od przyjętej w zespole **organizacji pracy**. Należy nadmienić, że im liczniejszy zespół, tym więcej uwagi należy poświęcić strukturze organizacyjnej prac. Nie zmienia to faktu, że odpowiedzialność za ostateczny kształt strategii w największym stopniu spoczywa na koordynatorze.

2.4. Rozpowszechnienie informacji o przystąpieniu do prac nad SRPS

Na zwiększoną użyteczność i jakość strategii istotny wpływ mogą mieć działania służące promocji inicjatywy o przystąpieniu do opracowania SRPS wśród jak

największej liczby osób. Skutecznymi środkami do rozpowszechnienia tej informacji są:

Schemat 5. Sposoby rozpowszechnienia informacji o przystąpieniu do prac nad SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN



Rysunek 3. Przykład konferencji prasowej poświęconej zapowiedzi prac nad SRPS Miasta Zamość

Pracują nad strategią rozwiązywania problemów społecznych

Konferencja prasowa poświęcona opracowaniu Strategii rozwiązywania problemów społecznych w Zamościu na lata 2014 - 2020 odbyła się w Urzędzie Miasta Zamość. Prace nad nową strategią prowadzi specjalnie powołany zespół roboczy pod przewodnictwem Prezydenta Tomasza Kossowskiego (20.03.).

Metodologię opracowywania strategii oraz jej znaczenie dla mieszkańców Zamościa przedstawili Tomasz Kossowski, Zastępca Prezydenta Miasta Zamość oraz Edyta Adamczyk koordynatorka prac nad dokumentem w Miejskim Centrum Pomocy Rodzinie w Zamościu.

Prezydent Kossowski podkreślił, że strategia obowiązująca w Zamościu w latach 2004 - 2013 przez wielu samorządowców i ekspertów określana była jako wzorcowa w kontekście rozwiązywania konkretnych problemów społecznych miasta.



Źródło: <https://www.zamosonline.pl/text.php?id=8772&rodz=wiad&tt=pracuja-nad-strategia-rozwiazywania-problemow-spoecznych>), dostęp z dnia 13.01.2020 r.



Organizacja spotkania informacyjnego o SRPS

Wykorzystaj przystąpienie do przygotowywania strategii do organizacji spotkania informacyjnego. Taka formuła pozwoli na przybliżenie uczestnikom nie tylko czym jest SRPS, ale również będzie okazją do zapoznania się z ideą planowania strategicznego, procesem tworzenia strategii i podejmowanymi działaniami w tym zakresie.



Przykład błędu:

Brak rozpowszechnienia informacji o przystąpieniu do prac nad SRPS to nieuwzględnienie podejścia partycypacyjnego w opracowaniu strategii.

2.5. Aktualizacja SRPS

Aktualizacja SRPS powinna obejmować **procedurę** wprowadzenia zmian do dokumentu oraz niezbędne czynności, formularze oraz schemat działania związane z zgłaszaniem, analizowaniem i wprowadzeniem korekt. W praktyce celem procedury jest określenie sposobu monitorowania, aktualizacji i ewaluacji strategii. Roczne **raporty monitoringowe** zawierające wnioski, sugestie i rekomendacje, pozwolą na **ocenę skuteczności** wdrażanej SRPS oraz dostarczą informacji o konieczności podejmowania ewentualnych korekt lub aktualizacji strategii. Ostatnim elementem jest podjęcie uchwały w sprawie przyjęcia zaktualizowanej SRPS.

Korekta działań strategicznych może wynikać ze zmian uregulowań prawnych, społecznych, ekonomicznych bądź pojawienia się nowych możliwości pozyskiwania środków zewnętrznych. Dlatego już na etapie tworzenia SRPS należy uwzględnić sposób jej aktualizacji. Strategia powinna być aktualizowana po uprzednio przeprowadzonej **ewaluacji**, na podstawie zawartych w niej wniosków i rekomendacji²⁵.

Realny horyzont czasowy dla wprowadzenia pierwszej korekty działań strategicznych to rok od uchwalenia SRPS. Strategia, która podlega cyklicznej aktualizacji, np. raz do roku, stanowi dokument, który odzwierciedla problemy i potrzeby społeczne występujące w danej jednostce samorządu terytorialnego. Spełnia w ten sposób założenie, że dokument planistyczny powinien uwzględniać dynamikę zmian społecznych.

²⁵ I. Klimowicz, D. Dziechciarz, *ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych monitoring, ewaluacja i aktualizacja*, Szczecin: Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej 2011, s. 10.



Pamiętaj

Koniecznym jest określić sposób aktualizacji dokumentu oraz jego częstotliwość. Zaleca się aktualizację SRPS **nie rzadziej niż raz na rok** chyba, że wyniki ewaluacji lub czynniki zewnętrzne wskazują na konieczność zmiany celów bądź zadań i programów pomocowych. Wówczas należy uwzględnić tryb aktualizacji *ad hoc* – w miarę potrzeb.

Sprawdzonym rozwiązaniem jest powołanie **zespołu ds. wdrożenia strategii** oraz osoby koordynującej prace zespołu. Zadaniem zespołu ds. wdrożenia SRPS jest wiążąca ocena strategii oraz przedstawienie propozycji aktualizacji dokumentu organowi wykonawczemu.

Zespół ds. wdrażania strategii w trakcie swoich prac uwzględnia wyniki monitoringu i ewaluacji, tak aby w przypadku **rozbieżności** założeń strategicznych z rzeczywistością dokonywać **korekty** działań strategicznych. Monitoring i ewaluacja z reguły rozpatrywane są na dwóch poziomach dokonywanych postępów. Pierwszy poziom dotyczy poszczególnych zadań i programów pomocowych, natomiast drugi – celów operacyjnych i strategicznych. Szczegółowa weryfikacja obydwu poziomów pozwoli na określenie stopnia realizacji strategii oraz stanowi **punkt wyjścia** w procesie aktualizacji strategii.



Przykład często popełnianych błędów:

1. Nie zamieszczono harmonogramu prac nas SRPS.
2. Nie został określony sposób aktualizacji SRPS w dokumencie.
3. Nie powołano zespołu ds. opracowania SRPS.



Przykłady dobrych praktyk:

1. Wskazanie koordynatora wdrażania strategii.
2. Uwzględnienie roli podmiotów ekonomii społecznej w procesie opracowania/aktualizacji SRPS.
3. Wybranie metodyki pozwalającej na opracowanie SRPS spójnej z koncepcją planowania strategicznego.
4. Przygotowanie i przyjęcie uchwały/zarządzenia ws. opracowania/aktualizacji SRPS.

Rozdział 3

Dostępność strategii



Nawigator

Rozdział 3 ma na celu wskazanie głównych cech charakterystycznych dla dokumentu, który będzie ciekawy wizualnie i łatwo dostępny dla odbiorców. Dzięki temu, będzie miał większe szanse na upowszechnienie. Jest to jeden ze sposobów, aby wdrażanie strategii stawało się prostsze i skuteczniejsze.



Słowa kluczowe

wizualizacja | przejrzystość | zasady pisania | wstęp | publikacja

W rozdziale określono **standardy** w zakresie **formy** przygotowania SRPS oraz jej upowszechniania i promocji. Celem powinno być jest sprawienie, aby potencjalny odbiorca zapoznał się z treścią strategii, jej założeniami i proponowanymi działaniami. Dzięki temu zwiększy się świadomość o istniejących problemach i potrzebach społecznych, możliwościach ich rozwiązywania i współuczestnictwa różnych podmiotów w realizacji zadań polityki społecznej. Ma to doprowadzić do **skuteczniejszej realizacji strategii dopasowanej do oczekiwań osób, do których skierowane jest dane działanie.**

3.1. Przygotowanie technicznej strony dokumentu

Przygotowując strategię należy zadbać o jej **formę**, zarówno jeżeli chodzi o **język**, jak i **grafikę**. Troska o odpowiednią formę strategii musi towarzyszyć twórcom od samego rozpoczęcia prac, tj. od zbierania informacji i opracowywania materiałów źródłowych, wyników badań, konsultacji, aż do opublikowania dokumentu.



Zwróć uwagę

Wiele SRPS zawiera zbyt długą część diagnostyczną, w której umieszczono niepotrzebne w kontekście rozwiązywania problemów społecznych informacje o gminie lub mieście – przykładowo o budowie geologicznej terenu, rzekach, jeziorach czy o lesistości obszaru.

Dlatego też przedstawiamy zasady zapewniające **przejrzystość** dokumentu SRPS, a także zasady zachowania czytelności i poprawności formułowanego przekazu, stosowanej czcionki, wyróżnień, infografik, a także sposobu sporządzenia spisu treści, słownika pojęć i słowa wstępnego. Kwestie wizualne SRPS są i będą się różnić pomiędzy gminami (niekiedy może się to przyczynić do zwiększonej atrakcyjności i konkurencyjności danej JST), jednakże kluczowe jest dbanie o **schludność** opracowania.

Podział SRPS na odpowiednie części i zachowanie odpowiednich proporcji

Dokument strategiczny musi składać się co najmniej z **trzech części**:

Schemat 6. Podstawowe części dokumentu strategicznego



Źródło: opracowanie własne FPAN

Taki podział nie tylko zwiększa przejrzystość strategii, ale również ułatwia pracę nad samym dokumentem. Powinniśmy założyć, że cały dokument nie przekroczy 100 stron. Takie podejście chroni przede wszystkim przed zbyt szczegółowym opisywaniem każdego aspektu gminy czy miasta. Przeważnie rozległe opisy znajdują się w pierwszej części dokumentu, a najmniej pisze się w części programowej, która powinna zawierać więcej szczegółów. Jednakże w przypadku, gdy na etapie diagnozy będziemy chcieli możliwie najbardziej precyzyjnie opisać JST, warto rozważyć zamieszczenie jej jako oddzielnego opracowania (zatytułowanego np. „Część diagnostyczno-analityczna strategii rozwiązywania problemów społecznych”). W takim przypadku w dokumencie właściwym powinny znaleźć się główne wnioski z tego etapu prac, wraz z odwołaniem do dokumentu zawierającego szczegółowe dane i informacje.

Strzałki pomiędzy częściami w schemacie 6 oznaczają ich bezpośrednią zależność – każda kolejna część musi ściśle wynikać z poprzedniej. Ułatwi to pracę nad dokumentem, ponieważ w praktyce musimy zachować spójność logiczną, przyczynowo-skutkową oraz w kolejnym etapie odwoływać się do informacji zamieszczonych we wcześniejszej części. W diagnozie skupiamy się na tych kwestiach, które definiują i wpływają na występowanie problemów społecznych, możliwe zagrożenia, silne strony gminy i pojawiające się możliwości rozwiązań problemów. Dokładnie zdiagnozowane problemy i problemy społeczne będą podstawą analizy ukazującej, które z nich są najważniejsze, a które musimy czasowo zignorować w imię strategicznego podejścia (Tak, **strategia jest sztuką wyboru!**). Dzięki starannie przeprowadzonej analizie dowiemy się, które problemy możemy rozwiązać wykorzystując zasoby własne, a które wymagają interwencji z zewnątrz. W trzeciej części dokumentu proponujemy rozwiązania zdiagnozowanych potrzeb i problemów poprzez postawienie celów, zadań i programów ich realizacji. W ten sposób zachowamy nie tylko przejrzysty układ treści dokumentu, ale wyznaczymy także właściwą logikę procesu budowania strategii.

3.2. Przejrzystość SRPS

Przejrzystość dokumentu strategii można realizować na wiele sposobów. Pokażemy w tym miejscu najważniejsze z nich. Zaczniemy od pierwszej strony każdej z części, a także od pierwszych stron rozdziałów. Nie bójmy się „zmarnować” czasu na ich przygotowanie. Dobrze zaprojektowana pierwsza strona pomoże czytelnikowi zapoznać się nie tylko z tematem rozdziału, ale ułatwi poruszanie się po nim. Chcąc osiągnąć taki cel, pierwsza strona powinna zawierać mapę rozdziału, którą można wykonać na przykład w formie nawigatora:

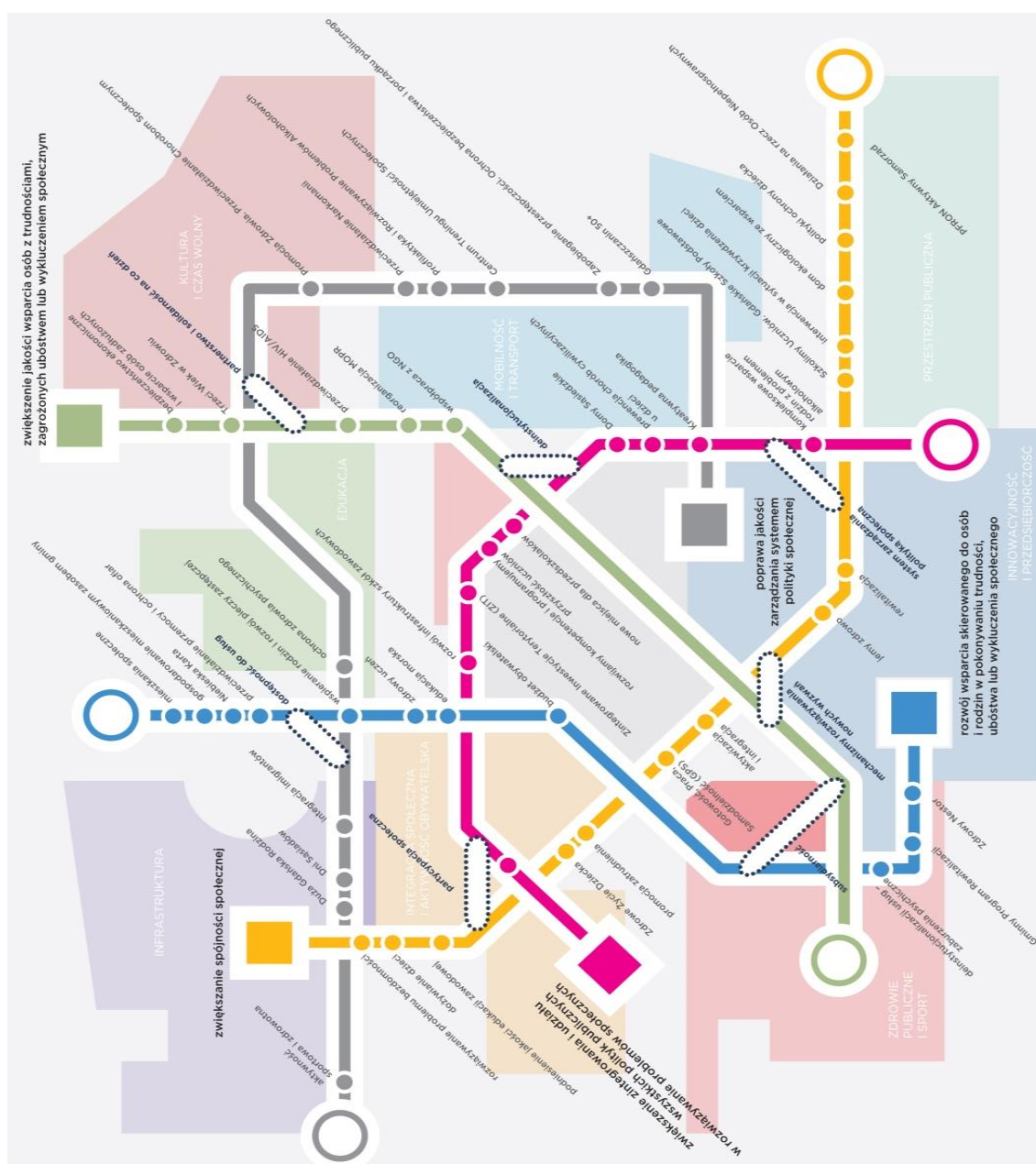


Przykład nawigatora

W części diagnostycznej strategii zostały omówione najważniejsze problemy społeczne obszaru oraz zasoby pozwalające radzić sobie z zdefiniowanymi problemami.

W interesujący sposób połączenia poszczególnych elementów merytorycznych tworzących strategię zaprezentowali autorzy Gdańskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030. Rysunek 4 prezentuje mapę drogową gdańskiej SRPS – istotne jest tu graficzne ujęcie zagadnienia, nie zaś zaprezentowany zakres działań, które powinny być dobrane do potrzeb i problemów danej JST.

Rysunek 4. Przykład mapy drogowej Gdańskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030



Źródło: Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030, s. 10-11.

Można również przygotować element graficzny pokazujący wszystkie tematy poruszane w rozdziale (np. w ocenie infrastruktury społecznej gminy):



a następnie w każdym z podrozdziałów podświetlać omawiany element:

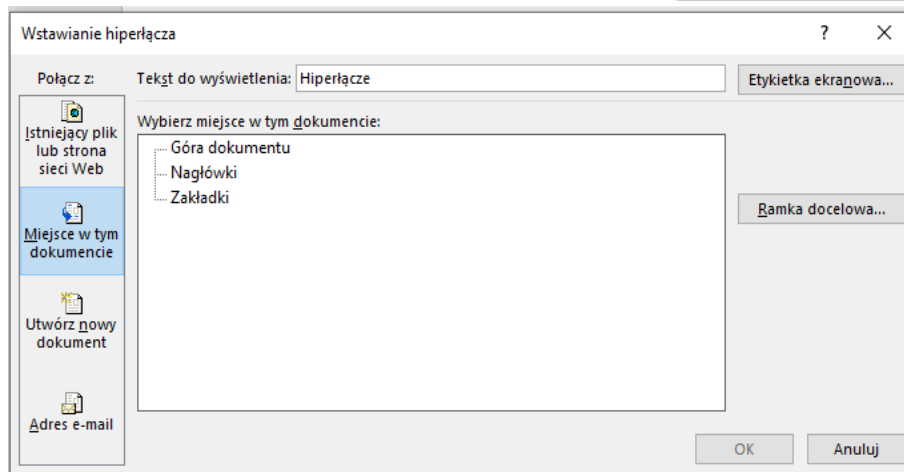
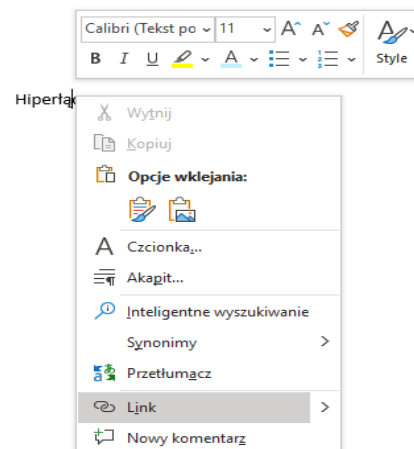


Dobrym sposobem jest również zastosowanie hiperłączy, pozwalających przenieść się po kliknięciu na dane słowo od razu do konkretnego fragmentu dokumentu:

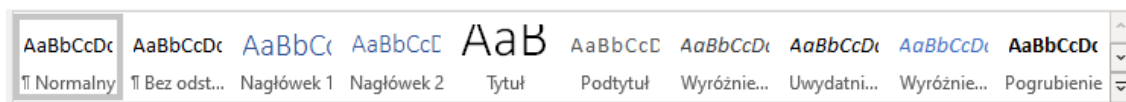
Rysunek 5. Tworzenie hiperłączy

Hiperłącze jest odwołaniem do innego miejsca w danym dokumencie. W najpopularniejszym edytorze tekstowym (komercyjne narzędzie MS Word) tworzymy go poprzez zaznaczenie tekstu z danym podtytułem w mapie rozdziału. Następnie klikamy prawym przyciskiem myszy i klikamy pozycję „Link/Hiperlink”.

W obszarze „Połącz z” wybieramy „Miejsce w tym dokumencie” i z listy wybieramy nagłówek, który prowadzi do danego podrozdziału.



Pamiętaj, że należy stosować wbudowane style nagłówków, aby hiperlink zadziałał:



Źródło: opracowanie własne FPAN

Pierwsza strona może zawierać również listę słów kluczowych. Niekiedy bardziej użyteczne dla czytelnika może być natomiast wstawienie krótkiego słowniczka najważniejszych pojęć albo wybranie najważniejszych wniosków z rozdziału.

W pracy nad tekstem strategii należy trzymać się określonych zasad przyciągania uwagi czytelnika i **zainteresowania go treścią**. Pamiętajmy, żeby nasze opracowanie nie było marinizm, czyli nie charakteryzowało się „przerostem formy nad treścią”.

Innym sposobem jest stosowanie **podsumowań** przedstawianych treści, np. w formie ramek, w których eksponowane są najważniejsze zagadnienia i wnioski, jak również poprzez zaakcentowanie kluczowych spostrzeżeń na marginesach. Każda strona dokumentu musi zachować równowagę pomiędzy treścią, wolną przestrzenią i elementami graficznymi.



Przykład podsumowania w ramce

W 2019 roku niemal co dziesiąty mieszkaniec miasta był osobą z niepełnosprawnością.

Podstawowe zasady pisania dokumentu przedstawia zestawienie:



Podstawowe zasady pisania

Akapit

Akapit powinien zawierać minimum 3 a maksimum 7 zdań.

Długość akapitu nie powinna przekraczać $\frac{1}{3}$ strony.

Zdania powinny być krótkie, w miarę możliwości z maksymalnie jednym zdaniem podrzędnym.

Język

Język powinien być prosty i zrozumiały dla przeciętnego czytelnika dokumentu.

Stosuj proste i zrozumiałe terminy, jeśli to możliwe (np. „odbiorca pomocy” zamiast „interesariusz”). Pozostałe terminy, które musisz zastosować (np. cele, wizja, misja) zdefiniuj i wyłóż na początku dokumentu lub rozdziału (ewentualnie na marginesach).

Wygląd

Stosuj jedną, maksymalnie dwie pokrewne (podobne do siebie) czcionki (np. *Cambria* i *Calibri*).

Stosuj jedną zasadę do wyróżnień w tekście, np. pogrubienia, maksymalnie dwie, np. pogrubienia i podkreślenia. Zastosowanie wielu zasad odwróci uwagę od tekstu i spowoduje jego nieczytelność.

Nie stosuj zbyt dużej liczby wyróżnień w tekście – ogranicz je do podkreślenia kluczowych informacji, które ułatwią odbiór dokumentu.

Staraj się tworzyć infografiki, które nierzadko skutecznie zastępują m.in. wypunktowania.

Na zakończenie prac sprawdź dokument pod względem językowym, zarówno w kontekście błędów ortograficznych, interpunkcyjnych i stylistycznych, jak również czytelności przekazu, jasności, zwięzłości i zrozumiałości dla poszczególnych grup czytelników strategii.



Przykład błędu (na bazie tekstu Podręcznika):

Przejrzystość dokumentu strategii

W pracy nad tekstem **strategii** należy trzymać się określonych zasad **przyciągania uwagi** czytelnika i zainteresowania go **treścią**. Pamiętajmy, żeby nasze opracowanie **nie było marynistyczne**, czyli nie charakteryzowało się „przerostem formy nad treścią”.

Umieszczenie spisu treści

Spis treści jest kluczowym elementem nawigacji po dokumencie. Musi być zwięzły – zapewniać łatwość poszukiwania interesujących czytelnika elementów strategii – a także użyteczny – zapewniać łatwość poruszania się po samym dokumencie.



Zasady przygotowywania spisu treści

Staraj się unikać zbyt dużego poziomu szczegółowości spisu treści.

Spis treści koniecznie musi zawierać numery stron wyrównane do prawego marginesu.

Jeśli to możliwe, spis treści musi być interaktywny, tzn. wykorzystujący hiperłącza (możesz wykorzystać tu automatyczne wstawianie spisu treści w edytorach tekstu, ale trzeba wówczas pamiętać o wykorzystaniu wbudowanych stylów nagłówek).

Posiadając zaawansowane umiejętności obsługi programów graficznych, możliwe jest również przygotowanie spisu treści w formie infografiki: stosując hasła (zamiast pełnych tytułów rozdziałów), elementy graficzne obrazujące poruszane zagadnienia i numery stron.

Umieszczenie słownika najważniejszych definicji

Ważne jest dodanie na początku dokumentu syntetycznego słownika najważniejszych definicji wykorzystywanych w SRPS. Odbiorca może przed lub w trakcie lektury sprawdzić najważniejsze i najbardziej potrzebne definicje wykorzystywane w dokumencie. Przygotowanie słownika nie jest ważne wyłącznie dla odbiorców, ale jest to istotny element procesu tworzenia strategii. Słownik najlepiej jest bowiem zacząć przygotowywać przed rozpoczęciem prac nad strategią, aby osoby biorące udział w tym procesie miały wspólne podejście i rozumienie wykorzystywanych pojęć. W tym kontekście powinniśmy wskazać w pierwszej kolejności dokumenty prawne: ustawy i rozporządzenia, a w dalszej – literaturę naukową i opracowania specjalistyczne, które wykorzystamy podczas tworzenia definicji pojęć. Można wykorzystywać odniesienia do pozycji bibliograficznych zebranych podczas opracowania *Podręcznika*.



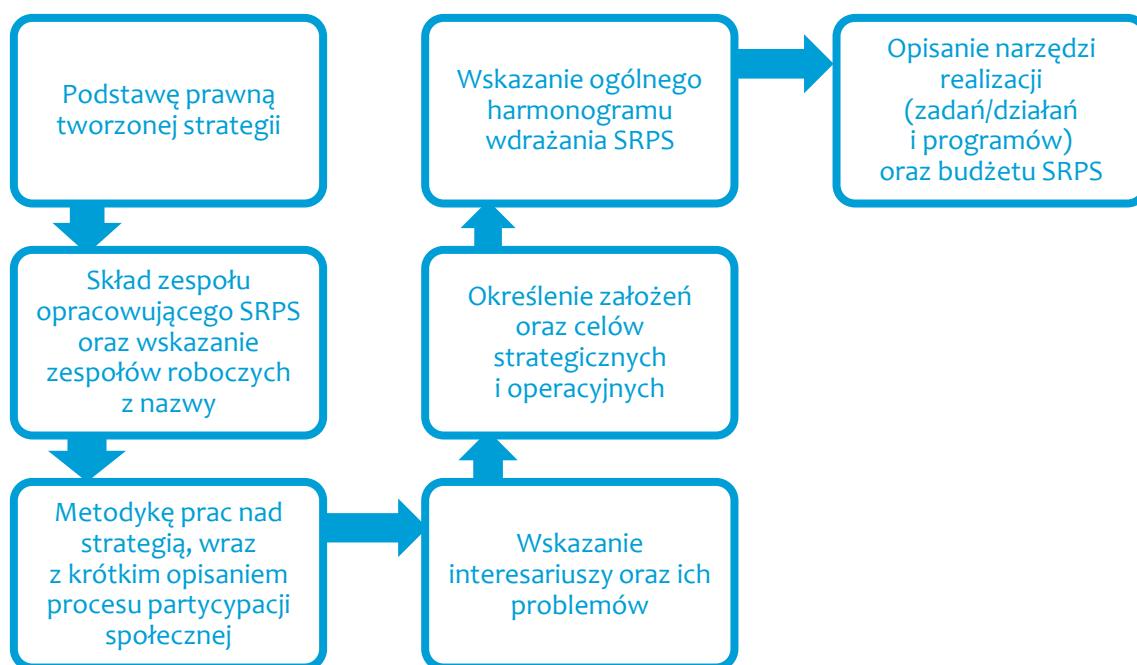
Interaktywny słownik

Dobrą praktyką jest zrobienie indeksów i odniesień w tekście do słownika na bazie hiperłączy.

Umieszczenie wstępu

Kolejnym elementem dokumentu jest wstęp. Jest to ten element strategii, który w największym stopniu jest niedoceniany. Wstęp powinien pełnić ważną funkcję streszczenia zawierającego **kluczowe informacje** o procesie przygotowywania strategii i jego najważniejszych efektach (elementach strategii). Obejmować może także „słowo wstępne” wraz z podpisami z jednej strony zespołu autorów, a z drugiej wójta, burmistrza lub prezydenta. Wstęp powinien zawierać wszystkie istotne informacje, tj.:

Schemat 7. Zakres informacji we wstępie do SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

3.3. Upowszechnianie i promocja

Po przygotowaniu dokumentu we właściwej formie kluczowe jest jego umieszczenie w odpowiednim miejscu, a także zadbanie o odpowiednią promocję, np. w postaci skróconego materiału – broszury informacyjnej. Dlatego też w tym miejscu przedstawimy praktyczne i najważniejsze wskazówki dotyczące formatu dokumentu i jego dostępności dla potencjalnych czytelników – przedstawicieli różnych grup osób objętych działaniem w ramach strategii opracowanej w danej jednostce administracji samorządowej.

Umieszczenie dokumentu na stronie internetowej

Wiemy już, że kluczowe jest rozpowszechnianie dokumentu strategii w sposób umożliwiający jego łatwą dostępność dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Dlatego warto jest go zamieścić nie tylko na stronach BIP (co czyniła większość badanych przez nas jednostek), ale także na **stronach urzędu** gminy lub miasta, **OPS** oraz innych instytucji **w specjalnie dedykowanej zakładce**.



Rysunek 6. Przykład umieszczenia dokumentu strategii w specjalnie dedykowanej zakładce

The screenshot shows the website of the Social Support Center in Pszczyna (OPS). The header includes the center's name, the BIP (Biuletyn Informacji Publicznej) logo, and navigation links like 'Dodaj do ulubionych' and 'Mapa serwisu'. The main content area is divided into three columns. The left column is a menu with items like 'Strona główna', 'Aktualności', and 'Programy, strategie'. The middle column displays the title of the strategy document and a link to the PDF file. The right column contains office hours and contact details. A red box highlights the strategy document link in the left menu.

Źródło: strona internetowa Ośrodka Pomocy Społecznej w Pszczynie (www.opspszczyna.pl), dostęp z dnia 13.01.2020 r.

Dokument powinien być udostępniony w **formacie PDF** (ang. *Portable Document Format*), który jest najbardziej powszechnym i uniwersalnym standardem wyświetlania plików. Dzięki temu mamy pewność, że w najpopularniejszych przeglądarkach internetowych w Polsce (*Chrome, Firefox, Samsung Internet, Opera i Safari*)²⁶ strategia będzie miała formę zgodną z naszymi zamysłami (nie nastąpią przesunięcia tekstu, niepoprawne wyświetlanie grafik, błędy edytorskie). Pod linkiem do dokumentu powinien znajdować się link do pobrania (bezpłatnego) programu mogącego otworzyć dokument SRPS. Zakładki na stronie BIP powinny mieć tytuły zrozumiałe dla potencjalnego odbiorcy, zaś plik zawierający treść SRPS **powinien mieć dokładną nazwę** (warto, aby był to plik będący właściwym dokumentem strategicznym, nie zaś uchwałą, której załącznik stanowi treść SPRS).

²⁶ Strona internetowa Statcounter GlobalStats, <https://gs.statcounter.com/browser-market-share/all/poland>, dostęp z dnia 13.01.2020 r.

Pozycjonowanie dokumentu w wyszukiwarkach internetowych

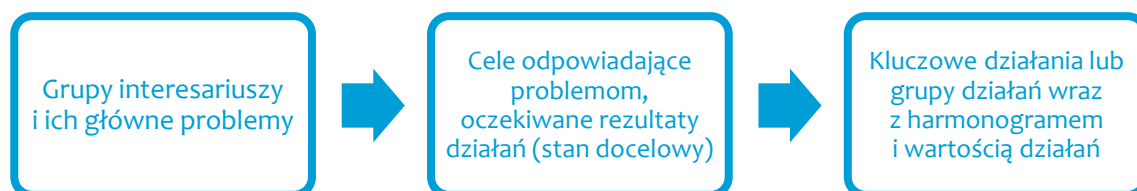
Ważnym elementem jest również pozycjonowanie dokumentu w wyszukiwarkach internetowych (Google, Bing, Yahoo²⁷). Pozycjonowanie jest działaniem wymagającym fachowej wiedzy informatycznej, dlatego w tym zakresie odsyłamy do właściwych opracowań tematycznych. Kluczowe jest jednak pamiętanie (co jakiś czas, na przykład raz do roku podczas ewaluacji realizacji strategii) o sprawdzeniu, na którym miejscu w wyszukiwarkach znajduje się dokument strategii. Należy zatem zadbać o regularne pozycjonowanie dokumentu, szczególnie po jej przyjęciu, tak aby **dokumenty z konsultacji społecznych nie pojawiały się wyżej w wynikach niż finalna wersja strategii**.

Broszura informacyjna o strategii

Strategia powinna być promowana na wiele różnych sposobów. Kluczowe jest umieszczenie jej na stronach internetowych, ale niekiedy nie jest to działanie wystarczające. Dlatego warto określić również inne sposoby promocji strategii, w tym przygotowanie jej skrótej formy – broszury informacyjnej o strategii. Taka forma pozwoli w ciekawy sposób zaprezentować odbiorcom założenia strategii oraz możliwe w jej ramach cele i działania. Dzięki temu, bez czytania głównego dokumentu, w szybki sposób odbiorcy będą mogli zainteresować się aktywnym uczestnictwem w realizacji SRPS.

Skrócona, graficzna wersja SRPS może być niezwykle skutecznym narzędziem komunikacji z podmiotami, które mogą być potencjalnymi realizatorami przewidzianych w strategii zadań. Po przygotowaniu dokumentu głównego strategii, należy na jej podstawie przygotować krótką wersję dokumentu o charakterze promocyjno-informacyjnym, zawierającą:

Schemat 8. Podstawowy zakres informacji w broszurze promocyjnej o SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

²⁷ Strona internetowa Statcounter GlobalStats <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/poland>, dostęp z dnia 13.01.2020 r.

Broszura powinna być przygotowana według następujących zasad:



Zasady przygotowania broszury informacyjnej

Zastosuj poręczny format, np. A5 lub B5. Może to być również inny format, niespotykany, który sam w sobie przyciągnie uwagę odbiorców, np. długi i wąski lub w kształcie strzałek.

Długość ulotki nie powinna przekraczać 4 stron, w dobie Internetu oczekuje się krótkich, rzeczowych przekazów przedstawianych w formie haseł, a nie skopiowanych zdań z dokumentu głównego.

Sprawdź ulotkę pod względem językowym, zarówno w kontekście błędów ortograficznych, interpunkcyjnych i stylistycznych, jak również w kontekście czytelności przekazu, jasności, zwięzłości i zrozumiałości dla poszczególnych grup odbiorców SRPS.

Zastosuj odpowiednią grafikę, która będzie przedstawiać zawartość strategii w sposób obrazowy według zasady „jeden obraz = tysiąc słów”. Zdjęcia powinny być dobrze dobrane, stosowane z umiarem, dobre jakościowo i należy mieć do nich prawa autorskie. Podobnie w przypadku czcionki, którą stosuj konsekwentnie w całym dokumencie, nie dodawaj innych czcionek, a jedynie używaj jej pogrubienia, pochylenia, podkreślenia i ewentualnie zmianę koloru.

Zadbaj o wskazanie miejsca, w którym odbiorca może znaleźć pełny dokument SRPS, a także dane kontaktowe osoby, do której może się zgłosić w przypadku dodatkowych pytań lub wątpliwości. Taka osoba powinna być wskazana z imienia i nazwiska wraz ze zdjęciem, co zmniejszy dystans między rozmówcami.



Przykłady często popełnianych błędów:

1. Strategia nie jest dostępna na stronie BIP i stronach internetowych.
2. SRPS jest zamieszczona na stronie BIP lub stronach internetowych urzędu miasta/gminy, ale w miejscu trudno dostępnym dla potencjalnego odbiorcy.
3. Słabe pozycjonowanie SRPS w wyszukiwarkach, czyli niepojawianie się linku do dokumentu na pierwszych pozycjach listy wyników.



Przykłady dobrych praktyk:

1. Wstęp SRPS zawiera wszystkie istotne informacje, tj.: podstawy prawne tworzonej strategii, metodykę prac nad strategią, wskazanie interesariuszy oraz ich problemów, określenie celów strategii, harmonogram, narzędzia realizacji, budżet SRPS oraz skład zespołu opracowującego SRPS.
2. Sposób wizualizacji strategii jest przejrzysty, struktura poszczególnych rozdziałów i podrozdziałów strategii jest logicznie uporządkowana. W strategii zamieszczono czytelny spis treści. Zastosowano pogrubienia, podkreślenia, wyróżnienia, inne kolory czcionki oraz infografiki.
3. Strategia napisana jest z wykorzystaniem fachowej, precyzyjnej, ale zrozumiałej terminologii.

Rozdział 4

Zgodność strategii z dokumentami wyższej rangi



Nawigator

W rozdziale 4 zaprezentowano kluczowe dokumenty strategiczne wyższej rangi, z którymi SRPS powinna być spójna. Wskazano także na sposób powoływanie się na zapisy tych dokumentów, podczas planowania działań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gminy.



Słowa kluczowe

SOR | SRKL | KPPUiWS | KPRES | ekonomia społeczna | ekonomia solidarna | podstawy prawne | zgodność | PES

Konieczność **zachowania spójności** inicjatyw gminnych z działaniami w powiatach i województwach służącymi wdrożeniu posiadanych przez nich strategii, warunkuje liczne zobowiązania dla gminy, zarówno na etapie opracowania, jak i realizacji SRPS. Oprócz wspomnianych strategii szczebla lokalnego i regionalnego, jest niezbędne utrzymanie zgodności z krajowymi i międzynarodowymi dokumentami strategicznymi. W dalszej części przedstawiono najważniejsze zapisy głównych strategicznych opracowań krajowych, sygnalizując te elementy, w których powinna występować zgodność celów poszczególnych podmiotów w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Wśród podstawowych dokumentów należy wymienić przede wszystkim:



Podstawowe dokumenty strategiczne:

- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej
- Ustawy oraz regionalne, powiatowe i gminne dokumenty strategiczne

Strategie i programy, na podstawie których możliwe jest prowadzenie polityki społecznej, **muszą być spójne** i odnosić się do przepisów adekwatnych ustaw i dokumentów wyższej rangi. Od utrzymania zgodności w dużej mierze zależy trafność, celowość i efektywność prowadzonych działań w dłuższej perspektywie czasowej, a co za tym idzie – **możliwość pozyskiwania i racjonalność wydatkowania publicznych pieniędzy**. Zasada zgodności dokumentów ma ułatwić koordynację działalności podmiotów decyzyjnych z poszanowaniem subsydiarności władz samorządowych, co ma wpłynąć na zminimalizowanie wystąpienia ryzyka sprzeczności celów różnorodnych podmiotów, objawiających się np. w postaci konfliktów przestrzennych.



Pamiętaj

Zachowanie zgodności SRPS z dokumentami wyższej rangi nie może oznaczać przywołania tych aktów jedynie z nazwy jako tzw. podstawy prawnej. Treści zamieszczone w strategii muszą być spójne z założeniami oraz celami opisanymi i wynikającymi z dokumentów wyższej rangi, określającymi zasady rozwiązywania określonych problemów społecznych.

4.1. Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR)

SOR została przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku i stanowi kluczowy dokument państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki

gospodarczej. Strategia wyznacza cele polityki rozwoju do roku 2020, z perspektywą do roku 2030. Zawarte w SOR rekomendacje dla polityk publicznych stanowią podstawę dla zmian w systemie zarządzania rozwojem, w tym w obszarze rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym. Dlatego też jest to podstawowy dokument, z którego zapisami powinny być spójne treści gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Wskazuje na to już samo sprecyzowanie głównego celu SOR jako:



Cel Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)

Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym²⁸.

Dla tworzenia SRPS jest istotne, że SOR określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym i przestrzennym przedstawiając nowy model tego rozwoju – odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony. Przyjęto, że główną siłą napędową rozwoju i priorytetem publicznym jest **spójność społeczna**. SOR podporządkowuje działania w sferze gospodarczej osiągnięciu celów związanych z poziomem i jakością życia obywateli Polski, co w zamierzeniu ma sprzyjać uwolnieniu kapitału ludzkiego, wzmocnieniu kapitału społecznego i tym samym przyczynić się do optymalnego wykorzystania potencjału rozwojowego całego kraju. Zdaniem autorów SOR, utrzymujące się różnicowania społeczne mogą stać się barierą dla dynamicznego rozwoju gospodarki, dlatego rozwój winien sprzyjać włączeniu społecznemu poprzez adaptację gospodarki do występujących trendów demograficznych, w szczególności dzięki zapewnieniu „dostępności usług świadczonych w odpowiedzi na te wyzwania, a z drugiej wsparcie rozwoju i odpowiednie wykorzystanie potencjału poszczególnych grup społecznych na rynku pracy”²⁹.

Zachowanie zgodności treści gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych z określonymi w SOR celami szczegółowymi przyczyni się do **spójności i koncentracji wysiłków** na rzecz poprawy jakości życia obywateli, rozumianej w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* jako „stworzenie przyjaznych warunków bytowych, zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia, podwyższające kwalifikacje i kompetencje obywateli, wzrost zatrudnienia i lepsze jakościowo miejsca pracy, poprawa dostępu do infrastruktury, zapewnienie odpowiedniej opieki medycznej poprawiającej zdrowotność obywateli, satysfakcjonującego stanu środowiska oraz poczucia bezpieczeństwa”³⁰.

²⁸ Załącznik do Uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260), s. 36.

²⁹ Tamże, s. 40.

³⁰ Tamże, s. 9.



Cele szczegółowe SOR:

- I. *Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną*
(Główne obszary koncentracji działań: reindustrializacja, rozwój innowacyjnych firm, małe i średnie przedsiębiorstwa, kapitał dla rozwoju, ekspansja zagraniczna);
- II. *Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony*
(Główne obszary koncentracji działań: spójność społeczna, rozwój zrównoważony terytorialnie);
- III. *Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu*
(Główne obszary koncentracji działań: prawo w służbie obywatelom i gospodarce, instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, e-państwo, finanse publiczne, efektywność wykorzystania środków UE)³¹.

W realizacji gminnych działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych istotną rolę pełnią projekty.



Zwróć uwagę

W tym kontekście należy podkreślić, że w SOR zakłada się wykorzystanie **podejścia projektowego** wprowadzając szeroką gamę inicjatyw (łącznie ponad 180 projektów strategicznych i flagowych), które służą realizacji celów strategicznych. W dokumencie ustalony został również system koordynacji i realizacji poprzez wyznaczenie ról poszczególnym podmiotom publicznym oraz sposobów współpracy ze światem biznesu, nauki oraz społeczeństwem.

W sferze społecznej przewidywane efekty realizacji *Strategii* to: „ograniczenie wykluczenia społecznego i ubóstwa oraz wszelkiego rodzaju nierówności społecznych, a także budowa silnego kapitału społecznego i zwiększenie jego roli w rozwoju”³².



Pełny tekst Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) znajduje się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” [\[LINK\]](#).

[Załącznik do Uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. 2017, poz. 260]

³¹ Tamże, s. 43

³² Tamże, s. 38.

4.2. Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (SRKL)

SRKL³³ została przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca 2013 roku jako jedna z dziewięciu strategii sektorowych realizujących średnio i długookresową strategię rozwoju kraju.



Cel główny Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

Głównym celem działań zaplanowanych w SRKL jest rozwijanie kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjałów osób, tak aby mogły one w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia³⁴.

W ramach SRKL wymieniono działania odnoszące się do rozwiązywania problemów społecznych, których instrumentarium może mieć zastosowanie w gminnych SRPS. Kierunki tych działań wyznaczone zostały w celach szczegółowych przyjętych w SRKL:



Cele szczegółowe SRKL:

1. *Wzrost zatrudnienia;*
2. *Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych;*
3. *Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym;*
4. *Poprawa zdrowia obywateli oraz efektywności opieki zdrowotnej;*
5. *Podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli³⁵.*

Źródło: Załącznik do Uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, M.P. 2013, poz. 640, s. 37-44.

Dla tworzenia i późniejszej realizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych istotne jest zachowanie spójności z priorytetowymi kierunkami interwencji określonymi w SRKL:

³³ W trakcie powstawania *Podręcznika* trwały prace nad opracowaniem Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020

³⁴ Załącznik do Uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (M.P. 2013, poz. 640), s. 36.

³⁵ Tamże, s. 37-44.



Kierunki interwencji SRKL w ramach Celu szczegółowego 3: Poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym

- zmiany w zakresie polityki publicznej kierowanej do młodej generacji, tak aby nie dopuszczać do ograniczenia lub utraty jej potencjałów, przede wszystkim poprzez wspieranie transferu edukacja kształcenie i szkolenie zatrudnienie,
- zmiany w systemie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego, w kierunku poprawy jego efektywności, tak aby zwiększyć wsparcie dla osób wykluczonych społecznie, na podstawie m.in. przeglądu wymogów oraz warunków, na jakich przyznawane są poszczególne świadczenia,
- poprawa efektywności aktywizacji zawodowej i rozwój usług oraz instrumentów rynku pracy poprzez podniesienie efektywności urzędów pracy,
- wzmocnienie potencjału instytucji publicznych oraz rozwój aktywności i współpracy instytucji publicznych i niepublicznych działających w obszarze pomocy społecznej i integracji społecznej, szczególnie sektora niepublicznego niekomercyjnego, w tym współpraca ośrodków pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy,
- rozbudowa narzędzi zapewniających osobom wykluczonym dostęp do usług publicznych pozwalających na powrót na rynek pracy,
- ograniczenie skali ubóstwa i zagrożenia ubóstwem, w szczególności wśród dzieci, osób starszych i niepełnosprawnych,
- wzmocnienie działań profilaktycznych skierowanych do dzieci i rodzin zagrożonych dysfunkcją lub przeżywających trudności,
- rozwój rodzinnych form pieczy zastępczej,
- powszechność dostępu do usług publicznych oraz aktywności zawodowej na otwartym rynku pracy dla osób niepełnosprawnych,
- integracja społeczna imigrantów i osób powracających z zagranicy,
- rozwój aktywnych, w tym innowacyjnych, form pomocy osobom zagrożonym lub wykluczonym społecznie w tym innowacji społecznych w sferze integracji oraz ekonomii społecznej i przedsiębiorczości społecznej,
- wsparcie dla osób zagrożonych lub dotkniętych przemocą w rodzinie,
- wsparcie dla osób niepełnosprawnych i ich otoczenia,
- zapobieganie nowym typom wykluczeń społecznych, w tym wykluczeniu cyfrowemu i energetycznemu (fuel poverty),
- dostosowanie opieki zdrowotnej do wyzwań demograficznych poprzez działania odpowiadające potrzebom i oczekiwaniom w szczególności matek i dzieci oraz osób starszych, a także uwzględnienie aktualnych i prognozowanych trendów epidemiologicznych,
- dostosowanie do potrzeb systemu ochrony zdrowia modelu kształcenia kadr medycznych i innych zawodów mających zastosowanie w ochronie zdrowia,
- rozwój alternatywnych wobec opieki instytucjonalnej form opieki środowiskowej dla osób przewlekle chorych, starszych, niesamodzielnych,
- zwiększenie dostępności do wysokiej jakości usług medycznych, w tym nowoczesnej rehabilitacji,
- zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie ono formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej,
- ułatwienie zatrudniania osób podlegających karze pozbawienia wolności³⁶.

³⁶ Tamże, s. 40.



Pełny tekst Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 znajduje się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski“ [LINK].

[Załącznik do Uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, M.P. 2013, poz. 640]

4.3. Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (KPPUiWS)

KPPUiWS³⁷ zawiera kompleksowe działania nakierowane na **trwałe zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym**. Istotne znaczenie dla tworzenia i realizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych posiadają wyznaczone w KPPUiWS priorytetowe kierunki działań:

- „przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu dzieci i młodzieży,
- zapewnienie spójności działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych na rzecz dzieci i młodzieży,
- aktywna integracja w społeczności lokalnej,
- bezpieczeństwo i aktywność osób starszych,
- zapobieganie niepewności mieszkaniowej i przeciwdziałanie bezdomności,
- zarządzanie i zmiany strukturalne systemu integracji społecznej”³⁸.



Cel główny Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji.

Głównym celem działań zaplanowanych w KPPUiWS jest **trwałe zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln osób oraz wzrost spójności społecznej**³⁹.

³⁷ W trakcie powstawania Podręcznika trwały prace nad opracowaniem aktualizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu do 2027 roku (z perspektywą do 2030 r.)

³⁸ Załącznik do Uchwały nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. 2014, poz. 787), s. 55-92.

³⁹ Tamże, s. 53.

Dla realizacji celu głównego wyznaczono pięć celów operacyjnych:



Cele szczegółowe KPPUiWS:

1. **Usługi dla aktywności i profilaktyki – ograniczenie wykluczenia dzieci i młodzieży** Zapewnienie rodzinom z dziećmi dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, który zwiększy szanse na aktywizację rodziców oraz umożliwi kompleksową profilaktykę zapobiegającą ubóstwu.
2. **Gwarancje dla przyszłości młodzieży – stworzenie szansy dla młodzieży wejścia na rynek pracy i tworzenia rodzin** Stworzenie spójnego systemu działań edukacyjnych, społecznych i zawodowych umożliwiającego młodzieży przygotowanie do wejścia na rynek pracy, zdobycie niezbędnych kompetencji oraz umiejętności ułatwiających włączenie społeczne, aktywność zawodową i rozwój rodziny.
3. **Aktywna osoba, zintegrowana rodzina, odpowiedzialne lokalne środowisko** Rozwój systemu aktywnej integracji działającego na rzecz aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób rodzin i środowisk zagrożonych wykluczeniem umożliwiając łączenie ról społecznych zawodowych i rodzinnych oraz zwiększenie roli społeczności lokalnej opartych o zasadę partnerstwa publiczno-społecznego.
4. **Zapobieganie niepewności mieszkaniowej** Zapewnienie dostępu do niedrogich mieszkań na wynajem umożliwiających stabilność rodzin i aktywizację zawodową rodzin oraz zapobieganie utracie mieszkania i bezdomności powodującej wykluczenie społeczne.
5. **Seniorzy – bezpieczni, aktywni i potrzebni** Zapewnienie osobom starszym, niepełnosprawnym, zależnym przyjaznych form opieki i form aktywnego spędzania czasu oraz aktywnego włączania się osób starszych w życie publiczne i zawodowe⁴⁰.

Dla twórców i realizatorów SRPS jest istotne, że w dokumencie wskazano zagadnienia, w których warto nawiązać **współpracę z podmiotami ekonomii społecznej (PES)**, gdyż z przyjętych założeń wynika, że działania państwa w obszarze polityki społecznej będą koncentrować się na ich wspieraniu.



Należy podkreślić, że KPPUiWS w szerokim zakresie odwołuje się do instrumentarium ekonomii społecznej.

Zdiagnozowane problemy oraz działania zaprojektowane w celu ich rozwiązania bezpośrednio nawiązują do rozwiązań ekonomii społecznej, np. poprzez wskazanie podmiotów ekonomii społecznej i podmiotów społecznych jako realizatorów projektów, działań zmierzających do poprawy sytuacji grup zdiagnozowanych jako zagrożone wykluczeniem społecznym.

⁴⁰ Tamże, s. 47.

W KPPUiWS zostały wymienione **usługi społeczne**, na których rozwój zostanie położony szczególny nacisk, gdyż stanowią narzędzie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu:

- różnorodne formy opieki nad dziećmi do lat 3 i w wieku 3-5 lat,
- dożywianie dzieci i osób starszych,
- usługi profilaktyczne i socjoterapeutyczne,
- rozwój mieszkalnictwa chronionego oraz socjalnego,
- usługi opiekuńcze dla osób starszych,
- środowiskowe formy pomocy i samopomocy dla seniorów.



Pełny tekst Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (KPPUiWS) znajduje się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” [LINK].

[Załącznik do Uchwały nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”, M.P. 2014, poz. 787]

4.4. Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES)

KPRES wyznacza kluczowe kierunki polityki publicznej na rzecz ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych. Program posiada istotne znaczenie dla realizacji SRPS, gdyż położono w nim szczególny nacisk na zwiększenie efektywności działań na rzecz **tworzenia miejsc pracy**, **reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym**, jak również **rozwój usług społecznych** użyteczności publicznej i zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.



Cel główny Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej

Do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostawcami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego⁴¹.

⁴¹ Załącznik do Uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. 2019, poz. 214), s. 21.

Autorzy KPRES zdefiniowali cztery cele szczegółowe, służące realizacji celu głównego:



Cele szczegółowe KPRES:

1. *Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.*
2. *Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.*
3. *Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku.*
4. *Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej⁴².*

Zachowanie zgodności celów SRPS z KPRES i kooperacja z PES przy ich realizacji, otwiera **nowe szanse** na zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz zwiększa dostępność lepiej zaplanowanych usług społecznych, które będą świadczone bliżej odbiorców. Współpraca ta wzmocni **konkurencyjność** podmiotów nastawionych na realizowanie celów społecznych.



Ekonomia społeczna – definicja

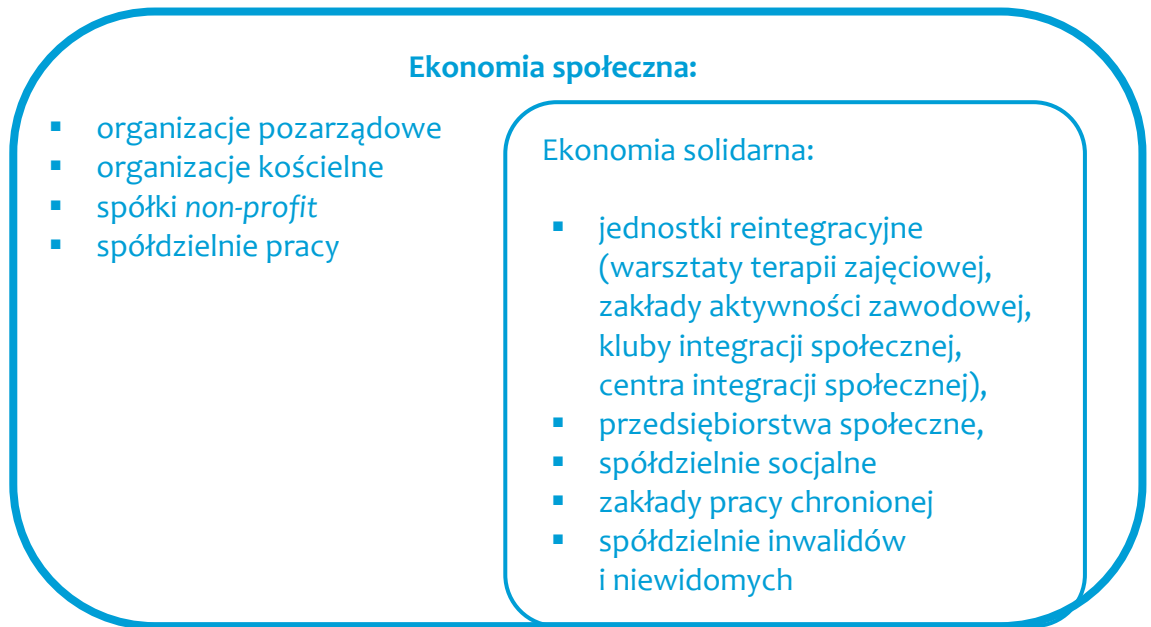
Sfera aktywności obywatelskiej i społecznej, która poprzez działalność gospodarczą i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu⁴³.

Istotnym *novum* jest wyodrębnienie wewnątrz ekonomii społecznej tej grupy podmiotów, których podstawowym celem jest **reintegracja społeczna i zawodowa** osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pokazując zatem całe spektrum PES wskazuje się węższą grupę sektora, czyli podmioty realizujące wyraźny cel aktywizacyjny i reintegracyjny – **ekonomię solidarną**.

⁴² Tamże, s. 21-22.

⁴³ Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ekonomia-spoleczna-i-solidarna-1>, dostęp z dnia 13.01.2020 r.

Rysunek 7. Podmioty ekonomii solidarnej w ramach ekonomii społecznej



Źródło: opracowanie własne FPAN



Ekonomia solidarna – definicja

Część ekonomii społecznej, której podstawowym celem jest aktywizacja zawodowa i integracja społeczna, w tym reintegracja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rehabilitacja społeczna i zawodowa osób z niepełnosprawnościami⁴⁴.

W grupie osób zagrożonym wykluczeniem społecznym, których dotyczy reintegracja społeczna i zawodowa poprzez tworzenie dla nich wysokiej jakości miejsc pracy w PES, mieszczą się np.: osoby długotrwale bezrobotne, osoby z niepełnosprawnościami, opuszczające pieczę zastępczą czy też seniorzy. Te grupy społeczne, ze względu na powszechność występowania, wymagają pomocy i wsparcia, w tym w zakresie działań zaplanowanych w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych.

W KPRES mocno zaakcentowano **wpisanie nowych instrumentów** i podmiotów w **dotychczasowy system wsparcia** osób, które z różnych przyczyn znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Rozwinięto także wątki współpracy między podmiotami ekonomii społecznej oraz biznesem i administracją publiczną. Współdziałanie gminy z PES pozwala na **podniesienie efektywności w realizacji strategii**.

W gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych są potrzebne zapisy dotyczące merytorycznego odniesienia się do działań i mechanizmów, które pozwolą w rzeczywisty sposób rozwiązywać lokalne problemy społeczne. W związku z tym, należy **docenić** i w sposób szczególny podkreślić **współpracę gminy z podmiotami**

⁴⁴ Tamże, dostęp z dnia 13.01.2020 r.

ekonomii społecznej, które prowadzą działalność gospodarczą i społeczną czy podejmują inicjatywy o charakterze nieformalnym. Rosnąca rola PES została zaakcentowana przez autorów KPRES, którzy jako wskaźnik rezultatu 1 programu wskazali przeznaczanie **co najmniej 2% budżetu JST** na zlecenie świadczenia usług społecznych podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej. Wśród rezultatów programu oraz przypisanych do nich głównych wskaźników pozwalających na zidentyfikowanie zmiany wywołanej interwencją przeprowadzoną w oparciu o KPRES znajdują się:



Rezultaty KPRES oraz główne wskaźniki

Rezultat KPRES	Wskaźnik
1. Wzrost udziału środków z budżetów JST przeznaczanych na zlecenie świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej i realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej	W roku 2023 JST przeznaczać będą co najmniej 2% budżetu na zlecenie świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej i realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej.
2. Zwiększenie zatrudnienia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym na wysokiej jakości miejscach pracy w przedsiębiorstwach społecznych	Do 2023 r. powstanie 35 tys. nowych, wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
3. Zwiększenie liczby podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego	Do 2023 r. liczba podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej prowadzących działalność gospodarczą lub odpłatną działalność pożytku publicznego zwiększy się co najmniej o 5 tys.
4. Zwiększenie członkostwa osób młodych (16-34 lata) w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej	Do 2023 członkostwo osób młodych (16-34 lata) w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej zwiększy się do 28%.
Rezultat celu głównego: Zwiększenie zasięgu oddziaływania ekonomii społecznej i solidarnej	Do 2023 r. wzrośnie do 40% liczba osób podejmujących pracę po zakończeniu uczestnictwa w jednostkach reintegracyjnych. Członkostwo osób młodych w podmiotach ekonomii społecznej i solidarnej wzrośnie o 50 tys. oraz powstanie 75 tys. nowych miejsc pracy w PES ⁴⁵ .

⁴⁵ Załącznik do Uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. 2019, poz. 214, s. 22.



Pełny tekst Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. **Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES)** znajduje się w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski“ [LINK].

[Załącznik do Uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia program pod nazwą “Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. 2019, poz. 214]

4.5. Ustawy oraz regionalne, powiatowe i gminne dokumenty strategiczne

W tworzeniu strategii rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gminy zasadniczą podstawę prawną powinna stanowić Konstytucja RP i ustawy. W przepisach ustaw wskazano **cele i zakres czynności**, które można podjąć w rozwiązywaniu konkretnych problemów społecznych. Dla większości problemów społecznych przyjęte są odrębne akty normatywne regulujące kluczowe kwestie dotyczące kompetencji podmiotów publicznych i procedur działania w walce z niekorzystnym zjawiskiem, np. przemoc w rodzinie, alkoholizm, narkomania, zatrudnienie (w tym socjalne i osób niepełnosprawnych), wspieranie rodziny i piecza zastępcza. W poszczególnych ustawach określono specyfikę problemu, którego dany akt prawny dotyczy, a także możliwości podejmowania działań profilaktycznych oraz przeciwdziałania i pomocy ze strony różnych podmiotów publicznych, w tym organów i instytucji samorządowych. Treść strategii rozwiązywania problemów społecznych powinna być **spójna z ustawowymi przepisami** w wytyczaniu kierunków i sposobów rozwiązywania konkretnych problemów społecznych.

Wśród ustaw, które powinny zostać uwzględnione w strategii rozwiązywania problemów społecznych jako podstawy prawne, należy wymienić przede wszystkim:



Kluczowe ustawy, które należy uwzględnić jako podstawę prawną SRPS:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej,
- ustawa o samorządzie gminnym,
- ustawa o samorządzie powiatowym,
- Ustawa o pomocy społecznej,
- ustawa o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych,
- ustawa o świadczeniach rodzinnych,
- ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej,
- ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,
- ustawa o przeciwdziałaniu narkomanii,
- ustawa o zatrudnieniu socjalnym,
- ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie,
- ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.



Zwróć uwagę

Szczególnie warto zwrócić uwagę na regulacje ustawy z dnia 19 lipca 2019 roku o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019, poz. 1818), która umożliwia samorządom gminnym integrację i koordynację różnego rodzaju usług społecznych w jednej jednostce organizacyjnej – centrum usług społecznych (CUS).

W zależności od uwarunkowań społeczno-ekonomicznych gminy, m.in.: rynku pracy, stopy bezrobocia, dostępności instytucji edukacyjnych i opiekuńczych, funkcjonowania infrastruktury dla osób starszych i niepełnosprawnych, występowanie i stopień nasilenia określonych problemów społecznych może przybierać inny zakres i formy, dlatego też jest wskazane **dostosowanie** planowanych w SRPS rozwiązań **do warunków lokalnego środowiska**. Może się to wiązać z potrzebą uwzględnienia kolejnych podstaw prawnych, innych niż przedstawione.



Przykład uwzględnienia dodatkowych ustaw jako podstawy prawnej SRPS

Występowanie na terenie gminy problemów z zakresu niewystarczającego wsparcia rodziny i opieki nad dzieckiem przy braku adekwatnej infrastruktury, będzie wymagało oparcia planowanych w SRPS działań na przepisach adekwatnych ustaw, m.in.:

- ustawa z dnia 4 listopada 2018 r. o wspieraniu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”,
- ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci,
- ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny,
- ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3.

Tematyka spraw społecznych jest obszerna, odnosi się do licznych zagadnień przekrojowych, m.in.: ubóstwo, bezrobocie, ochrona środowiska, bezpieczeństwo, instytucje i formy pomocy społecznej, infrastruktura społeczna i techniczna, wykluczenie transportowe. Poszczególne ustawy odnoszą się do tych kwestii, wyjaśniając kluczowe pojęcia, procedury i zakres możliwych do podjęcia działań służących rozwiązaniu problemów bądź redukcji kosztów. W tworzeniu SRPS należy opierać się na przepisach ustaw, dostosowując sposoby rozwiązywania problemów społecznych do **możliwości gminy** (w tym finansowych).



Pamiętaj

Jedną z zasad bezwzględnie wymaganych przy opracowaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych jest określenie obszarów problemowych gmin i ich jednoznaczne zdefiniowanie. Ustawy mogą stanowić podstawę określenia problemu społecznego (np. pojęcia alkoholizm, przemoc, niepełnosprawność). Definiowanie problemów społecznych pozwala na określenie poziomu intensywności i zakresu ich występowania, a to umożliwia opracowanie kalkulacji finansowej działań zmierzających do rozwiązania problemu lub jego minimalizacji.

Kolejną kwestią jest zachowanie **zgodności** lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych z **regionalnymi, powiatowymi i gminnymi dokumentami strategicznymi**. Szczególnie istotne znaczenie posiadają treści strategii rozwoju województwa, strategii polityki społecznej województwa, strategii rozwoju powiatu, powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych czy strategii rozwoju gminy. Zachowanie spójności pozwoli na zaplanowanie w gminnych SRPS systematycznych działań, stanowiących o kontynuacji i adekwatnej modyfikacji przedsięwzięć w odniesieniu do zdiagnozowanych problemów społecznych, z uwzględnieniem specyfiki potrzeb, uwarunkowań demograficznych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych obszaru.



Tabela 2. Wybrane samorządowe dokumenty strategiczne

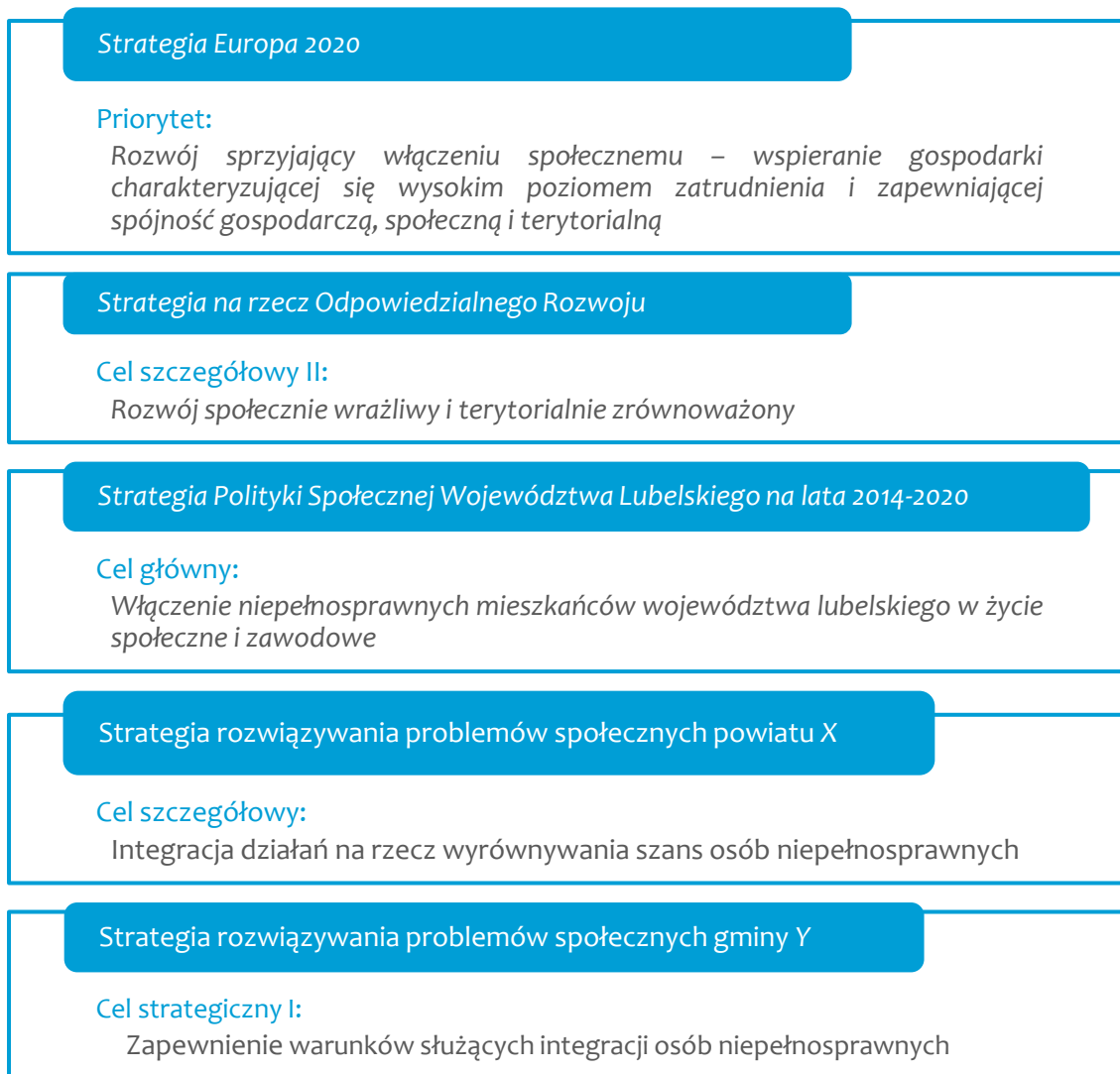
Regionalne	Powiatowe	Gminne
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategia rozwoju województwa ▪ Strategia polityki społecznej województwa ▪ Regionalna strategia innowacji ▪ Strategia rozwoju kultury, ▪ Strategia rozwoju turystyki ▪ Strategia ochrony zdrowia 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategia rozwoju powiatu / Strategia zrównoważonego rozwoju powiatu ▪ Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych ▪ Strategia rozwoju pomocy społecznej w powiecie ▪ Powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie ▪ Plan rozwoju lokalnego powiatu ▪ Strategia potrzeb zdrowotnych mieszkańców ▪ Powiatowy program zapobiegania przestępczości, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Strategia rozwoju gminy / Strategia zrównoważonego rozwoju gminy ▪ Strategia rozwiązywania problemów społecznych ▪ Program ochrony środowiska ▪ Gminny program wspierania rodziny ▪ Gminny program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych ▪ Gminny program przeciwdziałania narkomanii

Źródło: opracowanie własne FPAN

Planowane w SRPS działania z zakresu rozwiązywania problemów społecznych powinny być spójne z zapisami adekwatnych dokumentów powiatowych i wojewódzkich, w których podejmowane są kwestie dotyczące tych samych problemów społecznych. **Elementarnym zakresem**, w którym **bezwzględnie** należy zachować zgodność z dokumentami wyższego rzędu, są **cele strategii**. Zdefiniowane w gminnej SRPS cele muszą odpowiadać kierunkom wyznaczonym w opracowaniach strategicznych, które swym zakresem obejmują większy obszar zarówno tematyczny

(np. strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy), jak i terytorialny. Wykazanie zgodności celów poszczególnych dokumentów może zostać zaprezentowane zarówno w formie rozbudowanego opisu, w którym zostaną przywołane i wyjaśnione zapisy opracowań ponadlokalnych, jak również w syntetycznym, tabelarycznym ujęciu

Rysunek 8. Przykład wykazania zgodności celów SRPS fikcyjnej gminy z celami dokumentów strategicznych wyższego rzędu



Źródło: opracowanie własne FPAN

Treść dokumentów strategicznych wyższego rzędu można przywołać także w części diagnostycznej gminnej SRPS, w szczególności w zakresie uwzględnienia danych powiatowych i wojewódzkich dotyczących problemów społecznych oraz określenie prognoz tychże problemów. Strategia powinna porządkować elementy wcześniej stosowanych praktyk oraz uwzględniać cele i zadania planowane w przyszłości, dlatego też jest istotne, aby wykorzystać regionalne i powiatowe dane prognostyczne. Dzięki temu łatwiej będzie dostosować konkretne działania do zgłaszanych i przewidywanych potrzeb gminy.

Należy zaznaczyć, że istotną rolę w realizacji gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych pełni również korzystanie z narzędzi i możliwości określonych w opracowaniach niższej rangi aniżeli wymienione w tabeli 2. Dokumenty programowe i programy operacyjne o zasięgu ogólnokrajowym, np. Program „Posiłek w szkole i domu”, Program Opieka 75+, program „Za życiem”, Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2020 i inne – mogą stanowić dodatkową wytyczną dla tworzenia strategii i gminnych programów wdrożeniowych, a także warunkować powstawanie nowych, działających lokalnie instytucji czy umożliwiać rozwijanie pewnych funkcji istotnych w społeczności, realizowanych przez OPS lub powstające CUS.



Przykłady często popełnianych błędów:

1. Brak odniesienia do zgodności z Krajowym Programem Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES)
2. Brak odniesienia do zgodności z Krajowym Programem Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (KPPUiWS)
3. Brak odwołania do lokalnych programów rewitalizacji i gminnych strategii rozwoju oraz innych dokumentów na poziomie lokalnym uwzględniających problematykę społeczną.



Przykłady dobrych praktyk:

1. Powołanie się na zapisy Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej (KPRES)
2. Powołanie się na zapisy Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji (KPPUiWS)
3. Wskazanie spójności założeń w planowanych działaniach z dokumentami strategicznymi wyższego rzędu.

Rozdział 5

Partycypacja społeczna w procesie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych



Nawigator

W rozdziale 5 przedstawiono główne zasady i metody przeprowadzania konsultacji społecznych. Zwrócono uwagę na sposób planowania konsultacji, czynniki, które należy brać pod uwagę oraz dokumentowanie rezultatów procesu uspołecznienia SRPS. Wskazano, które obszary strategii wymagają przeprowadzenia konsultacji społecznych z podaniem przykładowej tematyki i celu konsultacji, oczekiwanych rezultatów oraz niezbędnych do ich przeprowadzenia zasobów organizacyjnych, technicznych i ludzkich. Zakres merytoryczny opracowania uwzględnia modelowy harmonogram konsultacji społecznych na poszczególnych etapach opracowania SRPS oraz sposoby dokumentowania całego procesu uspołecznienia.



Słowa kluczowe

partycypacja społeczna | konsultacje społeczne | zasady konsultacji społecznych | uczestnicy spotkań | metody i techniki | modele | implementacja wyników | raport

5.1. Przedmiot i zagadnienia partycypacji społecznej

Partycypacja społeczna i konsultacje społeczne: czy w praktyce znaczą to samo? Partycypacja jest pojęciem szerszym. Należy ją rozumieć jako współudział mieszkańców w zarządzaniu sprawami społeczności lokalnej, do której należą. To **podstawowa cecha społeczeństwa obywatelskiego**, czyli współuczestniczącego w zarządzaniu sprawami publicznymi, spójna z zasadą *good governance* („dobrego rządzenia”). **Konsultacje społeczne** są jedną z form partycypacji społecznej, która ma zapewnić udział **mieszkańców w wyrażaniu swoich postulatów, opinii, proponowania zmian** w obszarze poddanym omówieniu. Odpowiedzialność za proces przygotowania konsultacji społecznych zwykle spoczywa na władzach samorządowych. Należy pamiętać, że najistotniejsze jest **uspółecznienie procesu planowania strategicznego**, którego warunkiem koniecznym jest poddanie treści dokumentów strategicznym konsultacjom ze społecznością lokalną. Zasadniczą kwestią wymagającą rozstrzygnięcia pozostaje, jak skutecznie przeprowadzić konsultacje społeczne i jakich błędów należy unikać przy ich planowaniu.

Opracowane przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji *Siedem Zasad Konsultacji* zdefiniowało najważniejsze wyznaczniki konsultacji społecznych. Są to:

1. **Dobra wiara.** Konsultacje prowadzone są w duchu dialogu obywatelskiego. Strony słuchają się nawzajem, wykazując wolę zrozumienia odmiennych racji.
2. **Powszechność.** Każdy zainteresowany tematem powinien móc dowiedzieć się o konsultacjach i wyrazić w nich swój pogląd.
3. **Przejrzystość.** Informacje o celu, regułach, przebiegu i wyniku konsultacji muszą być powszechnie dostępne. Jasne musi być, kto reprezentuje jaki pogląd.
4. **Responsywność.** Każdemu, kto zgłosi opinię, należy się merytoryczna odpowiedź w rozsądnym terminie, co nie wyklucza odpowiedzi zbiorczych.
5. **Koordinacja.** Konsultacje powinny mieć gospodarza odpowiedzialnego za konsultacje tak politycznie, jak organizacyjnie. Powinny być odpowiednio umocowane w strukturze administracji.
6. **Przewidywalność.** Konsultacje powinny być prowadzone od początku procesu legislacyjnego. Powinny być prowadzone w zaplanowany sposób i w oparciu o czytelne reguły.
7. **Poszanowanie interesu ogólnego.** Choć poszczególni uczestnicy konsultacji mają prawo przedstawiać swój partykularny interes, to ostateczne decyzje podejmowane w wyniku przeprowadzonych konsultacji powinny reprezentować interes publiczny i dobro ogólne⁴⁶.

⁴⁶ *Siedem Zasad Konsultacji*, w: *Kodeks konsultacji*, Warszawa: Departament Analiz i Komunikacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji 2013, s. 3.

SRPS ma szczególny kontekst społeczny, który powinien uwzględniać problemy i potrzeby społeczne oraz skalę ich natężenia na danym obszarze. Istotą strategii jest znalezienie rozwiązań zdiagnozowanych problemów, sposobów zapobiegania im lub minimalizowania ich negatywnego oddziaływania. Przeprowadzenie tego procesu bez współpracy z mieszkańcami może być **nieefektywne i nie odpowiadać realnym potrzebom**.

Schemat 9. Etapy prowadzenia konsultacji społecznych



Źródło: opracowanie własne FPAN

Trzeba pamiętać, że do najczęściej popełnianych błędów jakościowych przy opracowywaniu SRPS zgodnie z „Raportem końcowym z przeglądu 600 gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych” należą:



Przykłady najczęściej popełnianych błędów jakościowych w SRPS w zakresie konsultacji społecznych

- nieuwzględnienie informacji o przeprowadzeniu konsultacji społecznych,
- niewskazanie dokładnie, które osoby/instytucje/organizacje brały udział w konsultacjach społecznych,
- brak informacji w jaki sposób przeprowadzono konsultacje,
- brak podsumowania zawierającego rezultaty przeprowadzonych konsultacji,
- brak wskazania konkretnych form i narzędzi partycypacji społecznej na poszczególnych etapach opracowania SRPS.

Właściwie przeprowadzony proces konsultacji społecznych pozwoli wyeliminować wymienione błędy i umieścić w strategii informacje o zakresie jej uspołecznienia. Stąd metodyka prac nad strategią powinna uwzględnić udział **społeczności lokalnej na każdym etapie** przygotowania dokumentu, tj.: diagnozowania i analizowania, programowania, wdrażania, monitorowania. Warto pamiętać, że konsultacje społeczne nie mogą być ani fikcją, ani rytuałem.

5.2. Uczestnicy konsultacji społecznych

Uczestnikami konsultacji społecznych są zarówno mieszkańcy, jak i przedstawiciele różnych instytucji zajmujących się problematyką społeczną i posiadających wiedzę w tym zakresie. Planując konsultacje trzeba wziąć pod uwagę:

- które grupy docelowe będą **zaangażowane** do opracowania założeń strategii na danym etapie?
- których grup będą **dotyczyły skutki** podjętych decyzji w ramach prowadzonych konsultacji?



Zwróć uwagę

Musimy wiedzieć z kim chcemy przeprowadzić konsultacje społeczne i kogo nie możemy pominąć przy ich planowaniu. Dzięki przemyślanemu procesowi konsultacji znacznie łatwiej będzie uporządkować pomysły, propozycje i uwagi różnych środowisk społecznych (bądź również gospodarczych, politycznych i zawodowych).

W pierwszym etapie należy szczególnie uwzględnić osoby, instytucje, organy i podmioty zajmujące się problemami społecznymi. Wymaga to opracowania listy lub mapy potencjalnych uczestników konsultacji społecznych. Analizując zakres przedmiotowy strategii można wziąć pod uwagę następujące podmioty:

- | | |
|------------------------------|--|
| ▪ samorząd wojewódzki, | ▪ powiatowy urząd pracy, |
| ▪ samorząd powiatowy, | ▪ ośrodki wsparcia ekonomicznej, |
| ▪ samorząd gminny, | ▪ regionalny ośrodek pomocy społecznej, |
| ▪ ośrodek pomocy społecznej, | ▪ powiatowe centrum pomocy rodzinie, społecznej, |

- powiatowe centrum integracji społecznej,
- podmioty ekonomii społecznej,
- szkoły, w tym pedagodzy szkolni,
- Policję,
- prokuraturę,
- sąd rodzinny,
- domy pomocy społecznej,
- warsztaty terapii zajęciowej,
- zakłady doskonalenia zawodowego,
- organizacje pozarządowe,
- jednostki ochrony zdrowia,
- poradnie psychologiczno-pedagogiczne,
- przedstawiciele beneficjentów pomocy społecznej i ich rodzin,
- lokalnych liderów,
- ekspertów,
- lokalnych przedsiębiorców,
- zainteresowanych mieszkańców.

Szczególną rolę w konsultacjach SRPS pełnią **podmioty ekonomii społecznej**, które z jednej strony dysponują profesjonalną wiedzą w zakresie podejmowanych działań, z drugiej znają potrzeby społeczności lokalnej. Ich udział w konsultacjach umożliwia przepływ informacji od beneficjentów do decydentów (podmioty ekonomii społecznej często świadczą usługi społeczne).

Po utworzeniu listy przedstawicieli poszczególnych podmiotów, których chcemy zaprosić do udziału w konsultacjach społecznych można określić ich rolę na poszczególnych etapach opracowania SRPS. Zaangażowanie to może dotyczyć dostarczenia wiedzy eksperckiej, współudziału w definiowaniu lub wskazywaniu obszarów problemowych, wyznaczaniu celów, tworzeniu rozwiązań, określaniu działań/zadań czy monitorowaniu strategii.



Tabela 3. Przykład analizy uczestników konsultacji społecznych SRPS – matryca interesariuszy

Interesariusze	Charakterystyka interesariuszy z punktu widzenia SRPS (cele, interesy, mocne i słabe strony, posiadane zasoby)	Stopień zaangażowania w opracowanie SRPS
Powiatowy Urząd Pracy (wskazanie danych: imię, nazwisko osoby, funkcja)	Podmiot istotny ze względu na znajomość specyfiki rynku pracy i problemu bezrobocia. Wiedza ekspercka i znajomość tematyki.	Współudział w konsultowaniu głównych problemów i potrzeb dotyczących rynku pracy w gminie, pomoc w wyznaczeniu celów strategicznych i zadań/działań w obszarze rynku pracy. Udział w konsultacjach społecznych ujętych w harmonogramie prac na etapach: opracowania diagnozy strategicznej, identyfikacji problemów społecznych, analizy strategicznej oraz definiowania celów, działań i zadań. Współpraca w zakresie dostarczenia aktualnych statystyk dotyczących bezrobocia. Forma konsultacji: bezpośredni udział w konsultacjach społecznych i konsultowanie projektu SRPS.

Źródło: opracowanie własne FPAN

Kolejnym elementem jest zaangażowanie w proces konsultacji społecznych mieszkańców gminy (konkretnych grup społecznych) poprzez wykorzystanie dostępnych metod i technik komunikowania się ze społecznością lokalną, np. informację w mediach społecznościowych, komunikat w prasie lokalnej, zaproszenia e-mail, zamieszczenie informacji na stronie internetowej UG/UM, zaproszenia bezpośrednie. Trzeba pamiętać, że udział mieszkańców w konsultacjach społecznych pozwoli na:

- właściwą identyfikację najważniejszych problemów społecznych, z którymi mają do czynienia,
- rozpoznanie potrzeb mieszkańców gminy w odniesieniu do danych problemów społecznych,
- poznanie oczekiwań i propozycji mieszkańców co do sposobu rozwikłania zdiagnozowanych problemów oraz stopnia zaangażowania społeczności w ich rozwiązanie,
- wyłonienie „liderów lokalnych” oraz uzyskanie społecznego poparcia i współuczestnictwa w procesie planowania sposobów przeciwdziałania problemom społecznym i szukaniu skutecznych rozwiązań,
- włączenie mieszkańców w realizację założeń SRPS.

Dlatego warto wyodrębnić te grupy osób, które będą chciały brać udział w konsultacjach społecznych i których problemy bezpośrednio dotyczą. Należy uwzględnić odbiorców zadań, które będą zaplanowane w SRPS.



Tabela 4. Przykład analizy uczestników konsultacji społecznych: grup społecznych – matryca interesariuszy

Interesariusze	Charakterystyka interesariuszy z punktu widzenia SRPS	Stopień zaangażowania w pracowanie SRPS
Mieszkańcy gminy (należy wskazać planowaną liczbę osób, którą zamierzamy objąć konsultacjami)	Osoby zainteresowane rozwiązaniem problemów społecznych w gminie, przedstawiciele osób obciążonych tymi problemami, lokalni liderzy, lokalne organizacje pozarządowe, które mają bieżący kontakt ze społecznością lokalną. Znajomość problemów i potrzeb społecznych.	Konsultacje bezpośrednie poprzez udział w spotkaniach i zapewnienie możliwości zgłaszania uwag i propozycji do SRPS zgodnie z harmonogramem prac na etapach: opracowania diagnozy strategicznej, identyfikacji problemów społecznych, analizy strategicznej oraz definiowaniu celów, działań i zadań. Forma konsultacji: bezpośredni udział w konsultacjach społecznych i udział w badaniach ankietowych.

Źródło: opracowanie własne FPAN

Każdy z wymienionych podmiotów można opisać uwzględniając cel konsultacji i rezultaty, które chcemy osiągnąć. Dobór uczestników konsultacji społecznych można uszczegółowić w oparciu o różne kryteria, m.in.: wiek, poziom wykształcenia, miejsce zamieszkania, doświadczenie, znajomość problematyki społecznej, zaangażowanie w sprawy społeczne, aktywność na forum publicznym, wpływ na opinię publiczną, aktywność społeczną. Uczestników konsultacji społecznych można pogrupować wskazując głównych i drugorzędnych. Analizę osób biorących udział w konsultacjach społecznych można przeprowadzić na formularzu „matrycy interesariuszy” (tabela 3 i tabela 4), którą można aktualizować i dostosowywać do poszczególnych etapów opracowania SRPS.

Przy planowaniu konsultacji społecznych ważne jest **łączenie różnych metod** ich przeprowadzenia, tak aby stworzyć możliwość udziału w konsultacjach tych podmiotów i grup społecznych, które są istotne dla określenia celu i przedmiotu konsultacji. Należy pamiętać, że skala planowanych konsultacji społecznych często zależy od możliwości techniczno-organizacyjnych gminy, zasobów kadrowych oraz kosztów związanych z ich przeprowadzeniem.

5.3. Metody i techniki prowadzenia konsultacji społecznych

Wybór właściwych metod i technik partycypacyjnych, poprzedzający proces planowania konsultacji społecznych, zależy przede wszystkim od celu, przedmiotu, uczestników oraz obszaru, którego dotyczą konsultacje. Opracowanie planu przeprowadzenia konsultacji musi uwzględniać najbardziej skuteczne metody i techniki. Chcąc zmotywować społeczność lokalną do udziału w procesie opracowania SRPS, szczególną uwagę należy zwrócić na przeprowadzenie **transparentnej i przejrzystej kampanii informacyjno-promocyjnej**, zachęcającej do udziału w konsultacjach społecznych. Jest ważne, aby przekazać **wszystkie kluczowe informacje**, tj.: cel, przedmiot, termin oraz potencjalne korzyści konsultacji w wymiarze społecznym i lokalnym⁴⁷. Budowanie właściwych relacji i dialogu z mieszkańcami jest kluczowym elementem skutecznego i efektywnego planowania założeń do SRPS przy wykorzystaniu odpowiednio dobranych metod i technik partycypacyjnych.

Istotne jest rozróżnienie procesu uspołecznienia SRPS od konsultacji opracowanego projektu strategii ze społecznością lokalną. Pierwsze pojęcie odnosi się do aktywnego udziału obywateli w opracowaniu dokumentu. Natomiast w przypadku konsultacji, znacznie jest zawężona możliwość kreatywnego i inicjującego udziału mieszkańców w procesie tworzenia SRPS. Analizując najpowszechniejsze i najczęściej wykorzystywane metody i techniki konsultacji społecznych wykorzystywane w procesie planowania strategicznego należy wymienić:

⁴⁷ ABC partycypacji obywatelskiej – poradnik dla organizatorów procesów partycypacyjnych, (red.) A. Bluj, M. Jagaciak, M. Perchuć-Żółtowska, K. Pliszczyńska, Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 2018, s. 46-47.



Tabela 5. Metody i techniki konsultacji społecznych wykorzystywane w procesie planowania strategicznego

<p>publiczne wezwanie do zgłaszania opinii</p>	<p>Metoda polegająca na podaniu do publicznej wiadomości tematu będącego przedmiotem konsultacji społecznych i zaproszeniu mieszkańców do zgłaszania uwag i opinii, najczęściej w formie pisemnej, w określonym terminie. Konsultacje prowadzone są za pomocą specjalnego formularza, który udostępnia się w formie elektronicznej lub papierowej. Ta forma powinna mieć zastosowanie jako uzupełniająca do bezpośrednich spotkań z mieszkańcami.</p>
<p>publiczne spotkania z mieszkańcami</p>	<p>Spotkania o charakterze „otwartym” dla wszystkich zainteresowanych przedstawicieli społeczności lokalnej, przeprowadzane w zaplanowanym czasie i miejscu z określeniem przedmiotu konsultacji. Ta forma konsultacji może być zorganizowana w formie spotkań, konferencji, dni otwartych prowadzonych przez moderatora. Podczas spotkań „otwartych” każdy uczestnik może zadać pytanie lub wskazać własne propozycje oraz wyrazić opinie. Istnieje możliwość łączenia spotkań otwartych z metodą warsztatową. Ta metoda wymaga przygotowania akcji informacyjno-promocyjnej.</p>
<p>warsztaty z udziałem społeczności lokalnej (interesariuszy)</p>	<p>Metoda polegająca na prowadzeniu konsultacji społecznych w formie warsztatowej przy udziale moderatora, ekspertów zewnętrznych i przedstawicieli społeczności lokalnej w celu wypracowania określonych stanowisk i porozumień w zakresie przedmiotu konsultacji, ukierunkowana na osiągnięcie określonych rezultatów. Warsztaty polegają na aktywnej pracy przede wszystkim ich uczestników, a nie tylko prowadzących. Nie oznacza to oczywiście, że w trakcie trwania warsztatów nie ma miejsca na wykłady czy prezentacje. Forma tego typu spotkań może przybierać różne techniki (np.: warsztaty przyszłości, <i>World Cafe</i>, warsztaty konsultacyjne), które w syntetyczny sposób opisujemy w dalszej części <i>Podręcznika</i>.</p>
<p>konsultacje eksperckie</p>	<p>Opinie ekspertów dziedzinowych opracowane w formie pisemnej wskazujące stanowisko eksperckie w zakresie obszaru będącego przedmiotem konsultacji. Zbieranie opinii eksperckich może mieć formę panelu prowadzonego w formie dyskusji na wybrany temat konsultacji. Konsultacje eksperckie zwykle mają formę pisemnych indywidualnych opinii lub prac zespołów opiniodawczych.</p>
<p>zogniskowane wywiady pogłębione indywidualne (IDI – <i>Individual InDepth Interviews</i>) lub grupowe (FGI – <i>Focus Group Interview</i>)</p>	<p>Jakościowe metody badania opinii publicznej prowadzone są w ściśle zaplanowanych formach wywiadu pogłębionego indywidualnego lub grupowego (grupy fokusowej), spotkań i dyskusji z przedstawicielami społeczności lokalnej dobranymi w sposób celowy, ale niereprezentatywny. Mają charakter badań, które pozwalają lepiej zrozumieć dane problemy oraz zebrać opinie różnych środowisk.</p>
<p>badania ankietowe wśród społeczności lokalnej (interesariuszy)</p>	<p>Ilościowe metody badania opinii publicznej w oparciu o pytania zawarte w ustandaryzowanym kwestionariuszu ankiety i zadawane odpowiednio dobranej próbie respondentów, np.: w sposób losowy, kwotowy lub celowy z danej populacji. Mogą mieć one formę wywiadu kwestionariuszowego (PAPI), ankiety komputerowej wypełnianej samodzielnie (CASI) czy wywiadu telefonicznego (CATI).</p>

Źródło: opracowanie własne FPAN



Zwróć uwagę

Konsultacje społeczne są procesem współpracy ze społecznością lokalną, który ma prowadzić do podejmowania decyzji dotyczących rozwoju społecznego. Im lepiej zaplanujesz proces przygotowania konsultacji społecznych z wykorzystaniem odpowiednich metod i technik partycypacyjnych, tym szanse na osiągnięcie właściwych rozwiązań na etapie planistycznym i wdrożeniowym SRPS są większe. Zasady i tryb prowadzenia konsultacji społecznych określają uchwały gmin.

Model 1 – konsultacje eksperckie/model ekspercki

Podmioty zaangażowane przy opracowaniu SRPS: eksperci zewnętrzni, przedstawiciele ośrodka wsparcia ekonomii społecznej (OWES), regionalnego ośrodka pomocy społecznej (ROPS), przedstawiciele podmiotów ekonomii społecznej świadczących usługi społeczne.

Proponowane metody konsultacji:

Metoda delficka: Polega na podjęciu decyzji w oparciu o wiedzę, doświadczenie i opinie w danym obszarze SRPS. Można ją zastosować w formie grup fokusowych, w których uczestniczą jedynie eksperci w danej dziedzinie. Obszar problemowy rozważany jest w czterech rundach: zebranie pierwszych opinii, przygotowanie raportu, zebranie opinii o raporcie i włączenie ich w jego treść, a następnie ponowne zebranie opinii z prośbą o uzasadnienie głosów najbardziej odrębnych.

Wieloczynnikowa analiza wpływu: Eksperci przygotowują różne scenariusze oraz określają prawdopodobieństwo wystąpienia możliwych zjawisk lub zagrożeń. Analiza pozwala na zbadanie powiązań oraz skutków występujących zjawisk społecznych.

Panel ekspertów: Spotkania ekspertów z różnych środowisk i instytucji, podczas których jest prowadzona merytoryczna dyskusja i wymiana opinii, mająca na celu znalezienie optymalnego rozwiązania dla zdefiniowanych problemów. Każde ze spotkań otwartych powinno być protokołowane z uwzględnieniem zgłoszonych propozycji, uwag i wniosków.

Proponowany do konsultacji obszar SRPS: diagnoza obszarów problemowych, definiowanie istniejących potencjałów i potrzeb, analiza strategiczna, planowanie strategiczne, definiowanie i formułowanie misji, wizji i celów SRPS, określanie działań/zadań, analiza ryzyk.

Model 2 – konsultacje powszechne/model partycypacyjny

Podmioty zaangażowane przy opracowaniu SRPS: społeczność lokalna, podmioty ekonomii społecznej, które mogą występować w roli rzeczników społeczności lokalnej (np. konkretnej grupy odbiorców wsparcia).

Proponowane metody konsultacji:

Warsztaty konsultacyjne: Warsztaty otwarte dla społeczności lokalnej, które mogą przebiegać w kilku etapach, np.: rozpoznanie barier i zagrożeń oraz istniejącego potencjału, opracowanie planu działania, ustalanie misji i wizji, definiowanie celów i zadań. Uczestnicy mogą pracować wspólnie lub w małych zespołach w formie warsztatowej, która polega na grupowym przeanalizowaniu kluczowych dla procesu planistycznego kwestii/problemów danej gminy. Prace w grupach są wsparte licznymi metodami aktywizującymi, pozwalającymi uczestnikom na wyrażenie opinii, określenie priorytetów i wypracowanie możliwych rozwiązań. Wyniki ze spotkań należy uwzględnić w raporcie z przeprowadzenia konsultacji społecznych.

Spotkania otwarte: Podczas spotkania następuje prezentacja tematu konsultacji, po której uczestnicy zgłaszają swoje uwagi. Poddaje się pod dyskusję dany problem i możliwe rozwiązania. Każdy uczestnik może zabrać głos, zadać pytanie lub wysunąć własną propozycję. Każde ze spotkań otwartych powinno być protokołowane z uwzględnieniem zgłoszonych propozycji, uwag i wniosków.

Konsultacje internetowe: W tej formie konsultacji wykorzystuje się narzędzia internetowe (ewentualnie dedykowaną platformę internetową), dzięki którym uczestnik może zapoznać się z danym problemem, możliwościami jego rozwiązania oraz wyrazić opinię, np. przy użyciu forum, czatu lub ankiety internetowej on-line. Wyniki konsultacji należy przygotować w formie zestawienia zbiorczego i raportu uwzględniającego wnioski do SRPS.

Proponowany do konsultacji obszar SRPS: diagnoza obszarów problemowych oraz istniejących potencjałów, analiza strategiczna, definiowanie wizji, misji i celów, określanie kierunków działań i zadań.

Model 3 – konsultacje przedstawicielskie/model partycypacyjno-ekspertki

Podmioty zaangażowane przy opracowaniu SRPS: wybrani przedstawiciele społeczności lokalnej, eksperci, przedstawiciele podmiotów ekonomii społecznej.

Proponowane metody konsultacji:

Grupy fokusowe Grupowe wywiady zogniskowane dotyczą wybranej tematyki i określonej grupy osób – wskazanych celowo przedstawicieli społeczności lokalnej (zalecane od 8-12) – polegające na przeprowadzeniu moderowanej dyskusji, opartej o określony schemat uwzględniający pozyskanie pogłębionych informacji dotyczących omawianego obszaru. Badania fokusowe stosuje się, gdy trzeba wypracować wspólne stanowisko, wymienić opinie i poglądy, dokonać hierarchizacji potrzeb i problemów.

Panel obywatelski Spotkania podzielone na część informacyjną i dyskusyjną. Eksperti z danej dziedziny prezentują uczestnikom możliwe rozwiązania, a grupy mieszkańców, instytucje, przedstawiciele poszczególnych jednostek urzędu prezentują swoje stanowisko⁴⁸.

Badania ankietowe Badanie opinii dotyczące zakresu i obszarów SRPS wykonywane w oparciu o pytania zawarte w kwestionariuszu ankiety, dostępnym na stronie www, przesyłanym pocztą elektroniczną lub wypełnianym w formie papierowej.

Proponowany do konsultacji obszar SRPS: diagnoza obszarów problemowych, definiowanie istniejących potencjałów, analiza strategiczna, definiowanie działań/zadań, monitoring i ewaluacja.

Zbieranie opinii i informacji w określonych obszarach tematycznych wśród uczestników konsultacji odbywa się poprzez użycie różnych technik ich przeprowadzenia. Do stosowanych **technik prowadzenia warsztatów z udziałem mieszkańców** w wypracowaniu założeń strategicznych należą:

1. **Praca w grupach** – prowadzona w grupach tematycznych nie powinna trwać dłużej niż 1,5 godziny. Gdy kwestia podjęta w danej grupie nie interesuje uczestnika, to ma prawo przejść do innej grupy tematycznej. Po zaprezentowaniu konkluzji z prac każdej grupy albo przechodzi się do fazy podsumowującej, albo dokonuje kolejnego podziału na podgrupy. Konsultacje kończą się planowaniem działań na przyszłość⁴⁹.

⁴⁸ Kierunek: Panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych, Lublin: Publikacja powstała w ramach projektu „Panel Obywatelski” realizowanego na zlecenie Urzędu Miasta Lublin 2018, s. 12-15.

⁴⁹ Narzędzia i techniki konsultacji społecznych, Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie, (red.) K. Gierat, Katowice: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki w Katowicach, s. 32.

2. **Burza mózgów** – technika polegająca na spontanicznym proponowaniu pomysłów pozwalających na wypracowanie rozwiązania określonej sytuacji problemowej. Uczestnicy konsultacji po zdefiniowaniu celu proponują możliwie dużo rozwiązań. Istota tej techniki polega na tym, iż **nie krytykuje i nie ocenia się żadnej z pojawiających się propozycji**. Jest najważniejsze, aby wygenerować ich jak najwięcej. Uczestnikom należy stworzyć właściwe warunki twórczej aktywności – czas i miejsce odmienne od rutynowego, wybór moderatora, organizacja i wystarczająca pojemność sali⁵⁰.
3. **Warsztaty przyszłościowe** – celem warsztatów jest prowadzenie dialogu między różnorodnymi grupami (np. lokalnymi liderami społecznymi, członkami organizacji pozarządowych, przedstawicielami grup mieszkańców, samorządu lokalnego, reprezentantami środowiska przedsiębiorców) w celu zdefiniowania wspólnej wizji danego obszaru problemowego. Temat warsztatów powinien być jednocześnie precyzyjnie określony, ale i szeroki, aby stymulował kreatywną dyskusję oraz umożliwiał utworzenie kilku grup roboczych zajmujących się wybranymi aspektami omawianego zagadnienia. Wyróżnia się cztery główne fazy warsztatów przyszłościowych:
 - fazę przygotowawczą – uczestnicy w ramach poszczególnych grup zapoznają się ze sobą oraz z tematem dyskusji,
 - fazę krytyki – uczestnicy skupiają się na negatywnych aspektach omawianego zagadnienia: słabych stronach, problemach, błędach, które dostrzegają na danym terenie i które wymagają poprawienia,
 - fazę utopii – podczas tego etapu uczestnicy tworzą idealną wizję, która rozwiązałaby wszystkie zasygnalizowane wcześniej problemy. Ważne jest, żeby nic nie ograniczało wyobraźni i kreatywności uczestników warsztatu,
 - fazę realizacji – ten etap ma na celu przekształcenie wizji wcześniej stworzonych przez uczestników warsztatu w propozycje konkretnych działań. Planowanie możliwych rozwiązań powinno uwzględniać dostępne zasoby, ograniczenia prawne oraz wymagane kompetencje do realizacji poszczególnych działań⁵¹.

Zaleca się, aby liczba uczestników warsztatów przyszłościowych mieściła się w granicach 20-30 osób.

4. **Otwarta przestrzeń** (*Open Space*) – nazwa metody odnosi się do organizacji spotkań i konferencji. Ta forma konsultacji ma charakter debaty publicznej. Może dotyczyć grup od kilkunastu do nawet 2 tys. osób. Spotkania organizowane są wokół wiodącego tematu. Program i podział na grupy

⁵⁰ Tamże, s. 99.

⁵¹ Portal Szkoła Świadomego Planowania Przestrzennego, http://www.szokolaplanowania.pl/techniki_konsultacji/tag_warsztaty_przyszlosciowe, dostęp z dnia 26.01.2020

ustalane są przez samych uczestników w trakcie spotkania. Niezwykle jest istotne, aby przestrzeń umożliwiała pracę w mniejszych grupach. Praca w grupach nad danym tematem nie powinna trwać dłużej niż 1,5 godziny, a całość spotkań może trwać od kilku godzin do nawet kilku dni. Konferencja kończy się planowaniem działań na przyszłość⁵².

5. **World Café** – metoda nastawiona na konwersację prowadzoną przez uczestników spotkania. Pozwala w uporządkowany sposób przeprowadzić grupowy proces wymiany opinii i informacji oraz generowania pomysłów dla obszaru, dla którego ma powstać dokument strategiczny. W większym stopniu służy wymianie pomysłów niż określaniu konkretnych rozwiązań. Jest szczególnie przydatna podczas początkowych faz procesu partycypacyjnego – pomaga określić potrzeby i oczekiwania zaangażowanych stron, a także stworzyć sprzyjającą dalszym, swobodnym rozmowom atmosferę. Dla każdego stolika-stanowiska wyznacza się określony temat dyskusji oraz gospodarza – osobę, która pełni funkcję moderatora i sprawuje pieczę nad przebiegiem rozmowy. Uczestnicy dyskusji zostają podzieleni na mniejsze (np. 4-osobowe) zespoły i siadają przy wyznaczonych stolikach. Po pewnym czasie (ok. 20 minut) dyskutanci przenoszą się do innego stolika – przy którym omawiany jest inne aspekty. Gospodarze stolików zostają na swoich miejscach i za każdym razem streszczają nowej grupie osób najważniejsze zagadnienia poruszane w ramach dotychczasowej dyskusji, a następnie kontynuuje się rozmowę „w nowym składzie”. Celem uzyskania pomocnego w dalszych pracach nad strategią materiału, warto zachęcać uczestników do zapisywania i/lub graficznego przedstawiania swoich pomysłów. Wnioski z konwersacji odbywających się przy poszczególnych stolikach powinny być na koniec omówione na forum plenarnym. Wyniki mogą zostać przedstawione w formie graficznej np. na tablicy, flipcharcie⁵³.

Konsultacje społeczne organizowane w formie spotkań, warsztatów i debat powinny być prowadzone przez doświadczonych w prowadzeniu spotkań publicznych **moderatorów**, którzy powinni posiadać także umiejętność osiągnięcia założonych celów oraz wyciągania wniosków z dyskusji przy zastosowaniu właściwych technik **komunikacji społecznej**. Moderator i eksperci zewnętrzni jedynie wspomagają proces tworzenia SRPS.

Trzeba podkreślić, że umiejętność przeprowadzenia konsultacji społecznych **wymaga łączenia różnych metod i technik** na poszczególnych etapach prac nad SRPS. **Metody ilościowe i jakościowe** mają na celu poznanie opinii wybranych

⁵² Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”, Warszawa: Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLLOT 2011, s. 51-52.

⁵³ Portal Szkoła Świadomego Planowania Przestrzennego, http://www.szokolaplanowania.pl/techniki_konsultacji#tag_world_cafe, dostęp z dnia 26.01.2020.

przedstawicieli społeczności lokalnej (respondentów) i pozwalają lepiej zrozumieć obszar poddany badaniom. **Warsztaty** są aktywną formą współpracy z mieszkańcami prowadzoną w celu wypracowania wizji, założeń strategicznych czy planu działania, różniące się sposobami ich prowadzenia oraz osiągniętymi rezultatami. **Debaty** są formą pozyskania opinii od mieszkańców/uczestników w obszarze poddanym konsultacjom, a **konsultacje eksperckie** dają wiedzę specjalistyczną, która może być wykorzystana jako materiał pomocniczy do prowadzenia konsultacji społecznych. Wybór odpowiednich sposobów konsultowania założeń SRPS musi być uwzględniony w fazie planistycznej opracowania dokumentu.

Przy planowaniu konsultacji społecznych w formie **spotkań z mieszkańcami** należy uwzględnić następujące elementy⁵⁴:



Cel konsultacji

Cel musi dotyczyć zakresu opracowania SRPS. Najlepiej opracuj go w formie jasnego i zrozumiałego przekazu z wykorzystaniem niespecjalistycznego języka. Pamiętaj, że założony cel musi prowadzić do osiągnięcia określonych rezultatów konsultacji.

Przykład:

Cel konsultacji nr 1: Opracowanie założeń do Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy z udziałem mieszkańców.

Cel konsultacji nr 2: Ocena projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy określającego kierunki rozwoju oraz cele strategiczne w zakresie polityki społecznej.



Grupa docelowa

Interesariusze wewnętrzni i zewnętrzni, których udział zapewni pozyskanie opinii, uwag, propozycji, rozwiązań, wypracowania wspólnego stanowiska do SRPS. Możesz uwzględnić w zależności od celu konsultacji: mieszkańców lub ich określone grupy, przedstawicieli określonych grup społecznych, podmioty instytucjonalne oraz ekspertów, którzy posiadają wiedzę w obszarze planowanych konsultacji społecznych.

Przykład:

Uczestnicy 1: wszyscy zainteresowani mieszkańcy gminy.

Uczestnicy 2: lokalni liderzy społeczni, reprezentacji PES, przedstawiciele grup mieszkańców.

⁵⁴ *Dobre praktyki prowadzenia konsultacji społecznych*, Toruń: Rada Społeczna ds. Konsultacji Społecznych Wydział Komunikacji Społecznej i Informacji Urzędu Miasta Torunia 2014, s. 7-11, 25.



Temat konsultacji

Temat konsultacji odnosi się już do ich szczegółowego zakresu. Możesz zaplanować konsultacje uwzględniając różny ich zakres tematyczny dostosowany do poszczególnych etapów opracowania SRPS, np. diagnozy problemów, analizy strategicznej, konstruowania celów czy planowania konkretnych zadań do realizacji.

Przykład:

Temat konsultacji 1: Analiza głównych problemów społecznych na terenie gminy.

Temat konsultacji 2: Wniesienie uwag i propozycji zmian do projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy.



Metody konsultacji

Metoda, czyli sposób prowadzenia konsultacji z wykorzystaniem odpowiednich narzędzi powinna być skierowana i dostosowana do wybranej grupy interesariuszy. W zależności od rodzaju warsztatu/spotkań oraz ich liczby, wykorzystaj aktywne formy udziału mieszkańców w spotkaniach, np. praca w grupach pod kierunkiem moderatora. Wykorzystane metody powinny zapewnić osiągnięcie założonych rezultatów oraz tworzyć forum wymiany poglądów i opinii.

Przykład:

Spotkania bezpośrednio z interesariuszami połączone z warsztatami, zbieranie uwag przez okres konsultacji społecznych, za pomocą ankiety elektronicznej oraz dedykowanego adresu e-mail, spotkanie on-line z interesariuszami (webinarium na żywo).



Terminy i miejsce spotkań

Harmonogram spotkań powinien uwzględniać miejsca i terminy spotkań z mieszkańcami oraz niezbędne zasoby do ich przeprowadzenia (sale, sprzęt multimedialny, materiały pomocnicze, osobę prowadzącą spotkanie, protokolanta, scenariusz spotkania oraz ogólne zasady współpracy z uczestnikami podczas spotkania).



Tabela 6. Przykładowy harmonogram konsultacji społecznych

Harmonogram konsultacji społecznych	Jednostka odpowiedzialna	Wrzesień 2020				Październik 2020				Listopad 2020				
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV	
Przygotowanie konsultacji społecznych	Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta we współpracy z zespołem ds. opracowania SRPS													
Akcja informacyjno-promocyjna	Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta we współpracy z zespołem ds. opracowania SRPS													
Opracowanie informacji o konsultacjach														
Rozpowszechnienie informacji o konsultacjach														
Przeprowadzenie konsultacji społecznych	Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta													
Spotkania bezpośrednie z interesariuszami połączone z warsztatami (10 spotkań)														
Zbieranie uwag przez okres prowadzenia konsultacji społecznych, za pomocą ankiety elektronicznej oraz dedykowanego adresu e-mail														
Konsultacje eksperckie (spotkanie)														
Zebrań wyników konsultacji społecznych	Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta													
Opracowanie raportu z konsultacji społecznych	Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta we współpracy z zespołem ds. opracowania SRPS													
Upublicznienie raportu z konsultacji społecznych	Wydział Komunikacji Społecznej Urzędu Miasta													

Źródło: opracowanie własne FPAN



Akcja informacyjno-promocyjna

Planowanie konsultacji społecznych z wykorzystaniem metod interaktywnych (spotkania, warsztaty, debaty) wymaga poinformowania mieszkańców z co najmniej 14-dniowym wyprzedzeniem o planowanych spotkaniach. Możesz do tego wykorzystać lokalne media, stronę internetową gminy, portale społecznościowe oraz tablice informacyjne czy lokalne placówki oświaty i kultury.

Przykład:

Rozpowszechnienie ogłoszeń informacyjnych we wszystkich miejscowościach gminy, rozpowszechnienie informacji w formie ogłoszeń w lokalnych parafiach, zamieszczenie informacji w mediach społecznościowych.



Planowane rezultaty

Określenie efektów, które zamierzasz osiągnąć w wyniku konsultacji.

Przykład:

Opracowanie założeń do SRPS, stworzenie forum wymiany poglądów i opinii dotyczących problemów społecznych i sposobów ich rozwiązywania, zebranie opinii i wiedzy eksperckiej, wyłonienie liderów lokalnych, którzy chcą angażować się w sprawy społeczne.

5.4. Implementacja wyników konsultacji społecznych do SRPS

Uspołecznienie procesu opracowania SRPS zawsze wiąże się z koniecznością udokumentowania jego przebiegu i analizą osiągniętych wyników. Zgłoszone propozycje, uwagi, wnioski, opinie i rekomendacje zebrane od zainteresowanych mieszkańców, organizacji i podmiotów instytucjonalnych powinny być zawarte w raporcie z konsultacji społecznych. Jego zakres najczęściej obejmuje:

- odwołanie do podstaw prawnych przeprowadzenia konsultacji społecznych,
- przedmiot i cele konsultacji społecznych,
- formy rozpowszechnienia informacji o konsultacjach,
- informacje o uczestnikach konsultacji i ich przebiegu, ze wskazaniem zastosowanych metod,
- wnioski i rekomendacje z przeprowadzonych konsultacji społecznych,
- zestawienie wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych oraz wskazanie miejsca ich zamieszczenia w strategii bądź wyjaśnienie powodów odrzucenia.

Raport ma istotne znaczenie dla całego procesu opracowania SRPS i można go przygotować w formie załącznika do strategii. Warto odwołać się również do wyników konsultacji społecznych bezpośrednio w SRPS, co zapewni przejrzystość samego procesu jej przygotowania oraz wzmocni argumentację przedstawionych w dokumencie wniosków. Wyniki konsultacji społecznych, w tym rekomendacje, powinny być poddane analizie, a następnie wykorzystane do przygotowanego

projektu SRPS. Uwzględnianie wyników konsultacji społecznych w SRPS jest kluczowym elementem zwiększania wpływu społeczności lokalnej na decyzje podejmowane przez władze lokalne.

Analizując zakres merytoryczny SRPS można wskazać, na których etapach prac należy dokumentować wyniki konsultacji społecznych. Przy opracowaniu części diagnostycznej konsultacje społeczne będą miały znaczenie na etapie przygotowania analizy problemów społecznych i wniosków z diagnozy strategicznej. Opracowanie analizy strategicznej również wymaga uspołecznienia, np. w zakresie opracowania analizy SWOT oraz wniosków z jej przeprowadzenia. Część strategiczna to określenie założeń, wspólnej wizji i misji, celów oraz zadań, które będą zgodne ze społecznymi oczekiwaniami. Podajemy przykładowe formy dokumentowania wyników z konsultacji społecznych na poszczególnych etapach opracowania SRPS.



Tabela 7. Konsultacje społeczne poszczególnych etapów opracowania SRPS

Zakres SRPS		Diagnoza strategiczna
Etapy objęte procesem uspołecznienia:		analiza wyników ankiet/kwestionariuszy z badań społecznych, analiza problemów i potrzeb społecznych, wnioski z diagnozy strategicznej
Forma udokumentowania wyników:		raport/protokół/notatka z konsultacji społecznych, raport z badań społecznych, listy obecności uczestników, formularz zgłoszonych propozycji/uwag/zmian
Zakres SRPS		Analiza strategiczna
Etapy objęte procesem uspołecznienia:		analiza potencjałów i ograniczeń rozwojowych wynikających z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych gminy, lista problemów społecznych, wskazanie najistotniejszych atutów i słabości JST, wnioski z analizy strategicznej
Forma udokumentowania wyników:		raport/protokół/notatka z konsultacji społecznych, raport z badań społecznych, listy obecności uczestników, formularz zgłoszonych propozycji/uwag/zmian
Zakres SRPS		Plan strategiczny
Etapy objęte procesem uspołecznienia:		formułowanie założeń, wizji i misji, identyfikacja celów, określenie działań/zadań
Forma udokumentowania wyników:		raport/protokół/notatka z konsultacji społecznych, listy obecności uczestników, formularz zgłoszonych propozycji/uwag/zmian

Zakres SRPS	System monitoringu SRPS
Etapy objęte procesem uspołecznienia:	opracowanie wskaźników monitoringowych, wyłonienie zespołu ds. monitoringu SRPS uwzględniającego zaangażowanie podmiotów społecznych
Forma udokumentowania wyników:	raport/protokół/notatka z konsultacji społecznych, listy obecności uczestników, formularz zgłoszonych propozycji/uwag/zmian

Źródło: opracowanie własne FPAN

Raport z konsultacji społecznych wraz z rekomendacjami powinien być przedstawiony zespołowi ds. opracowania SRPS, który po zapoznaniu się z nim dokonuje ostatecznej decyzji, które zapisy zostaną uwzględnione w dokumencie, ze wskazaniem miejsca ich zamieszczenia w strategii bądź wyjaśnieniem powodów odrzucenia. W podobny sposób może odbywać się proces wprowadzania zmian zgłoszonych przez interesariuszy na etapie aktualizacji SRPS w zakresie założeń strategicznych, tj.: poprzez podanie do publicznej wiadomości sposobu i miejsca wprowadzenia zmian i uwag w dokumencie, treści uwzględnionych uwag, uzasadnienia zmian oraz opublikowanie ujednoczonego tekstu strategii po wprowadzeniu korekt. W procesie konsultacji społecznych warto powołać odrębny zespół lub komórkę do gromadzenia zgłoszonych przez interesariuszy propozycji i zmian do SRPS. Tego typu zestawienie zwykle ma formę tabelaryczną i zawiera nazwę podmiotu zgłaszającego zmianę, datę i formę zgłoszenia uwagi/zmiany, treść proponowanych zmian/uwag i ich uzasadnienie, informację czy wniosek został uwzględniony lub odrzucony z podaniem uzasadnienia. Takie zestawienie jest **integralną częścią raportu** z konsultacji społecznych.

Wyniki z konsultacji społecznych powinny mieć zasadnicze znaczenie w opracowaniu listy kluczowych problemów społecznych, formułowaniu ograniczeń i potencjałów rozwojowych, określeniu założeń, wizji i misji, celów oraz działań/zadań do SRPS. Ich forma wizualizacji powinna być przejrzysta i czytelna.

Przeprowadzając konsultacje społeczne trzeba uwzględnić proces ich ewaluacji, czyli **oceny osiągnięcia założonych celów i rezultatów konsultacji**. W trakcie ewaluacji warto postawić kilka pytań, służących sprawdzeniu osiągnięcia zamierzeń:

- Czy uwzględniono właściwe metody i formy konsultacji?
- Czy w sposób zrozumiały przekazano informacje o konsultacjach?
- Czy uwzględniono właściwych interesariuszy?
- Czy czas przeznaczony na konsultacje był optymalny?
- Czy ilość i jakość zebranych uwag/wniosków jest wystarczająca?
- Czy sposób organizacji konsultacji społecznych był satysfakcjonujący dla mieszkańców?

Ewaluacja pozwala na **doskonalenie procesu** przygotowania i prowadzenia konsultacji społecznych w kolejnych planowanych obszarach.

Dodatkowo, ewaluacja konsultacji społecznych pozwoli określić, czy pozyskane opinie/wnioski miały wpływ na ostateczną jakość SRPS. Ważnym elementem jest **ocena efektów** konsultacji społecznych, której można dokonać poprzez weryfikację czy wnioski i rekomendacje wynikające z ich przeprowadzenia zostały uwzględnione w SRPS. Ocena polega na sprawdzeniu i analizie liczby złożonych wniosków, ich zakresu przedmiotowego oraz stopnia, w jakim efekty konsultacji społecznych zostały ujęte w strategii, zwłaszcza w zakresie założeń strategicznych.

Wyniki konsultacji społecznych muszą być **udokumentowane**, **upublicznione** i uwzględnione na poszczególnych etapach opracowania i realizacji SRPS. Trzeba pamiętać o **informacji zwrotnej** do wszystkich osób i podmiotów instytucjonalnych, które zgłosiły uwagi lub wnioski do SRPS o ich uwzględnieniu lub odrzuceniu z podaniem uzasadnienia. Projekt uwzględniający wyniki konsultacji może być przedłożony radzie gminy/miasta do zatwierdzenia w formie uchwały.



Pamiętaj

Na etapie przygotowania raportu z konsultacji społecznych określ, które wnioski i rekomendacje z przeprowadzonych konsultacji zostały uwzględnione bądź odrzucone. Raport zawiera zestawienie wszystkich zgłoszonych uwag i propozycji. Ich uwzględnienie bądź odrzucenie w SRPS uzasadnij w sposób obiektywny i przejrzysty.



Przykład często popełnianych błędów:

1. Nieuwzględnienie udziału społeczności lokalnej w poszczególnych etapach przygotowania SRPS, tj.: procesie diagnozowania, programowania, wdrażania, monitorowania.
2. Niewskazanie osób, które brały udział w konsultacjach społecznych.
3. Niewskazanie formy przeprowadzenia konsultacji społecznych.
4. Nieopisanie rezultatów konsultacji społecznych.



Przykłady dobrych praktyk:

1. Zawarcie wykazu osób i podmiotów, które brały udział w konsultacjach społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem przedstawicieli instytucji/podmiotów istotnych dla zdiagnozowanych w SRPS problemów społecznych.
2. Wskazanie i opisanie przebiegu konsultacji, sposobu i zakresu uwzględnionych uwag/propozycji w ramach konsultacji społecznych, w szczególności dotyczących założeń strategicznych, kierunków działań i planowanych zadań.
3. Zapewnienie aktywnego udziału różnych grup interesariuszy w przyszłym procesie wdrażania i monitorowania realizacji SRPS.

**Część II. Struktura strategii rozwiązywania
problemów społecznych**

Rozdział 6

Diagnoza strategiczna



Nawigator

Przedmiotem rozdziału 6 jest problematyka potrzeb i problemów społecznych występujących w danej społeczności lokalnej. Przedstawiono w nim etapy procesu diagnostycznego, omówiono najważniejsze źródła oraz metody badań społecznych. Zwrócono uwagę na podstawowe części składowe diagnozy: opis sytuacji społeczno-ekonomicznej JST, charakterystykę interesariuszy oraz analizę kluczowych problemów społecznych.



Słowa kluczowe

diagnoza | proces badawczy | źródła danych | triangulacja | obszary diagnozy | analiza interesariuszy | mapy problemów społecznych | drzewo problemów społecznych | prognoza zmian

W procesie tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych **diagnoza** jest konieczną i niezbędną **podstawą do wyznaczania celów** oraz sformułowania skutecznych i długofalowych działań strategicznych służących rozwiązywaniu istotnych problemów społecznych występujących w danej gminie. Diagnoza problemów społecznych wymaga specyficznego podejścia, ponieważ:

- jej adresatem jest zawsze ogół społeczności lokalnej,
- jej zakres jest wyznaczony poprzez poszczególne obszary zintegrowanej polityki społecznej,
- jej znaczenie jest praktyczne, co oznacza, że wyniki mają posłużyć do zaspokojenia potrzeb społecznych oraz rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych.



Pamiętaj

Diagnoza stanowi złożoną czynność poznawczą, jest kluczowym obszarem oraz **niezbędnym elementem** procesu wprowadzania zmian społecznych. Tym samym, **bez rzetelnej diagnozy nie istnieje prawidłowo sporządzona**, a następnie zrealizowana strategia.

Diagnoza oznacza **rozpoznanie** i na potrzeby strategii jest przeprowadzona celem **zgrupowania, zweryfikowania, uzupełnienia** oraz **pogłębienia** posiadanej wiedzy na temat danej gminy. Diagnoza powinna mieć charakter zarówno **pozytywny**, tzn. wskazywać na mocne strony, zasoby (ludzkie, organizacyjne, infrastrukturalne, finansowe) oraz szanse rozwojowe danej jednostki samorządu terytorialnego, jak również **negatywny**, tzn. przedstawiać obszary deficytowe, hamujące rozwój JST, określać istniejące braki, niedostatki oraz problemy zagrożenia i lęki społeczne. W tak rozumianym kształcie diagnoza stanowi podstawę oraz wstęp do **analizy strategicznej**.



Zwróć uwagę

Diagnoza problemów społecznych w SRPS koncentruje się na zidentyfikowaniu i opisanu takich zjawisk, które trwale ograniczają zaspokajanie współczesnych potrzeb społecznych dotyczących wielu osób w społeczności lub stwarzają zagrożenie wystąpienia takiego ograniczenia. Diagnoza społeczna powinna uwzględniać zarówno poziom, jak i możliwości zaspokajania potrzeb społecznych⁵⁵.

⁵⁵ T. Schimanek, *Diagnostowanie problemów społecznych*, Warszawa: FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych 2015, s. 3-5.

Rzetelna i trafna diagnoza sporządzona na potrzeby SRPS powinna być:

- **Całościowa** – analizie poddajemy problemy społeczne jawne i ukryte, problemy stare oraz nowe związane z postępem społecznym (np. problem dopalaczy, cyberprzemocy, e-papierosów). Diagnoza nie może ograniczać się jedynie do katalogu przyczyn przyznawania pomocy zawartych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, ale wykraczać również poza obszary wyznaczone ustawą.
- **Praktyczna** – być podstawą do wskazania sposobów zaspokojenia potrzeb społecznych oraz rozwiązania istniejących problemów społecznych. W takim rozumieniu diagnoza służy prowadzeniu efektywnej i aktywnej polityki społecznej.
- **Dynamiczna** – obejmująca obserwację i analizę problemów społecznych w przyjętym przedziale czasowym na tyle dużym, aby można było prześledzić pojawiające się prawidłowości i trendy oraz procesy.
- **Terytorialna** – wskazująca na zróżnicowanie przestrzenne zidentyfikowanych problemów społecznych wewnątrz gminy i przedstawiająca je na tle otoczenia oraz zjawisk społecznych występujących poza jednostką samorządu terytorialnego, tj. sąsiednich gmin, powiatów, województwa, regionu, państwa.
- **Progностyczna** – mająca na celu określenie zmian w zakresie priorytetowych problemów społecznych występujących w danej społeczności lokalnej. Jest to **obligatoryjna cecha** diagnozy strategicznej, wynikająca z przepisu art. 16b ustawy o pomocy społecznej, w myśl którego strategia powinna zawierać „prognozę zmian w zakresie objętym strategią”.
- **Elastyczna** – systematycznie weryfikowana oraz aktualizowana, aby dostosować dokument do zmieniających się warunków.
- **Partycypacyjna** – opracowana przy współudziale członków danej społeczności lokalnej. Powinna zostać stworzona przestrzeń społeczna do wyrażania opinii o istotnych potrzebach i problemach społecznych oraz proponowanych sposobach ich rozwiązania poprzez zastosowanie właściwych zasad i metod konsultacji społecznych.

Diagnozowanie jest **procesem**, którego etapy są ściśle ustalone i obejmują:

Schemat 10. Sekwencja działań w procesie diagnozowania w SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Poszczególne fazy diagnozy stanowią układ działań uporządkowanych i zhierarchizowanych, tzw. **stadialność diagnozy społecznej**.

Diagnoza społeczna odwołuje się do dwóch kluczowych pojęć: „**problem społeczny**” i „**potrzeba społeczna**”.



Problemy społeczne – definicja

„Ogólne wzory zachowania ludzkiego lub warunków społecznych, które są postrzegane jako zagrożenia dla społeczeństwa przez znaczącą liczbę ludności, przez silne grupy, bądź przez charyzmatyczne jednostki oraz które mogą być rozwiązane czy też którym można jakoś zaradzić”⁵⁶.

„Problemem społecznym są warunki, które definiowane są przez znaczącą liczbę osób, jako naruszenie podzielanych przez nie norm społecznych. Obiektywne warunki są możliwym do weryfikacji stanem rzeczy, którego istnienie i rozmiary (proporcje) mogą być sprawdzone przez bezstronnych i wykwalifikowanych obserwatorów, na przykład trendy w poziomie urodzeń, bezrobocie. Subiektywna definicja jest uświadomieniem sobie przez niektórych ludzi, że warunki te są zagrożeniem dla pewnych, podzielanych przez nich wartości. (...) Obiektywne warunki są konieczne, ale same w sobie nie wystarczają do stworzenia problemu społecznego. Jakkolwiek obiektywne warunki mogą być takie same w dwóch różnych społecznościach lokalnych, mogą być problemem społecznym tylko na jednym z tych terenów. Problemy społeczne są tym, za co uważają je ludzie i jeśli warunki nie są definiowane, jako problemy społeczne przez ludzi, którzy w nich żyją, nie są problemami dla tych ludzi, chociaż mogą być problemami dla outsiderów lub dla naukowców”⁵⁷.

⁵⁶ K. Frysztański, *Socjologia problemów społecznych*, Warszawa: SCHOLAR 2009, s. 20.

⁵⁷ *Problemy społeczne: Ujęcie współczesne*, (red.) H. S. Becker, Nowy Jork: John Wiley and Sons, Inc. 1966, s. 2-3.

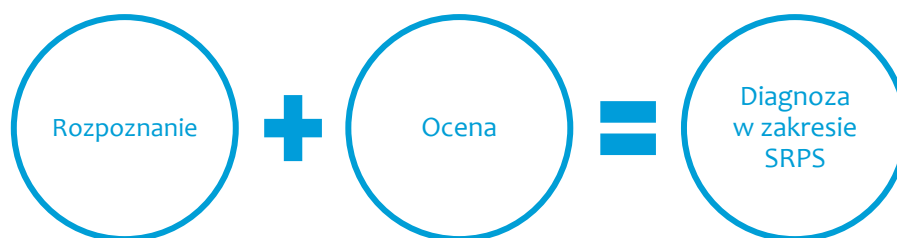
Potrzeba społeczna – definicja

„Stan napięcia lub odczucia braku wynikające z biologicznej i psychicznej struktury organizmu, indywidualnego doświadczenia człowieka, miejsca w strukturze społecznej. (...) Źródłem potrzeb jest nie tylko jednostka, lecz także społeczeństwo”⁵⁸. Potrzeba społeczna to „pewien odczuwalny przez człowieka stan braku czegoś, co jest niezbędne do utrzymania go przy życiu, umożliwienia jego rozwoju i utrzymania określonej roli społecznej oraz zachowania równowagi psychicznej”⁵⁹.

Początkowym działaniem jest ustalenie **celu diagnozy** na potrzeby SRPS, który jest niezmienny i obejmuje:

- **rozpoznanie skali** problemów społecznych kluczowych w danej społeczności lokalnej w perspektywie czasowej,
- **rozpoznanie przyczyn, skutków, związków** między poszczególnymi problemami oraz ich lokalnych oraz regionalnych uwarunkowań,
- **ocenę stanu, zakresu** oraz **poziomu zaspokojenia** potrzeb społecznych,
- **ocenę możliwości** oraz zasobów służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.

Schemat 11. Podstawowe elementy składowe celu diagnozy strategicznej SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Następnie określamy **zakres podmiotowy diagnozy**, wskazując grupy społeczne, które zostaną objęte diagnozą oraz **przedmiotowego**, czyli nazwanie obszarów problemowych, które mają zostać poddane analizie oraz ich zakresu **czasowego i terytorialnego**. Wyznaczony zakres podmiotowy i przedmiotowy powinien być adekwatny do sformułowanych celów badawczych.

6.1. Proces badawczy – wybór źródeł i metod kluczowych w procesie opracowania SRPS

Wybierając metody i techniki badawcze należy zastosować zasadę **triangulacji metodologicznej**⁶⁰. Polega ona na wyborze i korzystaniu z różnorodnych teorii, perspektyw, metod i narzędzi badawczych, aby na dany problem społeczny spojrzeć

⁵⁸ B. Szatur-Jaworska, *Diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej*, w: *Polityka społeczna*, (red.) G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa: PWN 2009, s.114.

⁵⁹ T. Panek, *Poziom i jakość życia*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2014, s. 125.

⁶⁰ K. Konecki, *Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana*, Warszawa: PWN 2000, s. 85-86.

wieloaspektowo, poznać jego specyfikę oraz zachodzące pomiędzy problemami zależności, a także podnieść rzetelność badań oraz trafność wyciąganych wniosków. Podstawową i niezbędną metodą identyfikacji oraz charakterystyki problemów społecznych, „wejściem w teren” i wstępem do zastosowania innych metod i narzędzi badawczych jest analiza desk research. Metoda ta polega na zgromadzeniu, uporządkowaniu, wstępnej analizie i klasyfikacji danych urzędowych oraz danych dostępnych w obiegu publicznym pod kątem ich przydatności w zakresie rozwiązywania problemów społecznych, wzajemnej weryfikacji oraz przetwarzania z wykorzystaniem wybranych metod statystycznych. Jest ważne, aby źródła informacji, wykorzystywane do opracowania kompleksowej diagnozy społecznej były obiektywne, różnorodne i aktualne oraz nie ograniczały się jedynie do danych statystycznych, które zostały wytworzone przez instytucje działające na terenie gminy/miasta oraz są elementem obowiązkowej sprawozdawczości.



Pamiętaj

Wciąż nie istnieje jedna centralna baza, w której byłyby gromadzone informacje o wszystkich problemach społecznych.

W przygotowaniu diagnozy należy opierać się przede wszystkim na nowym zmodyfikowanym formularzu Ocena Zasobów Pomocy Społecznej⁶¹ (OZPS) umieszczonym w systemie informacyjnym Centralnej Aplikacji Statystycznej. OZPS jest zarówno narzędziem diagnostycznym, jak i jednym z najważniejszych zbiorów obejmującym dane społeczno-demograficzne, dane o infrastrukturze społecznej, dane o osobach korzystających z pomocy społecznej i wsparcia, w tym dane o udzielonych świadczeniach pieniężnych, kosztach pomocy społecznej, dane o odmowach pomocy i wsparcia, dane z zakresu wspierania rodziny i pieczy zastępczej, rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych, pozwalające ocenić potencjał sektora polityki społecznej. OZPS na podstawie „zaciągniętych” danych pozwoli na wygenerowanie różnego rodzaju wskaźników, np. wskaźnik pomocy pieniężnej i niepieniężnej, wskaźnik reintegracji społeczno-zawodowej, wskaźnik deprywacji lokalnej na 1 tys. mieszkańców, wskaźnik korzystających z usług opiekuńczych w wieku poprodukcyjnym, wskaźnik zaspokojenia potrzeb infrastrukturalnych w DPS, wskaźnik osób usamodzielnianych. Nowe, udoskonalone narzędzie OZPS jest swoistą platformą diagnostyczną, która pozwala również na monitorowanie oraz efektywne analizowanie danych na różnych poziomach pomocy społecznej, dlatego też wnioski i rekomendacje z corocznych OZPS powinny być potraktowane jako punkt wyjścia do dalszych badań.

⁶¹ Nowy formularz oceny został opracowany w ramach projektu realizowanego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Narzędzie agregowania i monitorowania danych w obszarze włączenia społecznego”.

Należy korzystać również z:

- pozostałych danych statystycznych pomocy społecznej zawartych w Centralnej Aplikacji Statystycznej (CAS) Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, czyli jednego z dużych systemów informatycznych w Polsce obejmującego swoim zasięgiem jednostki pomocy społecznej oraz korzystającego z Aplikacji Centralnej Rynku Pracy oraz Banku Danych Lokalnych GUS. Oprócz Oceny Zasobów Pomocy Społecznej gromadzone są tam również dane np.: o funduszu alimentacyjnym, osobach wymagających opieki długoterminowej.
- Aktualnych strategii rozwoju i rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gmin, powiatów, województwa.
- Badań i analiz regionalnych ośrodków polityki społecznej.
- Statystyk GUS (udostępnianych w Banku Danych Lokalnych, portalu Strateg, portalu Geoportal).
- Statystyk policyjnych i sądowych.
- Statystyk oświatowych.
- Danych z Systemu Analiz Samorządowych prowadzonego przez Związek Powiatów Polskich na temat monitoringu oraz *benchmarkingu* jakości zarządzania lokalnymi zadaniami publicznymi.
- Danych Narodowego Spisu Powszechnego.
- Sondaży CBOS oraz innych ośrodków demoskopijnych.
- Danych NFZ o popycie na świadczenia zdrowotne.
- Map Potrzeb Zdrowotnych dostępnych na stronie www.mpz.mz.gov.pl.
- Danych z Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego.
- danych z Krajowego Rejestru Nowotworów prowadzonego przez Centrum Onkologii Instytutu im. Marii Skłodowskiej-Curie w Warszawie.
- Danych z Polskiego Rejestru Wrodzonych Wad Rozwojowych.
- Wyników cyklicznego badania „Diagnoza Społeczna. Warunki i jakość życia Polaków”.
- Statystyk europejskich (Eurostat).
- Raportów i publikacji Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Praw Pacjenta.
- Sprawozdań, raportów, publikacji Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Krajowego Biura Przeciwdziałania Narkomanii.
- Sprawozdań, raportów i publikacji Ogólnopolskiego Pogotowia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”.
- Raportów, analiz, opracowań dotyczących zjawisk i problemów społecznych zamieszczonych na stronach MRPiPS, MZ, MS, uczelni wyższych.



Pamiętaj

Diagnoza powinna być dynamiczna i tworzyć tzw. szeregi czasowe, dlatego też gromadząc dane statystyczne staraj się, aby obejmowały one okres minimum 5 lat. Jednakże jest wskazane, aby przedstawiać dostępne dane w najszerszym możliwym ujęciu czasowym.

Analiza desk research stanowi **wstęp** do dalszych badań, pozwalający na wyodrębnienie kluczowych obszarów problemowych, które powinny zostać pogłębione w toku realizacji badań reaktywnych, w których następuje interakcja pomiędzy badaczami i osobami badanymi. OZPS oraz pozostałe dostępne dane statystyczne, administracyjne i jakościowe, nawet jeśli zostaną krytycznie przefiltrowane i poddane głębokiej analizie, nie pozwolą bowiem na identyfikację wszystkich kluczowych problemów społecznych występujących w gminie. Dotyczy to zwłaszcza problemów ukrytych i nieświadomionych przez społeczność oraz nowych, związanych z postępem społecznym (np. pogłębiający się wśród uczniów szkół podstawowych problem e-papierosów⁶²). Konfrontowanie ze sobą danych ilościowych i jakościowych, czyli wspomniana już triangulacja metodologiczna jest zatem niezbędna w procesie diagnozowania. Wiedza o problemach społecznych powinna być traktowana jako **całość** i nie ograniczać się tylko do jednej dyscypliny, orientacji metodologicznej czy metody.

Kolejny etap to wybór jednej ze wskazanych **metod badania ilościowego**:

- CAWI (ang. *Computer Assisted Web Interview*) – wspomagane komputerowo wywiady przy pomocy stron WWW (poprzez zamieszczenie na stronie internetowej gminy/OPS linku do anonimowej ankiety).
- CATI (ang. *Computer Assisted Telephone Interviewing*) – wspomagane komputerowo wywiady przy pomocy telefonu.
- CAPI (ang. *Computer Assisted Personal Interview*) – wywiady przeprowadzone z respondentami przy wykorzystaniu różnych urządzeń mobilnych.
- Badania ankietowe PAPI (ang. *Paper and Pencil Assited Personal Interviewing*) – gromadzenie informacji za pomocą tradycyjnej ankiety papierowej.

⁶² Informacja na temat potencjalnych zagrożeń związanych ze stosowaniem elektronicznych papierosów, Materiał opracowany przez Główny Inspektorat Sanitarny przy współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Warszawa 2019.



Tabela 8. Porównanie wybranych ilościowych metod badawczych

Metoda badawcza	Zalety	Wady	Rekomendacja
CAWI	<p>Możliwość zbierania informacji intymnych i drażliwych ze względu na poczucie względnej anonimowości.</p> <p>Możliwość zastosowania złożonych narzędzi badawczych zawierających m.in. treści multimedialne.</p> <p>Możliwość zbadania rozproszonych geograficznie grup społecznych.</p> <p>Większa dostępność niektórych grup respondentów.</p> <p>Kontrola nad procesem badawczym i wynikający z niej brak opóźnień informacyjnych.</p> <p>Większa elastyczność pomiaru.</p> <p>Niższe nakłady organizacyjne i finansowe.</p> <p>Szybkość zbierania danych.</p>	<p>Niedostępność pełnego operatu losowania internautów i związane z tym ryzyko braku kontroli próby i reprezentatywności.</p> <p>Większe ryzyko błędnej interpretacji pytania.</p> <p>Duży odsetek przerwanych pomiarów.</p> <p>Nieobecność metadanych o zachowaniach werbalnych i pozawerbalnych, np. reakcji respondenta na badanie.</p> <p>Niższa jakość danych.</p> <p>Możliwość zbierania danych niezależnie od woli badanego, tzw. cyfrowych odcisków, np. rodzaj systemu komputerowego i przeglądarki internetowej, typ sieci.</p> <p>Wykluczenie osób niekorzystających z Internetu.</p> <p>Możliwa nadreprezentatywność osób młodych i w średnim wieku.</p>	<p>Badanie mieszkańców gmin powyżej 50 tysięcy mieszkańców.</p> <p>Badanie określonych grup respondentów, np. młodzieży.</p>
CATI	<p>Niższe nakłady finansowe.</p> <p>Niższe nakłady organizacyjne i czasowe.</p> <p>Możliwość zbierania informacji intymnych i drażliwych ze względu na poczucie względnej anonimowości.</p> <p>Możliwość bezpośredniego kodowania odpowiedzi przez ankietera podczas przeprowadzania wywiadu.</p> <p>Szybkość zbierania danych.</p> <p>Niższe nakłady finansowe.</p>	<p>Konieczność zdecydowania o zastosowaniu ograniczeń: mniejszej liczby pytań oraz poziomu ich trudności (mała szczegółowość odpowiedzi).</p> <p>Niemożność zastosowania materiałów multimedialnych.</p> <p>Możliwość niezrozumienia pytań.</p>	<p>Badanie określonych grup respondentów, np. świadczeniobiorców pomocy społecznej.</p>

Metoda badawcza	Zalety	Wady	Rekomendacja
CAPI	<p>Realizacja w bezpośredniej komunikacji z respondentem.</p> <p>Możliwość zastosowania bardziej złożonych narzędzi badawczych zawierających, m.in. treści multimedialne.</p> <p>Kontrola nad procesem badawczym, np. monitorowanie czasu trwania badania.</p> <p>Weryfikacja poprawności danych o eliminowanie przez aplikację błędów ankietera i błędów koderskich.</p> <p>Niezależność systemu od połączenia internetowego.</p> <p>Niższe nakłady czasowe.</p>	<p>Znaczne nakłady finansowe związane z zakupem przenośnych komputerów i specjalnego oprogramowania.</p> <p>Brak umiejętności obsługi urządzeń mobilnych przez niektóre grupy respondentów, np. osoby w podeszłym wieku, osoby z deficytami natury poznawczej.</p> <p>Możliwość popełnienia błędów związanych z obsługą urządzeń mobilnych przez respondentów.</p> <p>Wysokie koszty badań.</p>	<p>Badanie określonych grup respondentów, np. uczniów, nauczycieli, przedstawicieli kluczowych dla miasta instytucji.</p>
PAPI	<p>Realizacja w bezpośredniej komunikacji z respondentem.</p> <p>Większa dostępność niektórych grup respondentów, np. osoby w podeszłym wieku.</p> <p>Możliwość zastosowania długich ankiet na temat złożonych zjawisk i problemów społecznych.</p> <p>Możliwość uzupełniania odpowiedzi przez respondentów.</p>	<p>Znaczne nakłady organizacyjne i czasowe.</p> <p>Znaczne nakłady finansowe.</p> <p>Koszty ekologiczne (np. druk papierowych kwestionariuszy).</p>	<p>Badanie mieszkańców gmin poniżej 50 tysięcy mieszkańców.</p> <p>Badanie osób przywiązanych do tradycyjnych, papierowych metod, np. osób w podeszłym wieku.</p>

Źródło: Opracowanie własne przy wykorzystaniu: R. Boguszewski, P. Hipsz, *Od kwestionariusza papierowego do wspomaganego komputerowo. Analiza porównawcza technik PAPI i CAPI*, „Przegląd Socjologiczny” 2012, nr 61, s. 65-82, D. Mider, *Jak badać opinię publiczną w Internecie? Ewaluacja wybranych technik badawczych*, „Przegląd Socjologiczny” 2013, nr 62, s. 209-224.

Kluczowym warunkiem badań ilościowych jest również dobór właściwej próby badawczej. Zapewnienie reprezentatywności w badaniach, która jest kluczowa do zachowania wysokiego poziomu ufności otrzymanych wyników, jest niestety kosztowne i trudne do zrealizowania. Próba badawcza powinna być jednakże na tyle

duża, aby na jej podstawie można było wnioskować o problemach społecznych występujących w danej społeczności.

W trzecim etapie badań należy zastosować wybraną **metodę jakościową**. Pomoże ona w uchwyceniu specyfiki zjawisk i problemów społecznych, zwłaszcza trudno mierzalnych. Może to być np.:

- **Case study**, czyli opisanie ciekawych przypadków w postaci oddolnych inicjatyw i projektów lokalnych w ich naturalnym kontekście społeczno-kulturowym.



Dobra praktyka: Zupa na Plantach

Oddolna inicjatywa dziennikarzy Deonu – Piotra Żyłki i Błażeja Strzelczyka, obecnie działająca przy współpracy z Żywą Pracownią, mająca na celu wsparcie osób bezdomnych. Zupa na Plantach dwa razy w tygodniu serwuje ciepłe posiłki, prowadzi również Magazyn Ciepła, pomaga w dostępie do pomocy lekarskiej (zwłaszcza osobom nieubezpieczonym) oraz do kultury prowadząc mobilną bibliotekę. W działania Zupy na Plantach zaangażowanych jest 400 osób, w tym 100 działających na stałe⁶³.

- Badania **jakości usług publicznych** (administracyjnych, technicznych oraz społecznych), czyli poznanie punktu widzenia użytkowników, tj. mieszkańców danej społeczności lokalnej na temat zakresu świadczonych usług oraz ich jakości (m.in. dostępność, możliwość wyboru, zadowolenie klientów, koszt usług). W tym zakresie należy skorzystać z istniejących metod i technik np. Programu Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) czy też wypracowanego przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową Wzorcowego Systemu Regionalnego Monitoringu Jakości Usług Publicznych i Jakości Życia.
- **Indywidualne wywiady pogłębione IDI** (*Individual In-depth Interview*), wywiady eksperckie (*expert-interview*) lub zogniskowane wywiady grupowe fokusowe (*Focus Group Interview*) przeprowadzone z określonymi grupami społecznymi, np. osobami korzystającymi ze świadczeń pomocy społecznej, opiekunami nieformalnymi osób niesamodzielnych, przedstawicielami lokalnych organizacji pozarządowych.
- **Wywiady swobodne** polegające na tym, że badacz ma tylko „ogólny plan” rozmowy i zadaje rozmówcy otwarte pytania oraz w odpowiedni sposób kieruje rozmową, którą można przeprowadzić np. z lokalnymi liderami polityki społecznej.
- **Obserwacja**, czyli wszystko to, co mieści się w codziennej praktyce zawodowej pracowników socjalnych i wpisuje się w założenie, aby świat badać tylko od wewnątrz.

⁶³ Oficjalna strona internetowa Zupa na Plantach, <http://zupanaplantach.pl/co-robimy/>, dostęp z dnia 26.01.2020 r.

Rysunek 9. Metoda triangulacji metodologicznej w procesie opracowania części diagnostycznej SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Dobór próby w badaniach jakościowych również jest kluczowy. Należy dobrać takie **osoby/przypadki**, które będą przedstawiały różnorodność poglądów i doświadczeń i będą w stanie uchwycić zmienność „w obrębie całego pola badawczego”, a to wymaga „poszukiwania przypadków na skraju badanego obszaru, przypadków ekstremalnych, najbardziej intensywnych”⁶⁴.

Proces zbierania danych powinien obejmować zebranie nie tylko surowych danych statystycznych, ale i **wskaźników polityki społecznej**, które są istotnym narzędziem pomiaru i analizy rzeczywistości społeczno-gospodarczej.



Wskaźniki społeczne – definicja

Mierniki statystyczne i dane ilościowe z badań socjologicznych służące opisowi i ocenie zjawisk oraz procesów społecznych, demograficznych i ekonomicznych związanych z warunkami bytu, poziomem i jakością życia danego społeczeństwa oraz stosowane do oceny procesów rozwoju społecznego⁶⁵.

Zebrane dane należy poddać analizie ilościowej:

- statystyce opisowej (np. tabele i wykresy jedno- i wielozmiennowe, miary pozycyjne, w których wykorzystuje się wartości tylko niektórych jednostek z próby i są alternatywą dla miar klasycznych),
- indukcyjnej (np. badanie zależności między zmiennymi, badanie różnic między grupami),
- jakościowej (np. analiza w ramach teorii ugruntowanej, w której zaleca się maksymalne ograniczenie „prekonceptualizacji” zamierzeń badawczych, aby odkryć nowe zjawiska; analiza zawartości, która służy obiektywnemu, ilościowemu i przeprowadzonemu według jednakowych zasad opisowi jawnych danych; tworzenie map pojęciowych, w których celem usystematyzowania zdobytej wiedzy wizualizuje się problemy poprzez

⁶⁴ Z. Zbróg, *Badanie społeczności/zjawisk społecznych z wykorzystaniem (elementów) teorii społecznych reprezentacji – perspektywa pedagogiczna*, „Pedagogika. Badania. Dyskusje. Otwarcia” 2013, zeszyt 2, Specyfika pomiaru w badaniach społecznych, s. 55-56

⁶⁵ B. Szatur-Jaworska, *Diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej*, w: *Polityka społeczna*, (red.) G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa: PWN 2009, s. 116.

wykorzystanie schematów, zwrotów, rysunków, symboli; analiza za pomocą komercyjnego programu ATLAS.ti, który służy do rozbudowanej analizy treści w przypadku bardzo dużych zbiorów).

Połączenie metod ilościowych (umożliwiających poznanie skali i zakresu problemu) z jakościowymi (przyczyniających się do rozpoznania przyczyn i skutków problemów oraz kierujących nimi mechanizmów) pozwoli na **wieloaspektowe spojrzenie** na zidentyfikowane problemy społeczne.



Częsty błąd w analizowanych SRPS

Wyniki ekspertyz jakościowych wskazują na niewystarczającą analizę ilościową i jakościową ocenianych strategii. W wyniku tego diagnoza problemów społecznych przeprowadzana na potrzeby SRPS miała często charakter inwentaryzacyjny (ograniczający się do spisania listy problemów), nie zaś **analityczny**.

Poszczególne etapy procesu diagnostycznego należy realizować w sposób konsekwentny. Pełny raport diagnostyczny powinien zawierać **uporządkowane dane** dostosowane do potrzeb odbiorców, jak również **wnioski** oraz **rekomendacje** w zakresie rozwiązania problemów społecznych.

6.2. Ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczna jednostki samorządu terytorialnego

Diagnoza strategiczna jest umocowana zawsze w konkretnym kontekście społeczno-kulturowym („tu i teraz”), dlatego też w strategii należy zaprezentować aktualny społeczno-ekonomiczny obraz gminy, jego zmiany oraz ich dynamikę. Powinna to być **baza** podstawowych danych o gminie, ale też **punkt wyjścia** do dalszych analiz. Przygotowując raport diagnostyczny należy zacząć od krótkiej („w pigułce”) charakterystyki gminy zawierającej opis granic terytorialnych, usytuowania w powiecie i województwie, cech charakterystycznych gminy oraz jej zasobów. W miarę możliwości raport powinien zawierać grafiki oraz zdjęcia ilustrujące analizowane cechy, np. raporty graficzne CeSAR w ramach Oceny Zasobów Pomocy Społecznej. W wizualnie interesujący sposób (posługując się mapą sieci społecznej) autorzy Gdańskiej SRPS przedstawili rozlokowanie geograficzne podmiotów realizujących działania w obszarze zdrowia, edukacji, kultury oraz integracji i pomocy społecznej. Rysunek 10 przedstawia zakres ujętych na mapie sieci społecznej instytucji infrastruktury społecznej.

Rysunek 10. Legenda do mapy sieci społecznej w Gdańskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030.



Źródło: Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030, s. 50-51.

Wybór obszarów, które powinny składać się na ogólną charakterystykę i analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy zależy od **preferencji zespołu badawczego** powołanego do opracowania SRPS. Można jednakże skorzystać z listy obszarów wraz z przykładowymi wskaźnikami, które obrazują analizowane zjawiska:

- **Potencjał demograficzny** – jest to jeden z kluczowych czynników wpływających na rozwój społeczno-gospodarczy gminy. Analiza demograficzna obejmuje m.in. przyrost naturalny, strukturę ludności, zróżnicowanie przestrzenne zjawisk demograficznych w obszarze gminy wraz z oceną kierunków zmian. Charakteryzując gminę pod względem demograficznym można wykorzystać następujące dane: współczynnik przyrostu naturalnego, średnia długość życia, współczynnik starości, współczynnik dzietności, współczynnik umieralności niemowląt, współczynnik natężenia zgonów, współczynnik feminizacji, saldo migracji zewnętrznych i zagranicznych, zmiana struktury wieku ludności, wskaźnik małżeństw i rozwodów, potencjał pielęgnacyjny, tj. liczba kobiet 45-64 do liczby 65+, gęstość zaludnienia.
- **Sytuacja oraz tendencje gospodarcze** gminy, czyli kondycja oraz rozwój ekonomiczny w wymiarze lokalnym opisywane na podstawie zmieniających się w czasie wskaźników. Charakteryzując gminę pod względem gospodarczym należy wykorzystać wskaźniki rozwoju gospodarczego dostępne w BDL GUS, m.in.: dochód pierwotny prywatnych gospodarstw domowych, wskaźnik obciążenia demograficznego, wskaźnik obciążenia

ekonomicznego, poziom urbanizacji, podmioty gospodarcze REGON na 10 tys. mieszkańców, wskaźnik przedsiębiorczości, poziom konsumpcji, udział pracujących w sektorze prywatnym. Można przeprowadzić również analizę zakresu i rodzajów prowadzonych lokalnych inwestycji, analizę zagospodarowania zasobami, analizę struktury sektorowej lokalnej gospodarki, wykorzystywanie różnorodnego potencjału oraz atrakcyjność inwestycyjną gminy.

- **Analiza finansowa gminy**, czyli ocena gminy w zakresie zdolności do wykonywania zadań i zaspakajania podstawowych potrzeb mieszkańców, jak również równowaga budżetowa jest również ważna, ponieważ decyduje o jej samodzielności finansowej. W tym obszarze należy przeprowadzić analizę budżetu, czyli rocznego planu dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów, wykorzystując takie dane, jak m.in.: dochody własne gminy na 1 mieszkańca, wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca, udział podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych w dochodach gminy, udział podatku od nieruchomości w dochodach gminy, struktura wydatków z budżetu gminy (w tym % wydatków na pomoc społeczną).
- **Analiza polityki mieszkaniowej**, czyli potrzeb i zasobów mieszkaniowych oraz kierunków działań w zakresie mieszkalnictwa lokalnego, w tym korzystania przez gminę z programów dotacyjnych w zakresie mieszkalnictwa. W celu zobrazowania obszaru mieszkaniowego można wykorzystać takie dane, jak: wskaźnik deprivacji lokalnej w zakresie zasobów mieszkaniowych, gęstość zaludnienia, wielkość powierzchni użytkowej mieszkaniowej przypadającej na 1 osobę, dostępność i ceny mieszkań, liczba mieszkań komunalnych i socjalnych, którymi dysponuje gmina, średni czas oczekiwania na mieszkania komunalne i socjalne w gminie, liczba wyroków eksmisyjnych bez wskazanego lokalu socjalnego, pustostany, które znajdują się na terenie gminy, liczba mieszkań zadłużonych, wyposażenie mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne, pozwolenia wydane na budowę i zgłoszenia budowy z projektem budowlanym (dane kwartalne).
- **Analiza rynku pracy i bezrobocia**, która obejmuje analizę aktywizacji zawodowej, poziom i strukturę zatrudnienia, analizę bezrobocia wraz z sytuacją kobiet oraz osób wykluczonych na rynku pracy oraz kierunki działań w zakresie bezrobocia. W celach diagnostycznych wykorzystywane są takie dane, jak: wskaźnik zatrudnienia w wybranych kohortach wiekowych, wskaźniki bezrobocia w wybranych kohortach wiekowych, udział bezrobotnych zarejestrowanych w ludności ogółem, pracujący na 1000 ludności, wskaźnik zatrudnienia kobiet z najmłodszym dzieckiem w wieku do lat 5, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w stosunku do średniej krajowej, wskaźnik bierności społecznej młodzieży NEET dla osób w wieku 20-24 lat i 25-29 lat, struktura bezrobocia, stopa aktywności zawodowej osób

niepełnosprawnych, procent osób usamodzielnionych ekonomicznie po zatrudnieniu socjalnym, wskaźnik bezrobocia wśród świadczeniobiorców świadczeń pomocy społecznej, udział osób w gospodarstwach domowych korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w ludności ogółem, odsetek ludności utrzymującej się ze źródeł niezarobkowych. W celu pełnego zobrazowania zjawiska można również przeprowadzić analizę ofert pracy na lokalnym rynku czy też analizę dostępności pracowników.

- **Charakterystyka systemu edukacji**, która obejmuje analizę takich wskaźników, jak: wykształcenie ludności według płci i wieku, liczba uczniów ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi, uczestnictwo osób w wieku 25-64 lata w kształceniu ustawicznym, poziom nasycenia lokalnego rynku pracy infrastrukturą oświatową, zróżnicowanie infrastruktury oświatowej pod względem poziomów i kierunków kształcenia, współczynnik skolaryzacji brutto dla wybranych typów szkół, penetracja budynkowa zasięgami Internetu stacjonarnego o prędkości co najmniej 30 mb/s, pokrycie budynków zasięgiem w technologii LTE.
- **Analiza lokalnego systemu ochrony zdrowia**, która obejmuje charakterystykę lokalnego rynku medycznego, analizę niepełnosprawności, kierunki działań w zakresie problematyki zdrowotnej przy wykorzystaniu następujących danych: umieralność według przyczyn z uwzględnieniem chorób układu krążenia oraz nowotworów złośliwych, wskaźnik pięcioletnich przeżyć na nowotwory, hospitalizacja według wieku i przyczyn, wskaźnik osób z zaburzeniami psychicznymi zarejestrowanych w poradniach. Warto uwzględnić również wskaźniki dostępne w BLD GUS, jak m.in.: liczba ludności przypadająca na 1 aptekę ogólnodostępną, liczba udzielonych porad podstawowej opieki zdrowotnej, liczba zakładów opieki zdrowotnej na 10.000 mieszkańców.
- **Infrastruktura**, czyli różnego rodzaju **urządzenia i instytucje usługowe** niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gminy, np. w zakresie infrastruktury twardej: sieć połączeń drogowych i kolejowych, linie połączeń telekomunikacyjnych, chodniki; w zakresie infrastruktury technicznej: procent osób korzystających z gazu, wskaźnik mieszkań wyposażonych w instalacje wodociągową, kanalizacyjną i centralnego ogrzewania; w zakresie infrastruktury społecznej: liczba domów i ośrodków kultury, klubów, świetlic na 10.000 mieszkańców, liczba placówek bibliotecznych na 10.000 mieszkańców, analiza sieci placówek oświatowych, miejsca rzeczywiste (łącznie z oddziałami) w żłobkach i placówkach wychowania przedszkolnego w stosunku do liczby dzieci w wieku przedszkolnym. Warto przeprowadzić analizę występowania barier architektonicznych i technicznych.

- **Potencjał społeczności** lokalnej w zakresie **integracji społecznej**, np. zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych, liczba organizacji pozarządowych działających na terenie gminy, liczba klubów sportowych funkcjonujących na terenie gminy, wskaźnik aktywności jednostki na rzecz lokalnej społeczności, liczba wolontariuszy działających we współpracy OPS, liczba wspólnot, organizacji i inicjatyw przykościelnych, liczba samorządów zawodowych i gospodarczych.
- **Analiza lęków, obaw i potrzeb społecznych** oraz stopnia ich zaspokojenia, np. potrzeb w zakresie infrastruktury, ochrony zdrowia, oferty spędzania wolnego czasu usług społecznych m.in. w kontekście starzejącego się środowiska, edukacji, w tym podnoszenia wykształcenia w związku z zapotrzebowaniem na rynku pracy. Zakres analizowanych zagadnień może być bardzo rozbudowany, jednak badane wskaźniki warto podzielić na dziedziny, np.: dochodów i zamożności gospodarstw domowych, pracy, warunków mieszkaniowych, stanu zdrowia, edukacji, czasu wolnego i relacji społecznych, aktywności obywatelskiej, jakości rządzenia, stanu środowiska, bezpieczeństwa osobistego. Warto przeprowadzić badanie potrzeb społecznych wymagających najpilniejszego zaspokojenia oraz najistotniejszych zjawisk wpływających na obawy mieszkańców, np. problem alkoholizmu, biedy, bezrobocia, chuligaństwa, infrastruktury (twardej, społecznej, kultury, edukacji), zanieczyszczenia środowiska.

Tabela 9 przedstawia system wskaźników opracowany w ramach Europejskiego Systemu Statystycznego, które mogą być uwzględnione w analizie potrzeb społecznych oraz badaniu poziomu życia. Są to kategorie wielowymiarowe, zatem uwzględniono wskaźniki obiektywne (poziom życia) oraz subiektywne (potrzeby).



Tabela 9. Dziedziny i poddziedziny oceny poziomu życia i potrzeb społecznych mieszkańców

Dziedziny jakości życia i potrzeb społecznych	Poddziedziny i przykładowe wskaźniki
Materialne warunki życia	Dochody (poziom, nierówności rozkładu dochodów), zasobność (w tym zadłużenie), konsumpcja, warunki mieszkaniowe, ubóstwo (zagrożenie ubóstwem relatywnym), deprivacja materialna.
Zdrowie	Samoocena stanu zdrowia, niepełnosprawność (według samooceny), przewidywana długość życia w zdrowiu, dostęp do usług w zakresie opieki zdrowotnej, wskaźniki umieralności według wybranych grup wieku.
Edukacja	Osiągnięty poziom wykształcenia, przedwczesne wyjście ludzi z systemu edukacji, uczenie się przez całe życie, wskaźniki kompetencji.
Aktywność ekonomiczna, w tym praca zawodowa	Bezrobocie, regionalne zróżnicowanie wskaźników zatrudnienia, ocena warunków pracy (wymiar czasu pracy, poziom wynagrodzeń, ubóstwo osób pracujących, poziom zabezpieczenia socjalnego, poczucie bezpieczeństwa, relacje społeczne w miejscu pracy); gospodarstwa domowe o niskiej intensywności pracy.
Czas wolny i relacje społeczne	Częstotliwość i jakość kontaktów społecznych, formy spędzania czasu wolnego, poczucie wykluczenia społecznego.
Bezpieczeństwo osobiste	Brak poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego, brak poczucia bezpieczeństwa fizycznego, wskaźnik zabójstw.
Podstawowe prawa, jakość państwa	Poziom zaufania do różnego typu instytucji, poziom zadowolenia z jakości usług publicznych, aktywność obywatelska.
Jakość środowiska w miejscu zamieszkania	Niekorzystne warunki w miejscu zamieszkania (hałaśliwe sąsiedztwo, brud, zdewastowana okolica, zanieczyszczenia), jakość środowiska naturalnego (zanieczyszczenie powietrza), ocena dostępności podstawowych usług (infrastruktura) i terenów rekreacyjnych.

Źródło: T. Panek, *Poziom i jakość życia*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2014, s. 145-146.

- **Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej** przeprowadzona w oparciu o nowy, zmodyfikowany formularz Oceny Zasobów Pomocy Społecznej powinna zawierać dane dotyczące nie tylko zasobów, ale i deficytów w zakresie pomocy społecznej. Należy zwrócić szczególną uwagę na aktywne formy rozwiązywania problemów społecznych, np. wskaźnik pracy socjalnej, dane o liczbie zawartych kontraktów socjalnych, dane o indywidualnych programach wychodzenia z bezdomności, dane o liczbie projektów socjalnych i innych aktywnościach projektowo-konkursowych, dane o świadczeniach rodzicielskich oraz świadczeniach przyznawanych w ramach ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (wraz z kwotą wydatków), sprawozdania z realizacji programu „Opieka wytchnieniowa”. Istotne są dane o odmowach pomocy i wsparcia, np. wskaźnik odmów z powodu niespełniania kryterium dochodowego, wskaźnik odmów z powodu braku środków. Szczególnie istotna jest również analiza funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej, przede wszystkim liczba i okres prowadzenia działalności, liczba zatrudnionych osób, obszary działań, ocena potencjału, jak również identyfikacja barier oraz problemów organizacyjnych. Analiza stanu i skuteczności pomocy społecznej może nam odpowiedzieć na pytanie czy istnieje konieczność powołania w miejsce istniejącego OPS nowej jednostki organizacyjnej pomocy społecznej, jaką jest centrum usług społecznych.



Pamiętaj

Diagnoza to nie tylko dane statystyczne i inwentaryzacja istniejącego stanu rzeczy.

Przedstawiono przykładowe obszary, które mogą być wykorzystane w raporcie o ogólnej sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy. Z racji specyfiki SRPS nie jest wymagane, aby poddawać szczegółowej analizie wszystkie obszary funkcjonowania JST, ale należy wybrać kluczowe dla danej gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Najistotniejszym zadaniem raportu jest **identyfikacja** możliwych do wykorzystania dla rozwoju obszaru **zasobów** JST oraz charakterystyka ogólnej sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy, która powinna wskazywać **potencjał rozwojowy**, czyli zdolności danej gminy w zakresie tworzenia perspektyw działania oraz osiągania potencjalnych celów. Dlatego też, jeżeli opis dotyczy gminy atrakcyjnej turystycznie, można przeprowadzić analizę w tym zakresie (warto pokusić się wówczas o pomiar rozwoju funkcji turystycznych za pomocą jednego ze wskaźników, np. Schneidera i/lub Charvata) i sprawdzenie, czy ewentualny potencjał może wpłynąć na osiągnięcie korzyści w zakresie rozwiązania problemów społecznych (np. poprzez rozwój usług turystycznych, co może przyczynić się do mniejszego bezrobocia) bądź też ich pogłębienie (np. nadmierne spożywanie alkoholu podczas wypoczynku w sąsiedztwie zbiorników wodnych).



Dobra praktyka

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Krakowa na lata 2015-2020 w sposób spójny przedstawiono potencjał do rozwiązywania problemów społecznych uwzględniając w nim współpracę z organizacjami pozarządowymi, wykorzystywanie instrumentów ekonomii społecznej oraz sektor publiczny i prywatny.

6.3. Interesariusze strategii i ich problemy

Rzetelna i kompleksowa diagnoza, która stanie się podstawą do budowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, nie może istnieć bez **rozeznania otoczenia**, w której będzie realizowana. To nie tylko charakterystyka ogólnej sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy, ale i **analiza interesariuszy**, czyli **partnerów** do planowania zadań oraz realizacji strategii. Analiza interesariuszy powinna mieć miejsce na początkowym etapie tworzenia strategii, pozwoli to bowiem na włączenie ich potencjału, wiedzy i doświadczenia w działania strategiczne.



Interesariusze – definicja

„Interesariuszami są wszystkie strony, które mają poglądy, punkty widzenia lub wymagania oraz mogą lub mają wpływ w sposób bezpośredni lub pośredni na cały system, część systemu lub na określone działania w systemie”. Dany system może oddziaływać w postaci sprzężenia zwrotnego na zainteresowaną stronę. Wyodrębnione strony interesariuszy z systemu społecznego organizacji i otoczenia jako grupy interesów osób (pojedyncze osoby, zespoły, organizacje) można przypisać do interesariuszy systemu (interesariusze wewnętrzni) lub interesariuszy otoczenia (zewnętrzni)⁶⁶.

Interesariusz to również „osoba bądź podmiot zainteresowany realizacją lub wynikami działania, mający wpływ na działanie lub będący pod wpływem działania w trakcie lub po jego zakończeniu. Interesariusz nie musi odnosić bezpośrednich korzyści z tytułu realizacji (np. może być zainteresowany jego wdrożeniem, jak na przykład wójt gminy, czy władze regionalne), ale często tak się dzieje (np. mieszkańcy lub użytkownicy, turyści). Działanie może oddziaływać pozytywnie lub negatywnie na interesariuszy⁶⁷.”

Dobrze przeprowadzona analiza interesariuszy powinna dać odpowiedź na pytania:

- *kogo dotyczy strategia?*
- *kto będzie miał wpływ na realizację strategii?*
- *kto może być partnerem podczas realizacji strategii?*
- *kto może być stroną konfliktową lub blokującą działania?*

⁶⁶ B. Witt, *Model biznesu z perspektywy interesariuszy*, „Przedsiębiorstwo we współczesnej gospodarce” 2016, nr 4, s. 88.

⁶⁷ K. Pylak, *Studia wykonalności projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020*, Lublin: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie 2015, s. 6.

Analiza interesariuszy polega na:

1. **Identyfikacji** potencjalnych interesariuszy SRPS.
2. **Pogrupowaniu** interesariuszy oraz dokonanie ich hierarchizacji według wybranego schematu:
 - a. **Interesariusze mający wpływ na opracowanie i realizację SRPS** – są to podmioty potencjalnie zaangażowane w opracowanie oraz we wdrażanie strategii, np. wójt gminy, rada gminy, urząd gminy, ośrodek pomocy społecznej, gminna komisja rozwiązywania problemów alkoholowych, lokalne organizacje pozarządowe.
 - b. **Interesariusze, do których kierowane są działania w ramach SRPS** – są to osoby, rodziny i grupy społeczne będące beneficjentami podejmowanych działań, np. osoby bezrobotne, osoby niepełnosprawne, ofiary przemocy w rodzinie, osoby uzależnione od alkoholu.
 - c. **Interesariusze, których realizacja SRPS dotyczy jedynie w sposób pośredni** – są to osoby, rodziny bądź instytucje, w stosunku do których działania nie są bezpośrednio kierowane, ale w pewnym zakresie dotyczą ich skutki tych działań, np. wszyscy mieszkańcy gminy, podmioty gospodarcze.

Można również podzielić interesariuszy na: **interesariuszy głównych**, czyli osoby bądź instytucje, które odgrywają kluczową rolę w procesie opracowania i wdrażania SRPS lub **interesariuszy drugorzędnych**, czyli osoby i instytucje, które spełniają mniej znaczącą rolę w realizacji SRPS.

3. **Charakterystyce** interesariuszy SRPS pod kątem ich **potencjału** społecznego (np. struktura społeczno-demograficzna) i organizacyjnego (np. struktura organizacyjna, ich status).
4. **Charakterystyce zasobów** i możliwości (potencjału, wiedzy i doświadczenia), którym dysponują interesariusze.
5. **Charakterystyce problemów, barier i trudności**, które dotyczą interesariuszy (w tym również zachodzące między nimi związki przyczynowo-skutkowe).
6. **Określeniu wzajemnych powiązań** oraz relacji zachodzących między poszczególnymi grupami interesariuszy.
7. **Określeniu potencjalnych potrzeb** i oczekiwań interesariuszy związanych z opracowaniem i realizacją SRPS.
8. **Określeniu sposobu**, w który poszczególni interesariusze mogą być zaangażowani w realizację SRPS⁶⁸.

⁶⁸ K. Pylak, *Studia wykonalności projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*, Lublin: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego 2015, s. 6-13.

Interesariusze mogą oddziaływać na SRPS zarówno w sposób pozytywny (wspierać jej cele, aktywnie je realizować), jak i negatywny (utrudniać ich realizację, a nawet uniemożliwiać). Dlatego już na etapie tworzenia SRPS w sposób maksymalny należy wykorzystać potencjał i możliwości interesariuszy identyfikujących się z jej celami i dążących do ich realizacji oraz zminimalizować oddziaływanie interesariuszy, którzy utrudniają ich realizację.

6.4. Analiza problemów społecznych

Zróznicowany charakter, zakres i skala zjawisk społecznych występujących w gminach uniemożliwia określenie ich zamkniętego katalogu. SRPS powinna zawierać zhierarchizowaną listę kluczowych problemów społecznych występujących w gminie wraz z ich charakterystyką. Nieprecyzyjne rozpoznanie problemów społecznych i popełnienie innych błędów metodycznych w części diagnostycznej skutkuje powielaniem ich w dalszych etapach prac nad dokumentem. Wynika to ze ścisłego, logicznego i przyczynowego powiązania wszystkich części strategii. Nie można również zapominać o zasadzie partycypacji, czyli konieczności przeprowadzenia konsultacji społecznych podczas analizowania problemów społecznych.

Analiza problemów społecznych obejmuje:

- **Identyfikację** najważniejszych problemów społecznych przy wykorzystaniu wiedzy, doświadczenia zawodowego (wiedzy praktycznej) oraz wyników przeprowadzonych badań: analizy *desk research* i wybranych badań ilościowych i jakościowych.



Pamiętaj

Korzystaj z katalogu problemów społecznych wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 roku, ale nie ograniczaj się tylko do nich, pamiętając o problemach nowych. Nie w każdej gminie problemem będzie np. zjawisko bezdomności, ale prawie wszędzie będzie nim problem ograniczonej dostępności do ochrony zdrowia (zwłaszcza badań specjalistycznych czy rehabilitacji) i niewystarczający poziom usług medycznych, czy też problem starzenia się populacji oraz związany z tym wzrost zachorowań na choroby neurodegeneracyjne, np. chorobę Alzheimera.

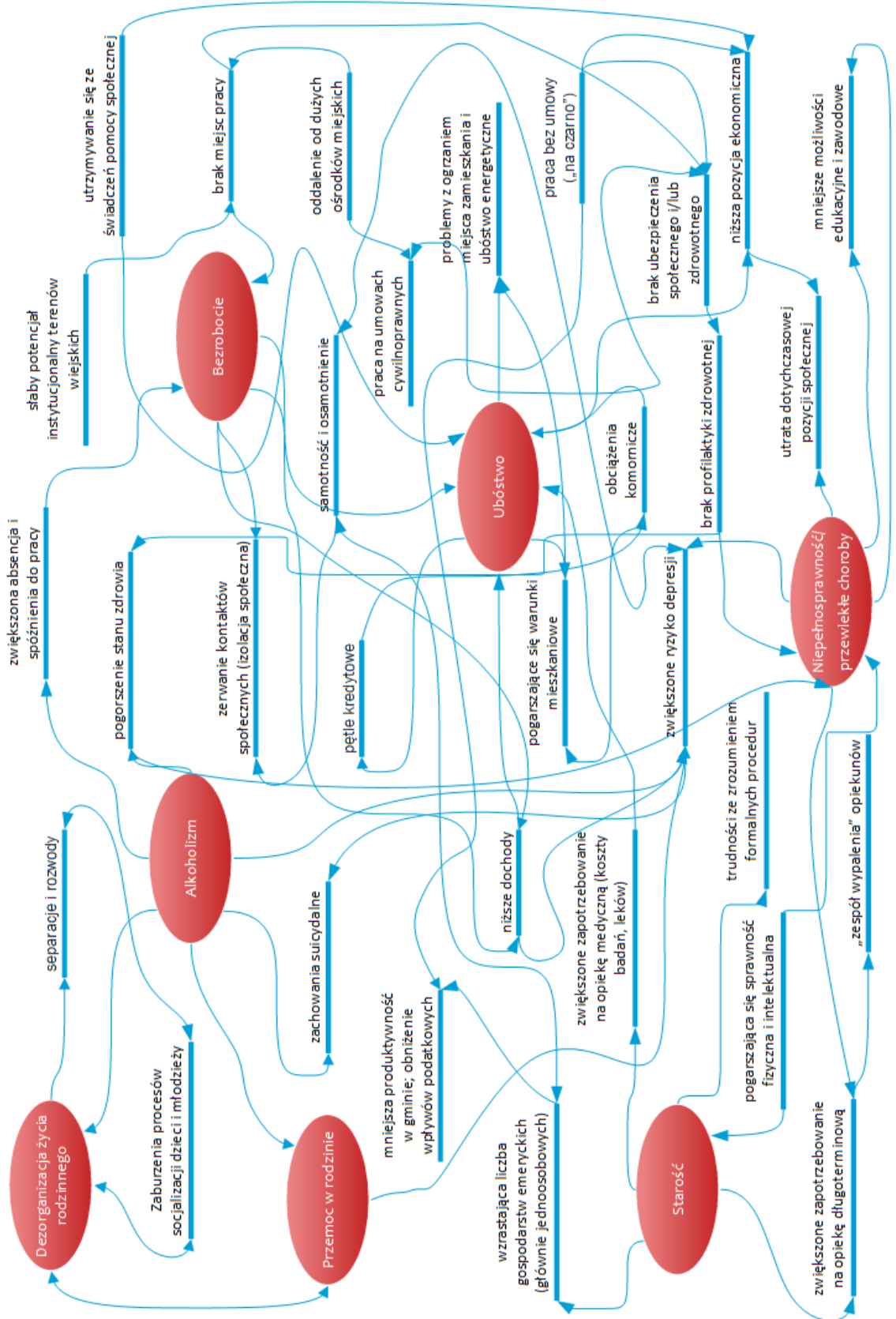
- **Hierarchizację** problemów społecznych w oparciu o przyjęte kryteria, np. według ważności oraz pilności za pomocą dostępnych metod (np. metody ocen ekspertów bądź rangowania według techniki 0-10, która polega na analitycznych porównaniach cząstkowych elementów badanego zbioru. Posługujemy się tabelą, w której każda kolumna służy do porównania jednej pary elementów. W każdej kolumnie mamy do dyspozycji po 10 punktów, które rozdziela się na dwa porównywane elementy według preferencji. Rozdział punktów jest w zasadzie dowolny i może być np. w relacji 7:3, 9:1, 2:8.

- **Określenie skali** oraz zakresu występujących problemów społecznych w oparciu o konkretne dane oraz wskaźniki adekwatne do analizowanego problemu, np. podczas analizy ubóstwa należy zwrócić uwagę na jego skalę, zasięg, głębokość, dotkliwość, intensywność oraz ocenę trwałości (rozszerzenie informacji o tym zagadnieniu znajduje się w suplemencie do *Podręcznika* w części „Przykładowe dane jakie należy uwzględnić w analizie problemów społecznych w diagnozie SRPS”).
- **Określenie grup**, których dany problem społeczny dotyczy oraz ich charakterystyka, np. ubóstwo osób starszych, bezrobocie osób z zaburzeniami psychicznymi.
- **Analizę przyczyn, skutków** oraz **powiązań przyczynowo-skutkowych** pomiędzy poszczególnymi problemami, np. ubóstwo osób starszych może współwystępować z zadłużeniem czynszowym oraz niepełnosprawnością i przewlekłą chorobą, a te mogą skutkować brakiem odpowiedniej opieki. W tym celu można sporządzić np. „drzewo problemów społecznych”, „pajęczyny problemów społecznych”, czyli ciągu współwystępujących ze sobą zjawisk i czynników, diagramy ukazujące zidentyfikowane zależności, analizy typu COBRA (na diagramie przypominającym szkielet ości ryby do analizowanego konkretnego stanu niepożądanego poszukuje się grupy zjawisk przyczynowo-symptomatycznych), analizy typu PIRANIA (w tej metodzie również wykorzystuje się „diagram ryby”, jednakże jest to analiza wielowymiarowa i „szkielety”, czyli pogrupowane przyczyny, w układzie promieniowym wychodzą z jednego punktu („głowy”) reprezentującego centralny, badany problem)⁶⁹.

Rysunek 11 przedstawia przykładową „pajęczynę problemów społecznych”, na której ukazano skomplikowanie współzależności wystąpienia problemów, ich wzajemne oddziaływanie oraz złożoność przyczyn. Jedno niekorzystne zjawisko może wpływać na pojawienie się innych trudności, które następnie rodzą kolejne problemy. Zamieszczone na rysunku 11 strzałki wskazują kierunki oddziaływania poszczególnych słabości. Konstruując SRPS, można skupić się na analizie przyczyn i skutków zdiagnozowanych konkretnych problemów społecznych. „Pajęczyna problemów społecznych” pokazuje jak trudnym procesem jest wyjść z niej poprzez skupienie się na rozwiązywaniu tylko pojedynczego problemu.

⁶⁹ J. Andreasik, *Identyfikacja problemów w strategicznym zarządzaniu projektem*, „Barometr Regionalny”, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, nr 1(5) 2006, s. 4-5.

Rysunek 11. Przykładowa pajęczyna problemów społecznych w gminie wiejskiej



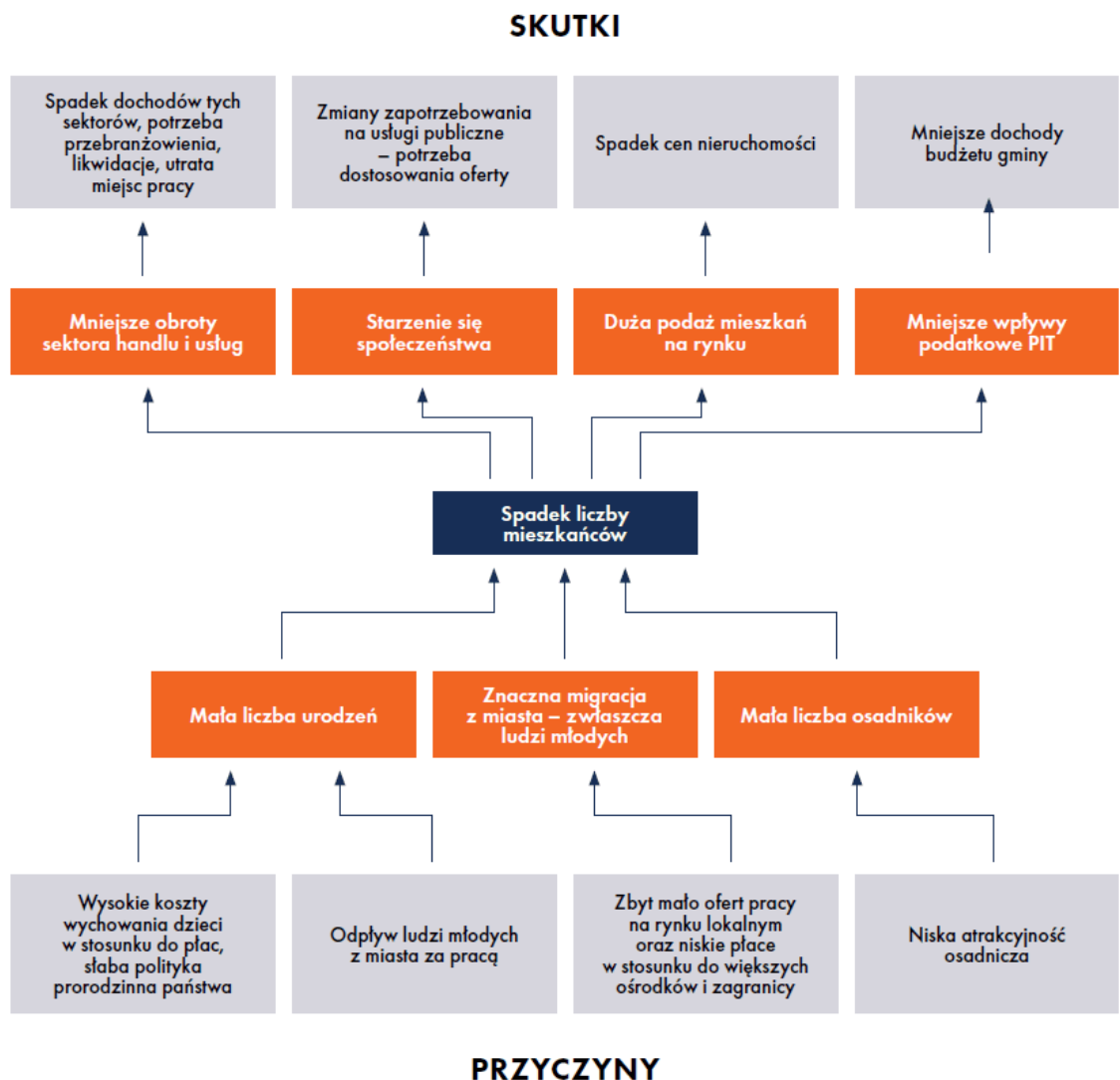
Źródło: opracowanie własne FPAN



Drzewo problemów społecznych – definicja

Metoda diagnozowania i analizowania problemów społeczności lokalnej polegająca na graficznym ukazaniu związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy problemami. Tworząc drzewo problemów wybierz problem wiodący (kluczowy). Poziom wyżej, tj. w „gałęziach drzewa” zamieść zjawiska i problemy będące skutkami, natomiast niżej, tj. w „korzeniach drzewa” problemy, które są przyczynami. Zaznacz powiązania przyczynowo-skutkowe pomiędzy nimi. Pamiętaj, że podczas analizowania złożonych problemów społecznych może wystąpić sytuacja, w której przyczyny i skutki będą tożsame. Przykład skonstruowanego drzewa problemów oraz dodatkowe informacje znajdują się w suplemencie *Podręcznika*, w części „Drzewo problemów społecznych dla problemu wzrost zaburzeń psychicznych”.

Rysunek 12. Drzewo problemów społecznych dla problemu „spadek liczby mieszkańców”



Źródło grafiki: <https://forumlogopedy.pl/media/cache/thumb/uploads/5d0/c96/5doc96862f1b7082647096.png>, dostęp z dnia 13.02.2020 r.

- **Określenie uwarunkowań endogenicznych** (wewnętrznych) i **egzogenicznych** (zewnętrznych, niezależnych od JST) odnoszących się do analizowanych problemów społecznych. Zakres czynników egzogenicznych jest dość szeroki i wynika z przyjętych rozwiązań ustrojowych, kulturowych, prawnych, instytucjonalnych oraz jest wypadkową realizowanych celów i działań władz regionalnych, państwa czy organizacji międzynarodowych. Co istotne, nawet uwarunkowania niezależne od gminy, ale mające istotny wpływ na charakter i zakres występowania w niej problemów społecznych są istotne w kontekście szans i zagrożeń, które mogą wystąpić w procesie wdrażania strategii. Czynniki endogeniczne powinny dotyczyć m.in. demografii, rynku pracy i bezrobocia, uwarunkowań społecznych – problemów i potrzeb społecznych, aktywności obywatelskiej, przedsiębiorczości, rolnictwa, infrastruktury technicznej i społecznej, sytuacji finansowej JST.



Tabela 10. Podstawowa klasyfikacja czynników egzogenicznych i endogenicznych

Kategoria czynników	Wskaźniki
Ekonomiczne	Zasoby pracy, zasoby naturalne, majątek trwały, zasoby ludzkie, nauka, technika, nowoczesne style zarządzania, innowacyjność, rynek wewnętrzny, kapitał ludzki, kapitał społeczny.
Społeczne	Struktura demograficzna (struktura wiekowa i zawodowa ludności, przyrost naturalny, migracje), oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, system ubezpieczeń społecznych, upowszechnienie kultury, rozwój turystyki, sportu, wartości kulturalne, tradycje, wykształcenie.
Przestrzenne	Czynniki lokalizacji, czynniki koncentracji, współpraca transgraniczna, układ zabudowy mieszkaniowej, sieć połączeń komunikacyjnych.
Ekologiczne	Zachowanie i utrwalanie równowagi ekologicznej, racjonalne gospodarowanie zasobami środowiska naturalnego.
Polityczno-ustrojowe	Zakres i kompetencje władzy, sposób sprawowania władzy (charakter władzy), jej akceptacji przez społeczeństwo, obowiązujące uregulowania prawne i stosunki międzynarodowe.
Techniczne	Odpowiednie wyposażenie infrastrukturalne, zaplecze techniczno-badawcze, przemysł wysokiej technologii, innowacyjność procesowa i produktowa.
Lokalne	Rozwój samorządności, unikatowe walory obszaru, rozwój inicjatyw i form społecznej działalności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Warczak, *Endogeniczne i egzogeniczne czynniki rozwoju gospodarczego z perspektywy finansów gminy*, „Współczesna Gospodarka”, 6 (4), 111–122 2015, s. 115.

- Sporządzenie terytorialnej analizy porównawczej, tzn. zróżnicowania przestrzennego analizowanych problemów wewnątrz danej gminy (w rozkładzie na sołectwa/osiedla/dzielnice) oraz na tle otoczenia i zjawisk występujących poza gminą, tj. sąsiednich gmin, powiatu, województwa, regionu, kraju przy wykorzystaniu m.in. udoskonalonego narzędzia OZPS oraz danych z BDL GUS. Problemy społeczne mają wymiar przestrzenny, dlatego ich istota ujawnia się już na poziomie społeczności lokalnej. Porównać można m.in. wskaźniki demograficzne, bezrobocia i rynku pracy, struktury budżetowej JST.



Pamiętaj

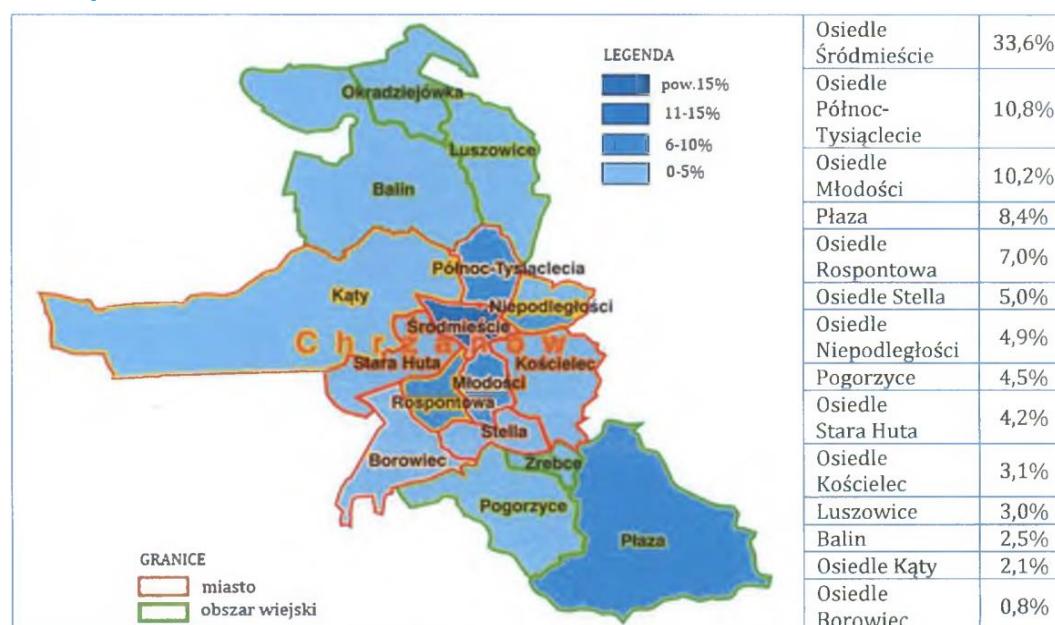
Porównując dane dotyczące różnych JST należy zadbać, aby pochodziły z tego samego źródła.



Mapy problemów społecznych

W miarę możliwości sporządź mapy problemów społecznych, które zgromadzą informacje o przestrzennym rozkładzie zjawisk problemowych i prezentują je w formie graficznej. Mogą to być mapy punktowe (*dots map*), w których każdy jednostkowy problem zostanie naniesiony na plan miasta gminy, mapy wskaźnikowe lub odsetkowe (*rate maps*), ukazujące stosunek liczby mieszkańców dotkniętych danym problemem społecznym do ogólnej liczby ludności w danej jednostce samorządu terytorialnego⁷⁰.

Rysunek 13. Przykład mapy problemów społecznych – udział % liczby osób, które skorzystały z pomocy społecznej w osiedlu/sołectwie, w ogólnej liczbie osób objętych pomocą społeczną w Gminie Chrzanów w 2017 r.



Źródło: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Chrzanów na lata 2018-2023, s. 23.

⁷⁰ K. Czekaj, M. Zawartka-Czekaj, Problemy społeczne, mapy badawcze, planowanie społeczne – perspektywa smart city, „Studia Ekonomiczne” Zeszyty Naukowe UE w Katowicach 2015, Nr 243, s. 40-41.

Rysunek 14. Przykład mapy problemów społecznych – liczba osób objętych pomocą społeczną w osiedlach/sołectwach Gminy Chrzanów w latach 2012-2017.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Dynamika zmian 2012-2017 (l. osób)
Miasto Chrzanów	1873	1941	1880	1806	1678	1615	-258
Osiedle Borowiec	19	13	18	18	18	15	-4
Osiedle Kąty	40	67	63	53	49	42	2
Osiedle Kościelec	37	46	76	69	55	61	24
Osiedle Młodości	258	274	298	270	237	201	-57
Osiedle Niepodległości	123	137	121	103	79	96	-27
Osiedle Północ-Tysiąclecie	227	219	214	234	192	213	-14
Osiedle Rospontowa	205	196	186	179	163	139	-66
Osiedle Stara Huta	87	106	95	89	83	84	-3
Osiedle Stella	78	99	91	85	85	99	21
Osiedle Śródmieście	799	784	718	706	717	665	-134
Obszar wiejski	328	385	373	342	345	363	35
Balin	79	93	87	68	53	49	-30
Luszwowice	36	44	55	54	63	59	23
Okradziejówka	0	0	0	0	0	0	0
Płaza	140	161	155	143	155	166	26
Pogorzyce	71	81	76	77	74	89	18
Żrebce	2	6	0	0	0	0	-2
Ogółem	2201	2326	2253	2148	2023	1978	-223

Źródło: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Chrzanów na lata 2018-2023, s. 25.

- **Określenie ograniczeń** oraz **barier**, które uniemożliwiają rozwiązanie danego problemu, m.in. infrastrukturalnych (np. wykluczenie komunikacyjne pewnego obszaru gminy), finansowych (np. niewystarczające dochody własne samorządu), społecznych (np. bierność, niechęć, niewiedza, niezrozumienie, zły stan zdrowia), architektonicznych (np. bariery dla osób niepełnosprawnych), kulturowych (np. różnice językowe, utarte wzorce i tradycja), organizacyjnych (np. biurokracja, niska wydajność pracowników, błędy w zarządzaniu), kompetencyjnych, psychologicznych (np. stereotypy, uprzedzenia), materialnych (np. uzależnienie mieszkańców od sfery socjalnej), prawnych (np. dynamika zmian, brak analizy nowych przepisów).
- **Sporządzenie rekomendacji** dotyczących rozwiązywania określonych problemów społecznych. Schemat 12 przedstawia interesujący przykład ujęcia rekomendacji dla problemu „deficyt placówek stacjonarnej i dziennej opieki nad seniorami”, opracowany przez autorów „Diagnozy i rekomendacji dla Polityki Społecznej Miasta Słupska na lata 2019-2025+”. Twórcy diagnozy i rekomendacji do słupskiej SRPS na podstawie badań dokonali podziału na rekomendacje strategiczne dla problemów o najwyższym, wysokim, średnim i najniższym priorytecie⁷¹.

⁷¹ W. Kłosowski i in., *Diagnoza i rekomendacje dla Polityki Społecznej Miasta Słupska na lata 2019-2025+*, Słupsk: listopad-grudzień 2018, s. 57-110.



Schemat 12. Przykład rekomendacji w zakresie rozbudowy sieci placówek opieki nad seniorami.

Nazwa problemu:	Deficyt placówek stacjonarnej i dziennej opieki nad seniorami
Definicja problemu:	Niedostatek miejsc w Domach Pomocy Społecznej, w tym miejsc dla osób z chorobami otępiennymi wieku starszego, bariery architektoniczne w DPS.
Rodzaj problemu:	Niekorzystny układ warunków (tu – instytucjonalnych)

1. „Rekomendujemy możliwie szybkie utworzenie Domu Pomocy Społecznej przystosowanego do potrzeb osób cierpiących na choroby otępienne. W tym celu należałoby zdiagnozować aktualne zapotrzebowanie na miejsca w takiej placówce i uwzględnić odpowiednio dynamiczny wzrost tego zapotrzebowania w latach przyszłych.
2. Rekomendujemy modernizację, w ramach procesu rewitalizacji, DPS przy ul. Jaracza 9 w zakresie dostępności dla osób o ograniczonej sprawności ruchowej. W szczególności potrzebny jest montaż windy, co znacząco zwiększy dostępność Domu. W naszej ocenie nie wystarczy jedynie montaż windy schodowej umożliwiającej pokonywanie stromych schodów wejściowych na wysoki parter. Potrzebna jest pełna zewnętrzna winda kabinowa, która umożliwiłaby także wjazd na pierwsze piętro, gdzie są zlokalizowane istotne funkcje dla podopiecznych.
3. Z uwagi na bardzo dynamiczną prognozę wzrostu zapotrzebowania na usługi opiekuńcze, których zaspokojenie w miejscu zamieszkania może okazać się niemożliwe, proponujemy rozpoczęcie działań na rzecz tworzenia rodzinnych domów pomocy, o których mowa w art. 52 UPS. Ustęp 2 tego przepisu wyjaśnia, że „rodzinny dom pomocy stanowi formę usług opiekuńczych i bytowych świadczonych całodobowo przez osobę fizyczną lub organizację pożytku publicznego dla nie mniej niż trzech i nie więcej niż ośmiu zamieszkujących wspólnie osób wymagających z powodu wieku lub niepełnosprawności wsparcia w tej formie”. Starania o stworzenie takiego domu – w miarę możliwości w budynku bez barier architektonicznych – powinny rozpocząć się niezwłocznie⁷².

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Diagnoza i rekomendacje dla Polityki Społecznej Miasta Słupska na lata 2019-2025+*, s. 81-82.

- Diagnoza obejmuje również „prognozę zmian w zakresie objętym strategią”. Retrospektywny charakter diagnozy umożliwia bowiem określenie występujących tendencji, jakie mogą zachodzić w danej sferze oraz prognoz prawdopodobnego zakresu występowania określonych problemów społecznych w przyszłości. W tabeli 11 zamieszczono prognozę zmian demograficznych, opracowaną przez twórców „Powiatowej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Puławskim na lata 2016-2022”. Autorzy SRPS na podstawie obserwacji niekorzystnych trendów demograficznych (m.in. ujemnego salda migracji i przyrostu naturalnego), przewidują wystąpienie w niedalekiej przyszłości poważnych problemów związanych z koniecznością zapewnienia kosztownego wsparcia dla rosnącej liczby osób starszych.

⁷² Tamże, s. 81-82.



Tabela 11. Przykład prognozy demograficznej

„Prognozy demograficzne dla powiatu puławskiego na najbliższe co najmniej 15 lat nie są korzystne. Liczba ludności będzie się z roku na rok zmniejszać – zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Wynika to z jednej strony z postępującego każdego roku ujemnego przyrostu naturalnego, z drugiej zaś z coraz większej nadwyżki liczby osób wyjeżdżających nad przyjeżdżającymi. (...) Kolejnym problemem powiatu jest starzenie się jego społeczeństwa. Jak wynika z prognoz, stale zwiększać się będzie liczba osób w wieku poprodukcyjnym w ogóle społeczeństwa, przy jednoczesnym spadku liczby osób w wieku przedprodukcyjnym. Według prognoz GUS w 2030 roku niemal co piąty mieszkaniec powiatu puławskiego będzie miał co najmniej 70 lat. Obecnie osoby w tym wieku stanowią 13,3% ogółu ludności. Omawiane niekorzystne zmiany demograficzne stanowią odzwierciedlenie sytuacji panującej zarówno w województwie, jak i w całym kraju. Stanowią zagrożenie dla systemu emerytalnego i rodzą wysokie koszty związane z koniecznością zapewnienia wsparcia osobom starszym. Szansę dla powiatu stanowi rozwój gospodarki i przyciąganie do regionu nowych inwestorów, którzy oprócz tworzenia nowych miejsc pracy przyczynić się mogą do wzrostu liczby ludności”⁷³.

Prognoza w strategii rozwiązywania problemów społecznych obejmuje:

1. Określenie celu, przedmiotu oraz zakresu prognozy.
2. Określenie horyzontu czasowego prognozy, czyli okresu, na który dane zjawiska lub problemy społeczne zostaną oszacowane.
3. Zgromadzenie niezbędnych danych ilościowych i jakościowych.
4. Krytyczną weryfikację i statystyczną obróbkę zebranych danych.
5. Wybór metod, za pomocą których zostanie dokonane prognozowanie.

W prognozowaniu potrzeb i problemów społecznych przydatne będą modele analizy otoczenia, np. PESTLE, która bierze pod uwagę czynniki otoczenia politycznego (np. stabilność władz lokalnych/regionalnych/centralnych, wydatki na cele publiczne, programy rządowe), ekonomicznego (np. dochody, zatrudnienie, bezrobocie, przedsiębiorczość), społecznego (trendy demograficzne, edukacja, potrzeby, problemy, lęki), technicznego (np. system informacji, komunikacja i transport), ekologicznego (np. ochrona środowiska, urbanistyka i architektura, kształtowanie przestrzeni) oraz legislacyjnego (np. prawo europejskie, krajowe, przepisy bezpieczeństwa i ochrony). Do modelu analizy otoczenia należą również badania typu foresight, opierające się na analizie danych ilościowych i jakościowych, a dotyczące dyskusji nad przyszłością oraz mające za zadanie podjęcie zadań w zakresie odpowiedniego ukształtowania przyszłości⁷⁴. W prognozowaniu demograficznym można wykorzystać oparte na obliczeniach algebraicznych

⁷³ Załącznik do uchwały Nr XVIII/128/2016 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 30 marca 2016 roku, Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Puławskim na lata 2016-2022, Puławy 2016, s. 48-50.

⁷⁴ M. Hajdas, E. Szabela-Pasierbińska, Metody przewidywania trendów w makrootoczeniu, „Praca Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 459, s. 235-236.

metody adaptacyjne⁷⁵ (np. metodę trendu pełzającego, metodę Holta lub metodę Browna), których zasady stosowania są opisane w literaturze naukowej i opracowaniach specjalistycznych.

6. Sporządzenie **wybranych prognoz**. Na potrzeby SRPS powinny to być:
 - Prognoza liczby i struktury mieszkańców według płci, wieku, stanu cywilnego.
 - Prognoza mieszkańców według poziomu wykształcenia i aktywności zawodowej.
 - Prognoza liczby oraz struktury osób niepełnosprawnych.
 - Prognoza istotnych potrzeb społecznych.
 - Prognoza problemów społecznych kluczowych dla danej gminy.
 - Prognoza wydatków z budżetu gminy na pomoc społeczną.
7. Sporządzenie **raportu**, który dla lepszego zobrazowania prognozowanych trendów powinien zostać przedstawiony w formie tabelarycznej lub graficznej.



Pamiętaj

W polityce społecznej istotną rolę odgrywa informacja zorientowana na przyszłość, dlatego też wykorzystaj dostępne dane statystyczne, aby zmniejszyć ryzyko w procesie rozwiązywania problemów społecznych. Podczas dokonywania prognozy korzystaj z formularza Oceny Zasobów Pomocy Społecznej.

Prognoza polega więc na **oszacowaniu rodzaju i skali** występowania problemów i potrzeb społecznych w określonej perspektywie czasowej. Jest charakterystyką potencjalnego stanu w przyszłości, tj. po wdrożeniu strategii.



Aktualizacja SRPS

Diagnoza sporządzona na potrzeby SRPS powinna podlegać corocznej aktualizacji.

Ostatnim krokiem diagnozy jest sporządzenie raportu diagnostycznego. **Pełny raport diagnostyczny**, zwłaszcza jeżeli jest obszerny i szczegółowy, obejmujący wiele różnorodnych problemów społecznych można zamieścić w suplemencie do SRPS bądź jako oddzielne opracowanie (również: *pkt. 3.2 Podręcznika*). W dokumencie strategicznym należy wówczas zaprezentować ułożone hierarchicznie wiodące problemy społeczne oraz główne wnioski z analizy diagnostycznej.

⁷⁵ E. Sojka, *Adaptacyjne metody prognozowania w demografii*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 270, s. 252-264.

Pełny raport diagnostyczny powinien zawierać:

- Ustalony cel diagnozy na potrzeby SRPS, który obejmuje rozpoznanie problemów społecznych oraz ocenę zasobów służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.
- Zakres podmiotowy (wskazanie grup społecznych objętych diagnozą) oraz przedmiotowy diagnozy (nazwanie obszarów problemowych oraz ich zakresu czasowego i terytorialnego).
- Ogólną charakterystykę JST.
- Opis przeprowadzonego procesu badawczego w oparciu o metodę triangulacji metodologicznej.
- Analizę sytuacji społeczno-ekonomicznej JST
- Analizę interesariuszy.
- Analizę problemów społecznych.
- Wnioski i rekomendacje.
- Prognozę zmian.



Przykłady często popełnianych błędów:

1. Brak/niepełna charakterystyka interesariuszy wewnętrznych i zewnętrznych.
2. Brak wykorzystania danych z Oceny Zasobów Pomocy Społecznej.
3. Brak odniesienia problemów lokalnych do ponadlokalnych oraz krajowych.
4. Brak analiz dynamicznych (szeregi czasowe) zmian zachodzących w sferze problemów społecznych.



Przykłady dobrych praktyk:

1. Wykorzystanie kompletnych i aktualnych danych źródłowych do opracowania części diagnostycznej SRPS.
2. Dokonanie hierarchizacji problemów społecznych w oparciu o przyjęte kryteria, np. według ważności oraz pilności za pomocą dostępnych metod (np. rangowania).
3. Wskazanie przyczyn, skutków oraz powiązań przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi problemami (sporządzenie map problemów lub diagramów ukazujących zidentyfikowane zależności).

Rozdział 7

Analiza strategiczna



Nawigator

W rozdziale 7 wyjaśniono znaczenie pojęcia analiza strategiczna oraz istotność stosowania metody analizy strategicznej w procesie opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Omówiono sposób zastosowania analizy SWOT, jako narzędzia wpływającego na konstrukcje celów strategicznych, zwiększając ich trafność i wpływając na rozwiązanie rzeczywiście występujących na danym obszarze problemów.



Słowa kluczowe

analiza strategiczna | analiza SWOT | warianty analizy SWOT | macierz SWOT | ocena strategicznej sytuacji | konsultacje

Nawet najbardziej szczegółowy opis procesu badawczego, a także wnioski i rekomendacje z raportu diagnostycznego nie powinny być bezpośrednimi i jedynymi podstawami do opracowania celów strategicznych jednostki. Informacje o danej gminie i jej społeczności, które udało się zgromadzić na etapie diagnozy, należy **uporządkować**, dokonać ich **selekcji** oraz wartościowania, a następnie przeprowadzić szczegółową analizę, wskazującą na **sytuację danej jednostki** – czyli **opracować analizę strategiczną**. Jest to proces, który łączy etap diagnozy z częścią projekcyjną strategii. Brak zachowania ciągłości wnioskowania i logicznego związku pomiędzy częścią diagnostyczną a sformułowanymi celami i zadaniami jest jedną z negatywnych cech, charakteryzujących dokumenty strategiczne różnych JST.

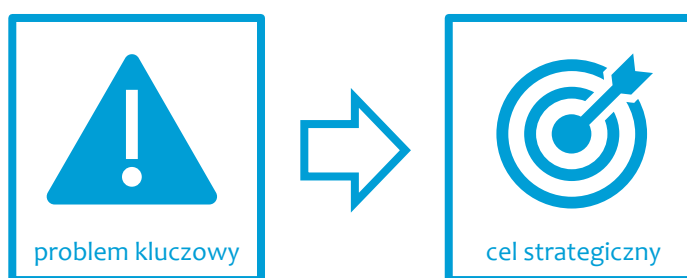
Schemat 13. Podstawowy podział oraz zależności pomiędzy częściami dokumentu strategicznego.



Źródło: opracowanie własne FPAN

Założenia, cele strategiczne i wynikające z nich cele operacyjne (kierunki działań) oraz planowane przedsięwzięcia **muszą wywodzić się** z określonych, występujących na danym obszarze **problemów**, które należy **rozwiązać** – cele powinny stanowić odpowiedź na zdiagnozowane problemy kluczowe. Elementy części planistycznej strategii rozwiązywania problemów społecznych **nie mogą być wyznaczone intuicyjnie**, w oparciu wyłącznie o wiedzę potoczną i bieżące obserwacje, ale powinny bazować na rozpoznaniu warunków oraz jakości życia, jak również występujących potrzeb mieszkańców (diagnoza), a także być oparte na wiedzy z zakresu planowania strategicznego.

Schemat 14. Zależność pomiędzy problemem kluczowym a celem strategicznym



Źródło: opracowanie własne FPAN

Cele strategiczne zamieszczone w SRPS powinny wynikać ze zdiagnozowanych problemów kluczowych, czyli dotyczyć modyfikacji lub zmiany stanu niepożądanego na pożądany bądź utrzymania lub polepszenia ocenianej pozytywnie sytuacji aktualnej.

Przeprowadzenie i zamieszczenie w SRPS analizy strategicznej *sensu stricto* **nie jest** z mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju czy też ustawy o pomocy społecznej **obowiązkowe**. Niemniej jednak, ze względu na korzyści, które proces analizy strategicznej może przynieść dla opracowania trafniejszych celów strategicznych, zachęcamy do jego opracowania. Bez kluczowych analiz i ustaleń służących określeniu, co dana jednostka może zrobić (jakie posiada silne i słabe strony w otoczeniu wewnętrznym) oraz możliwości stojących przed nią (w zewnętrznym środowisku szans i zagrożeń), nie sposób jest wyznaczać ram praktycznego działania. Przystępując do analizy strategicznej należy mieć świadomość, że jest to **proces trudny**.



Zwróć uwagę

Mimo trudności i braku obowiązku warto przeprowadzać proces analizy strategicznej, gdyż rzetelne podejście do tego etapu opracowania dokumentu, w sposób bezpośredni przełoży się na poprawę jakości i trafności wyznaczanych celów strategicznych.

W dalszej części *Podręcznika* zostały przedstawione niezbędne informacje i kolejne, możliwe kroki postępowania na drodze określenia pozycji danej jednostki w obszarze zintegrowanej polityki społecznej. Zrozumienie kolejnych etapów działania wymaga przybliżenia podstawowych pojęć z zakresu planowania strategicznego. W syntetycznym ujęciu zaprezentowano definicje kluczowych zagadnień, które oddają istotę wybranych części składowych procesu planowania strategicznego, którego opis znajduje się w *rozdziale 1 Podręcznika*. Szersze wyjaśnienie znaczenia poszczególnych definicji znajduje się w suplemencie do *Podręcznika*, w części „Analiza strategiczna – rozszerzenie”.



Analiza strategiczna – definicja

Metody i etapy postępowania, a przede wszystkim **cecha działania właściwa dla organizacji i ludzi myślących strategicznie**⁷⁶. Składająca się na nią diagnoza (badanie potencjału własnego) i badanie środowiska zewnętrznego JST służy zarówno **eliminacji** zauważonych **nieprawidłowości i błędów**, jak również **celom planistycznym**. Podstawowym celem podmiotu opracowującego analizę strategiczną powinna być odpowiedź na pytanie: *gdzie jednostka jest obecnie i jaka jest jej pozycja wyjściowa*⁷⁷? Analiza wewnętrzna oraz analiza otoczenia zewnętrznego, w którym działa dany podmiot, są **niezbędne** dla opracowania kolejnej, **planistycznej** części strategii⁷⁸.

Metody analizy strategicznej – definicja

Metody analizy strategicznej to narzędzia diagnozowania potencjału podmiotów. Nie są niezależnymi instrumentami badawczymi, ale pełnią istotną, choć tylko pomocniczą rolę przy tworzeniu strategii. Do funkcji metod analizy strategicznej należy m.in. identyfikacja, analiza, interpretacja i zrozumienie kluczowych problemów i zjawisk, które wpływają na funkcjonowanie i rozwój danej JST. Jako instrumenty badawcze **racjonalizują** proces intelektualny, którym jest analiza strategiczna oraz zapewniają właściwy poziom heurysty⁷⁹. Poprawne użycie metod analizy strategicznej wpływa na **ograniczenie ryzyka** błędnych decyzji i lepsze radzenie sobie w nastawionym na konkurowanie środowisku. Stosowanie metod wiąże się z **przestrzeganiem ustalonych zasad** (systemu reguł), które porządkują i organizują kolejne czynności podejmowane w ramach określonej działalności badawczej⁸⁰. Zastosowanie metod analizy strategicznej jest procesem **koniecznym** w planowaniu i zarządzaniu strategicznym w organizacjach publicznych.



Pamiętaj

Nie ma jednolitych i uniwersalnych metod, dzięki którym możliwe byłoby wybranie "wygrywającej", sprawdzonej i pewnej strategii. Określenie aktualnej pozycji danej jednostki jest jednakże dzięki nim **łatwiejsze**. Dodatkową korzyść stanowi uspołecznienie procesu badań diagnostycznych i tworzenia części planistycznej strategii.

Opracowując plany strategiczne jest możliwe zastosowanie różnych wspólnych narzędzi, metod czy definicji. Jednakże, strategie powinny być oparte na **indywidualnym podejściu**, sprawdzeniu **wyjatkowych, wyróżniających** cech (pozytywnych i negatywnych). System zarządzania czy planowania strategicznego na poziomie krajowym i regionalnym jest odmienny od tego, który tworzy się lokalnie. Wiele metod jest jednak **uniwersalnych**. Mogą być używane zarówno przez administrację państwową, jak i samorządową (np. analiza SWOT). Z pewnością różny będzie ich zakres, natomiast funkcja i cele pozostaną niezmiennie⁸¹.

⁷⁶ M. Romanowska, G. Gierszewska, *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*, Warszawa: PWE 2002, s. 12.

⁷⁷ K. Obkój, *Strategia organizacji: w poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, Warszawa: PWE 2001, s. 208.

⁷⁸ J. Baugier, S. Vuillod, *Strategie zmian w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Poltext 1993, s. 64.

⁷⁹ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Zarządzanie technologiami. Zaawansowane technologie i wyzwanie ich komercjalizacji*, Warszawa: DIFIN 2008, s. 130.

⁸⁰ M. Łobocki, *Metody badań pedagogicznych*, Warszawa: PWN 1978, s. 115.

⁸¹ W. Dziemianowicz i in., *Planowanie...*, s. 10.



Zwróć uwagę

Wiarygodna i rzetelna analiza strategiczna jest **koniecznym etapem** na drodze opracowania **efektywnej i realnej** strategii. Można stwierdzić, iż opracowana strategia będzie na tyle dobra, na ile dobra będzie analiza stanowiąca podstawę jej określenia⁸².

Stosowanie metod analizy strategicznej wiąże się z określonymi przez teoretyków i praktyków zarządzania strategicznego **schematami postępowania**. Należy ich przestrzegać, aby wyniki tego procesu w sposób rzeczywisty przyczyniły się do rozwiązania występujących na danym obszarze problemów. Najbardziej **uniwersalną, kompleksową, wiarygodną**, a przy tym skuteczną i jednocześnie przystępną, jeśli chodzi o wymagania metodyczne, jest **analiza SWOT**⁸³.

Rysunek 15. Cechy analizy SWOT



Źródło: opracowanie własne FPAN

⁸² Planowanie strategiczne jako narzędzie..., s. 20

⁸³ T. Imiela, *Próba oceny pozycji strategicznej i koncepcja strategii dla dużej elektrowni na przykładzie elektrowni Bełchatów II*, Łódź: Politechnika Łódzka, Wydział Organizacji i Zarządzania 2010, s. 173.

7.1. Analiza SWOT

Analiza SWOT należy do grupy metod zintegrowanych, czyli badających **zarówno samą jednostkę**, jak również jej **otoczenie**. Akronim pochodzi od angielskich wyrazów: *strengths* („S” – siły, atuty, mocne strony), *weaknesses* („W” – słabości, słabe strony), *opportunities* („O” – szanse, okazje, korzystne tendencje w otoczeniu zewnętrznym), *threats* („T” – zagrożenia, niekorzystne zjawiska zewnętrzne). Bazuje na prostej klasyfikacji – czynniki wpływające na aktualną i przyszłą pozycję jednostki dzieli się na⁸⁴:

Schemat 15. Podstawowa klasyfikacja czynników w analizie SWOT

miejsce występowania:	• mające charakter wewnętrzny oraz zewnętrzne w stosunku do jednostki
charakter oddziaływania:	• wpływające pozytywnie lub negatywnie na jednostkę

Źródło: opracowanie własne FPAN

Krzyżując te podziały wyróżnia się następujące kategorie czynników:

- wewnętrzne pozytywne – mocne strony (S),
- wewnętrzne negatywne – słabe strony (W),
- zewnętrzne pozytywne – szanse (O),
- zewnętrzne negatywne – zagrożenia (T).

Podstawowy podział i znaczenie czynników w każdej grupie (ćwiartce, kwartyłu) analizy SWOT prezentuje rysunek:

Rysunek 16. Podział czynników na poszczególne grupy analizy SWOT



Źródło: opracowanie własne FPAN

⁸⁴ Tamże.

Oprócz wspomnianej podstawowej klasyfikacji, praktyka planowania strategicznego wskazuje także odmienne sposoby identyfikacji czynników w poszczególnych kwartylach:

- podejście instytucjonalne – silne i słabe strony leżą w **obszarze kontrolowanym przez JST**, zaś szanse i zagrożenia to czynniki, na które **gmina nie ma bezpośredniego wpływu**,
- podejście dynamiczne – aspektem różnicującym poszczególne grupy jest **czas występowania** danych czynników – szanse i zagrożenia dotyczą **przyszłości**, natomiast mocne i słabe strony – **teraźniejszości**,
- podejście mieszane – **łączy** wspomniane dwa podejścia.

Schemat 16. Kryteria identyfikacji czynników w analizie SWOT

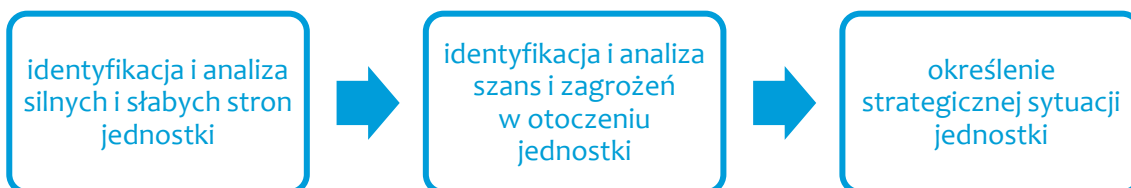
		Charakter oddziaływania czynnika	
		Pozytywne	Negatywne
Cechy i miejsce występowania czynników	wewnętrzne bezpośredni wpływ jednostki teraźniejsze	S silne strony	W słabe strony
	zewnętrzne brak bezpośredniego wpływu jednostki przyszłe	O szanse	T zagrożenia

Źródło: opracowanie własne FPAN

„Raport końcowy z przeglądu 600 gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych” wskazuje, że analiza SWOT jest dominującym narzędziem analizy strategicznej, na którego użycie decyduje się znakomita większość twórców dokumentów strategicznych. Powszechność jej stosowania niestety rzadko idzie w parze z poprawnością metodyczną przeprowadzenia tego typu analizy. Elementami różnicującymi sposób zastosowania analizy SWOT przez poszczególne podmioty mogą być: poziom szczegółowości analizy, metoda identyfikacji czynników w poszczególnych grupach, zakres podsumowania i wykorzystania otrzymanych rezultatów.

Analiza SWOT należy do kanonu metod zarządzania strategicznego. Jej zastosowanie jest możliwe w procesie zarządzania zarówno jednostką w ujęciu holistycznym, jak również poszczególnymi dziedzinami jej funkcjonowania (finanse, oświata, ochrona zdrowia, demografia, pomoc społeczna). Analiza SWOT w znaczący sposób umożliwia i ułatwia opracowanie różnego rodzaju dokumentów o charakterze strategicznym. Elementarny zakres tej metody składa się **co najmniej z trzech części**⁸⁵:

Schemat 17. Podstawowy zakres działań w analizie SWOT



Źródło: opracowanie własne FPAN



Pamiętaj

Przystępując do analizy strategicznej, w tym analizy SWOT, należy pamiętać, że **każda organizacja ma silne i słabe strony**. Podmioty, które nie potrafią ich zdefiniować w ujęciu strategicznym, nie będą także w stanie w pełni wykorzystać atutów jednostki w kontekście budowania jej potencjału oraz rozwiązania istniejących problemów, a także **zniwelować wpływ czynników ograniczających jej sprawność**.

Najtrudniejszym etapem w procesie stosowania analizy SWOT, który **rzutuje na jakość i przydatność** strategiczną kolejnych czynności, jest jej pierwsza faza. Kluczowym zadaniem, od którego należy zacząć wdrażanie tej metody, jest **zdefiniowanie atutów i słabości** związanych z zasobami będącymi w posiadaniu jednostki, a także szans i zagrożeń związanych ze zmianami zachodzącymi w otoczeniu oraz ich kierunkami. Podmiot opracowujący SRPS w punkcie wyjściowym prac nad częścią strategiczną dokumentu, weryfikuje posiadane przez daną jednostkę kompetencje. Szuka się optymalnego sposobu ich wykorzystania, poprzez analizę pod tym kątem zmian zachodzących w otoczeniu gminy⁸⁶.

⁸⁵ R. Niestrój, *Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne*, Warszawa-Kraków: PWN 1996, s. 118.

⁸⁶ Tamże, s. 117.



Zwróć uwagę

Podstawę do określenia strategicznej pozycji JST stanowi **rzetelna diagnoza** sytuacji wewnętrznej, dzięki której możliwa jest trafna analiza i **ocena własnego kapitału**. Bazując na wynikach tego procesu oraz **identyfikując przewidywane zmiany** w bliskim i dalekim otoczeniu jednostki, należy wyprowadzić **wnioski** co do kierunków działań jednostki, mające na celu **rozwiązanie istniejących** na danym obszarze problemów i **poprawę jakości życia mieszkańców**. Niezwykle pomocne i zwiększające trafność wniosków będą precyzyjne wyliczenia, ale także prognozy i doświadczenie analityków pracujących nad tą częścią strategii⁸⁷.

Zakres stosowania analizy SWOT w dokumentach strategicznych JST jest zróżnicowany w zależności od **potrzeb**, posiadanych przez podmiot opracowujący dokument umiejętności bądź też **indywidualnych cech** danej JST. Na schemacie 18 przedstawiono warianty stosowania tej metody, które różnią się poziomem szczegółowości, a także stopniem skomplikowania. Jednakże, wraz ze wzrostem liczby i trudności koniecznych do przeprowadzenia działań, a także niezbędnego czasu, rośnie również: **jakość, przydatność, rzetelność i trafność** wyników analizy. W dalszej części *Podręcznika* zostaną wyjaśnione kolejne czynności wymagane na poszczególnych etapach analizy SWOT w jej różnych wariantach.



Pamiętaj

Warunkiem *sine qua non* poprawności diagnozowania potencjału JST oraz opracowywania realistycznej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest **obiektywne zbadanie własnych atutów i słabości**. Nie należy (np. w obawie przed reakcją opinii publicznej) tuszować bądź ukrywać zidentyfikowane słabości.

Zaprezentowane na schemacie 18 zestawy nie stanowią katalogu zamkniętego. Jest dopuszczalne przesuwanie wybranych działań pomiędzy poszczególnymi wariantami bądź też ich rozszerzanie.

⁸⁷ Tamże.

Schemat 18. Warianty stosowania analizy SWOT ze względu na szczegółowość

WARIANT I	WARIANT II	WARIANT III
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identyfikujemy czynniki poszczególnych elementów (ćwiartek) analizy SWOT ▪ Określamy poziom szczegółowości analiz SWOT ▪ Dokonujemy selekcji czynników w poszczególnych ćwiartkach 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identyfikujemy czynniki poszczególnych elementów (ćwiartek) analizy SWOT ▪ Określamy poziom szczegółowości analiz SWOT ▪ Dokonujemy selekcji czynników, pozostawiając ich jednakową liczbę w poszczególnych ćwiartkach ▪ Ustalamy punktową skalę ocen ▪ Dokujemy oceny w przyjętej skali każdego z czynników ▪ Obliczamy średnią ocenę każdego z czynników ▪ Analizujemy uzyskane wyniki i wskazujemy na kluczowe czynniki w poszczególnych ćwiartkach 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identyfikujemy czynniki poszczególnych elementów (ćwiartek) analizy SWOT ▪ Określamy poziom szczegółowości analiz SWOT ▪ Dokonujemy selekcji czynników, pozostawiając ich jednakową liczbę w poszczególnych ćwiartkach ▪ Ustalamy punktową skalę ocen ▪ Dokujemy oceny w przyjętej skali każdego z czynników ▪ Obliczamy średnią ocenę każdego z czynników ▪ Nadajemy wagi dla każdego z czynników, które sumują się w obrębie grup (ćwiartek) ▪ Obliczamy średnią ważoną (ocena \times waga) każdego z czynników ▪ Analizujemy uzyskane wyniki i wskazujemy na kluczowe czynniki w poszczególnych ćwiartkach

Źródło: opracowanie własne FPAN

Identyfikacja czynników poszczególnych elementów (ćwiartek) analizy SWOT

Identyfikując czynniki do analizy SWOT korzystamy w największym stopniu z diagnozy danej JST. Metoda ta pełni faktycznie rolę **porządkowania** i **syntezy** procesu badawczego nad cechami i zjawiskami występującymi w gminie oraz jej otoczeniu. Wśród zebranych na etapie diagnozy informacji, wyszukujemy te najbardziej istotne i zgodne z przyjętą metodyką opracowania analizy SWOT.

Czynniki te w pierwszej fazie należy podzielić na grupy:

Pozytywną	Negatywną
przyczyniające się i wpływające na rozwiązanie bądź ograniczenie oddziaływania występujących na danym obszarze problemów	ograniczające sprawność działania jednostki i pogłębiające istniejące problemy

Następnie zidentyfikowane elementy zamieszczamy w odpowiadających im grupach macierzy SWOT, aby zwiększyć czytelność i ułatwić dalszą analizę:

Schemat 19. Macierz analizy SWOT

Silne strony	Słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Czynniki 1 ➤ Czynniki 2 ➤ Czynniki 3 ➤ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Czynniki 1 ✘ Czynniki 2 ✘ Czynniki 3 ✘ ...
Szanse	Zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Czynniki 1 ➤ Czynniki 2 ➤ Czynniki 3 ➤ ... 	<ul style="list-style-type: none"> ✘ Czynniki 1 ✘ Czynniki 2 ✘ Czynniki 3 ✘ ...

Źródło: opracowanie własne FPAN

Odpowiednie rozmieszczenie czynników w poszczególnych grupach wymaga przestrzegania określonych cech, którymi powinny charakteryzować się elementy umieszczone w odpowiadającej im ćwiartce⁸⁸:

SILNE STRONY – aspekty, które wyróżniają daną gminę na tle innych jednostek. Dotychczasowe działania podejmowane przez gminę (i inne podmioty) uważane są za właściwe i skuteczne w zestawieniu z obecnymi i przyszłymi potrzebami. Są to także zjawiska pozytywne z powodu możliwości rozwiązywania problemów społecznych występujących na danym obszarze, na które bezpośredni wpływ ma sama JST. Dzięki własnym atutom, gmina może łatwiej niż pozostałe jednostki realizować określone zamierzenia i cele.

SŁABE STRONY – przeszkody, które utrudniają bądź uniemożliwiają wykorzystanie istniejących szans, blokują rozwój gminy i ograniczają możliwości rozwiązania występujących na danym obszarze problemów społecznych. Są to obszary występowania słabości, na które bezpośredni wpływ ma JST. Słabe strony są naturalnie przeciwieństwem atutów i należy minimalizować ich wpływ bądź unikać.

⁸⁸ T. Domański, *Księga marketingu. Praktyczny przewodnik dla menedżerów i przedsiębiorców*, Kłodzianko: Centrum Kreowania Liderów 1994, s. 129.

SZANSE – pozytywne obszary, które **mogą mieć korzystny wpływ** na rozwiązywanie problemów społecznych gminy, **wymagające wsparcia** przewidywanymi działaniami. Wyszczególniając szanse w analizie SWOT, należy wziąć pod uwagę praktyczne prawdopodobieństwo ich powstania i potencjalne znaczenie. Są to zjawiska, których ewentualne wystąpienie jest uwarunkowane czynnikami leżącymi **poza możliwością bezpośredniego** wpływu gminy.

ZAGROŻENIA – aspekty, które **mogą mieć niekorzystny wpływ** na rozwiązywanie problemów społecznych gminy. Są negatywnym odpowiednikiem szans, będąc **poza bezpośrednim wpływem** JST.



Zwróć uwagę

Ze względu na specyfikę polityki społecznej oraz SRPS, atutem gminy mogą być także sprawne i zaangażowane PES/NGO, choć formalnie leżą poza sferą bezpośredniego wpływu sektora publicznego.

Informacje, które nie mogą być poprawnie zakwalifikowane do żadnej z wymienionych grup, powinny być pomijane w dalszej analizie, jako nieistotne strategicznie.



Pamiętaj

Wszystkie czynniki mogą mieć charakter materialny i niematerialny. Właściwie ich zdefiniowanie umożliwia **uzyskanie dodatkowych korzyści** ze strony atutów i oszczędności w ponoszonych nakładach na zniwelowanie oddziaływania słabości.

Opracowując macierz SWOT (schemat 19) dla konkretnej jednostki, konieczne jest uwzględnienie jej indywidualnego charakteru, dlatego też nie należy przenosić analizy SWOT przygotowanej przez inne samorządy na potrzeby własnej strategii. W suplemencie do *Podręcznika* (część „Analiza strategiczna – rozszerzenie”) zamieszczamy zestawy pytań, które mogą być pomocne w diagnozowaniu silnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń.

Dobrym przykładem analizy SWOT, wykonanej zgodnie z opisanymi sposobami rozróżnienia poszczególnych elementów, jest analiza zamieszczona w SRPS Miasta Zamość:



Rysunek 17. Przykład poprawnie sporządzonej macierzy SWOT w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zamość na lata 2014-2020

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
<ul style="list-style-type: none"> • stabilny i relatywnie duży udział ludności w wieku przedprodukcyjnym w ogólnej liczbie mieszkańców miasta; • lokalne instytucjonalne zasoby; • stabilny i stale rozwijający się system instytucji rynku pracy; • doświadczenie i aktywność podmiotów w zakresie pozyskiwania środków oraz umiejętność realizacji programów; • stabilność finansowania działań w zakresie profilaktyki uzależnień; • znaczący potencjał organizacji pozarządowych działających w sferze społecznej. 	<ul style="list-style-type: none"> • niewystarczający stan i tempo rozwoju budownictwa socjalnego i komunalnego; • utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia powodujący ubożenie społeczeństwa; • niewydolny system wspierania osób starszych i zagrożonych wykluczeniem społecznym; • niewystarczający stopień zniwelowania barier funkcjonalnych i urbanistycznych w przestrzeni miejskiej; • niewystarczające zaangażowanie we wsparcie i rozwój ekonomii społecznej na terenie miasta; • mała liczba aktywnych i prężnie działających organizacji pozarządowych i podmiotów ekonomii społecznej; • niewystarczająco efektywna współpraca międzysektorowa (między podmiotami gospodarczymi, instytucjami rynku pracy, pomocy i integracji społecznej, NGO i samorządem lokalnym).
SZANSE	ZAGROŻENIA
<ul style="list-style-type: none"> • rozwój i wspieranie organizacji pozarządowych oraz integracja współpracy międzyinstytucjonalnej; • wspieranie działań i różnorodne inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich oraz wzrost efektywności zatrudnieniowej po zrealizowanych formach wsparcia; • wdrażanie nowoczesnych strategii pomocowych i podniesienie poziomu świadomości społecznej, w tym w zakresie potrzeby profilaktyki i zdrowego stylu życia; • wsparcie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w ramach programów • samoorganizacja i wzrost aktywności sektora pozarządowego w aplikowaniu o środki zewnętrzne; • rozwój współpracy i partnerstw lokalnych oraz zaangażowanie społeczności lokalnych w proces rozwoju; • pełniejsze i efektywniejsze wykorzystywanie potencjału kadry instytucji i organizacji pozarządowych w udzielaniu wsparcia osobom potrzebującym pomocy i wsparcia. 	<ul style="list-style-type: none"> • zwiększanie się obciążenia demograficznego; • utrzymująca się wysoka stopa bezrobocia; • niska stabilność finansowa instytucji działających na rzecz osób niepełnosprawnych; • duży dostęp do substancji psychoaktywnych oraz pojawianie się nowych rodzajów uzależnień; • negatywny wpływ przemian społeczno-gospodarczych na kondycję zdrowia psychicznego społeczeństwa; • niewystarczająca ilość środków przeznaczonych na realizację programów promocji i profilaktyki; • brak dostatecznego zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych; • migracja zwłaszcza młodych wykształconych osób; • niskie dochody ludności i wzrastająca liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; • brak wystarczającej skuteczności działań zmierzających do włączenia osób z problemem w życie społeczne i zawodowe.

Źródło: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Zamość na lata 2014-2020, s. 65-66.

Zaprezentowana na rysunku 17 macierz SWOT jest związana przede wszystkim z dziedziną pomocy społecznej. Takie kryterium nie jest błędem ze strony twórców analizy, jednakże „ponadsektorowe” spojrzenie na problemy społeczne pozwoli na osiągnięcie efektu synergii. Pomoc społeczna nie jest niezależnym obszarem funkcjonowania gminy, zaś problemy, które w sposób jednoznaczny kwalifikuje się do tej dziedziny, mogą być rozwiązane poprzez działania związane z pozostałymi sferami funkcjonowania JST (np. infrastruktury społecznej, technicznej, kulturalnej, edukacji, mieszkalnictwa).

Dla pełnego obrazu sposobu formułowania czynników w poszczególnych kwartylach na rysunku 18 zamieszczono przykład niepoprawnie opracowanej analizy SWOT, znajdujący się w jednej z analizowanych w ramach działań projektowych SRPS. Twórcy tej macierzy zdecydowali się na wymienienie czynników w podziale na grupy tematyczne:

- bezrobocie, ubóstwo, bezdomność;
- rodzina, dziecko i młodzież, przemoc w rodzinie;
- zdrowie, uzależnienia, bezpieczeństwo publiczne;
- starość;
- niepełnosprawność;
- kapitał społeczny i ludzki.

W wyjaśnieniu zauważonych błędów, odnieśliśmy się do jednego obszaru zamieszczonego w analizowanej SRPS, którym było „bezrobocie, ubóstwo, bezdomność”.



Rysunek 18. Przykład błędnie sporządzonej macierzy SWOT (Obszar bezrobocie, ubóstwo, bezdomność) w analizowanej SRPS

Obszar BEZROBOCIE, UBÓSTWO, BEZDOMNOŚĆ	
mocne strony	słabe strony
<ul style="list-style-type: none"> • diagnozowanie problemu bezrobocia w gminie • prowadzenie przez samorząd gminy działań na rzecz ograniczenia bezrobocia • prowadzenie działań służących aktywizacji osób bezrobotnych w gminie, w tym osób w wieku 45 lat i więcej • prowadzenie działań na rzecz ograniczenia bezrobocia w gminie wśród kobiet • prowadzenie działań na rzecz tworzenia w gminie podmiotów ekonomii społecznej, mogących tworzyć nowe miejsca pracy • upowszechnianie ofert pracy, informacji o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach zawodowych • pozyskiwanie środków finansowych z funduszy zewnętrznych na przeciwdziałanie bezrobociu (m.in. z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej) • podejmowanie działań służących przeciwdziałaniu ubóstwu w gminie • podejmowanie działań służących ograniczeniu zjawiska dziedziczenia biedy w gminie • prowadzenie w gminie akcji charytatywnych na rzecz ubogich • realizowanie programów i projektów na rzecz zagrożonych i dotkniętych ubóstwem • prowadzenie wśród mieszkańców gminy działań uwrażliwiających na problemy osób ubogich • diagnozowanie problemu bezdomności w gminie • prowadzenie na terenie gminy działań na rzecz zapobiegania bezdomności • możliwość skorzystania przez ludzi bezdomnych i zagrożonych bezdomnością z oferty organizacji pozarządowych, działających na ich rzecz 	<ul style="list-style-type: none"> • brak możliwości skorzystania przez osoby bezrobotne z gminy z oferty organizacji pozarządowych działających na ich rzecz
szanse	zagrożenia
<ul style="list-style-type: none"> • wystarczające rozpoznanie problemu bezrobocia w gminie • niewzrastający poziom bezrobocia w gminie • wystarczająca wiedza osób bezrobotnych o dostępnych ofertach pracy, wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego oraz szkoleniach zawodowych • przyczynienie się środków finansowych z funduszy zewnętrznych (m.in. z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej) do ograniczenia bezrobocia w gminie • nie postępuje zjawisko ubożenia mieszkańców gminy • zmniejszająca się skala zjawiska dziedziczenia biedy w gminie • włączanie się przez mieszkańców gminy w działania prowadzone na rzecz ubogich • podejmowane działania na rzecz zagrożonych i dotkniętych ubóstwem są wystarczające w stosunku do potrzeb gminy • dostrzeganie przez społeczność lokalną problemów i potrzeb osób ubogich • wystarczające rozpoznanie zjawiska bezdomności w gminie • niewzrastająca w gminie liczba osób zagrożonych bezdomnością • napływ inwestorów • rozwój mieszkalnictwa socjalnego 	<ul style="list-style-type: none"> • wzrastająca liczba osób bezrobotnych w gminie, których nie udało się zaktywizować • niemalejący poziom bezrobocia w gminie wśród kobiet • brak zatrudnienia osób bezrobotnych w podmiotach ekonomii społecznej • oferta organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezrobotnych nie przyczynia się do łagodzenia problemów związanych z bezrobociem w gminie • niewystarczająca w stosunku do potrzeb gminy oferta organizacji pozarządowych zajmujących się problemem bezdomności

Źródło: Strategia rozwiązywania problemów społecznych analizowana w etapie III zadania 1 projektu

Na samym początku widać nienaturalną sytuację zdecydowanej przewagi mocnych stron i szans nad słabościami i zagrożeniami. Wymienione atuty:

- „prowadzenie przez samorząd gminy działań na rzecz ograniczenia bezrobocia”
- „prowadzenie działań służących aktywizacji osób bezrobotnych w gminie, w tym osób w wieku 45 lat i więcej”
- „prowadzenie działań na rzecz ograniczenia bezrobocia w gminie wśród kobiet”

stanowią faktycznie powtórzenie tego samego wątku, który dotyczy przeciwdziałania bezrobociu i powinny być ujęte jako jeden punkt (np. „prowadzenie programów aktywizujących zawodowo bezrobotnych w gminie, w szczególności osoby w wieku 45 lat i więcej oraz kobiety”). Występowanie zjawiska bezrobocia dotyczy każdego samorządu w Polsce, zatem podstawowe dla zadań samorządu działania służące rozwiązaniu bądź ograniczeniu występowania tego problemu trudno uznać za wyróżnik. Pozbawiony konkretów (nazw specyficznych działań bądź programów) sposób sformułowania treści czynników nie wskazuje na funkcjonowanie w gminie wyjątkowych, skutecznych mechanizmów, które wpływają na poprawę sytuacji bezrobotnych mieszkańców.

Autorzy omawianej analizy SWOT popełnili metodyczny błąd, wskazując jako atuty podstawowe działania JST w zakresie pomocy społecznej (walka z ubóstwem, bezdomnością). Wymienili semantycznie bliźniacze czynniki, nadmiernie rozbudowując grupę mocnych stron gminy w tym obszarze. Co więcej, trudno uznać za mocną stronę występowanie zjawiska ubóstwa, dziedziczenia biedy, bezdomności. Wyszczególniony atut „prowadzenie działań na rzecz tworzenia w gminie podmiotów ekonomii społecznej, mogących tworzyć nowe miejsca pracy” budzi zastrzeżenia, gdyż odwołuje się do możliwych (poprzez użycie imiesłowu *mogących*) do wystąpienia zjawisk w otoczeniu gmin – powinien być zatem umieszczony po stronie szans.

Wskazanie w macierzy tylko jednej słabej strony JST w analizowanej kategorii jest sytuacją nieodzwoierczającą stanu faktycznego. Świadczy o tym m.in. wspomnienie wśród silnych stron o działaniach na rzecz bezrobotnych, ubogich, bezdomnych przy pominięciu tych kwestii (np. występowania zjawiska dziedziczenia biedy) po stronie słabości. Wyszczególniona słaba strona odnosi się do funkcjonowania niezależnych organizacji pozarządowych oraz stoi w sprzeczności z czynnikami wskazanymi jako atuty (jej występowanie eliminuje bądź w istotny sposób ogranicza wymienione mocne strony). Na schemacie 20 przedstawiono błąd metodyczny w analizowanej macierzy SWOT, w której słaba strona wyklucza atuty.



Schemat 20. Przykład błędnej konstrukcji czynników w macierzy SWOT w analizowanej SRPS

Mocne strony	Słabe strony
<p>„prowadzenie działań na rzecz tworzenia w gminie podmiotów ekonomii społecznej, mogących tworzyć nowe miejsca pracy”</p> <p>„upowszechnianie ofert pracy, informacji o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach zawodowych”</p> <p>„możliwość skorzystania przez ludzi bezdomnych i zagrożonych bezdomnością z oferty organizacji pozarządowych, działających na ich rzecz”</p>	<p style="text-align: center;">sprzeczność</p> <p style="text-align: center;"></p> <p>„brak możliwości skorzystania przez osoby bezrobotne z gminy z oferty organizacji pozarządowych działających na ich rzecz”</p>
<p><small>Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwiązywania problemów społecznych analizowanej w etapie III zadania 1 projektu</small></p>	

Wskazane w opisywanej analizie SWOT szanse są, z metodycznego punktu widzenia, niepoprawnie przyporządkowane do tej grupy. Czynniki: „podejmowane działania na rzecz zagrożonych i dotkniętych ubóstwem są wystarczające w stosunku do potrzeb gminy” dotyczy aspektu, na który władze gminy mają bezpośredni wpływ, a także nawiązuje do teraźniejszości i powinien być ujęty jako atut. Sposób sformułowania pozostałych elementów w tym kwadranty budzi wątpliwości odnośnie do czasu ich występowania. Nie wiemy, czy nawiązują do przyszłości, czy też opisują bieżący stan funkcjonowania gminy (np. „wystarczające rozpoznanie zjawiska bezdomności w gminie”, „wystarczające rozpoznanie problemu bezrobocia w gminie”). Zawarte w analizowanej macierzy SWOT szanse są w większości przypadków znaczeniowo tożsame z mocnymi stronami, co zostało zaprezentowane na schemacie 21.


Schemat 21. Przykład błędnej konstrukcji czynników w macierzy SWOT w analizowanej SRPS

Mocne strony	Szanse
<p>„upowszechnianie ofert pracy, informacji o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach zawodowych”</p> <p>„prowadzenie wśród mieszkańców gminy działań uwrażliwiających na problemy osób ubogich”</p>	<p>„wystarczająca wiedza osób bezrobotnych o dostępnych ofertach pracy, wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego oraz szkoleniach zawodowych”</p> <p>„dostrzeżenie przez społeczność lokalną problemów i potrzeb osób ubogich”</p>
<p>równoważność</p> <p>■</p> <p>■</p>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie strategii rozwiązywania problemów społecznych analizowanej w etapie III zadania 1 projektu

Popełnione przez autorów analizowanej macierzy SWOT błędy metodyczne znacząco utrudniają wykorzystanie atutów i szans na etapie opracowania celów strategicznych gminy w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Ze względu na znaczeniową równoważność zamieszczonych w badanej analizie SWOT czynników (schemat 21) nie jest wiadome, czy koncentrować działania na wzmocnieniu obecnych atutów, czy też starać się wykorzystać możliwe do pojawienia się szanse. Taki dobór szans ogranicza jakość i znaczenie wskazanych mocnych stron.

Podobny do szans błędny sposób konstruowania treści czynników odnosi się do zagrożeń. W tym przypadku również nie jesteśmy w stanie jednoznacznie określić, czy zagrożenia nawiązują do teraźniejszości, czy też możliwej do wystąpienia sytuacji w przyszłości (np. „oferta organizacji pozarządowych działających na rzecz osób bezrobotnych **nie przyczynia się** do łagodzenia problemów związanych z bezrobociem w gminie”). Na elementy takie, jak: „wzrastająca liczba osób bezrobotnych w gminie, których nie udało się zaktywizować”, czy „niemalejący poziom bezrobocia w gminie wśród kobiet” samorząd gminny ma możliwość bezpośredniego wpływu, zatem błędem metodycznym jest zamieszczanie ich po stronie zagrożeń.

Tak przeprowadzona analiza SWOT nie przybliżyła nas do trafnych wyborów strategicznych, pomocnych w rozwiązaniu problemów społecznych występujących w danej gminie. Być może dla autorów tej analizy za zastosowanymi sformułowaniami kryją się istotne przewagi, które świadczą o atrakcyjności gminy w zestawieniu z innymi jednostkami, jednak stosowanie niedoprecyzowanych stwierdzeń powoduje, że odbiorca niezaangażowany bezpośrednio w tworzenie SRPS otrzymuje nieściłą informację, z którą trudno mu się utożsamiać. „Skrótowy”

sposób ujmowania treści czynników w poszczególnych grupach jest dopuszczalny w przypadku opracowania szczegółowej diagnozy oraz zastosowania w niej wyróżników istotnych treści, dzięki którym możliwe **będzie łatwe znalezienie potwierdzenia** dla zamieszczonych elementów w analizie SWOT.

Wśród trudności, które napotykamy formułując treść czynników do analizy SWOT znajdują się przede wszystkim:

- rozróżnienie silnych stron od szans oraz słabości od zagrożeń (np. Czy położenie blisko ośrodka metropolitalnego to atut, czy też szansa? Niewykorzystanie potencjału w zakresie mieszkalnictwa to słabość, czy też zagrożenie?),
- poziom precyzji sformułowań,
- powiązania logiczne z częścią diagnostyczną strategii,
- unikanie banalności i trywialności stwierdzeń, które osłabiają znaczenie i jakość czynników (w szczególności mocnych stron i szans),
- zachowanie związku z szeroko rozumianą tematyką pomocy społecznej.

Określenie poziomu szczegółowości analizy SWOT

Pomoc społeczna jest jednym z wielu obszarów funkcjonowania JST, dlatego też **nie jest wskazane tworzenie kilku macierzy analizy SWOT dla wybranych dziedzin funkcjonowania samorządu** (np. demografii, edukacji, poszczególnych problemów społecznych – kwestii bezrobocia, niepełnosprawnych). Zgromadzony w przypadku stworzenia kilku tematycznych macierzy SWOT obszerny materiał merytoryczny **może stanowić to pozorny atut**.



Pamiętaj

Nadmierne mnożenie dziedzin utrudnia dojście do syntezy, prowadzi do powtórzeń, a czasami wręcz do sprzecznych wniosków. Silne strony w jednej kategorii mogą paradoksalnie zamienić się w słabości w innym obszarze.

Jednakże, w przypadku zdecydowania się na kilka tematycznych analiz SWOT, należy wykonać na końcu **zbiorczą analizę** SWOT, zawierającą najważniejsze wnioski z analiz cząstkowych oraz jednoznacznie przyporządkować wyróżnione elementy do silnych stron, słabych stron, szans oraz zagrożeń⁸⁹. Przeprowadzony przegląd 600 gminnych SRPS prowadzi jednakże do wniosku, że **obszarowe, rozbudowane** macierze analizy SWOT **nie spełniły swojej roli** i nie stanowiły rzetelnej podstawy części projekcyjnych strategii.

⁸⁹ W. Dziemianowicz, *Planowanie...*, s. 112.



Pamiętaj

Stosując analizę SWOT nie jest konieczne systematyczne wyodrębnianie i opisywanie wszystkich czynników, ale **zidentyfikowanie elementów kluczowych**, które mogą mieć decydujący wpływ na przyszłość gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej lub zastosowanie innych narzędzi do badania jednostki samorządowej i jej otoczenia.

Selekcja czynników w poszczególnych ćwiartkach poprzez ich wartościowanie pod kątem istotności w rozwiązaniu problemów społecznych

Ograniczenie się wyłącznie do identyfikacji istniejących na danym obszarze problemów społecznych nie jest ze strategicznego punktu widzenia czynnością wystarczającą. Należy odpowiedzieć na przykładowe pytania: *Co przeszkadza w osiągnięciu założeń? Co powoduje, że gmina charakteryzuje się cechą A, podczas gdy jej władze chcą, by wyróżniała się cechą B? Jakie działania innych podmiotów mogą przyczynić się do zmiany sytuacji w naszej gminie?*, a następnie **wybrać najistotniejsze czynniki**, które w największym stopniu mogą pomóc w trafnym wyborze celów strategicznych i poprawie jakości życia lokalnej społeczności.



Przykłady błędów

W analizach jakościowych SRPS zauważono, iż częstym zjawiskiem było wymienienie w analizie SWOT obszernej listy czynników, które zdaniem autorów dokumentów charakteryzowały daną gminę. Wśród wyszczególnionych elementów znajdowały się te, które miały kluczowe znaczenie dla danej jednostki, jak i te o znikomym wpływie. Istotnym błędem było również wymienienie czynników, które nie występowały w pozostałych częściach SRPS (w szczególności dotyczących diagnozy) lub też przeciwnie – pomijano strategicznie istotne aspekty.



Zwróć uwagę

Analiza SWOT, w której zawarto zbyt dużą ilość czynników prowadzi do szumu informacyjnego, zaś powstałe na jej podstawie plany strategiczne są oparte na wynikach diagnoz, które w sztuczny sposób nadają takie samo znaczenie czynnikom o skrajnie różnej sile oddziaływania i znaczeniu. Brak rzetelnej selekcji może doprowadzić do zjawiska skupienia się w równym stopniu na faktycznie biegunowo różnych własnościach⁹⁰. Takie podejście może prowadzić do wysokiej nieefektywności nakładów ponoszonych na realizację celów.

⁹⁰ A. Sztando, *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Metody oceny rozwoju regionalnego*, (red.) D. Strahl, Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, 2006, s. 138.

Zestawienia czynników w czterech grupach po przeprowadzeniu podstawowej analizy SWOT powinny być **ograniczone do kilku najważniejszych i dobrze zdefiniowanych** silnych stron i słabości oraz szans i zagrożeń. Dzięki temu zarządzający zwiększają sprawność działań strategicznych i mogą skupić się na tym, co ma kluczowe znaczenie rozwoju lokalnej społeczności oraz samej JST⁹¹.

Na tym etapie analizy SWOT w wariantach II oraz III sugerujemy **pozostawienie jednakowej liczby czynników w każdej z grup**. Jest to istotne, bowiem dalsze działania oparte będą o wyliczenia arytmetyczne i przewaga ilościowa elementów w co najmniej jednym z kwartyli zaburzy równowagę wyliczeń i może przyczynić się do wyciągnięcia niewłaściwych wniosków. Przykładowo: oceniając 8 atutów przy 4 zdiagnozowanych słabościach możemy doprowadzić do nieuprawionej przewagi wysokich średnich ocen cząstkowych, które podniosą średnią ocenę ogólną w danej ćwiartce. **Nie ma ściśle określonej zasady**, która wskazywałaby na **optymalną** liczbę czynników w każdym z kwartyli. Dopasowujemy ją do przeprowadzonej diagnozy, która powinna wskazywać na najważniejsze cechy charakteryzujące daną JST. Jest rzeczą naturalną, że dla dużego miasta na prawach powiatu, liczba elementów w poszczególnych ćwiartkach analizy SWOT będzie wyraźnie większa, niż w przypadku niewielkiej gminy wiejskiej. Obszerność zastosowanej metody powinna być także adekwatna do przewidywanej liczby celów strategicznych i operacyjnych (nasze doświadczenia w stosowaniu analizy SWOT wskazują, że wymieniając przykładowo po 5 czynników w każdym z kwartyli, swobodnie będziemy w stanie opracować cel strategiczny i co najmniej 3 cele operacyjne). **Nie zachęcamy do pozostawiania kilkunastu cech w każdej z grup**, gdyż utrudni to m.in. dalsze wyliczenia, proces konsultacji społecznych, a także precyzję wyboru celów strategicznych.

Ustalenie punktowej skali ocen

Analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń polega na wyodrębnieniu istotnych dla budowania możliwości rozwojowych JST czynników oraz ich **wartościowaniu**, przy zastosowaniu określonego **zestawu kryteriów** skali oceny⁹². Ustalenia punktowej skali ocen powinien dokonać analityk zespołu (podmiotu) opracowującego SRPS.

⁹¹ A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie – teoria i praktyka*, Warszawa: PWN 2006, s. 140.

⁹² *Podstawy marketingu*, (red.) J. Altkorn, Kraków: Instytut Marketingu 1992, s. 117.



Rekomendowana skala ocen

Najpowszechniejszą, najbardziej miarodajną i pozwalającą na wyciągnięcie trafnych wniosków jest skala szkolna 1-6, w której liczba 6 odpowiada maksymalnemu wpływowi danego czynnika na JST (w przypadku mocnych stron i szans ocena 6 będzie oznaczała największy pozytywny wpływ danego czynnika na JST, zaś w odniesieniu do słabości i zagrożeń, ta sama ocena będzie świadczyła o największym negatywnym oddziaływaniu danej cechy na funkcjonowanie i możliwości rozwojowe jednostki).

Ocenienie każdego z czynników i obliczenie średniej oceny każdego z czynników

Z ocen każdego z czynników koordynatorzy prac nad strategią wyciągają średnią arytmetyczną.



Pamiętaj

Proces oceny poszczególnych czynników należy przeprowadzić podczas konsultacji społecznych z udziałem lokalnej społeczności i przedstawicieli instytucji zainteresowanych zawartością dokumentu strategicznego. Zaangażowanie różnorodnych podmiotów podnosi rzetelność, jakość i trafność wniosków, a także prowadzi do obiektywizmu analizy SWOT.

Tabela 12 zawiera zmyślane wyliczenia średnich ocen w każdej grupie czynników (przykładowo czynnik 1 w silnych stronach na wymyślonym spotkaniu konsultacyjnym został oceniony przez uczestników w sposób: 8 ocen „6”, 20 ocen „5”, 11 ocen „4” i 5 ocen „3”, czego rezultatem jest średnia wynosząca 4,7). Wyniki przedstawione w tabeli 12 odpowiadają grupom cech analizy SWOT – oddzielnie dla analizy otoczenia (szanse i zagrożenia) i oddzielnie dla potencjału wewnętrznego jednostki (mocne i słabe strony)⁹³. Każda z grup powinna zawierać całościową średnią ocen. Na podstawie porównania 4 wyników ze zbiorczych obliczeń, możliwe będzie wskazanie najistotniejszego dla dalszych strategicznych działań zbioru czynników.

⁹³ T. Imiela, *Próba oceny...*, s. 175.



Tabela 12. Przykłady fikcyjnych średnich ocen czynników w ćwiartkach analizy SWOT

SILNE STRONY		SŁABE STRONY	
czynnik	średnia ocen	czynnik	średnia ocen
↗ czynnik 1	4,7	✘ czynnik 1	4,8
↗ czynnik 2	5,4	✘ czynnik 2	4,8
↗ czynnik 3	4,4	✘ czynnik 3	4,1
↗ ...	4,2	✘ ...	4,6
razem:	4,68	razem:	4,58

SZANSE		ZAGROŻENIA	
czynnik	średnia ocen	czynnik	średnia ocen
↗ czynnik 1	4,9	✘ czynnik 1	4,0
↗ czynnik 2	5,0	✘ czynnik 2	4,1
↗ czynnik 3	4,3	✘ czynnik 3	4,9
↗ ...	4,2	✘ ...	4,3
razem:	4,6	razem:	4,33

Źródło: opracowanie własne FPAN

Bazując na podanym w tabeli 12 fikcyjnym przykładzie, opis wniosków mógłby brzmieć w następujący sposób:



Przykład opisu:

Zauważalna jest przewaga średnich ocen mocnych stron nad słabościami oraz szans nad zagrożeniami. Jednakże, różnice nie są na tyle duże, aby jednoznacznie można było stwierdzić dominację jednej z grup w obu zestawianych parach. Wśród atutów największy wpływ na funkcjonowanie gminy w obszarze pomocy społecznej ma czynnik 2, zaś najłabszą stroną są czynnik 1 i czynnik 2. W wymiarze zewnętrznym można zaobserwować, że największą szansą dla gminy jest czynnik 2, zaś największym zagrożeniem dla rozwoju, rozwiązania problemów społecznych i poprawy jakości życia jest czynnik 3.

Nadanie wag dla każdego z czynników

Wiarygodniejsze określenie pozycji strategicznej JST jest możliwe również poprzez nadanie wag czynnikom w poszczególnych kwartylach. Działanie to powoduje, że wszystkie wymienione cechy nie mają takiej samej rangi, gdyż różne jest znaczenie danego czynnika jako wpływającego na możliwości rozwiązania występujących na danym obszarze problemów społecznych i poprawy jakości życia. Suma wag ma wynosić 1,0 w każdej z grup.

Istnieją trzy sposoby nadawania cechom wag: statystyczna (wykorzystująca złożone obliczenia matematyczne oraz uznawana za „mechaniczną”, ponieważ wykorzystuje się głównie współczynnik zmienności cech i/lub współczynniki korelacji między cechami), merytoryczna (ustalana na podstawie opinii ekspertów) i zintegrowana (łączy wymienione sposoby, jednak obarczona wadami obu podejść)⁹⁴. Naszą rekomendacją jest zastosowanie oceny eksperckiej, bowiem dzięki niej jest możliwe ograniczenie wpływu czynnika o mniejszym niż pozostałe cechy znaczeniu merytorycznym. Poglądy dotyczące sposobów przyznawania współczynników wagowych dla cech nie są w pełni wykrystalizowane. Określenie wysokości wag poszczególnych czynników może odbywać się poprzez uwzględnienie takich **kryteriów**, jak np.: dostępność i możliwość pozyskania środków zewnętrznych, czy dany czynnik generuje zysk, czy też koszt dla gminy, wpływ danego czynnika na możliwości rozwiązania zdiagnozowanego problemu społecznego, czy dana cecha wpływa na wskaźnik zagrożenia ubóstwem, wymagania kapitałowe i techniczne czynnika, wpływ cechy na tempo rozwoju jednostki (bądź sektora), atrakcyjność dla obecnych i potencjalnych uczestników, sezonowość i cykliczność danej cechy, wpływ danego czynnika na otoczenie społeczne i polityczne (bądź oddziaływanie zewnętrzne na określoną cechę)⁹⁵.



Pamiętaj

Określenie wysokości wag poszczególnych czynników powinno być wyjaśnione odrębną metodyką, którą powinien opracować zespół tworzący SRPS (eksperti), ponieważ ocena wartości danego czynnika wymaga gruntownej wiedzy o sektorze (także o charakterze finansowym). W celu uniknięcia stronniczości, uczestnicy spotkań konsultacyjnych, którzy dokonują oceny w przyjętej skali poszczególnych czynników, nie mogą na etapie wyrażania swojej opinii znać nadanej wartości wagowej.

Obliczenie średniej ważonej każdego z czynników i sumarycznej oceny ważonej w każdej z grup

Iloczyn średniej ocen i wagi stanowi ocenę ważoną, odpowiadającą **realnemu znaczeniu poszczególnych czynników** w kwartylach. Następnie, należy zsumować uzyskane w ten sposób cząstkowe oceny ważne, osobno dla atutów, słabości, szans i zagrożeń⁹⁶ (tabela 13). Otrzymana ocena ważona **wskazuje na siłę wpływu** danej cechy na gminę.

⁹⁴ A. Łuczak, F. Wysocki, *Zintegrowane podejście do ustalania współczynników wagowych dla cech w zagadnieniach porządkowania liniowego obiektów*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 385 (2015), *Taksonomia* 25, „Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania”, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, s. 156

⁹⁵ E. Bombiak, M. Chyłek, E. Multan, *Analiza strategiczna w przedsiębiorstwie. Zagadnienia teoretyczne i studia przypadków*, Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach 2014, s. 77.

⁹⁶ I. Penc-Pietrzak, *Planowanie strategiczne w nowoczesnej firmie*, Warszawa: Wolters Kluwer 2010, s. 267.



Tabela 13. Przykłady fikcyjnych średnich ocen ważonych czynników w ćwiartkach analizy SWOT

SILNE STRONY			
czynnik	średnia ocen [skala szkolna: 1-6]	waga [suma: 1,0]	ocena ważona [ocena x waga]
↗ czynnik 1	4,7	0,25	1,18
↗ czynnik 2	5,4	0,35	1,89
↗ czynnik 3	4,4	0,20	0,88
↗ ...	4,2	0,20	0,84
razem:	4,68	1,0	4,79 [suma iloczynów ocen i wag wszystkich czynników w ćwiartce]

SŁABE STRONY			
czynnik	średnia ocen	waga	ocena ważona
✘ czynnik 1	4,8	0,25	1,20
✘ czynnik 2	4,8	0,25	1,20
✘ czynnik 3	4,1	0,2	0,82
✘ ...	4,6	0,3	1,38
razem:	4,58	1,0	4,60

SZANSE			
czynnik	średnia ocen	waga	ocena ważona
↗ czynnik 1	4,9	0,30	1,47
↗ czynnik 2	5,0	0,30	1,50
↗ czynnik 3	4,3	0,20	0,86
↗ ...	4,2	0,20	0,84
razem:	4,6	1,0	4,67

ZAGROŻENIA			
czynnik	średnia ocen	waga	ocena ważona
✘ czynnik 1	4,0	0,20	0,80
✘ czynnik 2	4,1	0,25	1,03
✘ czynnik 3	4,9	0,25	1,23
✘ ...	4,3	0,30	1,29
razem:	4,33	1,0	4,34

Źródło: opracowanie własne FPAN

W przedstawionym w tabeli 13 fikcyjnym przypadku jest zauważalna podobna sytuacja, jak na etapie oparcia się wyłącznie o średnią ocen – mocne strony przeważają nad słabościami, zaś szanse nad zagrożeniami. Jednakże, nadanie wag sprawiło, że w obu parach różnice w ocenie ważonej są większe niż w przypadku średniej ocen. Warto odnotować istotność ostatniego czynnika w słabych stronach (najwyższa ocena ważona ze wszystkich), czynnika 1 w szansach i ostatniego czynnika w zagrożeniach.

Dokonanie oceny strategicznej sytuacji jednostki i podsumowanie przeprowadzonej analizy SWOT

Ocena strategicznej sytuacji jednostki jest możliwa dzięki algebraicznej metodzie, w której zestawia się i porównuje wyniki w parach: oddzielnie dla analizy otoczenia (szans i zagrożeń), oddzielnie dla potencjału wewnętrznego danej gminy (silnych i słabych stron), a następnie wyprowadza na tej podstawie wnioski. Zestawiając otrzymane wartości liczbowe możemy zauważyć, które grupy czynników uzyskały wyższą ocenę ważoną w danej parze oraz na które w pierwszej kolejności należy odpowiedzieć konstruując część planistyczną strategii. Rozszerzając rozważania o strategiczną sytuację jednostki jest możliwe postawienie dodatkowych pytań, np.:

- *Które siły czynią daną szansę możliwą do wykorzystania?*
- *Które słabości uniemożliwiają wykorzystanie danej szansy?*
- *Które silne strony zmniejszają negatywny wpływ danego zagrożenia?*
- *Które słabe strony pogłębiają negatywny wpływ danego zagrożenia?*

Dokonując podsumowania analizy SWOT, należy skupić uwagę na tych czynnikach, które stanowią największą szansę na rozwiązanie zauważonych problemów społecznych i poprawę jakości życia lokalnej społeczności, a jednocześnie odpowiadają posiadanym przez gminę zasobom.

Specyfika materii pomocy społecznej powoduje, że nie zawsze możliwe będzie „odpowiedzenie” na słabości bądź zagrożenia mocną stroną. Analiza SWOT ujawnia słabość potencjału wykonawczego polityki społecznej w punkcie wyjścia: wobec wielu zidentyfikowanych zagrożeń nie ma żadnego gotowego potencjału zapobieżenia im. Może się okazać, że potencjał taki trzeba **dopiero zbudować** i będzie to jedno z **wyzwań strategicznych** stojących przed daną gminą. Analogiczna sytuacja dotyczy słabych stron, które warto przełamywać, opierając się na zidentyfikowanych szansach, jednak nie zawsze będzie to możliwe.

Celami, które powinny przyświecać przy stosowaniu analizy SWOT, a które powinny stanowić podsumowanie przeprowadzonych w ramach jej stosowania działań, są⁹⁷:

- Wskazanie tych zasobów, które mogą być traktowane jako atuty, również w zestawieniu z innymi jednostkami i mogą przyczynić się do rozwiązania bądź ograniczenia oddziaływania problemów społecznych na funkcjonowanie danej gminy,
- Ukazanie słabości, które negatywnie wpływają na jakość życia lokalnej społeczności i mogą pogłębić wpływ istniejących na danym obszarze problemów społecznych,
- Zdefiniowanie predyspozycji jednostki do wykorzystania pojawiających się szans.
- Określenie zagrożeń, które mogą niwelować pozytywny wpływ atutów, pogłębić słabości bądź ograniczyć wykorzystanie nadarzających się szans.

Rzetelne wyciągnięcie wniosków z tej metody może dać nam odpowiedź na pytania:

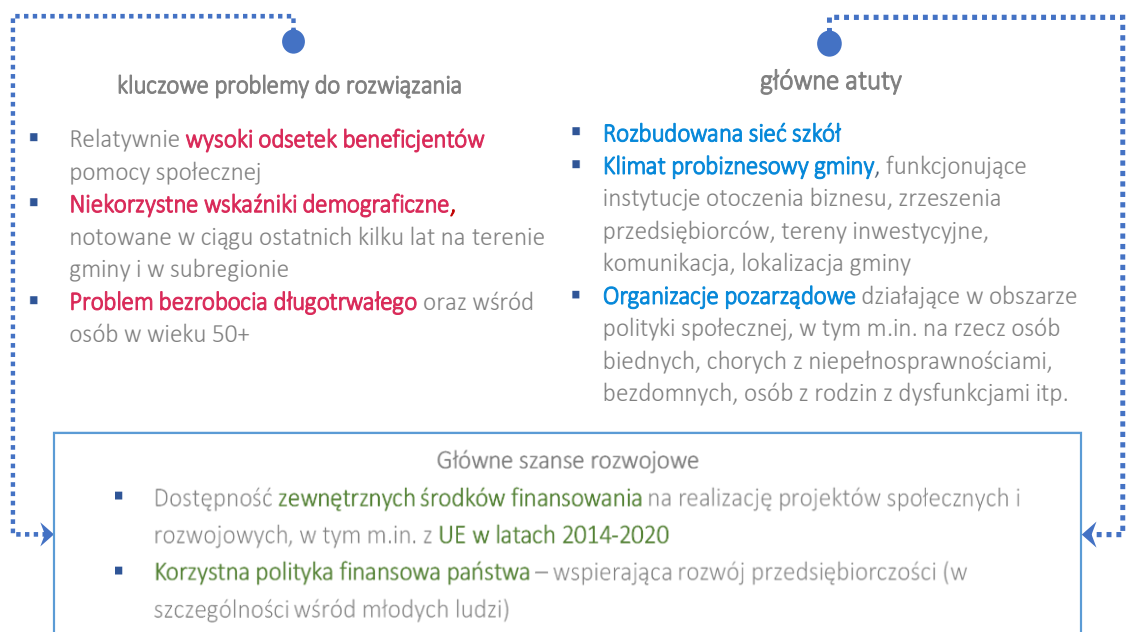
- *Na czym możemy bazować podejmując działania służące rozwiązaniu istniejących problemów społecznych?*
- *Jakie obszary działań/cechy chcemy wzmacniać?*
- *Co i w jaki sposób wykorzystamy?*
- *Jakim zjawiskom bądź działaniom powinniśmy zapobiegać?*
- *Jakie przygotowania (kadrowe, technologiczne, organizacyjne) należy poczynić, aby osiągnąć sukces planowanych działań lub zminimalizować straty związane z istniejącymi zagrożeniami?*

Jednym ze sposobów ujęcia wniosków z analizy SWOT, który jednocześnie stanowi podbudowę pod konstrukcję celu głównego i celów strategicznych, jest graficzna forma zaprezentowana na grafice (rysunek 19). Rysunek ten przedstawia wyniki fikcyjnej analizy SWOT, w podsumowaniu której wskazano główne obszary problemowe (wysoki odsetek beneficjentów pomocy społecznej, niekorzystne wskaźniki demograficzne czy problem bezrobocia długotrwałego) oraz obszary świadczące o atrakcyjności gminy (sieć szkół, „probiznesowy klimat” gminy oraz organizacje pozarządowe). W wyimaginowanych obliczeniach zagrożenia uzyskały średnią ocenę ważoną wyraźnie niższą niż szanse. Dlatego też założono, że wykorzystanie kluczowych atutów gminy oraz zniwelowanie wpływu słabych stron będzie możliwe przy skorzystaniu z głównych szans rozwojowych. Opierając się na wnioskach z analizy SWOT możliwe jest wskazanie kluczowych obszarów (priorytetów), na których będą bazować założenia, cele strategiczne i operacyjne.

⁹⁷ W. Grudzewski, A. Karst, *Zastosowanie metody SWOT w ocenie strategii*, „*Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa*” 1999 nr 5, s. 12.



Rysunek 19. Przykład graficznego ujęcia hipotetycznych wniosków z analizy SWOT



Źródło: Opracowanie własne FPAN na podstawie *Strategii Rozwoju Gminy Garbów na lata 2016-2023*, s. 284.

Główną wadą metody SWOT jest jej subiektywizm w ocenie czynników. Nie zawsze przynosi ona także spodziewane rezultaty, m.in. wtedy, gdy używa się wyłącznie jej najprostszego wariantu lub gdy – sugerując się jej kompleksowością – zastępuje się nią inne analizy z zakresu badania potencjału jednostki⁹⁸. Jedną z nich jest analiza SWOT/TOWS. Analiza SWOT stanowi przykład typowego podejścia „od wewnątrz na zewnątrz”. Komplementarnym podejściem jest analiza TOWS („z zewnątrz do wewnątrz”), której metodykę stosowania opisuje literatura naukowa i opracowania specjalistyczne.

W suplemencie *Podręcznika*, w części „Analiza strategiczna – rozszerzenie”, znajdują się odwołania do zewnętrznych aplikacji, które zawierają gotowe do zastosowania, zautomatyzowane szablony analizy SWOT, pomocne przy dokonywaniu obliczeń i oceny strategicznej sytuacji jednostki.

Wśród pozostałych, wybranych metod analizy strategicznej i narzędzi porządkowania informacji, których zastosowanie w strategii rozwiązywania problemów społecznych może przynieść dodatkowe korzyści, zwiększyć trafność i ułatwić konstruowanie celów znajdują się m.in.:

- **Analiza M-M**⁹⁹, która jest komplementarnym narzędziem analizy SWOT. Polega na określeniu (na wykresie) pozycji strategicznej gminy i uzasadnia przejście do następnego etapu – planowania strategicznego. Planowanie w zarządzaniu strategicznym sprowadza się do opracowania wariantu

⁹⁸ I. Penc-Pietrzak, *Planowanie...*, s. 267.

⁹⁹ T. Imiela, *Próba oceny...*, s. 174-179.

(wariantów) strategii z określeniem wizji i misji gminy (wykorzystując informacje zebrane w trakcie analizy strategicznej). Bazując na wyliczeniach w analizie SWOT można określić *atrakcyjność* (A) gminy, która jest funkcją O, T (szans i zagrożeń: $A = f(O, T)$) oraz *pozycję* (P) danej JST, która jest funkcją S, W (mocnych i słabych stron: $PR = f(S, W)$). W zależności od otrzymanych wyników określa się strategię normatywną (działania): agresywną (maxi-maxi), konserwatywną (maxi-mini), konkurencyjną (mini-maxi) lub defensywną (mini-mini). Opis strategii normatywnych znajduje się w suplemencie *Podręcznika*, w części „Analiza strategiczna – rozszerzenie”.

- **Metoda scenariuszy otoczenia** – sprowadza się do opracowania scenariuszy (optymistycznego, pesymistycznego, najbardziej prawdopodobnego i niespodziankowego) rozwoju sytuacji w otoczeniu oraz zaprojektowaniu reakcji na ewentualne, prawdopodobne zmiany. Ta metoda ułatwia rozpoznanie źródeł niepewności związanych z danym wyborem strategicznym, sprostanie niepewnościom i burzliwym zmianom w otoczeniu JST¹⁰⁰. Metoda scenariuszowa nie służy prognozowaniu, bowiem nie skupia się na pojedynczych elementach, lecz kompleksowo (zawierając wiele składników) prezentuje opis możliwych przyszłych zdarzeń w otoczeniu. Skłania kierownictwo jednostki do myślenia wariantowego oraz badania zjawisk, które mogą potoczyć się inaczej niż pierwotnie zakładano¹⁰¹. Jej rolą powinno być opisywanie przyszłego sposobu działania, a nie wyłącznie określanie stanu końcowego¹⁰². Bazuje na badaniach jakościowych.
- **Metoda SPACE** – to wielokryteriowa metoda służąca analizie pozycji strategicznej i ocenie działania organizacji. Opiera się na czynnikach w ramach kryteriów wewnętrznych (siła finansowa JST i przewaga konkurencyjna) i zewnętrznych (atrakcyjność/siła sektora i stabilność sektora), wpływających na działania gminy (np. w sektorze polityki społecznej). Wymienione kryteria umieszcza się na układzie współrzędnych, na którym siłę finansową organizacji przeciwstawia się stabilności sektora. Na podstawie średnich ważonych i prostych obliczeniach matematycznych analiza SPACE dostarcza zestawy opcji strategicznych, które zawierają konkretne alternatywne i dostosowanych do sytuacji danej jednostki działania. Istotną wadą tego narzędzia jest skupianie się w głównym stopniu na kwestiach ekonomicznych bądź im pokrewnych, przy częstym pomijaniu znaczenia innych kryteriów oceny, np. uwarunkowań politycznych, prawnych, społecznych, które mają istotny wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego¹⁰³.

¹⁰⁰ K. Zimniewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, Warszawa: PWE 1999, s. 126.

¹⁰¹ T. Kramer, *Podstawy marketingu*, Warszawa: PWE 2004, s. 200.

¹⁰² I. Penc-Pietrzak, *Planowanie...*, s. 81.

¹⁰³ P. Czarnecki, *Zastosowanie metody SPACE do analizy strategicznej szkoły wyższej*, Nowy Sącz: WSB-NLU 2000, s. 128-135.

- **Analiza PEST/PESTLE** to metoda badania makrootoczenia jednostki. Założeniem tego narzędzia badawczego jest wyznaczenie i analiza czynników (ich oddziaływania) w otoczeniu JST, które mają i mogą mieć wpływ na funkcjonowanie gminy oraz jej strategię działania w przyszłości. Najczęściej wśród badanych obszarów otoczenia wyróżnia się: polityczne, ekonomiczne, społeczne, technologiczne, legislacyjne i ekologiczne. Metoda PEST umożliwia określenie relacji między JST a makrootoczeniem¹⁰⁴. Ułatwia zrozumienie zewnętrznych warunków funkcjonowania jednostki oraz jest pomocna na etapie podejmowania strategicznych decyzji, wskazując na zasoby i aspekty działalności JST, które należy rozwijać bądź modyfikować (również: [rozdział 6.4 Podręcznika](#)).
- **Diagram pokrewieństwa (metoda KJ)** – narzędzie pomocne przy zbieraniu dużej liczby danych (pomysłów, opinii, faktów) dotyczących złożonego problemu lub przedmiotu analizy. Powstałe pomysły grupuje się według naturalnych zależności i pokrewieństw występujących między nimi. Metoda ta wyjaśnia istotę i wielkość problemu, który ma wpływ na przyszłość JST¹⁰⁵.

7.2. **Partycypacja społeczna w procesie analizy strategicznej**

Uwzględnienie udziału społeczności lokalnej (partycypacji społecznej) w opracowaniu analizy strategicznej jest **kluczowe** dla **obiektywizmu**, **jakości** i **rzetelności** wyciąganych w tym procesie wniosków. Wspólne prace nad tym zagadnieniem sprawiają, że kadra zarządzająca gminą i jej jednostkami organizacyjnymi ma okazję do lepszego poznania, a także zrozumienia zjawisk oraz procesów obecnych i możliwych do wystąpienia. Włodarze mogą poszerzyć również wiedzę o gminie, o tym co jawne i ukryte. W partycypacyjnym (bądź partycypacyjno-eksperckim) modelu tworzenia strategii, ze względu na zaangażowanie uczestników w proces podejmowania decyzji, sprzeciw społeczeństwa wobec ewentualnych zmian jest mniejszy.

Decydując się na zastosowanie analizy SWOT musimy pamiętać o tym, co zostało już wspomniane – **kluczowe** jest obiektywne zbadanie własnych atutów i słabości, w czym najbardziej pomocne będzie spojrzenie na poszczególne aspekty działalności JST przez np.: mieszkańców, przedstawicieli instytucji rynku pracy, PES, NGO, ekspertów zewnętrznych, organy JST, pracowników administracji publicznej. Uczestnicy spotkań konsultacyjnych na temat analizy strategicznej mogą m.in.: dokonać identyfikacji, selekcji oraz wyboru występujących na obszarze gminy problemów, sformułować treść czynników do analizy SWOT, ocenić poszczególne czynniki w skali szkolnej.

¹⁰⁴ M. Lisiński, *Metody planowania strategicznego*, Warszawa: PWE 2004, s. 73.

¹⁰⁵ A. Hamrol, W. Mantura, *Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2002, s. 226.

Współdział społeczności lokalnej w procesie tworzenia dokumentu strategicznego zwiększa poczucie odpowiedzialności i związku z funkcjonowaniem JST, a także pogłębia świadomość i wiedzę o możliwościach i planowanych działaniach jednostki samorządowej. Przeprowadzenie analizy strategicznej z zachowaniem zasad partycypacji zwiększa jej rzetelność i obiektywizm.



Schemat 22. Przykłady zaangażowania uczestników spotkań konsultacyjnych na etapie opracowania analizy strategicznej

1

Analizę SWOT w całości opracowujemy podczas spotkania konsultacyjnego, poczynając od identyfikacji czynników, następnie dokonując ich selekcji, aż po ustalenie ich finalnego brzmienia. Uczestnicy spotkania mogą np. pracować w grupach, indywidualnie bądź współpracować i wykonywać polecenia moderatora.

2

Propozycję treści analizy SWOT przedstawia podmiot odpowiedzialny za opracowanie SRPS. Podczas spotkania odbywa się dyskusja, zaś uczestnicy mogą wprowadzić ewentualne zmiany.

3

Po ustaleniu ostatecznego brzmienia czynników w analizie SWOT wszyscy uczestnicy spotkania konsultacyjnego powinni ocenić każdy z elementów poszczególnych kwartyli. Mogą tego dokonać np. w formie papierowej ankiety lub przy użyciu sprzętu elektronicznego (m.in. tabletu z aplikacją służącą wypełnianiu kwestionariuszy).

4

Dopełnieniem tych działań może być rozszerzenie liczby osób, z którymi warto przeprowadzić konsultacje społeczne (w tym ocenę). Może się to odbyć np. poprzez przygotowanie ankiety internetowej i/lub wyłożenie w lokalnych instytucjach publicznych stosownego formularza oceny w formie papierowej. Istotne jest jednakże dołączenie syntetycznej diagnozy danej JST, aby każdy respondent miał wiedzę, dlaczego wybrano określone czynniki.

Źródło: opracowanie własne FPAN

Również w przypadku zakresu konsultacji społecznych możemy wyróżnić kilka sposobów postępowania, w zależności od potrzeb, możliwości organizacyjnych i poziomu zaangażowania lokalnej społeczności w działania podejmowane przez administrację samorządową.



Konsultacje społeczne analizy strategicznej w kilkunastotysięcznej gminie

W przypadku kilkunastotysięcznej JST działania w ramach konsultacji społecznych można ograniczyć do wybranej grupy osób (np. kartę/ankietę oceny czynników w skali szkolnej można przekazać pracownikom OPS, urzędu gminy/miasta, przedstawicielom wybranych PES itd., ograniczając jej dystrybucję wśród mieszkańców). Jednakże, należy pamiętać o zachowaniu względnej różnorodności badanych osób i grup społecznych (oceny nie mogą być dokonane wyłącznie przez przedstawicieli jednej instytucji).

Bez względu na sposób podejścia do konsultacji społecznych, ustalenie brzmienia czynników w analizie SWOT powinno odbyć się drogą **porozumienia**. Partycypacyjny model tworzenia SRPS wymaga od moderatora spotkań konsultacyjnych dużego zaangażowania, sprawności i koordynacji działań. Jest istotne, aby zminimalizował ryzyko wystąpienia syndromu grupowego myślenia, który uśrednia opinie oraz grupowego podejmowania decyzji, które zadowolają większość, co jednak nie oznacza, że muszą być najlepsze w konkretnej sytuacji¹⁰⁶.

Ankiety służące do oceny poszczególnych czynników analizy SWOT (np. w skali szkolnej), mogą być wypełnione przy zastosowaniu różnych narzędzi przynależnych do ilościowych metod badawczych, jak:

- **badania internetowe** (metoda CAWI, czyli badanie wspomagane komputerowo przy pomocy strony www, np. survio.com, Formularze Google czy narzędzia komercyjne, np. webankieta.pl, platforma badania.pro, która obsługuje także wszystkie wymienione metody badawcze),
- **badania telefoniczne** (metoda CATI, czyli badanie przeprowadzone przez telefon ze wspomaganie komputerowym),
- **badania z ankietą na papierze** – podczas spotkania i/lub terenowe (metoda PAPI, czyli wywiad przy pomocy długopisu/ołówek i papieru),
- **badania multimedialne** – podczas spotkania i/lub terenowe (metoda CAPI, czyli badanie, w którym kwestionariusz na papierze zostaje zastąpiony komputerem przenośnym).

W sposób naturalny wymienione techniki badawcze można przeprowadzić **łącznie**, jednakże będzie to proces wymagający zarówno wysiłku organizacyjnego, finansowego, jak i poświęcenia dużej ilości czasu. Analizy, interpretacji, zagregowania i przeprowadzenia stosownych obliczeń bazujących na odpowiedziach respondentów musi dokonać podmiot odpowiedzialny za opracowanie SRPS. Rozszerzeniem wspomnianego kwestionariusza w zakresie oceny czynników może być np. badanie jakości życia w danej gminie i/lub ocena planowanych bądź zrealizowanych inwestycji.

¹⁰⁶ A. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie...*, s. 141.

**Przykład często popełnianych błędów:**

1. Brak kompleksowego ujęcia najważniejszych mocnych i słabych strony gminy wskazanych w diagnozie.
2. Brak powiązań przyczynowo-skutkowych analizy strategicznej z częścią diagnostyczną strategii.
3. Brak wniosków z analizy strategicznej.
4. Brak związku między analizą strategiczną a tematyką polityki społecznej.

**Przykłady dobrych praktyk:**

1. Przeprowadzono analizę strategiczną przy współuczestnictwie społeczności lokalnej
2. W wyczerpujący sposób opisano metodykę opracowania analizy strategicznej, powołując się na źródła i dostępne publikacje.
3. Zawarto podsumowanie i opis najważniejszych wniosków z przeprowadzonej analizy strategicznej.
4. Zachowano spójność logiczną z diagnostyczną częścią SRPS, poprawność metodyczną oraz dokonano wyborów strategicznych, służących trafności doboru celów.

Rozdział 8

Założenia, wizja, misja oraz cele w obszarze zintegrowanej polityki społecznej



Nawigator

Przedmiotem rozdziału 8 jest metodyka opracowania założeń, wizji, misji i celów w obszarze zintegrowanej polityki społecznej i rozwiązywania problemów społecznych. Wyjaśniono różnicę pomiędzy wizją a misją oraz wskazano znaczenie, istotność i sposób konstruowania celów w SRPS.



Słowa kluczowe

założenia | wizja | misja | cele strategiczne | cele operacyjne | wyznaczanie celów | SMART

Ustawa o pomocy społecznej wskazuje, że SRPS musi zawierać **cele strategiczne** projektowanych zmian. Jednakże, wśród obowiązkowych części składowych strategii ustawodawca nie wskazał konieczności opracowania **wizji i misji**. Jednakże, zamieszczenie ich w strategii wynika z przyjętej metodyki prac nad dokumentem o charakterze strategicznym. „Raport końcowy w zakresie przeprowadzenia 600 analiz eksperckich SRPS pod kątem przydatności do planowania skutecznych działań w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz zgodności z celami i kierunkami zawartymi w KPPUiWS i KPRES”, opracowany przez Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, wskazuje, że:



69,5% analizowanych dokumentów nie posiada przedstawionej wizji.
38,5% analizowanych dokumentów nie posiada przedstawionej misji.

Zgodnie z „Raportem końcowym z przeglądu 600 gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych” do najczęściej popełnianych błędów jakościowych przy opracowywaniu wizji, misji i celów SRPS należą:



Przykłady często popełnianych błędów w obszarze wizji, misji i celów strategicznych:

1. Brak określenia wizji gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych.
2. Brak określenia misji gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych.
3. Mylenie wizji i misji.
4. Bagatelizowanie oraz przywiązywanie małej wagi do określenia wizji oraz misji.
5. Błędy metodyczne przy konstruowaniu celów strategii.

Wspomnieliśmy, że strategie posiadają **silny ładunek aksjologiczny**, który swoje urzeczywistnienie znajduje w części projekcyjnej dokumentu, a w szczególności w przypadku wizji oraz misji gminy w obszarze rozwiązywania problemów społecznych. Przystępując do konstruowania tych dwóch elementów SRPS należy mieć świadomość, że wizja jest pojęciem **różnym** od misji.



Pamiętaj

wizja ≠ misja

Mamy świadomość, jak trudnym procesem jest stworzenie części planistycznej strategii, dlatego też rekomendujemy uporządkowanie informacji zebranych na diagnostyczno-analitycznym etapie prac i opracowanie **założeń**. Ten element strategii będzie pomocny w konstruowaniu treści wizji oraz pozostałych części planu strategicznego SRPS.

8.1. Założenia w strategii rozwiązywania problemów społecznych

Zasady lokalnej polityki rozwoju powinny być **spójne** z założeniami prowadzenia polityki rozwoju na poziomie międzynarodowym, krajowym i regionalnym, przy uwzględnieniu zasad europejskiej polityki spójności i zrównoważonego rozwoju. Takie podejście umożliwi zachowanie **integralności** i **ciągłości** w obszarze zintegrowanej polityki społecznej oraz planowania strategicznego. Analizując priorytety polityki społecznej w oparciu o dokumenty strategiczne wyższego rzędu warto wyróżnić kilka podstawowych kierunków działań przy definiowaniu założeń SRPS. Są to m.in.:

- wzmocnienie kapitału społecznego oraz spójności terytorialnej,
- wyeliminowanie ubóstwa i bezrobocia,
- działania na rzecz zmniejszania nierówności,
- priorytetowe traktowanie edukacji i szkoleń,
- wspieranie działań na rzecz uczenia się przez całe życie,
- działania rozwój na rzecz włączenia społecznego,
- priorytetowe traktowanie opieki zdrowotnej oraz opieki długoterminowej,
- wzmacnianie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw
- rozwój społeczeństwa obywatelskiego¹⁰⁷.

W SRPS powinny zostać zdefiniowane obszary, które zostały uznane przez zespół opracowujący strategię za **kluczowe dla rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych**. Należy określić priorytety i założenia w zakresie rozwiązania określonych problemów i zaspokojeniu potrzeb mieszkańców. Stanowi to podstawę do sformułowania wizji gminy w SRPS oraz przyjęcia optymalnego wariantu strategii, obejmującego cele, działania oraz alokację zasobów niezbędnych do osiągnięcia zakładanych rezultatów.



Pamiętaj

Przygotowując SRPS należy wziąć pod uwagę następujące elementy:

- podstawy prawno-instytucjonalne, które warunkują ramy formalno-prawne strategii (przesłanki prawne oraz teoretyczne),
- określone w diagnozie i analizie strategicznej uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne, które wpływają na politykę społeczną gminy,
- prognozę zmian, która wpływa na wizję przyszłości gminy w odniesieniu do kluczowych problemów społecznych,
- możliwości finansowania działań gminy (w tym pozyskania środków zewnętrznych).

¹⁰⁷ Serwis internetowy Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/poland/news/190130_sustainable_pl, dostęp z dnia 23.02.2020 r. oraz serwis internetowy Ministerstwa Rozwoju, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/strategia-europa-2020>, dostęp z dnia 23.02.2020 r.

Opracowując założenia, które w późniejszym etapie prac posłużą programowaniu działań z zakresu rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym, warto wziąć pod uwagę wpływ czynników wewnętrznych i zewnętrznych, m.in. z obszarów:

- polityczno-prawnego: obowiązujące przepisy,
- ekonomicznego: polityka gospodarcza państwa, tempo rozwoju państwa i regionu, poziom życia obywateli, system podatkowy, system ubezpieczeń, stopa bezrobocia,
- społeczno-kulturowe: demografia, struktura wiekowa, przyrost naturalny, poziom wykształcenia, dochody, styl życia, normy, zwyczaje, tradycja, mentalność, religia,
- technologiczne: wydatki państwa na nowe technologie, dostęp do nowych technologii, poziom rozwoju technologii informacyjnych, szybkość zmian technologicznych,
- ekologiczne: polityka ekologiczna, stopień oraz wzrost zanieczyszczenia środowiska naturalnego¹⁰⁸.

Punktem wyjścia do sformułowania głównych założeń SRPS powinny być [wnioski z przeprowadzonej diagnozy](#) oraz [wyniki analizy strategicznej](#). Założenia, czyli „zasady stanowiące podstawę dalszych wywodów lub dalszego postępowania”¹⁰⁹, powinny z kolei [przełożyć się](#) na kształt wizji, a w następnej kolejności misji oraz stawianych celów strategicznych, a także określonych sposobów ich realizacji. Założenia definiują w sposób syntetyczny [pożądany model rozwoju gminy](#) odnoszący się do głównych zasad polityki społecznej. W założeniach jest tworzone wsparcie dla decyzji podejmowanych w procesie opracowania części planistycznej strategii. Przedstawiamy zbiór działań pomocnych przy formułowaniu założeń SRPS:

¹⁰⁸ M. Dendera-Gruszka, E. Kuklińska, D. Masłowski, *Analiza PEST|PESTEL jako narzędzie wspomagające rozwój miast. Studium przypadku na podstawie miasta Opola*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” Rok 21, Nr 4/2017, tom I, Kielce: Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach 2018 s.156-158.

¹⁰⁹ Strona internetowa Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zalozenie;2542995.html>, dostęp z dnia 23.02.2020 r.

**Tabela 14. Katalog działań w procesie formułowania założeń SRPS**

1. Zapewnienie spójności strategii z dokumentami wyższej rangi, których zapisy należy wziąć pod uwagę formułując część planistyczną SRPS. Opracowanie założeń SRPS musi uwzględniać synergię kierunków działań gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej z celami europejskich, krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla realizacji spójnej polityki społecznej.
2. Każda strategia powinna dotyczyć przyszłości określonej ramami czasowymi. Założony horyzont pozwoli na właściwie rozłożenie celów i działań w czasie, a jednocześnie powinien mobilizować realizatorów projektów do terminowego wykonywania zadań w ramach SRPS, tak by można było osiągnąć postawione cele.
3. Kolejne założenia powinny wynikać z diagnozy i analizy strategicznej. Przykładowo: na etapie diagnozy zidentyfikowano niepokojące trendy w obszarze rynku pracy (m.in. rosnące bezrobocie, zwiększenie odsetka ludności utrzymującej się ze źródeł niezarobkowych, malejąca liczba uczniów szkół zasadniczych). Na tym etapie trzeba przyjąć założenie, czy zauważone tendencje będą się utrzymywać bądź oszacować kierunek ich zmian. Natomiast wykorzystanie analizy strategicznej może opierać się na przykładowych wnioskach: jednym z wyników analizy strategicznej jest przewaga mocnych stron nad słabościami. Wśród atutów największe znaczenie ma wysoki poziom kapitału społecznego gminy, zatem założeniem SRPS powinno być dalsze rozwijanie tego kapitału i wykorzystanie go do rozwiązywania lokalnych problemów społecznych.
4. Należy uwzględnić kompetencje samorządu lokalnego (w tym ograniczenia odnośnie do posiadanych zasobów) oraz jego możliwości budżetowe, koszty realizacji zadań, instrumenty i programy finansowe dostępne dla gminy w ramach środków zewnętrznych oraz budżetu państwa.
5. W założeniach powinno znaleźć się syntetyczne ujęcie podstawowej analizy potrzeb społecznych, a także wskazanie głównych interesariuszy.
6. Jest wskazane, aby w założeniach uwzględnić możliwości i ramy współpracy, a także formę i skalę zaangażowania różnych podmiotów (w tym samorządów) w proces realizacji zadań
7. Warto wskazać sposoby dostarczania rozwiązań, czyli opisać planowaną konstrukcję (np. podział na cele strategiczne, cele operacyjne i zadania czy cel główny, cele szczegółowe i priorytety) oraz procedury formułowania części strategicznej SRPS.

Założenia stanowią podstawę do rozpoczęcia właściwych prac nad najważniejszymi kierunkami działań w kontekście uwarunkowań związanych ze zintegrowaną polityką społeczną oraz z dokumentami strategicznymi, kształtującymi zarówno politykę społeczną, jak również politykę rozwoju w Polsce i regionie. W założeniach określamy spójne i logiczne wewnętrznie podstawy dalszych działań, oparte na realnych oraz społecznie akceptowalnych uwarunkowaniach (np. potencjał rekreacyjno-wypoczynkowy, atrakcyjność mieszkaniowa, kapitał społeczny). Założenia wpływają również na poprawę funkcjonowania mechanizmów wdrożenia, monitorowania i ewaluacji strategii.



Pamiętaj

W definiowaniu bazującej na założeniach wizji można zamieścić nie tylko opis sposobów rozwiązania problemów społecznych, ale również przedstawić możliwości wykorzystania zdiagnozowanych potencjałów gminy.

Istotnym elementem prac nad dokumentem będą konsultacje założeń SRPS z przedstawicielami lokalnej społeczności.

8.2. Wizja w strategii rozwiązywania problemów społecznych

Opracowanie wizji w SRPS wiąże się z przedstawieniem docelowego wizerunku gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej, z określeniem celów i kierunków działań w perspektywie kilku lub kilkunastu lat. Wskazuje kluczowe wyzwania i obszary priorytetowe, w których JST powinna przyjąć aktywną postawę na rzecz przemian zarówno społecznych, jak i gospodarczych. Rolą wizji jest także pomoc dla instytucji wspierających działania służące poprawie jakości życia mieszkańców, poprzez nakreślenie obszarów, na których należy skoncentrować starania.



Wizja gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej – definicja

Jest pożądanym obrazem przyszłości, który osoby biorące udział w procesie decyzyjnym pragną wykreować. Określa rangę i atrakcyjność jednostki.

Warto wskazać, że w wizji zawiera się suma następujących czynników:

- kluczowe wartości,
- najważniejszy cel istnienia instytucji (organizacji),
- najważniejszy cel oraz opis przyszłość¹¹⁰.

¹¹⁰ J. Sutherland, D. Canwell, *Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007, s. 260-261.

Kluczowe **wartości**, którymi charakteryzuje się wizja, mimo zmieniających się trendów i warunków **pozostają niezmiennie**. Określają fundamenty organizacji środowiska zintegrowanej polityki społecznej w JST, odwołują się do nich lokalni liderzy i przez ich pryzmat planowane są działania. Najważniejszy **cel istnienia** instytucji związany jest np. z kluczową funkcją administracji publicznej – **zaspokojeniem teraźniejszych i przyszłych potrzeb** mieszkańców, a także z normami prawnymi, w oparciu o które działa administracja samorządowa. Zakres zadań gminy w obszarze pomocy społecznej określa m.in. ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, w której jednoznacznie wskazano, iż: „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: (...) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych”¹¹¹. Natomiast **najważniejszy cel** oraz **opis przyszłość** stanowią odzwierciedlenie pożądanego i akceptowalnego społecznie obrazu gminy. Są **aspiracją**, która mobilizuje podmioty zaangażowane do wykonywania zadań służących poprawie jakości życia mieszkańców.

Istnieje podejście mówiące o tym, że wizję można stworzyć przed rozpoczęciem właściwych prac nad treścią dokumentu (przed diagnozą). Zagadnienie *kiedy sformułować wizję* w interesujący sposób opisali autorzy opracowania „Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej”¹¹². Naszą rekomendacją jest jednakże określenie wizji na podstawie przyjętych założeń strategii.

Przystępując do opracowania wizji gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej warto pamiętać o zestawie cech, którymi powinien charakteryzować się ten element dokumentu strategicznego, aby **mobilizował** osoby i instytucje zaangażowane w realizację SRPS, ułatwiał im **utożsamianie** się z zamierzeniami oraz wpływał na chęć podejmowania działań na płaszczyźnie rozwiązywania problemów społecznych występujących w gminie.

¹¹¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95), art. 7 ust. 1 pkt. 6.

¹¹² W. Dziemianowicz i in., *Planowanie...*, s. 53.



Wizja – główne cechy

- Powinna być **jasna i zrozumiała**. Konstruując wizję należy wystrzegać się dwuznaczności i niedookreślonych sformułowań. Liderom odpowiedzialnym za realizację polityki społecznej w gminie powinno zależeć, aby wszystkie osoby zaangażowane w realizację SRPS jednoczyły się wokół określonej projekcji przyszłości, rozumiały ją i akceptowały.
- Powinna być **przekonująca**. Dobrze skonstruowana wizja powinna być bodźcem o wiele silniej motywującym do działania niż stałe miesięczne dochody czy zrealizowanie ustawowo określonych zadań. Wizja powinna wyzwalać poczucie potrzeby zrobienia czegoś ponadstandardowego, co faktycznie stanowić będzie pozytywny bodziec przy realizacji zadań, programów określonych w SRPS. Powinna integrować lokalną społeczność i wpływać na budowanie terytorialnej tożsamości.
- Powinna być **niepowtarzalna**. Tak samo, jak niepowtarzalne jest środowisko, w którym funkcjonujemy. Chociaż zadania gminy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych określa ustawa, to jednak realizowane są na różnych obszarach, wśród odmiennych społeczności, przez osoby różniące się od siebie i mające indywidualne aspiracje oraz bodźce, które decydują o niepowtarzalności ich działań. Taka samo niepowtarzalna powinna być wizja, choćby dla zaznaczenia wyjątkowości społeczności, której ewentualną przyszłość określa.
- Powinna być **konsekwentna**. Przepisy się zmieniają, pojawiają się nowe programy społeczne, otoczenie wymaga reagowania na kolejne wyzwania, ale zawsze należy się zastanowić, czy są to wystarczające argumenty obligujące do częstej zmiany wizji. Coraz to nowsze wymagania dostosowujemy do projektowanego obrazu przyszłości¹¹³.
- Powinna być **realistyczna**. Nie można przeszacować swoich zasobów, gdyż należy zapewnić wykonalność wizji. Gmina musi posiadać lub mieć możliwość pozyskania zasobów niezbędnych do realizacji zamierzeń.

Jak stworzyć wizję gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej?

Metodyka opracowania wizji wskazuje na określony sposób postępowania, który uporządkuje i ułatwi działania na drodze stworzenia tego elementu SRPS. Jest to etap działań, który wymaga szczególnej inwencji, dalekosięznego spojrzenia oraz przemyślanego, „ponadobszarowego” spojrzenia na politykę społeczną.

¹¹³ M. Robert, *Nowe myślenie strategiczne. Czyste i proste*, Warszawa: MT Biznes 2006, s. 67.



Określanie wizji – sposób postępowania

- 1) Wyobraź sobie swoją gminę w perspektywie 10-15 lat. Pomyśl, jak powinna wyglądać lokalna polityka społeczna, jak powinna być zorganizowana pomoc instytucjonalna. Zapisz efekty wyobrażeń.
- 2) Pomyśl, co wymaga koniecznych zmian, jakie działania w obszarze polityki społecznej można przez ten czas zrealizować i jakie dałoby to efekty? Nie ograniczaj się w swoich marzeniach, projekcjach. Zapisz efekty wyobrażeń.
- 3) Zastanów się, jakiego rodzaju relacji między instytucjami, organizacjami i tworzącymi ich ludźmi potrzeba, aby proces dochodzenia do wyobrażonego i najbardziej pożądanego obrazu lokalnej polityki społecznej miał szansę realizacji? Zapisz efekty wyobrażeń.
- 4) Wskaż cechy podmiotów, instytucji i relacji międzyludzkich, które według Ciebie powinny zaistnieć w wyobrażonej przyszłości. Zapisz je.
- 5) Dopisz synonimy do nazw określających zachodzące w przyszłości procesy.
- 6) Stwórz listę „wyników”, które otrzymałeś w wyniku tych działań. Pamiętaj o cechach, które musi spełniać prawidłowo sformułowana wizja¹¹⁴.



Zwróć uwagę

W rozdziale 5.3 Podręcznika o partycypacji społecznej, wskazano różne modele zawierające metody angażowania lokalnej społeczności w proces opracowania SRPS. Również w przypadku opracowania wizji samorządu w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, sposoby dojścia do jej wypracowania będą się różniły.

Wizja gminy w obszarze lokalnej polityki społecznej może zostać opracowana przy zastosowaniu skrajnie różnych modeli. Jednym z nich jest **model partycypacyjny** (lub ekspercko-partycypacyjny), który opiera się na współpracy z lokalną społecznością. Możliwą do przyjęcia metodyką prac jest przedstawienie do konsultacji społecznych kilku propozycji wizji wypracowanych w trakcie prac zespołu ds. opracowania strategii bądź też skonstruowanie wizji od podstaw z uczestnikami spotkania/warsztatów. Celem konsultacji jest uzyskanie informacji zwrotnej na temat **odczuć** mieszkańców, których wizja dotyczy, w zakresie utożsamiania się z propozycjami oraz poznanie ewentualnych uwagi, korygujących jej kształt. Pułapką może okazać się całkowita negacja propozycji przez mieszkańców lub też opracowanie wizji niespełniającej podstawowych założeń metodycznych, co automatycznie wydłuży proces opracowania finalnej wersji dokumentu. Takie kłopotliwe sytuacje wyklucza odmienny model, który zakłada narzucenie gotowej wizji. Zastosowanie tego sposobu (np. w przypadku zanegowania propozycji wizji) może, z powodu braku utożsamiania się lokalnej społeczności z wizją, doprowadzić do odrzucenia bądź nawet wyparcia tego elementu strategii, który w założeniu jednoczy interesariuszy.

¹¹⁴ W. Dziemianowicz i in., *Planowanie...* s. 55.



Rekomendowany model opracowania wizji

W dobie rosnącego znaczenia partycypacyjnego modelu zarządzania w administracji samorządowej¹¹⁵ jako odpowiedniejsze podejście należy uznać model angażujący lokalną społeczność w opracowanie wizji. Może wydłużyć proces przedstawienia ostatecznej wersji dokumentu, jednak dodaje włodarzowi miasta pewności, iż zatwierdza powszechnie akceptowalny przez mieszkańców obraz przyszłości gminy w obszarze rozwiązywania problemów społecznych.

Z uwagi, iż wizja ma charakter generalny, udział w procesie jej określenia powinien brać zarówno władarz JST, jak i przedstawiciele organu uchwałodawczego.



Zwróć uwagę

Rola organów gminy jest wiodąca, gdyż ostatecznie decyzją administracyjną akceptują treść SRPS, której jednym z głównych elementów jest wizja.

Interesującym przykładem tego elementu strategii jest wizja w obszarze polityki społecznej zamieszczona w gdańskiej SRPS:



Przykład poprawnie sporządzonej wizji

„Gdańsk jest dla mieszkańców miastem zapewniającym warunki do dobrego życia i samorealizacji oraz pokonywania trudności, ubóstwa lub wykluczenia. Droga do budowania wysokiej jakości życia gdańszczan prowadzi przez współpracę, kształcenie, mobilność i otwartość.”¹¹⁶

Warto zwrócić uwagę na konsekwencję zawartą w relacji *docelowy stan – środki realizacji*. Budowa silnych relacji między obywatelami, ich rozwój oraz otwartość na innych, pozwolą zbudować kapitał społeczny, który ma stanowić fundament polityki społecznej miasta. Równie ciekawy przykład wizji znajduje się w SRPS miasta Rzeszów:



Przykład poprawnie sporządzonej wizji

„Rzeszów jest miastem przyjaznym mieszkańcom, oferującym wysoką jakość życia. To miasto szans i możliwości, w którym system pomocy społecznej zapewnia poczucie stabilności i bezpieczeństwa oraz tworzy warunki do rozwoju jednostek i rodzin. To miasto, które dba o mieszkańców w każdym wieku, zapewniając wsparcie różnym grupom społecznym Rzeszowian.”¹¹⁷

¹¹⁵ Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna, B. Martela, P. Pistelok (red.), Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów 2019, s. 13.

¹¹⁶ Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030, Gdańsk 2016, s. 58.

¹¹⁷ Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016-2022, Rzeszów 2016, s. 204.

Wizja docelowego stanu pomocy społecznej w mieście Rzeszów jest oparta na zapewnieniu stabilności mieszkańcom w każdym wieku, poprzez wykorzystanie szans, które wynikają z rozwoju miasta. Mamy więc do czynienia z zakładanym efektem pozytywnego wpływu rozwoju gospodarczego na pomoc społeczną.



Przykład niepoprawnie sporządzonej wizji

Jesteśmy miastem innowacyjnym i dobrym do życia. Odpowiadamy na potrzeby naszych mieszkańców i staramy się je realizować. Jesteś naszym mieszkańcem? Jesteś szczęśliwym mieszkańcem!

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wizji samorządów w analizowanych strategiach rozwiązywania problemów społecznych.

Ostatni (fikcyjny) przykład, chociaż bardzo ambitny i pozytywny w swym wydźwięku, nic nam nie mówi o docelowym stanie pomocy społecznej w przyszłości. Wizja dotyczy rozwiązywania problemów społecznych, jednak kompilacja niezrozumiałych i nieprzemyślanych sformułowań ma charakter dezinformujący. Przykładowa wizja jest nieprzekonująca, nie wskazuje celu, który ma motywować do działania. Starania odpowiadające na potrzeby społeczności mogą wprowadzić element wątpliwości, gdyż takie sformułowanie („staramy się”) nie niesie wystarczającego ładunku emocjonalnego (starania są odbierane mniej entuzjastycznie niż np. zapewnienia czy obietnice).

8.3. Misja w strategii rozwiązywania problemów społecznych

Misja, obok założeń i wizji, nie stanowi obligatoryjnej z mocy ustawy części składowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, jednakże przyjęta powszechnie metodyka prac nad dokumentami strategicznym wskazuje jej istotną rolę.



Misja – definicja

Misja gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej precyzyjnie wyraża dalekosiężne zamierzenia i aspiracje gminy. Wskazuje kierunki działania poprzez określenie granic, w których są zawarte wybory strategiczne. Poprzez misję komunikujemy interesariuszom wewnętrznym i zewnętrznym, jakie są nasze dążenia, zamiary i wartości, na których się opieramy. Misja ściśle koresponduje z wizją, będąc jej wyrazem na potrzeby realizacji strategii.

Krzysztof Obłój wskazał trzy wymogi, które musi spełniać misja, aby nabrała strategicznego znaczenia:

- wyznaczać kierunek i dotyczyć przyszłości,
- wyrażać marzenia i wyzwania, które jednoczą osoby uczestniczące w realizacji strategii,
- być wiarygodna w realizacji¹¹⁸.

¹¹⁸ K. Obłój, *Strategia organizacji*, Warszawa: PWE 2009, s. 146.

Określone wymogi zawierają cechy charakterystyczne misji:



Misja – główne cechy

- Musi się odnosić do przyszłości. Możliwe jest „zamknięcie” jej w ramach czasowych, jak również skonstruowanie ponadczasowej treści.
- Wyraża marzenia i budzi w osobach zaangażowanych w realizację strategii zapał i dodatkowe pokłady energii. Nieocenioną rolę odgrywa koordynator wdrażania strategii, który ponosi odpowiedzialność nie tylko za jej realizację, ale również motywowanie współpracowników i przedstawicieli podmiotów implementujących zadania. Określenie misji będzie miało sens wtedy, kiedy osoby zaangażowane w jej realizację uznają, że jest warta podjęcia dodatkowych czynności i starań.
- Wiarygodność misji, ale również wiarygodność jej twórców oraz koordynatorów strategii przyczyniają się do faktycznego motywowania do zaangażowania i podnoszenia kwalifikacji oraz dają wiarę w sukces. Jednakże, mogą również zniechęcić do działania i całkowicie pogrzebać ogrom pracy włożonej w określenie misji. Skąd biorą się zagrożenia? Jeżeli sformułujemy misję zbyt ogólnie, zbyt banalnie, to nie będzie nas przekonywała, okaże się w pewnym momencie nieosiągalna – zdemotywuje. Może również okazać się, że koordynatorzy strategii i władze gminy odchodzą od kierunku wyznaczonego przez misję i przestają szanować wartości, które zawarte są w misji.

K. Obój¹¹⁹ zwrócił także uwagę na kolejną istotną kwestię – pułapki, które czekają na nas przy określaniu misji. Są to sprzeczności, które należy ze sobą pogodzić, aby misja okazała się użyteczna. Po pierwsze, misja musi być zwięzła, bo nikt nie zapamięta obszernych treści. W tej zwięzłości musi zawierać się **maksimum przekazu**. Zespół pracujący nad misją będzie balansował między ryzykiem stworzenia hasła reklamowego a zbyt dużą ilością tekstu, którego zapamiętanie będzie miało demotywujący skutek. Po drugie, istotne jest powiązanie marzeń ze ściśle wytyczonymi ścieżkami ich realizacji. Po trzecie, misja powinna w sposób **całościowy** traktować o problematyce lokalnej polityki społecznej, w perspektywie kilku lub kilkunastu najbliższych lat, nawet pomimo braku rozpoznania wszystkich czynników mogących mieć w niedalekiej przyszłości wpływ na zmianę uwarunkowań tejże pomocy. Jednocześnie powinna być na tyle konkretna, aby wskazywać osobom zaangażowanym w realizację strategii możliwe drogi postępowania.

Jak sformułować misję gminy w obszarze zintegrowanej polityki społecznej?

M. Robert wskazał na trzy fundamentalne kwestie w procesie opracowania poprawnej pod względem metodycznym i użytecznej misji:

¹¹⁹ Tamże, s. 151.



Określanie misji – sposób postępowania

- 1) Dobrze określona misja będzie mieściła się w dwóch, maksymalnie trzech akapitach. Nie ma potrzeby tworzenia wielostronicowych elaboratów, gdyż wraz z dużą dawką merytorycznej treści uzyskamy mało czytelną i trudną w odbiorze formę.
- 2) Każde sformułowanie i wykorzystane słowo wymagają dokładnego przemyślenia. Błędne ich użycie bądź niefortunna konstrukcja przesuwają granice działań i nadają inne priorytety, którym niekoniecznie chcieliśmy przypisać wiodące role.
- 3) Zdolność ludzi do realizacji misji wyznaczonej przez zespół i jego lidera jest odwrotnie proporcjonalna do długości jej sformułowania¹²⁰.



Przykład poprawnie sformułowanej misji

„Zwiększenie poziomu aktywności mieszkańców i wzmocnienie potencjału społeczności, zasobów instytucji i organizacji oraz ich efektywne wykorzystanie dla osiągnięcia w latach 2016–2021 spójności społecznej i poprawy jakości życia w Katowicach.”¹²¹

Autorzy misji zdefiniowanej w „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Katowice na lata 2016-2021” postulują wzmocnienie dwóch obszarów – kapitału społecznego i społeczeństwa obywatelskiego. Wspomniane wzmocnienie odbywać się będzie poprzez działania operacyjne instytucji wsparcia, skierowane na przeciwdziałanie życiowej bezradności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Natomiast twórcy SRPS dla Kielc położyli szczególny nacisk na przeciwdziałanie marginalizacji osób młodych oraz seniorów znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych.



Przykład poprawnie sformułowanej misji

„Kielce miastem wyrównywania szans społecznych i tworzenia warunków sprzyjających przeciwdziałaniu marginalizacji osób znajdujących się w trudnych sytuacjach życiowych, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży oraz seniorów.”¹²²

Wskazano i zaakcentowano te aspekty, których w bezpośredni sposób dotyczy obszar pomocy społecznej. Warto zaznaczyć, że jako wstęp do misji, autorzy SRPS umieścili krótką definicję, ułatwiającą odbiorcom strategii jej zrozumienie: „Misja wskazuje główne kierunki polityki społecznej w Kielcach, wokół których winny skupiać się działania instytucji publicznych, prywatnych i organizacji pozarządowych”¹²³.

¹²⁰ M. Robert, *Nowe myślenie...*, s. 93–94.

¹²¹ *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Katowice na lata 2016-2021*, Katowice 2016, s. 61.

¹²² *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Kielce na lata 2014–2020*, Kielce 2014, s. 120.

¹²³ Tamże.



Pamiętaj

Dzięki jedno-, dwuzdaniowej definicji przybliżysz odbiorcom sens wyznaczania misji w strategii. Misja musi być wykonalna, zatem na etapie ustalania celów strategicznych, operacyjnych oraz kierunków działań należy pamiętać o nakreślonych przez nią wartościach i priorytetach.

W celu uzupełnienia metodyki opracowania misji, podajemy fikcyjny przykład misji gminy w SRPS.



Przykład niepoprawnie sporządzonej misji

RODZINA – GODNE ŻYCIE – ZDROWIE

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wizji samorządów w analizowanych SRPS.

Przedstawiona misja z pewnością jest zwięzła i konkretna. Zainteresowane osoby nie będą miały problemu z zapamiętaniem jej, bo skupia się na wartościach. Jednakże, brakuje w niej poważnego potraktowania kategorii misji jako elementu jednoczącego wokół fundamentalnych dla społeczności spraw z zakresu pomocy społecznej. Nie wiadomo, jaki sens autorzy tej misji nadają użytym trzem słowom. Formułowanie misji na kształt hasła reklamowego często przynosi odwrotny skutek – zamiast motywować, wprowadza dezorientację i prowadzi do wyparcia.

8.4. Cele w strategii rozwiązywania problemów społecznych

Efektywna realizacja polityki społecznej przez jednostkę samorządu terytorialnego jest **niemożliwa bez poprawnie zdefiniowanych celów** w SRPS. Wysokie kompetencje władzy samorządowej oraz kadry kierowniczej odpowiedzialnej za realizację pomocy społecznej czy też profesjonalizm i wiedza pracowników instytucji pomocowych mogą okazać się niewystarczające, jeśli zostaną pominięte lub nierzetelnie opracowane elementarne części strategii, jak m.in. wizja, misja, a także cele w zakresie rozwiązywania lokalnych problemów społecznych.

Czym są cele w obszarze zintegrowanej polityki społecznej i jakie posiadają cechy?

Cele powinny być przede wszystkim wynikiem wolnego wyboru i decyzji mających zmienić obecny stan. Wśród głównych funkcji, którymi charakteryzują się cele, są:

- nadają kierunek działaniu,
- wskazują na istotne dla działania informacje,
- wpływają na wytrwałość i koncentrację wysiłku,
- przyczyniają się w sposób bezpośredni i pośredni do tworzenia tematycznych, specyficznych programów¹²⁴.

¹²⁴ P. Maas, *Wiedza praktyczna: Zarządzanie poprzez cele*, Warszawa: Wydawnictwo Verlag Dashofer Sp. z o.o. 2011, s. 3.



Cele w strategii rozwiązywania problemów społecznych – definicja

Elementarny etap działania, przewidywania, wytyczania przedsięwzięć. Cele SRPS wskazują, co chcemy w obszarze lokalnej polityki społecznej osiągnąć, uwzględniając czynniki niezbędne do ich efektywnego zrealizowania.

Określając cele strategii rozwiązywania problemów społecznych warto pamiętać, że powinny spełniać następujące warunki:

- **stabilne w czasie** – ciągłe zmiany celów prowadzą do zaburzenia procesu ich realizacji oraz mogą wpływać demotywująco na osoby odpowiedzialne za nie,
- **jasno określone** – nie pozostawiają pola do interpretacji, są lepiej oceniane w perspektywie ich osiągnięcia,
- **realne** – istotą efektywnej realizacji celów jest świadomość możliwości i stanu organizacyjnego instytucji. Określenie celów niemożliwych do zrealizowania, będzie wymagało dużej dozy szczęścia, aby je osiągnąć,
- **fundamentalne** – cele stanowią centralną część środowiska lokalnej polityki społecznej, a wszystkie zainteresowane organizacje i instytucje widzą w nim swoje miejsce,
- **unikatowe** – JST mogą być do siebie podobne w wielu aspektach, jednak nie są identyczne, co może stanowić o ich wyjątkowości. Określając cele należy pamiętać o ich zgodności z wizją i misją oraz diagnozą strategiczną (muszą odpowiadać na zauważone problemy),
- **powiązane z działaniami** – podmioty zaangażowane w realizację SRPS powinny interpretować cele w sposób umożliwiający podejmowanie odpowiednich działań, pozwalających na ich realizację. Osiągnięcie celów należy ułożyć w zrozumiały plan, wskazujący krok po kroku działania określone w czasie, które gwarantują ich realizację,
- **związane z przewidywaniem przyszłości** – cele należy powiązać z przyczyną i rezultatem. Osiągnięcie celu pozwala na określenie zakresu zmian, które zaszły w środowisku lokalnej polityki społecznej. Należy być przygotowanym do zmiany oraz stworzenia nowych celów¹²⁵,
- **komplementarne (synergiczne)** – powinny się uzupełniać, zaś realizacja jednego z celów powinna pozytywnie wpływać na wdrożenie innego. Cele nie mogą być sprzeczne i w żaden sposób nie powinny wzajemnie się ograniczać.

¹²⁵ J. Sutherland, D. Canwell, *Klucz do...*, s. 28.



Kryterium SMART

Popularna koncepcja stosowana do prawidłowego określania celów. Zawiera się w niej zespół 5 cech określających, jakie warunki powinny spełniać sformułowane cele:

- skonkretyzowane (ang. *specific*) – cele powinny być jasne, konkretne i precyzyjne. Osoba, która je przeczyta, nie może mieć problemu z prawidłową interpretacją,
- mierzalne (ang. *measurable*) – celowi powinna zostać nadana wartość (np. spadek poziomu bezrobocia wśród osób w wieku 24-29 lat wyrażony w procentach), aby można było stwierdzić, czy został osiągnięty,
- ambitne (ang. *ambitious*) – cele powinny wysoko zawieszać poprzeczkę, ale jednocześnie spełniać warunek osiągalności,
- realne (ang. *realistic*) – cele powinny być realne do osiągnięcia,
- terminowe (ang. *time-bound*) – czas na realizację celów powinien być określony¹²⁶.

Jednym z wyzwań stojących przed zespołem opracowującym cele SRPS, będzie określenie liczby celów oraz ich klasyfikacja. Proponujemy, aby zastosować uproszczony podział na cele strategiczne i cele operacyjne (bądź kierunki działań).



Cele strategiczne

Są swego rodzaju „kamieniami milowymi” na drodze do realizacji strategii. Spełniają podwójną rolę – wyzwania oraz miernika realizacji misji. Są odpowiedzią na diagnozę strategiczną JST – wyznaczają kierunek, w którym należy podążać, aby rozwiązać zdiagnozowane problemy społeczne. Poziom realizacji celów strategicznych pozwala określić stopień zaawansowania realizacji strategii. Z reguły są długoterminowe.

Cele operacyjne/kierunki działań

Stanowią uszczegółowienie celów strategicznych oraz są podstawą opracowania programów pomocowych. Wskazują konkretne obszary, w których należy podjąć działania, aby osiągnąć cele nadrzędne (strategiczne).

¹²⁶ R. Walczak, *Podstawy zarządzania projektami. Metody i przykłady*, Warszawa: Difin 2014, s. 110.



Alternatywne rozwiązanie

Alternatywną klasyfikacją spotykaną w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych jest podział trójstopniowy:

CEL GŁÓWNY

Ma charakter generalny, całościowy. Wskazuje efekt finalny założeń strategii. Określany w długoterminowym horyzoncie, często wykracza poza ramy aktualnej strategii. Osiągnięcie celu głównego jest możliwe tylko poprzez osiągnięcie wszystkich celów niższego szczebla.



OBSZARY PRIORYTETOWE

Obszary priorytetowe (strategiczne) wynikają z określenia w analizie strategicznej kluczowych obszarów, które mogą wpływać na zwiększoną atrakcyjność (konkurencyjność) gminy w danym obszarze bądź wymagają wprowadzenia pilnych działań zaradczych.



CELE SZCZEGÓŁOWE

Wskazują sposób osiągnięcia celu głównego. Są określeniem sposobu zmiany/modyfikacji wybranych aspektów zdefiniowanego problemu społecznego. Na ich podstawie wyznacza się priorytety (np. rozwój społeczno-kulturalny) oraz kierunki interwencji (np. edukacja, aktywność społeczna), z którymi cele szczegółowe budują sieć właściwych powiązań.

Liczba zdefiniowanych celów strategicznych i operacyjnych SRPS w głównej mierze zależy od wyników diagnozy oraz analizy strategicznej. Jak zostało wspomniane w [rozdziale 7.1 Podręcznika](#) o analizie SWOT, jest możliwa sytuacja swobodnego określenia co najmniej 1 celu strategicznego i 3 celów operacyjnych w oparciu o 5 czynników w poszczególnych kwartylach. Nie istnieje żaden algebraiczny sposób wyliczenia odpowiedniej liczby celów. Opracowując je musimy wziąć pod uwagę m.in. możliwości finansowe gminy, możliwości organizacyjne oraz kompetencje podmiotów zaangażowanych w realizację SRPS. Suma celów powinna stanowić logiczną konsekwencję diagnozy oraz liczby zdefiniowanych problemów. Rekomendujemy opracowanie celów zgodnie z metodyką SMART.

Cele wytyczają działania, które odpowiadają na zapotrzebowanie wynikające z diagnozy strategicznej JST. Między zauważonymi problemami a wytyczonymi celami musi zostać zachowany balans, dzięki któremu będzie możliwa całościowa odpowiedź na problemy, z którymi mierzy się lokalna społeczność. **Dlatego tak ważne jest przeprowadzenie rzetelnej diagnozy!**

Jakie należy podjąć kroki, aby wyznaczyć cele?

Opracowanie celów SRPS powinno być oparte o trzyetapowe postępowanie:

- 1) W pierwszym etapie zespół opracowujący SRPS będzie miał za zadanie dokonanie dokładnego przeglądu przeprowadzonej analizy strategicznej. Po przeprowadzeniu analizy (np. SWOT) zespół, w odpowiedzi na mocne i słabe strony, szanse oraz zagrożenia, definiuje potencjalne cele.



Pamiętaj

Nie ograniczaj się w propozycjach celów, zapisuj wszystkie, które wydają się logiczną odpowiedzią na wyzwania i problemy społeczne w gminie. Jest to wciąż etap koncepcyjny i potrzebujesz solidnego materiału do dalszej pracy.

Pamiętaj jednak, że cele muszą stanowić odpowiedź na zdiagnozowane główne problemy. Powinny być sformułowane w prosty i zrozumiały sposób

- 2) Zaproponowane i sformułowane cele powinny **umożliwiać wyznaczenie skutecznych kierunków** i działań zmierzających do rozwiązania zdiagnozowanych problemów społecznych w danej gminie. Powinny korespondować z przeprowadzoną analizą strategiczną. Należy teraz dokonać ich uporządkowania.
 - Zastanowić się, które cele są zbliżone do siebie i wyeliminować te, które oznaczają to samo. Należy pamiętać, że pozornie znaczące to samo, mogą dotyczyć zdecydowanie innych działań.
 - Wyeliminować zapisy sprzeczne, ale uważać, aby przy usuwaniu pozornie wykluczających się zapisów nie osłabić wartości strategii.
 - Przeglądając zaproponowane cele, należy się zastanowić, czy połączenie kilku celów w jeden może doprowadzić do **efektu synergii**, tj. czy połączenie ze sobą celów może okazać się warte więcej (przyniesie dodatkowe korzyści) niż pozostawienie ich w rozbiu na pojedyncze zamierzenia.
- 3) Zaproponowane cele muszą być zgodne z kryterium SMART.

Ze względu na istotność celów SRPS (w końcu stanowią one główny motyw działań), warto ich opracowanie przeprowadzić przy **współdziale lokalnej społeczności**. Również w tym przypadku możliwe będzie zastosowanie modelu partycypacyjnego, ekspercko-partycypacyjnego lub eksperckiego, który narzuca wybór z przygotowanych wcześniej propozycji. W obliczu konstruowania celów podczas konsultacji społecznych, jest możliwe opracowanie ich treści od początku przez uczestników spotkania (np. poprzez pracę w grupach) bądź też odniesienie się, dyskusja i uwzględnienie ewentualnych uwag do propozycji przedstawionych przez zespół pracujący nad SRPS. W drugim przypadku, autorzy koncepcji będą w stanie bezpośrednio wytłumaczyć zasadność przedstawionych propozycji celów w sytuacji wystąpienia ewentualnych wątpliwości. Wynikiem ewentualnej dyskusji może okazać się np. wyeliminowanie podobieństw, wzbogacenie lub też przeformułowanie pomysłów. Cele, które będą realizowane w kolejnych latach **mają służyć lokalnej społeczności**, więc powinny być wynikiem **porozumienia** uczestników prac nad SRPS.



Przykład struktury celów w SRPS Gminy Klembów na lata 2014-2020¹²⁷

Cel strategiczny 1:

Rozwój społeczeństwa obywatelskiego

Cele operacyjne:

1. Diagnozowanie potrzeb i problemów społeczności lokalnej.
2. Propagowanie i rozwijanie wśród społeczności lokalnej idei obywatelskiej odpowiedzialności i uczestniczenia w zaspokajaniu ludzkich potrzeb.
3. Stwarzanie korzystnych warunków dla rozwoju organizacji pozarządowych na terenie gminy.
4. Współpraca z partnerami zewnętrznymi zmierzająca do rozbudowy struktur pozarządowych.

Cel strategiczny 2:

Wspieranie rodzin w kryzysie, dotkniętych ubóstwem i uzależnieniami, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb dzieci i młodzieży

Cele operacyjne:

1. Pomoc w likwidacji przyczyn dysfunkcji oraz wspieranie i usprawnianie systemu wsparcia rodziny, dzieci i młodzieży.
2. Pomoc rodzinom i osobom dotkniętym i zagrożonym problemami ubóstwa, bezrobocia i bezdomności.
3. Rozwijanie systemu profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień i przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Cel strategiczny 3:

Poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych

Cele operacyjne:

1. Wsparcie seniorów.
2. Aktywizacja osób niepełnosprawnych.

Źródło: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Klembów na lata 2014-2020*, s. 105-110.

Autorzy strategii w podanym przykładzie rzetelnie i odpowiedzialnie podeszli do zadania sformułowania celów, które są zgodne zarówno z kryterium SMART, jak również są fundamentalne i związane z przewidywaniem przyszłości. Nie dopuszczono, aby ilość celów była zbyt duża, a jednocześnie odpowiadają wyzwaniom przedstawionym w diagnozie i wskazują na pożądany obraz przyszłości. Doprecyzowania wymaga horyzont czasowy podanych celów, jednakże możliwe jest przyjęcie założenia, że ich realizacja pokrywa się z ramami czasowymi obowiązywania SRPS.

¹²⁷ *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Klembów na lata 2014-2020*, Klembów 2014, s. 105-110.

Pamiętajmy również, że realizacja celów przebiega w sposób uporządkowany i kontrolowany, gdy programy oraz działania podejmowane w ramach celów posiadają wyczerpujące informacje dotyczące m. in.: mierników realizacji, czasu realizacji, zakresu rzeczowego zadań, charakteru działania, podmiotów odpowiedzialnych za realizację oraz źródła finansowania.



Przykłady często popełnianych błędów:

1. Brak wskazania misji i wizji w zakresie rozwoju polityki społecznej.
2. Błędy metodyczne w procesie formułowania misji i wizji w SRPS.
3. Formułowane w strategii cele strategiczne nie posiadają przypisanych wartości bazowych i docelowych oraz mierników realizacji.



Przykłady dobrych praktyk:

1. Misja i wizja zostały sformułowane z udziałem społeczności lokalnej.
2. Proces konstruowania celów strategicznych opiera się na koncepcji SMART.
3. Cele strategiczne zawierają przypisane wartości bazowe i docelowe oraz określone mierniki realizacji.

Rozdział 9

Plan działań w strategii rozwiązywania problemów społecznych



Nawigator

Zaplanowanie kompleksowych i spójnych działań stanowi jeden z najważniejszych warunków efektywnej realizacji SRPS. W rozdziale 9 zaprezentowano sposoby definiowania działań/zadań, które stanowią podstawę do osiągnięcia celów w SRPS. Wyjaśniono w jaki sposób zapewnić powiązania przyczynowo-skutkowe pomiędzy częścią diagnostyczno-analityczną a planem strategicznym. Szczególną uwagę zwrócono na praktyczne aspekty związane z identyfikowaniem działań/zadań, ich charakterystyką, tworzeniem harmonogramu ich wdrażania oraz określaniem wskaźników. W rozdziale opisano znaczenie i rolę podmiotów ekonomii społecznej w opracowaniu i realizacji SRPS.



Słowa kluczowe

plan strategiczny | harmonogram działań | matryca działań | beneficjenci | szacunkowy koszt | źródła finansowania | wskaźnik produktu | wskaźnik rezultatu | realizator | PES | OWES

Wskazane w SRPS cele strategiczne i operacyjne stanowią podstawę do opracowania programów pomocowych oraz konkretnych działań lub zadań, czyli przedsięwzięć, które planujemy zrealizować. Pojęcie „działanie” i „zadanie” należy traktować równorzędnie. Określając je, należy zastanowić się, w jaki sposób możemy osiągnąć założone cele. Ten etap prac wymaga opracowania propozycji zadań, inicjatyw, projektów, które mogą przyczynić się do osiągnięcia założonych celów. Trzeba pamiętać, że **określanie działań/zadań** zawsze jest **powiązane** z opracowaną w **części diagnostycznej analizą problemów** oraz **zdefiniowanymi celami** strategicznymi i operacyjnymi. Oznacza to, że realizacja zawartych w SRPS działań/zadań **zawsze wynika ze zidentyfikowanych problemów** w obszarze społecznym, gospodarczym oraz wyznaczonych celów, które mają im przeciwdziałać lub zapobiegać.

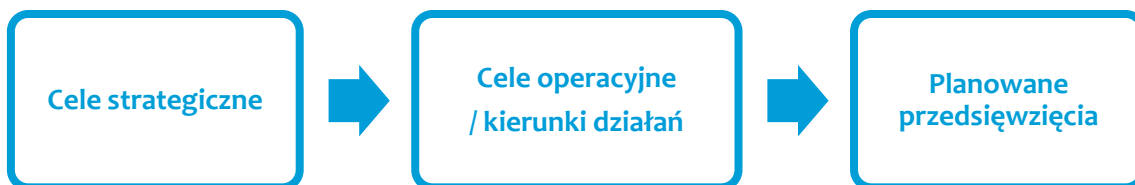


Pamiętaj

Działania/zadania są logiczną sekwencją całego procesu planowania zgodnie z metodyką:

- określ problem, czyli zjawisko negatywne,
- ustal, jak dany problem rozwiązać,
- skonkretyzuj przedsięwzięcia, które chcesz zrealizować, aby rozwiązać dany problem.

Schemat 23. Powiązania pomiędzy elementami planu strategicznego SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Określenie i zrealizowanie działań/zadań **warunkuje osiągnięcie zdefiniowanych celów**. W sposób jednoznaczny określone problemy społeczne, cele i działania/zadania są ze sobą **powiązane**. Większość zdefiniowanych problemów musi znaleźć **rozwiązanie** poprzez sformułowanie celu i wskazanie określonych działań/zadań bądź programów pomocowych. Przedsięwzięcia te muszą być przypisane w sposób **jednoznaczny** do wyznaczonych celów i kierunków działań strategicznych SRPS.

Plan działań/zadań nie powinien obejmować wszystkich zadań realizowanych przez jednostki odpowiedzialne za politykę społeczną w gminie, a odnosić się do problemów i obszarów strategicznych, które będą wdrażane w perspektywie długoterminowej i **prowadzą do zmian jakościowych** oraz nie obejmują zadań bieżących gminy w zakresie pomocy społecznej. Plan działań ma bardzo wymierny charakter w SRPS, ponieważ **konkretyzuje** obszary strategiczne i jest powiązany z etapem operacyjnym.



Pamiętaj

Działania muszą odnosić się w sposób całościowy do zidentyfikowanych problemów i celów oraz uwzględniać potrzeby interesariuszy (kompleksowość SRPS). W sposób usystematyzowany i jednoznaczny trzeba przedstawić powiązania zdefiniowanych problemów społecznych, celów i zaplanowanych działań.

9.1. Sposób ujęcia działań/zadań w SRPS

Planowane przedsięwzięcia ujęte w planie strategicznym mogą mieć charakter kierunków działań strategicznych odnoszących się do zdefiniowanych celów strategicznych, a następnie na etapie operacyjnym są definiowane w postaci konkretnych działań lub zadań. Przyjęte cele strategiczne są priorytetowymi obszarami interwencji, w ramach których będą podejmowane działania, służące rozwojowi gminy w długofalowej perspektywie. Natomiast wskazane kierunki działań stanowiąc będą podstawę do opracowania i realizacji konkretnych działań/zadań. Tabela 15 przedstawia przykładowe powiązanie celów z kierunkami działań.



Tabela 15. Powiązanie celów strategicznych, operacyjnych i kierunków działań

Cel strategiczny	Cele operacyjne	Kierunki działań
Rozwój kapitału społecznego i podnoszenie aktywności mieszkańców	Cel operacyjny 1. Dostosowanie jakości usług społecznych, edukacyjnych i kulturalnych do potrzeb mieszkańców	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zwiększona dostępność do usług społecznych, wspieranie efektywnej polityki społecznej prowadzącej do integracji i aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem (w tym wsparcie dla osób bezrobotnych) ▪ poprawa stanu zdrowia mieszkańców gminy poprzez poprawę jakości i dostępności usług medycznych, promocję edukacji zdrowotnej i zdrowia publicznego ▪ wspieranie rozwoju sektora usług kultury poprzez wzmacnianie instytucji kultury, tworzenie atrakcyjnej i kompleksowej oferty kulturalnej, wsparcie w zakresie działań animacyjnych dla mieszkańców ▪ zwiększona dostępność i podnoszenie jakości edukacji przedszkolnej i szkolnej ▪ promowanie i upowszechnianie kultury fizycznej, sportu, rekreacji i aktywnego wypoczynku poprzez rozwój infrastruktury sportowej, promocję sportu i aktywnego wypoczynku we wszystkich grupach ▪ wspieranie rozwoju przedsiębiorstw ekonomii społecznej ▪ wzmocnienie integracji międzypokoleniowej ▪ zwiększenie oferty imprez sportowych, rekreacyjnych, turystycznych ▪ promocja zdrowego stylu życia i stworzenie oferty programów profilaktycznych dla mieszkańców ▪ e-integracja mieszkańców gminy ▪ podnoszenie jakości usług publicznych

<p>Cel operacyjny 2. Rozwój budownictwa komunalnego</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ wspieranie taniego budownictwa ▪ odnowa zdegradowanych zasobów mieszkaniowych ▪ podniesienie poziomu zagospodarowania osiedli mieszkaniowych
<p>Cel operacyjny 3. Przeciwdziałanie wyłączeniu społecznemu i promocja postaw prospołecznych</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ zwiększenie mieszkańcom dostępu do usług edukacyjnych ▪ aktywizacja zawodowa mieszkańców gminy ▪ wpieranie nowatorskich inicjatyw na rzecz budowania kapitału społecznego z wykorzystaniem technologii cyfrowych ▪ działania w zakresie e-edukacji i podnoszenia kompetencji cyfrowych mieszkańców ▪ realizacja szkoleń, promocja i wsparcie samozatrudnienia ▪ szkolenia zawodowe dla mieszkańców gminy ▪ wspieranie rozwoju lokalnych stowarzyszeń ▪ działania aktywizujące starszych mieszkańców gminy ▪ promocja aktywności obywatelskiej i innowacji społecznej ▪ wspieranie grup defaworyzowanych ▪ przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu ▪ rozwój idei społeczeństwa obywatelskiego ▪ realizacja projektów i inicjatyw oddolnych ▪ promocja przedsiębiorczości oraz samozatrudnienia

Źródło: opracowanie własne FPAN na podstawie Strategii Rozwoju Gminy Łęczna na lata 2016-2025

Stopień realizacji poszczególnych celów i kierunków działań strategicznych można analizować w odniesieniu do założonej **perspektywy czasowej** realizacji SRPS i przyjętych **wskaźników**. Zaprezentowano przykładowy harmonogram (tabela 16) realizacji założonych strategicznych kierunków działań. Jego zakres powinien obejmować wszystkie cele strategiczne, przypisane do nich kierunki działań strategicznych, a następnie oznaczenie na osi czasu okresu realizacji w ramach wyznaczonego okresu planistycznego SRPS.



Tabela 16. Przykładowy harmonogram wdrażania strategicznych kierunków działań SRPS

Cel strategiczny	Strategiczne kierunki działań	Okres realizacji						
		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Dostosowanie jakości usług społecznych do potrzeb mieszkańców	Podniesienie jakości usług społecznych dla mieszkańców							
	Opracowanie i realizacja programów specjalnych na rzecz długotrwale bezrobotnych							
	Rozwój specjalistycznego poradnictwa, w tym rodzinnego dla rodzin naturalnych, zastępczych, a także terapii rodzinnej.							
	Rozwój placówek wsparcia dziennego dla osób starszych, inicjowanie tworzenia domów dziennego pobytu, zespołów usług socjalnych							
	Rozwój infrastruktury zdrowotnej							

Źródło: opracowanie własne FPAN

Strategiczne kierunki działań wskazują w sposób kompleksowy **dokąd dążymy**, a następnie powinny być rozpisane na konkretne działania/zadania, które można opisać przy użyciu **matrycy opisu** zadania (tabela 17). Każde planowane przedsięwzięcie powinno być opisane w sposób **jednolity**. Pozwoli to zachować spójność i logikę w tworzeniu części planistycznej dokumentu oraz będzie czytelne dla interesariuszy strategii.



Pamiętaj

Opis każdego działania/zadania powinien uwzględniać jego nazwę, krótki zakres rzeczowy, czas realizacji, beneficjentów, jednostkę odpowiedzialną za wdrożenie, realizatorów, szacunkową wartość nakładów, potencjalne źródła finansowania oraz wskazywać podmioty odpowiedzialne za realizację działań zaplanowanych w SRPS.

Dla zdefiniowania działań/zadań jest niezbędna **współpraca** JST z podmiotami funkcjonującymi w obszarze zintegrowanej polityki społecznej oraz przeprowadzony proces konsultacji społecznych pozwalający na aktywne zaangażowanie mieszkańców.

Do każdego zadania trzeba przypisać odpowiedni **czas** jego realizacji: co najmniej termin rozpoczęcia i zakończenia. Zadania powinny mieć zdefiniowanych **beneficjentów**, tzn.: powinny być skierowane do odbiorców SRPS. Przy opracowaniu działań/zadań należy przypisać do nich **określonych realizatorów**, tj. podmioty o odpowiednich kompetencjach, dysponujące zasobami organizacyjnymi, uprawnieniami, posiadające lub mogące pozyskać środki finansowe na ich realizację,

z adekwatnym zapleczem technicznym, które są niezbędne do osiągnięcia zakładanych rezultatów SRPS. **Właściwe zdefiniowanie** realizatorów zadań wpłynie pozytywnie na prawidłowość oraz skuteczność zarządzania i realizację przedsięwzięć. Zadania zidentyfikowane w SRPS należy również oszacować, podać ich przybliżone wartości, źródła finansowania. Kolejnym elementem jest określenie **wskaźników** do każdego zadania, które pozwolą nam zmierzyć ich stopień osiągnięcia oraz rezultaty krótko- i długoterminowe.



Tabela 17. Modelowa matryca działania/zadania

Nazwa działania/zadania

Powinna być konkretna i przejrzysta, w bezpośredni sposób określająca istotę przedsięwzięcia, które chcemy zrealizować. Dobrze, jeżeli jest zrozumiała i czytelna dla odbiorców SRPS.

Przykłady

Utworzenie klubu seniora; Zagospodarowanie terenu wokół świetlicy poprzez budowę placu zabaw i siłowni; Organizowanie staży zawodowych dla osób po 50 roku życia; Diagnoza, terapia oraz rehabilitacja dzieci niepełnosprawnych; Utworzenie dziennego ośrodka wsparcia dla osób niepełnosprawnych intelektualnie; Tworzenie spółdzielni socjalnych.

Zakres działania/zadania

Opis zadania określający w sposób syntetyczny jego najważniejsze elementy.

Przykład

Zadanie: *Utworzenie klubu seniora*

Zakres rzeczowy: *Celem klubu będzie aktywizacja seniorów, promowanie aktywnych form spędzania wolnego czasu, rozwijanie aktywności społecznej, organizacja czasu wolnego, integracja. W ramach klubu zostaną wykonane prace dostosowawcze lokalu do potrzeb seniorów i doposażenie w niezbędny sprzęt do prowadzenia zajęć oraz prowadzenie bieżącej działalności klubu seniora przez animatorów.*

Beneficjenci

Grupy odbiorców, interesariusze zewnętrzni i wewnętrzni, do których zadanie będzie skierowane. Można wskazać beneficjentów, tj. odbiorców poszczególnych zadań/działań/programów zaplanowanych w strategii.

Przykład

seniorzy, mieszkańcy gminy, przedstawiciele podmiotów społecznych, lokalni liderzy społeczni, animatorzy

Czas realizacji | Harmonogram realizacji zadania

Ramy czasowe realizacji zadań/działań/programów ujętych w SRPS. Każde z zaplanowanych działań/zadań powinno mieć odrębny harmonogram realizacji i przyporządkowane terminy wdrożenia (przynajmniej rozpoczęcia realizacji oraz jej zakończenia). Czas realizacji zadań/działań powinien być określony racjonalnie, w zależności od ich zakresu rzeczowego oraz stopnia złożoności.

Przykład

Utworzenie klubu seniora, czas realizacji: od 2020 do 2023

Szacunkowy koszt

Określenie łącznych nakładów finansowych niezbędnych do wdrożenia zadania przy uwzględnieniu jego czasu realizacji. Dokonując wyboru programów i zadań, należy zwrócić uwagę na listę przedsięwzięć wynikających z przeprowadzonych konsultacji społecznych, listę preferowanych zadań inwestycyjnych gminy w zakresie infrastruktury społecznej, określenie jaki wpływ na sytuację finansową gminy będą miały planowane zadania/działania oraz wskazanie kosztów i korzyści (w tym społecznych i ekonomicznych) z realizacji planowanych w SRPS zadań.

Przykład

Zadanie: *Utworzenie klubu seniora, szacunkowy koszt: 550 000 zł*

Szacowanie kosztów zadań jest możliwe z wykorzystaniem narzędzia przedstawionego w części *Podręcznika* poświęconej budżetowi SRPS.

Źródła finansowania

Należy określić wszystkie potencjalne źródła sfinansowania działań/zadań ujętych w SRPS. Są one uzależnione od charakteru poszczególnych zadań. Warto uwzględnić fundusze lokalne i regionalne, krajowe, unijne, podmioty ekonomii społecznej itp. Jest istotne, aby struktura finansowania działań ujętych w strategii była racjonalna, powiązana z sytuacją finansową gminy oraz z realnymi możliwościami pozyskania funduszy zewnętrznych.

Przykłady

Środki własne, środki finansowe pochodzące z budżetu gminy w zakresie finansowania zadań własnych gminy, środki pochodzące z budżetu państwa, środki pochodzące z regionalnych programów operacyjnych, środki pochodzące z funduszy krajowych np. z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, fundusze norweskie.

Jednostki odpowiedzialne

Jednostki instytucjonalne, które będą zarządzały procesem realizacji zadania. Trzeba ująć podmioty (instytucje) odpowiedzialne za wdrożenie poszczególnych zadań/działań ujętych w SRPS. Każde planowane przedsięwzięcie powinno być precyzyjnie przypisane do konkretnego podmiotu, który ponosi pełną odpowiedzialność za jego wdrożenie na zasadach określonych w strategii. Należy zwrócić uwagę, iż część zadań ujętych w strategii może być realizowanych przez dwa lub więcej podmiotów na zasadzie współpracy. Należy wówczas określić lidera, a także zasady współpracy i odpowiedzialności za poszczególne części tego zadania.

Przykłady

Urząd gminy (np. referat infrastruktury), gminny ośrodek pomocy społecznej

Realizatorzy

Podmioty instytucjonalne, społeczne, liderzy lokalni, którzy mogą być włączeni w realizację działania/zadania na różnych jego poziomach przygotowania i wdrażania. Jest istotne, aby określić jasny podział zadań między partnerami. Pozwoli to na uniknięcie sytuacji konfliktowych oraz wpłynie na rozłożenia ryzyka (adekwatnie do korzyści) pomiędzy zaangażowane podmioty.

Przykłady

Urząd gminy (referat infrastruktury), PCPR, PFRON, społeczność lokalna, organizacje pozarządowe, PES, szkoły, gminny ośrodek kultury.

Niezbędne zasoby

Odpowiednie zasoby, które są niezbędne do realizacji zadania, typu: kadrowe, finansowe, prawne, organizacyjne. Podmioty realizujące zadania muszą posiadać stosowne uprawnienia do prowadzenia wskazanej działalności oraz znać stosowne przepisy prawne. Zasoby finansowe oznaczają posiadanie prawa do dysponowania środkami finansowymi zagwarantowanymi na realizację zadania, jak również pozyskiwanie finansowania. Do zrealizowania zadania realizator/realizatorzy najczęściej zatrudniają kadrę o odpowiednich kompetencjach, dysponowanie zasobami organizacyjnymi oznacza posiadanie np. sprzętu, wyposażenia, wiedzy, możliwości i odpowiednich warunków działania.

Przykład

Zadanie: *Utworzenie klubu seniora*

Zasoby: zabezpieczony wkład finansowy do realizacji zadania, lokal stanowiący zasoby gminne, wyodrębniony zespół do realizacji zadania, opracowany kosztorys inwestorski do części inwestycyjnej zadania

Wskaźniki

W odniesieniu do każdego zadania/działania należy określić zestaw wskaźników przewidzianych do osiągnięcia. Wskaźniki są narzędziem niezbędnym do weryfikacji efektywności i celowości realizacji poszczególnych działań/zadań w ramach realizacji SRPS (proces monitoringu, ewaluacji). Umożliwiają dokonanie bieżącej oceny postępów w procesie wdrażania strategii. Warto wyodrębnić zestaw wskaźników ilościowych (policzalnych) i jakościowych (opis zmian jakościowych, które będą miały miejsce już w trakcie lub po zrealizowaniu zadania).

Przykłady

Liczba seniorów korzystających z zajęć aktywizujących w ramach klubu seniora; Liczba nowo powstałych podmiotów ekonomii społecznej w gminie; Liczba mieszkańców korzystających z konsultacji prawnych, Liczba osób uczestniczących w warsztatach terapii zajęciowej; Liczba nowych lub udoskonalonych usług socjalnych; Liczba zmodernizowanych publicznych placówek zdrowotnych; Liczba wspólnych inicjatyw z zakresu lokalnego rynku pracy.

Tabela 18 przedstawia matrycę działania/zadania uzupełnioną przy uwzględnieniu wymagań opisanych w tabeli 17. Konkretnie wskazanie podmiotu odpowiedzialnego za realizację zadania, planowanych nakładów finansowych, niezbędnych zasobów do wdrożenia działania, a także przewidywanych efektów ilościowych i jakościowych pozwoli na systematyczny monitoring i ewaluację przedsięwzięcia. Zwiększa się również przejrzystość udzielanej informacji i poprawia odbiór wśród interesariuszy SRPS.



Tabela 18. Przykład matrycy działania/zadania

Cel strategiczny	Strategiczny kierunek działań	Nazwa działania/zadania	Beneficjenci / odbiorcy	Czas realizacji	Łączne nakłady finansowe	Jednostka odpowiedzialna	Niezbędne zasoby	Planowane efekty jakościowe i ilościowe
Aktywna polityka senioralna	Podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych	Utworzenie klubu seniora i działania aktywizujące seniorów	seniorzy, społeczność lokalna	2020-2023	550 000	Urząd (referat infrastruktury), GOPS	Posiadane zasoby lokalowe, przeszkoleni animatorzy, własne środki finansowe gminy, współpraca z podmiotami społecznymi	Efekty ilościowe: utworzenie 50 miejsc dla seniorów w ramach klubu w pełni dostosowanych do potrzeb osób starszych. Efekty jakościowe: podniesienie jakości życia seniorów, wdrożenie koncepcji aktywnego starzenia się, przewyższenie niekorzystnych stereotypów dotyczących starzenia się, wzrost samodzielności osób starszych, integracja ze środowiskiem, podtrzymanie więzi społecznych.

Źródło: opracowanie własne FPAN

Przyjęty w SRPS **zestaw wskaźników** zakłada monitorowanie wdrażania strategii na dwóch poziomach, tj. **strategicznym** – odnoszącym się do celów strategicznych oraz **operacyjnym** – odnoszącym się do poszczególnych celów operacyjnych, który pozwala na ocenę stopnia ich osiągnięcia.



Pamiętaj

Przy określaniu systemu wskaźników trzeba wybrać te, które są prezentowane i dostępne w ogólnej statystyce gmin i Głównego Urzędu Statystycznego. Dla każdego wskaźnika wskazuje się możliwe źródło pozyskania informacji.

Schemat 24. Powiązania pomiędzy działaniami/zadaniami a wskaźnikami



Źródło: opracowanie własne FPAN

Każde realizowane zadanie musi mieć zdefiniowane i przypisane **wskaźniki produktu i rezultatu bezpośredniego**. Czas ich osiągnięcia jest tożsamy z zakończeniem realizacji każdego zadania, które są osiągane niekiedy w długiej perspektywie czasowej. Do wskaźników, które jednoznacznie obrazują charakter zadania i jego **efekty**, należy przypisać **jednostkę miary**. Zmiana (spadek lub wzrost) wskaźnika może zostać określona nominalnie lub procentowo. Wskaźniki są sprawdzane na podstawie wskazanych źródeł weryfikacji, np. dostępnych statystyk. W tabelach 19 oraz 20 przedstawiono sposób przypisania i określenia wskaźników do przykładowych zadań.



Tabela 19. Przykład powiązania celów, kierunków, działań/zadań oraz wskaźników produktu

Cel strategiczny I:

Aktywna polityka senioralna

Strategiczny kierunek działań: Podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych

Nazwa działania/zadania	Wskaźnik produktu	Jednostka miary	Wartość bazowa	Wartość docelowa	Źródło weryfikacji
Zadanie 1 Utworzenie klubu seniora	Wzrost liczby seniorów korzystających z oferty klubu seniora	sztuka	0	50	Dane klubu seniora
	Wzrost liczby nowych usług skierowanych do seniorów	sztuka	0	4	Dane klubu seniora

Źródło: opracowanie własne FPAN

Wskazując podstawowe różnice pomiędzy produktami a rezultatami, należy nadmienić, że produkty to wszystkie policzalne dobra i usługi, które powstaną w ramach danego działania/zadania. Natomiast rezultaty to wszystkie natychmiastowe i bezpośrednie korzyści, które odbiorcy odnieśli z uczestniczenia w działaniu/zadaniu, a konkretniej w danym produkcie.



Tabela 20. Przykład powiązania celów, kierunków, działań/zadań oraz wskaźników rezultatu

Cel strategiczny II:				
Dostosowanie jakości usług społecznych do potrzeb mieszkańców				
Strategiczne kierunki działań: Aktywizacja zawodowa mieszkańców gminy				
Nazwa programu/zadania	Wskaźnik rezultatu	Jednostka miary	Wartość docelowa wskaźnika	Źródło weryfikacji
Zadanie 1 Współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie prowadzenia szkoleń prowadzących do zmiany kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych	Wzrost kwalifikacji zawodowych uczestników szkoleń	procent	Wzrost o 20%	Ankieta ewaluacyjna
	Wzrost liczby utworzonych dodatkowych miejsc pracy	etat	Wzrost o 20%	Dane PUP

Źródło: opracowanie własne FPAN

Wskaźniki powinny być przypisywane enumeratywnie do działań/zadań oraz logicznie powiązane z nimi. Zdefiniować można je w następujący sposób:

- **Wskaźnik produktu** – jest przypisany do realizowanego działania/zadania. Obrazuje dobra i usługi, które powstaną w ramach realizacji przedsięwzięcia. Wskaźnik odnosi się zarówno do dóbr rzeczowych uzyskanych w wyniku realizacji działania/zadania, np.: „liczba wybudowanych obiektów szpitalnych (szt.)”, jak również do usług lub osób, np. „liczba nowych usług medycznych powstałych w ramach zadania” (szt.), „liczba uczestników szkolenia” (osoby). Do zdefiniowanego zadania można przypisać kilka wskaźników. Jest ważne, aby wskaźnik był osiągalny i możliwy do zrealizowania. Powinien także obrazować charakter działania/zadania. Dla wskaźników produktu określa się wartość bazową (aktualną) i docelową (pożądaną).
- **Wskaźnik rezultatu** – jest miernikiem korzyści uzyskanych na skutek i bezpośrednio po zakończeniu realizacji zadania/działania oraz trwa po jego zakończeniu. Powinien mieć również wpływ na otoczenie, np.: „liczba osób korzystających z usług domu pomocy społecznej” (procent), „wzrost utworzonych dodatkowych miejsc pracy” (etat).

Wskaźniki produktu i rezultatu są miernikami efektów bezpośrednich realizowanego działania/zadania. Oprócz tych wskaźników, jest wskazane również określenie długoterminowych efektów realizacji planowanych przedsięwzięć.

Efekty długoterminowe odnoszą się do skutków realizowanych działań/zadań osiągniętych w dłuższym okresie – minimum 6 miesięcy od zakończenia zadania¹²⁸. Przykładem efektów realizacji zadania może być „poprawa stanu zdrowia mieszkańców (%)”. Wskaźniki długoterminowe definiowane są niekiedy jako wskaźniki wpływu¹²⁹ w kontekście zmian zachodzących w sytuacji osób, które objęte są wsparciem. Zmiana sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oddziałuje na obszar i kontekst społeczny gminy. Efekty działań/zadań muszą stanowić odpowiedź na główny problem (obszar problemowy).

Schemat 25. Powiązania pomiędzy wskaźnikami a efektami



Źródło: opracowanie własne FPAN



Efekty a rezultaty

Pojęcie efektu odnosi się do tego, co zostało wytworzone w wyniku realizacji działania/zadania (efekty bezpośrednie), a także skutki przedsięwzięcia dla jego uczestników i dla społeczeństwa (oddziaływanie na otoczenie). Rezultaty to jeden z rodzajów efektów (bezpośrednie korzyści dla uczestników działania/zadania). Niekiedy sformułowanie „rezultat” jest wykorzystywane zamiennie ze słowem efekty, jednak prowadzi to do zamieszania pojęciowego. Dlatego też, dla określenia całej grupy zamierzonych skutków działania/zadania zasadne jest używanie słowa „efekty”, rezerwując słowo rezultaty dla jednego z typów efektów.

Przykład:

Efektom projektu nie może być przeszkolenie 50 osób, gdyż taki rezultat nic nie mówi o faktycznych efektach działania. Takie ujęcie jest bezpieczne dla realizatorów zadania, ponieważ umożliwia łatwe rozliczenie się z efektów projektu (ograniczonych wyłącznie do przeszkolenia 50 osób). Natomiast nie wspomniano np. o wpływie, jaki szkolenie miało na sytuację uczestników, czy przyczyniło się do poprawy sytuacji danej społeczności lokalnej bądź danej instytucji¹³⁰.

¹²⁸ Załącznik nr 4 do uchwały Nr CLIII/3091/2016 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 28 grudnia 2016 r., Dz. Urz. Woj. Lub. 2016.5641, Wytyczne programowe dotyczące systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, Lublin 2016, s. 151.

¹²⁹ P. Stronkowski, ABC wskaźników edukacyjnych MEN. Poradnik dla piszących i oceniających wnioski, Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej Departament Funduszy Strukturalnych 2010, s. 50.

¹³⁰ Tamże, s. 18-19.

Istotą planowanych przedsięwzięć są uzyskane efekty, które stanowią rozwiązanie zdiagnozowanych problemów społecznych oraz przyczyniają się do osiągnięcia celów strategicznych SRPS.

9.2. Podmioty ekonomii społecznej w realizacja działań/zadań

W rozdziale 4.4 *Podręcznika* została opisana charakterystyka **podmiotów ekonomii społecznej**, których działalność jest ważnym **elementem wspierającym** samorządy w definiowaniu i realizacji zadań związanych z wdrażaniem celów SRPS. W szczególności zaangażowanie PES pozwala rozwiązywać problemy związane z bezrobociem i wykluczeniem społecznym.



PES jako uczestnicy działań

Podmioty ekonomii społecznej powinny być uwzględniane jako **kluczowi uczestnicy działań** podejmowanych przez samorząd lokalny w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, w szczególności w działaniach związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu.

Przepisy ustawy prawo zamówień publicznych z 11 września 2019 r.¹³¹ umożliwiają zamawiającemu udzielenie zamówień publicznych realizujących cele społeczne również podmiotom ekonomii społecznej.

Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) – to podstawowa instytucja wsparcia przedsiębiorstw społecznych w Polsce. Celem OWES jest **zwiększenie liczby podmiotów ekonomii społecznej** oraz przedsiębiorstw społecznych poprzez podjęcie działań wspierających ich tworzenie w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na poziomie lokalnym. Do zadań OWES należy przede wszystkim:

- podnoszenie **wiedzy** i rozwijanie umiejętności w zakresie **zakładania i prowadzenia** podmiotów ekonomii społecznej,
- podnoszenie **kompetencji** i kwalifikacji do pracy w tych podmiotach,
- budowanie skutecznego i trwałego **systemu wsparcia sektora** inicjatyw ekonomii społecznej,
- upowszechnianie **dobrych praktyk** w działaniach na rzecz osób zagrożonych marginalizacją społeczną.

OWES są również **animatorami współpracy** między instytucjami publicznymi na poziomie lokalnym a jednostkami reintegracyjnymi, które prowadzą działania związane z integracją zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Współpraca samorządu lokalnego i podmiotów ekonomii społecznej na poziomie lokalnym skutkuje **zwiększeniem aktywności społeczności** w obszarach zdefiniowanych w sektorze polityki społecznej.

¹³¹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2019, poz. 2019 – wejście w życie 1 stycznia 2021 r.



Zwróć uwagę

Przesłanką do tworzenia partnerstw z podmiotami ekonomii społecznej jest zawarcie w SRPS pomysłów na nowatorskie działania, które zmierzałyby do:

- oddziaływania na świadomość społeczną,
- minimalizowania ryzyka występowania problemów,
- zwiększenia zdolności osób i rodzin do samodzielnego przezwyciężania problemów,
- wzrostu integracji społecznej, tolerancji,
- wzrostu aktywności społecznej mieszkańców



Przypomnienie – wskaźnik rezultatu 1 KPRES:

„W roku 2023 JST przeznaczać będą **co najmniej 2% budżetu** na zlecenie świadczenia usług społecznych użyteczności publicznej i realizacji zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego podmiotom ekonomii społecznej i solidarnej”¹³².

Po raz kolejny przywołujemy wskaźnik rezultatu 1 KPRES, ponieważ w istotny sposób może wpłynąć na współpracę JST z PES. Dlatego też, **podmioty ekonomii społecznej** powinny stać się **partnerem samorządów w rozwiązywaniu problemów społecznych**, w definiowaniu potrzeb, wyznaczaniu celów, określaniu działań i ich realizacji. Udział w realnych działaniach rozwiązujących problemy społeczne jest możliwy przy skutecznym ich zaplanowaniu. Podmioty ekonomii społecznej powinny brać **czynny udział w procesie opracowywania SRPS**: definiowaniu problemów, potrzeb, celów, kierunków, zadań oraz jako realizatorzy usług publicznych planowanych w sferze społecznej, a także jako partnerzy w planowaniu rozwoju społecznego.



Pamiętaj

Podmioty ekonomii społecznej powinny być aktywnymi uczestnikami działań podejmowanych przez samorząd lokalny w obszarze **nowatorskich rozwiązań w zintegrowanej polityce społecznej i w zakresie świadczenia usług społecznych**.

¹³² Załącznik do Uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej”, M.P. 2019, poz. 214, s. 22.

**Przykłady często popełnianych błędów:**

1. Określone działania/zadania nie zostały ujęte kompleksowo i enumeratywnie, nie odnoszą się do zidentyfikowanych problemów i celów społecznych.
2. Zawarte w SRPS działania/zadania uniemożliwiają osiągnięcie określonych celów.
3. Brak zamieszczenia wskaźników rezultatu i produktu.
4. Niezamieszczenie opisu efektów zadań planowanych do realizacji.

**Przykłady dobrych praktyk:**

1. Zdefiniowane problemy znajdują rozwiązanie poprzez określenie konkretnych działań.
2. Każde działanie/zadanie zawarte w SRPS w sposób wyczerpujący odnoszą się do problemów wynikających z diagnozy.
3. Działania mają oszacowane koszty, są określone w czasie.
4. W działaniach określono rolę podmiotów ekonomii społecznej.

Rozdział 10

Monitoring i ewaluacja w procesie wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych



Nawigator

W rozdziale 10 zaprezentowano system monitoringu i ewaluacji SRPS, wskazując na znaczenie obu w procesie wdrażania. Podkreślono znaczenie i podstawowe funkcje systemów jako niezbędnych do osiągnięcia celów strategicznych oraz zwrócono uwagę na proces zarządzania ryzykiem na etapie wdrażania SRPS. W SRPS monitoring i ewaluacja powinny być traktowane jako element horyzontalny – występujący we wszystkich częściach strategii.



Słowa kluczowe

monitoring | ewaluacja | wskaźniki monitoringowe | raport monitoringowy | kryteria ewaluacji | pytania ewaluacyjne | metody badawcze | fazy ewaluacji | raport ewaluacyjny | analiza ryzyka

Monitoring i ewaluacja są pojęciami odnoszącymi się do wdrażania i oceny realizacji SRPS, które w sposób istotny **różnią się** od siebie. Osoby opracowujące strategię oraz odpowiedzialne za jej wdrożenie powinny mieć świadomość tego, że mamy do czynienia z dwoma odmiennymi zadaniami. Z obu tych procesów wynikają **korzyści dla wdrażania strategii**, dlatego jest tak ważne, aby zostały założone w SRPS, a następnie zrealizowane w sposób metodycznie poprawny.



Monitoring – definicja

Monitoring to **sprawdzenie** osiągniętych wyników w odniesieniu do określonych wcześniej oczekiwań¹³³. Obejmuje systematyczne zbieranie informacji o użytych zasobach i uzyskanych efektach.

Monitoring pozwala określić, czy strategia jest wdrażana zgodnie z **przyjętymi założeniami** i wskazuje, czy istnieje potrzeba **wprowadzenia** odpowiednich **korekt**, aby osiągnąć **zakładane efekty**¹³⁴. W praktyce system monitoringu polega na systematycznym zbieraniu, gromadzeniu i przetwarzaniu danych dotyczących stopnia realizacji SRPS, przy wykorzystaniu **wskaźników monitoringowych**, które pozwalają zmierzyć zmiany i porównać osiągnięte rezultaty z tymi, które zakładaliśmy. Monitorowanie SRPS powinno odbywać się na różnych poziomach strategii, tj. w kontekście zaplanowanych celów, działań, budżetu oraz założonych rezultatów.



Ewaluacja – definicja

Ewaluacja (badanie ewaluacyjne) to badanie społeczno-ekonomiczne, którego celem jest **oszacowanie**, w odniesieniu do jasno sformułowanych kryteriów (najczęściej skuteczności, efektywności, użyteczności, trafności i trwałości), jakości oraz efektów wdrażania interwencji publicznych¹³⁵.

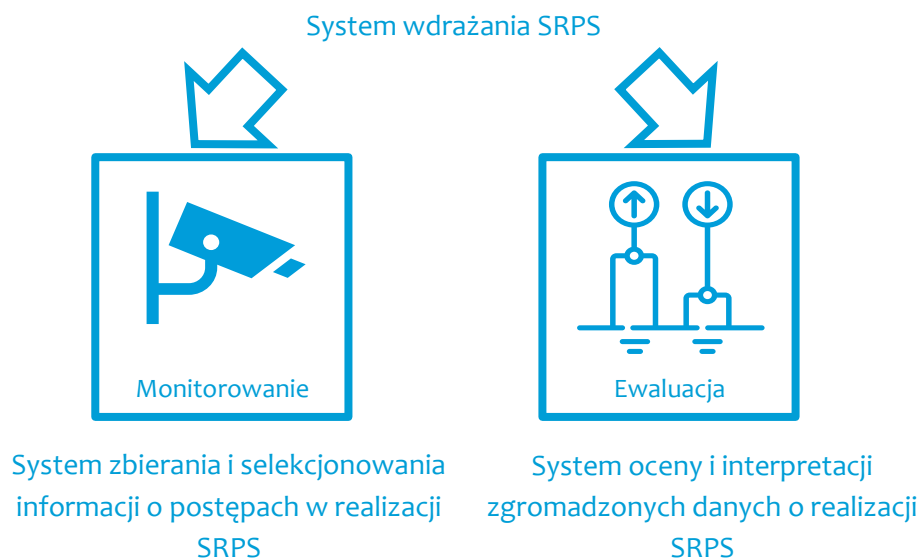
Ewaluacja stanowi istotne narzędzie w diagnozowaniu problemów i potrzeb społecznych, które wymagają większego zaangażowania nakładów w kontekście osiągnięcia założonych celów strategicznych. To **źródło wiedzy niezbędnej do formułowania pogłębionych ocen** wdrażania strategii. W SRPS ewaluacja powinna być traktowana jako element horyzontalny – występujący we wszystkich częściach strategii.

¹³³ Komisja Europejska, *The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, Working Paper No. 2., 2007, s.9.

¹³⁴ C. Kearney, S. Taylor, J. Bachtler, *Monitoring and Evaluation in Objective 2 Programmes: Progress and Challenges*, Glasgow: IQ-Net Thematic Paper 1(4), Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde 1996, s. 23.

¹³⁵ *Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności 2014-2020*, Minister Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018, s. 4.

Rysunek 20. System monitoringu i ewaluacji w procesie wdrażania SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN



Różnice pomiędzy monitoringiem i ewaluacją

Zakres

Monitoring posiada zakres **wąski**. Polega na rejestrowaniu postępów prowadzonych działań, bieżącym weryfikowaniu tempa i kierunku realizacji programu.

Ewaluacja posiada zakres **szeroki**, dane monitoringowe są wstępem do jej realizacji. Dzięki ewaluacji możemy wyjaśnić, dlaczego wartości wskaźników nie zostały zrealizowane, jakie są przyczyny wystąpienia problemów oraz jak je rozwiązać.

Wykonawca

Monitoring prowadzony jest siłami **wewnętrznymi** przez pracowników instytucji zarządzającej daną interwencją.

Ewaluacja najczęściej zlecana jest **zewnętrznym ekspertom** posiadającym wiedzę ekspercką i umiejętność wykonywania badań ewaluacyjnych. Zewnętrzny wykonawca zapewnia większy **obiektywizm** oceny.

Czas badania

Monitoring jest **ciągły**, prowadzony w czasie trwania programu.

Ewaluacja może być prowadzona na **początku**, w **trakcie** i po **zakończeniu** programu (ewaluacje *ex-ante*, *mid-term*, *ex-post*) lub w sposób **ciągły** – w trakcie trwania programu (ewaluacja *on-going*)

Metody badawcze

Monitoring oparty jest na **procedurach administracyjnych**.

Ewaluacja wykorzystuje metody **multidyscyplinarne**: ekonomiczne i socjologiczne.

Dane

Monitoring dostarcza „**suche dane**”, ale wykorzystywane są one również w ewaluacji. Zbierane są głównie **dane ilościowe**.

Ewaluacja odpowiada na pytania:

- *jak zmieniła się sytuacja?*
- *dlaczego zmieniła się sytuacja?*
- *czy dane działanie zmienia sytuację?*
- *czy działanie można ocenić jako skuteczne?*
- *jakie działania zaradcze należy podjąć?*

Zbierane są **dane jakościowe i ilościowe**.

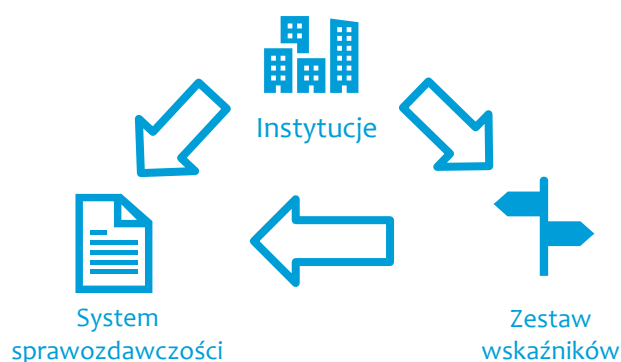
W ujęciu globalnym wdrażanie strategii pozwala wykrywać tendencje i zdarzenia mogące mieć negatywny wpływ na skalę i tempo realizacji założonych celów strategicznych, a także umożliwia – poprzez odpowiednio dobrany system mierników – badanie rezultatów działań służących zaspokojeniu potrzeb społecznych i gospodarczych mieszkańców.

10.1. Podstawowe założenia do systemu monitorowania strategii rozwiązywania problemów społecznych

System monitoringu polega na systematycznym zbieraniu przez instytucje danych o realizacji SRPS oraz wykorzystaniu ich do porównania wskaźników osiągniętych z zakładanymi. Dane z monitoringu służą do oceny skuteczności i efektywności realizowanych działań. Na podstawie analiz odchyłeń stanu obecnego od zakładanego powinny być formułowane wnioski co do wprowadzania zmian. Proces monitoringu umożliwia wczesne wykrywanie ewentualnych błędów i reagowanie na nie, a także dostosowanie zapisów strategii do zmieniających się uwarunkowań. Każdy z celów w SRPS oraz każde działanie/zadanie powinny mieć adekwatny **zestaw** wskaźników produktu oraz co najmniej jeden wskaźnik rezultatu. Zatem SRPS powinna mieć **dookreślony przedmiot i zakres monitoringu**.

Podmiot odpowiedzialny za monitorowanie procesu realizacji SRPS powinien opracować procedurę organizacyjną (system sprawozdawczości) oraz zestaw wskaźników, które są integralnym elementem systemu sprawozdawczości oraz na podstawie których będzie odbywał się monitoring (rysunek 21).

Rysunek 21. Elementy systemu monitorowania



Źródło: opracowanie własne FPAN



Zwróć uwagę

Podstawowe funkcje monitoringu SRPS to funkcja **sprawdzająca** oraz funkcja **korygująca**. Funkcja sprawdzająca to systematyczne gromadzenie danych o poziomie osiągnięcia założonych wskaźników. Funkcja korygująca to wprowadzanie do zapisów strategii aktualizacji wynikających z uwarunkowań, które nie zostały wcześniej uwzględnione bądź które uległy zmianie.

System monitoringu to narzędzie mierzenia stopnia wdrożenia zaplanowanych celów. Przynosi on następujące **korzyści**:

- usprawnia zarządzanie i wdrażanie SRPS – monitoring umożliwi określenie postępów w osiąganiu zaplanowanych wartości wskaźników (produktu i rezultatu),
- zapewnia informacje dla interesariuszy (społeczności lokalnej) oraz przedstawicieli samorządu o postępach prac we wdrażaniu SRPS, a także osiągniętych efektach,
- jest podstawą do prowadzenia ewaluacji,
- pomaga w podejmowaniu decyzji w sprawie realizacji i aktualizacji strategii.

Celem monitoringu jest uzyskanie **mierzalnych wyników postępów** w realizacji strategii. Wymusza to opracowanie licznych wskaźników agregujących i oceniających efekty działań podejmowanych na rzecz rozwiązania problemów zdefiniowanych w strategii. Wskaźniki monitoringowe stanowią **podstawę oceny stopnia realizacji** SRPS. W celu ułatwienia procesu wdrażania i monitoringu strategii należy wprowadzić **zestaw wskaźników ilościowych** (produktu), pozwalających skutecznie monitorować postępy w jej realizacji.

Zestaw wskaźników zwykle powstaje na etapie opracowania SRPS. Przy wyborze należy sprawdzić ich dostępność w ogólnych opracowaniach statystycznych na temat gminy. Oprócz wspomnianych w **rozdziale 9.1 Podręcznika**, najpowszechniejszych **źródeł danych**, możemy pozyskać je także z poszczególnych wydziałów i jednostek organizacyjnych gminy czy od partnerów społecznych. Informacje zbierane w ramach monitoringu są dokumentowane za pomocą różnego rodzaju kart, formularzy, notatek, ankiet, przechowywanych w bazach danych i podsumowywane w raportach i zestawieniach¹³⁶. Wskaźniki są w większości dostępne w zbiorach statystyki publicznej oraz w zasobach informacyjnych instytucji zajmujących się pomocą społeczną. Dla każdego wskaźnika należy wskazać możliwe źródło pozyskania danych. Monitoring **dostarcza informacji** o zakresie osiągniętych produktów, czasie realizacji zgodnym z harmonogramem oraz poziomie poniesionych nakładów finansowych w odniesieniu do zakładanego budżetu. Każdy wskaźnik powinien obejmować: **częstotliwość, źródło i sposób pomiaru**.

¹³⁶ Ł. Ostrowski, M. Wiśnicka, *Ewaluacja jak to się robi? Poradnik dla Programów PAWF*, Warszawa: Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 2016, s. 46.

Prezentujemy przykładowe zestawy wskaźników monitorujących stopień realizacji poszczególnych celów strategicznych (tabela 21) i operacyjnych SRPS (tabela 22):



Tabela 21. Przykład zestawienia wskaźników monitorujących stopień realizacji celów strategicznych SRPS

Cele strategiczne	Wskaźniki
Aktywny sektor małej i średniej przedsiębiorczości	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Poziom dochodów własnych gminy ▪ Liczba osób pracujących ▪ Liczba działających podmiotów gospodarczych na 1 000 mieszkańców ▪ Wielkość dochodów gminy z tytułu udziału w podatku CIT
Wysokiej jakości infrastruktura społeczna	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liczba nowych obiektów infrastruktury społecznej ▪ Liczba zmodernizowanych obiektów infrastruktury społecznej ▪ Powierzchnia obszarów zrewitalizowanych
Zaangażowani mieszkańcy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liczba organizacji pozarządowych ▪ Liczba wdrożonych projektów społecznych na terenie gminy ▪ Liczba osób, które podniosły swoje kwalifikacje zawodowe

Źródło: opracowanie własne FPAN



Tabela 22. Przykład zestawienia wskaźników monitorujących stopień realizacji celów operacyjnych SRPS

Cele operacyjne	Wskaźniki
Rozwijanie spójności przestrzennej i ochrona dziedzictwa kulturowego jako czynnik integracji społecznej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liczba zrewitalizowanych obiektów dziedzictwa kulturowego ▪ Powierzchnia obszarów zrewitalizowanych ▪ Liczba zrealizowanych projektów dot. ochrony dziedzictwa kulturowego ▪ Liczba mieszkańców objętych rewitalizacją
Rozwijanie sfery kultury i zwiększanie świadomości społecznej mieszkańców gminy	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liczba projektów zrealizowanych w wyniku oddolnych inicjatyw ▪ Liczba imprez kulturalnych zorganizowanych na terenie miasta ▪ Liczba szkoleń dla mieszkańców zorganizowanych przez miasto ▪ Liczba wybudowanych/zmodernizowanych obiektów kultury na terenie gminy
Wysoka efektywność zatrudnieniowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w podmiotach ekonomii społecznej	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Odsetek klientów pomocy społecznej zatrudnionych/zaktywizowanych w PES ▪ Odsetek klientów pomocy społecznej zatrudnionych w przedsiębiorstwach społecznych
Rozwój usług społecznych w gminie poprzez podnoszenie kompetencji kadr podmiotów ekonomii społecznej w zakresie realizacji usług	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Liczba PES, w których pracownicy zdobyli/podnieśli kwalifikacje zawodowe w zakresie świadczenia społecznych usług użyteczności publicznej ▪ Odsetek podmiotów ekonomii społecznej współpracujących z JST przy realizacji usług społecznych

Źródło: opracowanie własne FPAN

W tabeli 23 przedstawiono przykładową możliwość ujęcia powiązania wartości wskaźników monitoringowych z celami SRPS.



Tabela 23. Przykład powiązania celów oraz wskaźników monitoringowych

Nazwa wskaźnika	Jednostka miary	Wartość bazowa	Wartość docelowa wskaźnika	Źródło weryfikacji
Liczba wdrożonych projektów społecznych	Sztuk	0	5	Dane gminne, Bank Danych Lokalnych GUS
Liczba wybudowanych/zmodernizowanych obiektów kultury na terenie gminy	Sztuk	0	2	Dane gminne, Bank Danych Lokalnych GUS

Źródło: opracowanie własne FPAN

Kolejnym ważnym elementem monitoringu jest **opracowanie procedur organizacyjnych** poprzez określenie:

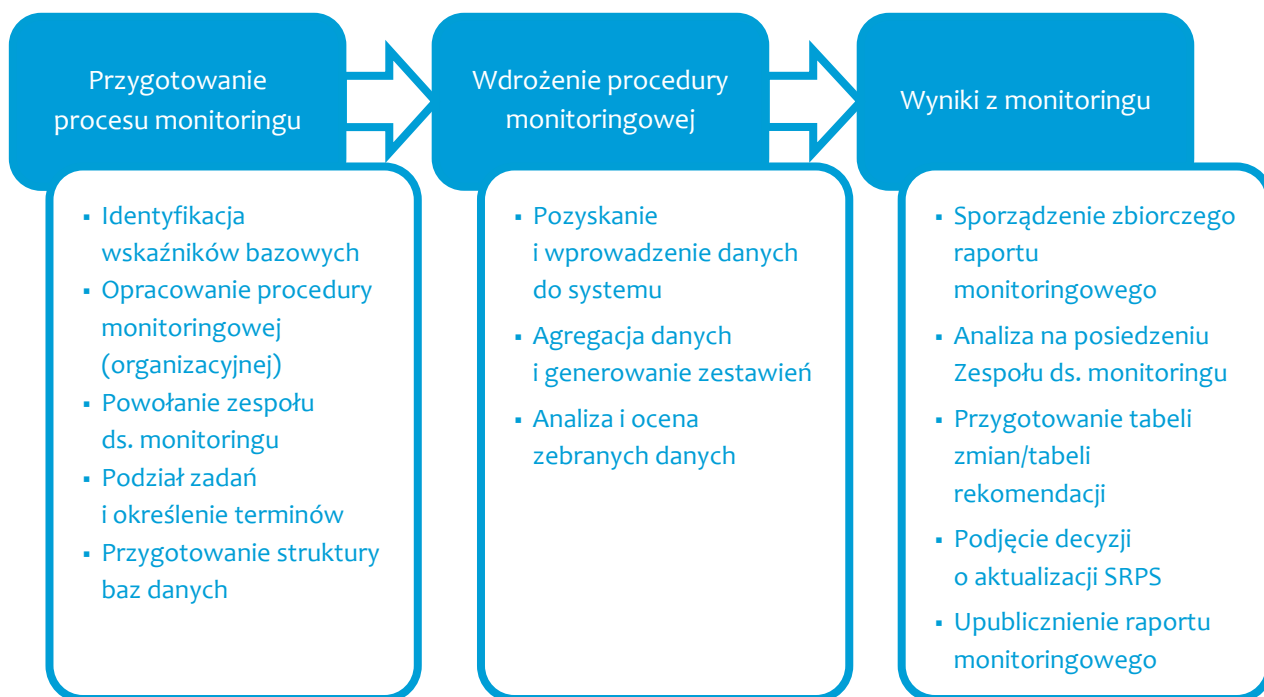
- *kto jest odpowiedzialny za realizację monitoringu (osoba lub zespół)?*
- *w jakim trybie zespół ds. monitoringu będzie pracował?*
- *jak często zbierane będą dane?*
- *w jaki sposób oraz zakres raportowania danych?*

Realizację zaplanowanych działań może monitorować przykładowo komórka organizacyjna urzędu gminy właściwa ds. społecznych, na podstawie informacji uzyskanych od podmiotów uczestniczących w realizacji zadań lub powołany odrębną decyzją administracyjną organu wykonawczego gminy **zespół ds. monitorowania SRPS**, składający się z przedstawicieli różnych podmiotów i instytucji społecznych. Zespół odpowiedzialny za wdrażanie i monitoring SRPS powinien przedstawiać radzie gminy **raport monitoringowy**. Trzeba mieć na uwadze, że monitoring strategii ustawowo prowadzi OPS, który zgodnie z ustawą o pomocy społecznej koordynuje proces wdrażania strategii¹³⁷.

Rozpoczynając monitoring należy przygotować strukturę bazy danych, na podstawie której będą analizowane wyniki (wystarczający będzie arkusz kalkulacyjny MS Excel). Podczas realizacji monitoringu wprowadzane są dane do opracowanej wcześniej bazy, następnie odbywa się ich agregacja i generowane są zestawienia danych. W wyniku przeprowadzonego monitoringu odbywają się dyskusje w komitetach monitorujących i powstają **raporty zbiorcze**. Przedstawiono schematyczny sposób przeprowadzenia proces monitoringu:

¹³⁷ Ustawa o pomocy społecznej, art. 110 ust. 1 pkt. 4.

Schemat 26. Kolejność działań w procesie monitoringu



Źródło: opracowanie własne FPAN

Jest ważne, aby monitoring był przeprowadzony z odpowiednią częstotliwością, dopasowaną do potrzeb wdrażania SRPS. Powinien być realizowany zarówno w formie ciągłej, jak i w określonych okresach. Jest istotne powiązanie okresów sprawozdań monitoringowych z najważniejszymi etapami realizacji SRPS. Wówczas mamy od razu informację, czy realizacja wskaźników jest zagrożona.

Opracowanie raportu monitoringowego

Raporty monitoringowe mogą być sporządzane w okresie kwartalnym, półrocznym lub rocznym. Typowym cyklem monitoringowym dla celów strategicznych jest cykl roczny. Zespół ds. monitorowania ocenia poziom wdrożenia celów strategicznych co najmniej raz na rok, a następnie przygotowuje raport monitoringowy. Raporty powinny być opracowane według **ujednoliconego schematu** obejmującego: poziom realizacji celów strategicznych i operacyjnych w formie tabelarycznej i opisowej oraz wnioski z przeprowadzonej analizy wskaźników, które są podstawą do podejmowania działań korygujących lub aktualizacji niektórych zapisów w SRPS.

Korzyści płynące z systematycznego monitoringu to przede wszystkim: pozyskiwanie danych pozwalających dokonać oceny postępu w realizacji SRPS, efektywna realizacja założonych celów, zadań/działań i osiągnięcie założonych rezultatów, identyfikacja ewentualnych opóźnień lub nieprawidłowości w realizacji zadań/działań oraz podejmowanie działań naprawczych/korygujących, przyjęcie wniosków do aktualizacji SRPS oraz założeń do rozwoju strategicznego w następnym okresie planistycznym.



Pamiętaj

Monitoring to system **zbierania i selekcjonowania** informacji, który jest wykorzystywany do analizowania postępów wdrażania, w oparciu o ustalone wskaźniki celów strategicznych, operacyjnych oraz planowanych działań. Polega na rejestrowaniu postępów, bieżącym weryfikowaniu tempa i kierunku realizacji SRPS. Monitoring jest oparty na procedurach administracyjnych i jest prowadzony w sposób ciągły w trakcie wdrażania SRPS.

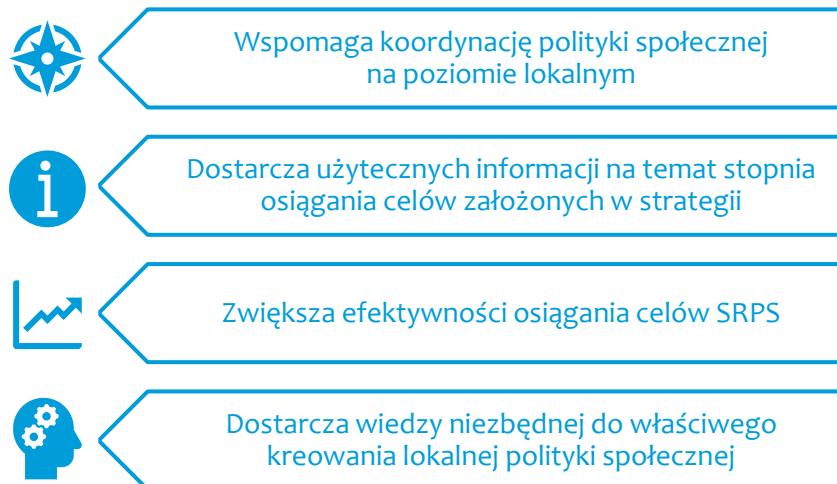
Do głównych zadań zespołu ds. monitoringu należy:

- podział zadań i określenie terminów działań,
- opracowanie procedury monitoringowej,
- przygotowanie struktury baz danych,
- zebranie i analiza danych,
- dokonanie cyklicznej oceny realizacji SRPS w zakresie przyjętych celów strategicznych i działań oraz osiągniętych wskaźników,
- opracowanie i wizualizacja raportu monitoringowego,
- sporządzenie raportu monitoringowego z tabelą zmian,
- wypracowanie propozycji co do aktualizacji SRPS.

10.2. Podstawowe założenia do systemu ewaluacji strategii rozwiązywania problemów społecznych

Ewaluacja to system **oceny i interpretacji** zgromadzonych danych. Jest działaniem o szerszym zakresie niż monitoring, który stanowi wstęp do jej realizacji. Dla analizy osiągniętych rezultatów i zachodzących zmian, **wskaźniki monitoringu mają zasadnicze znaczenie**. Bez ich uwzględnienia nie da się przeprowadzić poprawnie procesu ewaluacji. Jego uwzględnienie w SRPS spełnia kilka bardzo istotnych funkcji:

Rysunek 22. Funkcje procesu ewaluacji w SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

W ramach zarządzania procesem wdrażania SRPS ewaluacja powinna być dokonywana przy uwzględnieniu następujących kryteriów:

Trafności (ang. *relevance*)

Kryterium ocenia adekwatność planowanych celów strategii i metod jej wdrażania do problemów i wyzwań społeczno-ekonomicznych, które zostały zidentyfikowane w diagnozie. Analiza tego kryterium jest prowadzona przed rozpoczęciem i w pierwszych fazach jej wdrażania. Przykładowe pytanie ewaluacyjne: W jakim stopniu cele strategii odpowiadają na zdiagnozowane potrzeby i problemy?

Skuteczności (ang. *effectiveness*)

Kryterium ocenia stopień realizacji zakładanych celów (czy osiągnięto to, co zaplanowano), skuteczność użytych metod, instytucji oraz wpływ czynników zewnętrznych na ostateczne efekty. Przykładowe pytanie ewaluacyjne: W jakim stopniu rezultaty założone w strategii zostały osiągnięte?

Efektywności (ang. *efficiency*)

Kryterium ocenia relację między nakładami, kosztami, zasobami (finansowymi, ludzkimi, administracyjnymi) a osiągniętymi efektami interwencji. Przykładowe pytanie ewaluacyjne: Jak mają się nakłady w stosunku do osiągniętych efektów?

Użyteczności (ang. *utility*)

Kryterium ocenia całość rzeczywistych efektów wywołanych przez interwencję (zarówno tych planowanych, jak i nieplanowanych, tzw. ubocznych), odnosząc je do wyzwań społeczno-ekonomicznych (często już zmienionych w czasie). W odróżnieniu od kryterium trafności, ocena użyteczności jest prowadzona po zamknięciu interwencji lub w jej końcowej fazie wdrażania. Przykładowe pytanie ewaluacyjne: W jakim stopniu strategia przyczyniła się do rozwiązania zidentyfikowanych problemów?

Trwałości (ang. *sustainability*)

Kryterium ocenia ciągłość efektów (przede wszystkim pozytywnych) w perspektywie średnio i długookresowej (a więc po zakończeniu wdrażania SRPS). Przykładowe pytanie ewaluacyjne: Czy pozytywny efekt wdrażanej strategii trwa po zakończeniu jej wdrażania¹³⁸?

Ewaluacja, aby dostarczyła istotnych, wiarygodnych i rzetelnych informacji, powinna być **dokładnie zaplanowana**. Przede wszystkim należy rozstrzygnąć czy będzie to ewaluacja wewnętrzna (przeprowadzona własnymi siłami), czy zewnętrzna (zlecona zewnętrznej firmie, co zapewnia większy stopień obiektywizmu). W następnej kolejności należy określić kto będzie **odpowiedzialny** za ewaluację SRPS (osoba lub zespół), wybrać metody, które zostaną zastosowane podczas ewaluacji oraz jej częstotliwość. W przypadku powołania zespołu należy określić jego skład, tryb i podstawę prac, dane, które należy pozyskać oraz harmonogram działań.

¹³⁸ K. Olejniczak, *Monitoring i ewaluacja*, w: *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, (red.) J. Górnika, S. Mazur, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012, s. 250.



Pamiętaj

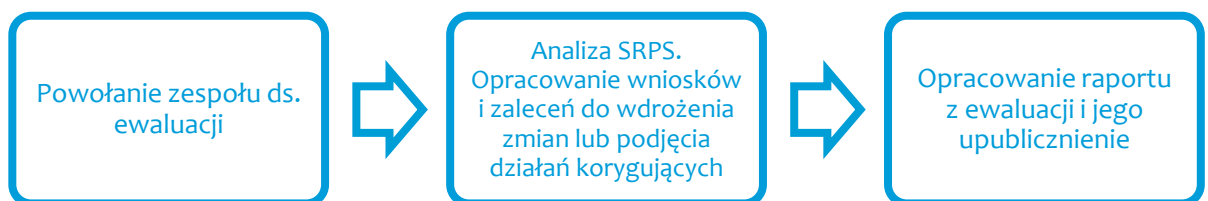
Planując proces ewaluacji musimy określić jej:

- cel,
- przedmiot i zakres,
- postawić kluczowe pytania badawcze,
- kryteria oceny,
- wskaźniki,
- metody badania,
- sposób doboru próby badawczej.

Ustalenia definiują powiązania przyczynowo-skutkowe na wszystkich etapach procesu ewaluacji. W tej fazie poddajemy analizie **co robimy** w ramach SRPS, czyli jakie są **zaplanowane nakłady**, działania i produkty oraz **co z tego wynika**, czyli jakie zostały **założone rezultaty i efekty** długoterminowe.

Zaplanowane w ewaluacji działania może koordynować wybrana komórka organizacyjna urzędu gminy lub powołany odrębną decyzją administracyjną (np. organu wykonawczego JST) **zespół ds. ewaluacji SRPS**, w skład którego mogą wejść przedstawiciele różnych podmiotów i instytucji społecznych. Zespół odpowiedzialny za ewaluację SRPS powinien przedstawić radzie gminy/miasta **raport ewaluacyjny**. Osoba odpowiedzialna za ewaluację przygotowuje ramy organizacyjne procesu ewaluacji, koordynuje etap zbierania informacji (w tym pozyskanych w ramach monitorowania SRPS), organizuje spotkania zespołu ds. ewaluacji i konsultacje z partnerami społecznymi. Dodatkowo zespół ds. ewaluacji podejmuje decyzje o głównych założeniach ewaluacji, jej celu i wyboru pytań ewaluacyjnych oraz metod prowadzenia badań. Na etapie opracowania raportu gromadzi zebrane dane, analizuje je oraz określa sposób wizualizacji oraz prezentacji wniosków i rekomendacji. Ewaluacja powinna przewidzieć zastosowanie takich narzędzi badawczych, które zapewnią **szeroki udział lokalnej społeczności**. Zaprezentowano typowy model ewaluacji SRPS:

Schemat 27. Typowy model ewaluacji SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Główne **pytanie ewaluacyjne** dotyczące SRPS brzmi: czy *realizacja działań określonych w strategii pozwoliła na efektywne rozwiązywanie problemów społecznych w gminie?*

Analizując funkcje ewaluacji SRPS można określić zagadnienia, do których również odnosi się ten proces:

- Zbadanie potrzeb określonej grupy społecznej.
- Zwiększenie skuteczności i efektywności wdrażanej strategii.
- Identyfikowanie słabych i mocnych stron gminy w zakresie zintegrowanej polityki społecznej.
- Określenie stopnia zgodności podejmowanych działań z przyjętymi celami.
- Sygnalizowanie pojawiających się problemów.
- Wspomaganie procesu podejmowania decyzji.
- Demokratyzacja procesu zarządzania.
- Zapewnienie przejrzystości podejmowanych działań.
- Wszechstronna i całościowa ocena strategii.
- Rozliczenie z efektywnego wykorzystania zasobów/nakładów i osiągnięcia oczekiwanych wyników SRPS.

Pierwszeństwo powinny mieć te pytania ewaluacyjne, które przyniosą wiedzę praktyczną¹³⁹.



Przykład pytań ewaluacyjnych

Czy SRPS odpowiada potrzebom społecznym? Czy mieszkańcy gminy utożsamiają się z SRPS? Czy cele osiągnięto najniższym możliwym kosztem? Czy SRPS spełniła oczekiwania interesariuszy? Czy osiągnięto to, co zaplanowano w SRPS? Czy efekty SRPS są długookresowe?

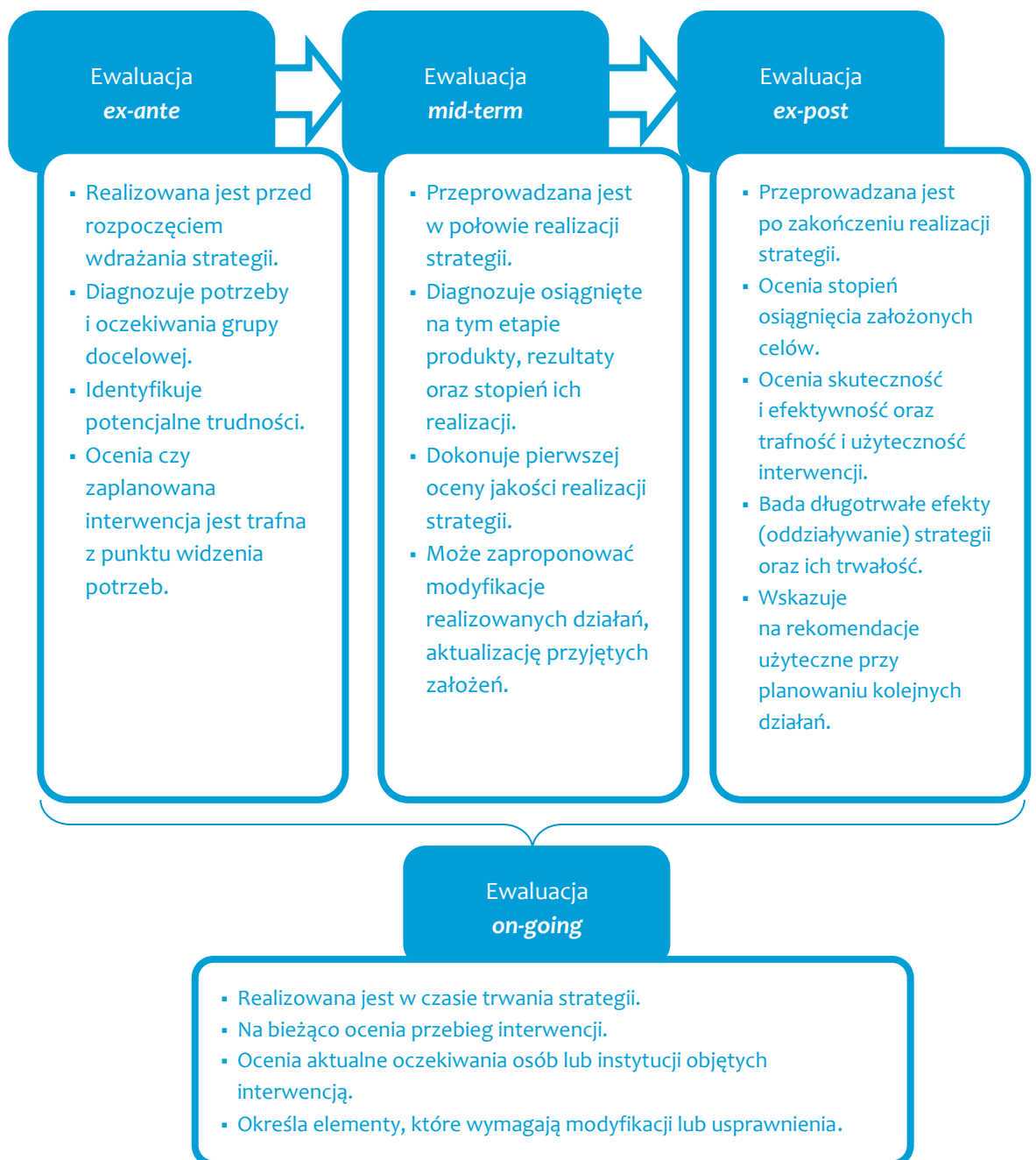
¹³⁹ Ł. Ostrowski, M. Wiśnicka, *Ewalucja...*, s. 28.

W ramach procesu zarządzania strategią ewaluacja obejmuje 3 zasadnicze fazy:

- *ex-ante* – przed rozpoczęciem wdrażania strategii,
- *mid-term* - w połowie wdrażania strategii
- *ex-post* – po zakończeniu realizacji strategii.

Dodatkowo wyróżnia się ewaluację *on-going*, w której stale (w czasie realizowania SRPS) bada się wewnętrzną spójność i zgodność założeń, wizji oraz celu głównego, celów szczegółowych i priorytetów. Rekomendujemy przeprowadzenie wszystkich typów ewaluacji dla oceny skuteczności działań i efektywności wydatkowania pieniędzy publicznych.

Schemat 28. Fazy ewaluacji SRPS



Przygotowując proces ewaluacji SRPS możemy dokonać wyboru jednej bądź kilku metod badawczych, które są niezbędne do pozyskania danych.



Metody badawcze służące pozyskiwaniu danych

Wśród głównych, najpowszechniejszych metod badawczych służących pozyskiwaniu danych są: badania sondażowe, *case study*, obserwacja, ekspertyzy, analiza *desk research*, pogłębione wywiady indywidualne (IDI – *Individual InDepth Interview*), grupowe wywiady zogniskowane (FGI – *Focus Group Interview*). Sposób przeprowadzenia badań został opisany w [rozdziale 5.3 Podręcznika o konsultacjach społecznych](#).

Realizując **badania sondażowe** możemy użyć kwestionariusza ankiety badawczej (samodzielnie wypełnianej przez respondenta) albo kwestionariusza wywiadu badawczego (ankieter zadaje pytania). Badanie możemy przeprowadzić na całej populacji (jeśli nie jest duża) lub na wybranej na podstawie specjalnej metody próbie badawczej. Podstawowe rodzaje doboru próby są następujące:

- **próba losowa** – każda jednostka w populacji ma szansę na znalezienie się w próbie. Wyniki uzyskane w grupie badanej metodą losową mogą być ekstrapolowane na całą badaną populację.
- **próba kwotowa** – polega na doborze respondentów na podstawie określonych cech, tak aby rozkład cech był taki sam w próbie, jak i w populacji badanej.
- **próba celowa** – polega na doborze respondentów posiadających wybraną cechę. W próbie znajdują się te jednostki, które według realizatora badania dostarczą optymalnych informacji w kontekście celu badania.

Case Study (CS), czyli studium przypadku jest podejściem badawczym stosowanym wtedy, gdy przedmiot badania jest specyficzny i nie istnieje konieczność generalizowania wyników. Najczęściej CS opiera się na technikach jakościowych.

Obserwacja jest związana jest z obecnością badacza w miejscu, gdzie realizowane są działania. Ewaluator osobiście obserwuje fakty, zjawiska, o których respondenci czasem mogą nie chcieć wprost mówić.

Desk research (badania danych zastanych) polega na analizie dokumentów już istniejących. Może stanowić pierwszy etap prowadzonej ewaluacji.

Pogłębiony wywiad indywidualny (IDI) jest to bezpośredni wywiad (*face to face*) z respondentem, na podstawie scenariusza wywiadu. Metoda pozwala na uzyskanie pogłębionych informacji.

Grupowy wywiad zogniskowany (FGI) to wywiad z grupą osób na podstawie scenariusza wywiadu przeprowadzanego przez moderatora. Stosowane są tam, gdzie istotna jest wzajemna interakcja respondentów. Wynikiem badania zwykle jest wypracowanie wspólnego stanowiska, wymiana doświadczeń, hierarchizacja problemów i potrzeb.

Wykorzystując zebrany materiał badawczy tworzymy transkrypcje przeprowadzonych wywiadów bądź bazy danych zebranych w kwestionariuszach. Do opracowania **raportu ewaluacyjnego** wykorzystać trzeba tekst źródłowy SRPS ze wszystkimi aktualizacjami, dane i informacje z urzędu gminy, w tym wykaz projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych, dane statystyczne z Banku Danych Lokalnych GUS, informacje ze stron internetowych gminy i OPS, przeprowadzone badania ankietowe oraz opracowaną analizę strategiczną gminy.

Opracowanie raportu ewaluacyjnego

Po przeprowadzeniu analizy zebranych materiałów podczas ewaluacji, powstaje raport, który zawiera:

- podstawowe **informacje o badaniu** (cel ewaluacji, wykonawca, realizowane przedsięwzięcie, którego dotyczy ewaluacja SRPS, okres realizacji SRPS oraz okres objęty ewaluacją, główne pytania badawcze/ewaluacyjne),
- opis zastosowanej **metodyki** (przebieg badań, liczba przeprowadzonych wywiadów, ankiet, opis grup badanych),
- **wyniki badań** (odniesienie do kluczowych problemów, zakładanych celów, zaplanowanych rezultatów, wskaźników przy zastosowaniu kryteriów ewaluacyjnych),
- **wnioski i rekomendacje** (zalecenia powinny być realistyczne i praktyczne),
- **załączniki** lub aneks (załączone ankiety, scenariusze wywiadów, tabele z danymi).

Jeżeli ewaluacja realizowana jest na bieżąco, podczas wdrażania SRPS, wówczas wnioski z ewaluacji oraz rekomendacje wykorzystywane mogą być przez cały czas realizacji strategii, tak aby na bieżąco modyfikować różne elementy planowanych przedsięwzięć, **reagować** na potrzeby i **dostosowywać** do nich działania. W przypadku ewaluacji realizowanej na zakończenie SRPS, wdrożenie rekomendacji ma wpływ na **bardziej skuteczne i efektywne planowanie** strategii na kolejne okresy. Po określeniu wniosków i rekomendacji powinna odbyć się **dyskusja** nad ich adekwatnością i niezbędnością, przeprowadzona w grupie osób odpowiedzialnych za wdrażanie SRPS oraz za jej ewaluację. Formułując rekomendacje należy określić sposób ich **wdrożenia**. Zalecenia pozwolą na sprawniejsze podejmowanie decyzji, elastyczne reagowanie na zmiany oraz decydowanie o kontynuowaniu sprawdzonych już działań lub o zmianie tych nieskutecznych. Raporty ewaluacyjne powinny być **upublicznione** na stronie urzędu gminy oraz BIP, wraz z opracowaną tabelą rekomendacji. Określone w wyniku przeprowadzonej ewaluacji rekomendacje powinny zostać wdrożone do praktyki życia społecznego oraz stanowić podstawę do aktualizacji SRPS.

Głównymi rezultatami ewaluacji SRPS są:

- ocena **stopnia realizacji** celów i działań/zadań SRPS,
- ocena **poniesionych nakładów** w relacji **do uzyskanych korzyści/nakładów**,
- określenie **problemów**, które ograniczyły realizację założonych celów SRPS,
- przygotowanie **propozycji zmian** w zakresie celów i kierunków działań gminy w obszarze lokalnej polityki społecznej
- dokonanie **analizy sytuacji społeczno-gospodarczej** gminy na podstawie raportów monitoringowych.



Pamiętaj

Ewaluacja to system oceny i interpretacji zgromadzonych danych monitoringowych. Dzięki ewaluacji możesz wyjaśnić dlaczego wartości wskaźników nie zostały zrealizowane, jakie są przyczyny wystąpienia trudności oraz jak je rozwiązać. Ewaluacja wykorzystuje metody ekonomiczne i socjologiczne. Może być prowadzona na początku, w trakcie i po zakończeniu wdrażania SRPS lub w sposób ciągły – w trakcie realizacji strategii.

Opracowując SRPS powinieneś określić elementy zadań systemu ewaluacji w zakresie: informowania o postępach wdrażania, zamieszczania/publikowania raportów z wdrażania, opracowywania tabel rekomendacji, monitorowania działań związanych z wdrażaniem rekomendacji.



Przykłady raportów monitoringowych i ewaluacyjnych SRPS

„Raport z ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Przasnysz na lata 2009 – 2015”¹⁴⁰ [Link do dokumentu]

„Raport z ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Koszalin na lata 2016 – 2020”¹⁴¹ [Link do dokumentu]

„Raport z przeprowadzonego monitoringu i ewaluacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta i Gminy Strzelin na lata 2016-2021”¹⁴² [Link do dokumentu]

10.3. Analiza ryzyka

Ze względu na zmienność otoczenia zewnętrznego, SRPS powinna zawierać elementy **zarządzania ryzykiem**. Przy realizacji celów SRPS mogą wystąpić uwarunkowania, które utrudnią lub uniemożliwią ich skuteczne i prawidłowe

¹⁴⁰ Oficjalna strona internetowa Urzędu Miasta Przasnysz, www.przasnysz.um.gov.pl/asp/pliki/dokumenty/raport_ewaluacja_srps.pdf, dostęp z dnia 19.02.2020 r.

¹⁴¹ Oficjalna strona internetowa Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie, <http://www.mopr.koszalin.pl/files/media/pliki/Raport%20z%20ewaluacji%20strategii%20miasta%20Koszalina%202016-2020%2003.01.2019.pdf>, dostęp z dnia 19.02.2020 r.

¹⁴² Oficjalna strona internetowa Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzelinie, http://www.gops-strzelin.pl/images/dokumenty/Raport_z_monitoringu_i_ewaluacji_SRPS_Strzelin_luty_2017-1.pdf, dostęp z dnia 19.02.2020 r.

wdrożenie. Wiedza o możliwości wystąpienia negatywnych czynników daje nam możliwość **zaplanowania działań minimalizujących** ich niepożądane efekty.

Opracowując SRPS należy przeprowadzić **analizę ryzyka**, identyfikując wystąpienie możliwych zagrożeń w realizacji celów SRPS, opracować plan zapobiegania lub minimalizowania wystąpienia ryzyka oraz określić sposoby reakcji na sytuacje kryzysowe.



Ryzyko – definicja

Ryzyko w SRPS może zostać zdefiniowane jako możliwość wystąpienia zagrożenia, które będzie miało negatywny wpływ na osiągnięcie zakładanych celów. Ryzyka, bariery, trudności, zagrożenia dla celów SRPS definiuje się w następujących obszarach:

prawnym	związane ze zmianami regulacji prawnych lub wprowadzeniem nowych przepisów wpływających na warunki działania,
politycznym	związane z działaniami władz wpływającymi na warunki działania,
organizacyjnym	związane z prawidłową i terminową realizacją celów,
finansowania	związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu finansowania,
społecznym	związane ze stanem niepewności wynikającym z przynależności i uczestnictwa mieszkańców w różnych grupach oraz strukturach społecznych,
kulturowym	wynikające z różnic kulturowych wpływających na warunki działania.

Podjęcie działań zmierzających do zabezpieczenia się przed skutkami ryzyka jest procesem, który w sposób metodyczny rozwiązuje problemy. Definiowany jest jako zarządzanie ryzykiem i obejmuje następujące etapy:

Schemat 29. Etapy procesu zarządzania ryzykiem



Źródło: opracowanie własne FPAN

Przedstawiono tabelę systematyzującą analizę ryzyka i planowanie działań zapobiegawczych.



Tabela 24. Przykładowa analiza ryzyka SRPS

Cel strategiczny	Obszar ryzyka	Definicja ryzyka	Stopień ryzyka	Działania zapobiegawcze
Przeciwdziałanie wyłączeniu społecznemu i promocja postaw prospołecznych	Prawny	Zmiany w przepisach prawa powodujące znaczące obniżenie/wzrost kryterium dochodowego dla świadczeń społecznych.	średnie	Stałe monitorowanie propozycji zmian ustawowych zgłaszanych przez podmioty uczestniczące w procesie legislacyjnym. Analiza skutków wprowadzonych zmian i dostosowanie systemu realizacji zadań do nowych uwarunkowań.
	Społeczny	Brak motywacji u osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, starszych do zmiany swojej sytuacji życiowej.	wysoki	Umiejętność tworzenia i wdrażania programów na rzecz wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Szkolenia i podnoszenie kompetencji kadr OPS.
	Finansowania	Brak możliwości pozyskania finansowania – środków UE na realizację zadania.	wysoki	Poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania realizacji programów/działań/zadań. Przygotowanie pełnej dokumentacji, zgodnej z wymaganiami konkursowymi.
	Operacyjny	Brak wykwalifikowanej kadry zarządzającej wdrożeniem SRPS.	średni	Podjęcie działań w zakresie szkolenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników zaangażowanych w realizację SRPS.
	Kulturowy	Nasilanie się agresji i wrogich postaw w społeczności lokalnej.	średni	Tworzenie działań i zadań zmierzających do wzrostu integracji społeczności lokalnej i tolerancji.

Źródło: opracowanie własne FPAN

W wyniku przeprowadzonej analizy powstaje matryca ryzyk, w której należy uporządkować ryzyka od tych najbardziej prawdopodobnych i jednocześnie wywierających największy wpływ na realizację wskazanego celu. Może zdarzyć się taka sytuacja, że dane ryzyko jest zdefiniowane dla wielu celów strategicznych.



Tabela 25. Przykładowa matryca ryzyk SRPS

Obszar ryzyka	Definicja ryzyka	Stopień ryzyka	Działania zapobiegawcze	Cel strategiczny I	Cel strategiczny II	Cel strategiczny III
Społeczny	Brak motywacji u osób bezrobotnych, niepełnosprawnych, starszych do zmiany swojej sytuacji życiowej	wysoki	Umiejętność tworzenia i wdrażania programów na rzecz wspierania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Szkolenia i podnoszenie kompetencji kadr OPS.			x
Operacyjny	Brak wykwalifikowanej kadry zarządzającej wdrożeniem SRPS	średni	Podjęcie działań w zakresie szkolenia i podnoszenia kwalifikacji pracowników zaangażowanych w realizację SRPS.	x	x	x
Kulturowy	Nasilanie się agresji i wrogich postaw w społeczności lokalnej.	niski	Tworzenie działań i zadań zmierzających do wzrostu integracji społeczności lokalnej i tolerancji.	x		
Finansowy	Brak wystarczających środków finansowych	średni	Właściwe planowanie wydatków i analiza dostępnych środków, działania na rzecz pozyskania zewnętrznych środków finansowych, przygotowywanie własnych aplikacji na środki pomocowe.		x	x
Prawny	Zmiana przepisów obowiązujących ustaw i rozporządzeń	wysoki	Zapewnienie elastyczności systemu wdrażania strategii, sprawne zarządzanie zmianami i procesem wdrażania strategii, przygotowanie specjalnych komórek merytorycznych, analizujących zmiany w obowiązującym prawie.	x	x	x

Źródło: opracowanie własne FPAN

Analizę ryzyka wykonujemy na etapie przygotowania SRPS. Proces monitorowania i zarządzania ryzykiem powinien być realizowany na etapie wdrażania SRPS. Ciężar ryzyk powinien ponosić podmiot najlepiej przygotowany do zarządzania nimi, posiadający liczne i jakościowo lepsze niż inne instytucje zasoby oraz mający największy wpływ na rozwój ryzyk, aby maksymalnie zniwelować skutki ich występowania.



Pamiętaj

Prawidłowa identyfikacja i **analiza ryzyk** pozwoli na skuteczne zarządzanie procesem wdrażania SRPS i podjęcie działań zapobiegawczych, niezbędnych do osiągnięcia celów strategii. Przy analizie ryzyka pamiętaj, aby nazwać bariery i trudności, które mogą wystąpić podczas wdrażania SRPS. Zawsze identyfikuj je w sposób obiektywny i kompleksowy.

**Przykłady często popełnianych błędów:**

1. Brak określenia wskaźników monitoringowych (wskaźników oceny wdrażania poszczególnych działań).
2. Nieokreślenie podmiotów/osób odpowiedzialnych za wdrażanie strategii.
3. Brak analizy ryzyka i opisu narzędzi reagowania na pojawiające się zagrożenia wdrażania strategii.
4. Marginalny sposób ujęcia systemu monitoringu i ewaluacji.
5. Brak zastosowania i opisanie sposobów/narzędzi/metod informowania o postępach wdrażania strategii.

**Przykłady dobrych praktyk:**

1. Każdy z celów w SRPS oraz każde z działań/kierunków działań posiada adekwatny zestaw wskaźników produktu oraz co najmniej jeden wskaźnik rezultatu.
2. Strategia zawiera dookreślony przedmiot i zakres monitoringu.
3. Każdy wskaźnik posiada określoną częstotliwość, źródło i sposób pomiaru.
4. Ze względu na zmienność otoczenia zewnętrznego, SRPS zawiera elementy zarządzania ryzykiem.
5. Określono partnerstwo podmiotów monitorujących strategię.

**Część III. Budżet strategii rozwiązywania
problemów społecznych**

Rozdział 11

Jak przygotować budżet



Nawigator

W rozdziale 11 przedstawiono korzyści z przygotowywania budżetu SRPS, zaprezentowano zależności pomiędzy celami, zadaniami/działaniami i budżetem oraz wskazano powiązania pomiędzy budżetem a monitorowanymi efektami, a także opisano sposób pracy z arkuszem budżetowym.



Słowa kluczowe

budżet | schemat budżetu | mapa oddziaływania | źródła finansowania | efekty | koszty zaniechania | społeczna wartość dodana | kalkulacja opłacalności finansowej i ekonomicznej | arkusz budżetowy

W rozdziale 9.1 *Podręcznika* na temat planu działań w SRPS wskazano, że każde zadanie/działanie ma określony (ilościowo i jakościowo) cel, nazwę, krótki zakres rzeczowy, czas realizacji, beneficjentów, jednostkę odpowiedzialną za wdrożenie, realizatorów, szacunkową wartość nakładów, potencjalne źródła finansowania oraz podmioty odpowiedzialne za realizację działań zaplanowanych w SRPS. Rolą budżetu jest powiązanie wielkości poniesionych nakładów, potencjalnych źródeł finansowania z pomiarem ich efektów.



Budżet – definicja

Jest to plan finansowy, stanowiący zestawienie kosztów podejmowanych działań i potencjalnych przychodów (efektów) ich realizacji. Przychody skorygowane o koszty stanowią wynik finansowy.



Główne cele budżetu:

- przesunięcie uwagi z wydatków budżetowych i reguł ich wykorzystania na mierzalne efekty działań,
- wzrost skuteczności i efektywności realizowanych zadań,
- alokacja zasobów na projekty charakteryzujące się większą efektywnością i wygaszanie wydatków nieprzynoszących widocznych efektów¹⁴³.

Idea tworzenia budżetu polega na wykorzystaniu w procedurze budżetowania informacji o efektach osiągniętych w związku z poniesionymi wydatkami. Wiąże się to zazwyczaj z wysiłkiem na rzecz poprawy kontroli wydatkowania środków publicznych i wzrostu efektywności działania sektora publicznego, dzięki lepszej alokacji zasobów oraz skuteczniejszemu ich wykorzystaniu¹⁴⁴. Właściwie sformułowany budżet jest nie tylko dokumentem planistycznym, w ramach którego następuje zbilansowanie dochodów i wydatków w danym roku, ale także wieloletnim planem o charakterze strategicznym.



Budżet, jako wieloletni plan o charakterze strategicznym:

- zawiera elementy planowania kilkuletniego,
- łączy w sobie cele operacyjne ze strategicznymi,
- skupia podejmowane decyzje na skutkach i rezultatach,
- obejmuje i promuje efektywną komunikację między twórcami budżetu a społecznością lokalną,
- jest ważnym narzędziem motywacyjnym wykorzystywanym w procesie zarządzania¹⁴⁵.

¹⁴³ J. Górniak, *Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej*, w: *Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych*, (red.) A. Haber, M. Szałaj, Warszawa: PARP 2009, s. 15.

¹⁴⁴ A. Jachowicz, *Budżet zadaniowy – szansa efektywnego zarządzania finansami publicznymi w świetle członkostwa w Unii Europejskiej i w drodze do strefy euro*, „Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, 2011, nr 10, s. 46.

¹⁴⁵ *Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting*, Chicago: National Advisory Council on State and Local Budgeting, Government Finance Officers Association 1999, s. 2-3.

Budżet powinien stanowić **integralny element** planistycznej części strategii rozwiązywania problemów społecznych. Kluczowym jego elementem powinno być „działanie”.



Pamiętaj

Każde działanie realizowane w ramach budżetu powinno zawierać:

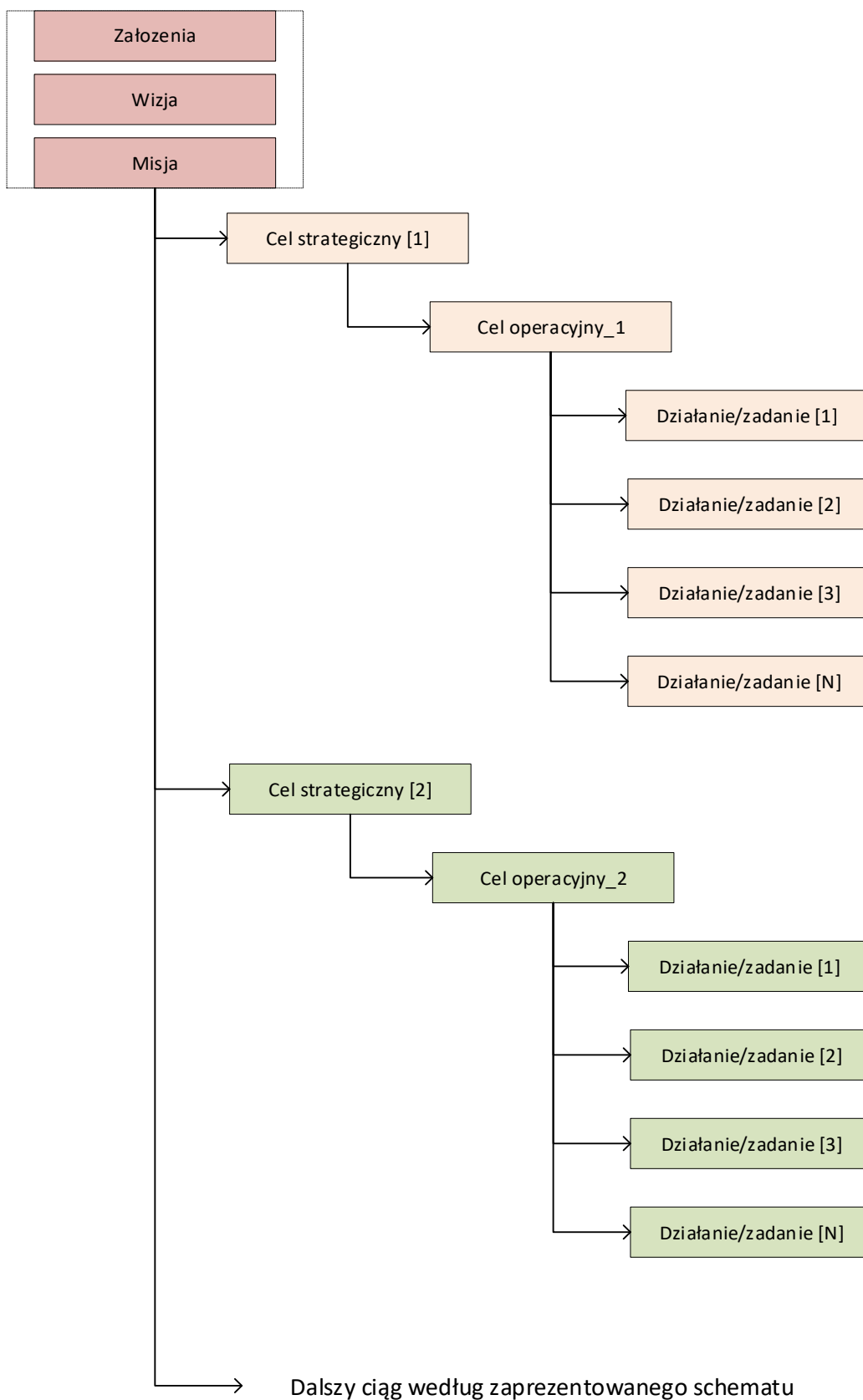
- określony cel ilościowy,
- opisane szczegółowe projekty pomocnicze niezbędne do jego realizacji (o ile to okaże się konieczne),
- harmonogram realizacji przedsięwzięć i wydatków z nimi związanych,
- ilościowy wynik przedsięwzięcia,
- kalkulację kosztów realizacji zadania,
- wskazanie osób/instytucji odpowiedzialnych za jego realizację,
- wskazane źródła finansowania (pokrycie finansowe) wyznaczonych zadań.

Dodatkowo dla każdego działania należy zdefiniować skutki/korzyści społeczne jego realizacji, obejmujące określenie rezultatów oraz wielkości i zakresu oddziaływania.

11.1. Schemat tworzenia budżetu

Informacje przedstawione we wcześniejszych częściach *Podręcznika* miały na celu przeprowadzenie osób opracowujących SRPS przez wszystkie istotne obszary analiz ilościowych i jakościowych, których końcowym efektem są ustalone cele strategiczne, zadania i działania (wraz z miernikami ich realizacji) dla określonego horyzontu czasowego, korespondujące ze sformułowaną wizją i misją strategiczną. **Powiązania** pomiędzy poszczególnymi elementami strategii zostały zamieszczone na rysunku 23:

Rysunek 23. Powiązanie wizji, misji, celów strategicznych, zadań i działań w ramach SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Sprawna, efektywna i skuteczna realizacja zaplanowanych zadań wymaga określenia dla nich, odrębnie dla każdego roku, **wskaźników realizacji** (jaka aktywność danego rodzaju w ramach działania będzie podjęta i ile będzie to kosztowało), **źródeł finansowania** poszczególnych działań oraz **szacunkowych korzyści (efektów) społecznych** realizacji działań, wpisujących się w szeroko rozumianą koncepcję pomiaru **społecznej wartości dodanej**.



Przykład: Ustalanie kosztów zadania/działania

W ramach działań polityki społecznej ukierunkowanej na aktywizację osób bezrobotnych jednostka dofinansowuje ich zajęcia prowadzące do zmiany kwalifikacji zawodowych. W budżecie należy zaplanować ile godzin zajęć w danym roku zostanie przeprowadzonych, jaka będzie średnia wartość godziny szkolenia oraz jaka będzie łączna wartość zrealizowanych szkoleń.

Źródło: Opracowanie własne FPAN



Przykład: Ustalanie źródeł finansowania

W ramach działań polityki społecznej ukierunkowanej na aktywizację osób bezrobotnych jednostka dofinansowuje ich zajęcia prowadzące do zmiany kwalifikacji zawodowych. W budżecie należy podać wszystkie źródła finansowania tego rodzaju aktywności w danym roku oraz określić ich udział w łącznej strukturze finansowania, wskazując, że z budżetu gminy zabezpieczonych zostanie 80% niezbędnej kwoty, a 20% pochodziło będzie z dofinansowania przez urząd marszałkowski.

Źródło: Opracowanie własne FPAN



Przykład: Ustalanie szacunkowych korzyści realizacji zadań

W ramach działań polityki społecznej ukierunkowanej na aktywizację osób bezrobotnych jednostka dofinansowuje ich zajęcia prowadzące do zmiany kwalifikacji zawodowych. W budżecie należy podać skutki (korzyści) społeczne wynikające z zaplanowanego zadania w danym roku oraz oszacować ich skalę w przeliczeniu na konkretne kwoty. W tym przypadku, skutkiem ekonomicznym może być brak konieczności wypłaty zasiłku dla bezrobotnych, którzy dzięki zdobytym kompetencjom znaleźli pracę (rezultat bezpośredni) oraz spadek stopy bezrobocia na danym obszarze (oddziaływanie).

Źródło: Opracowanie własne FPAN

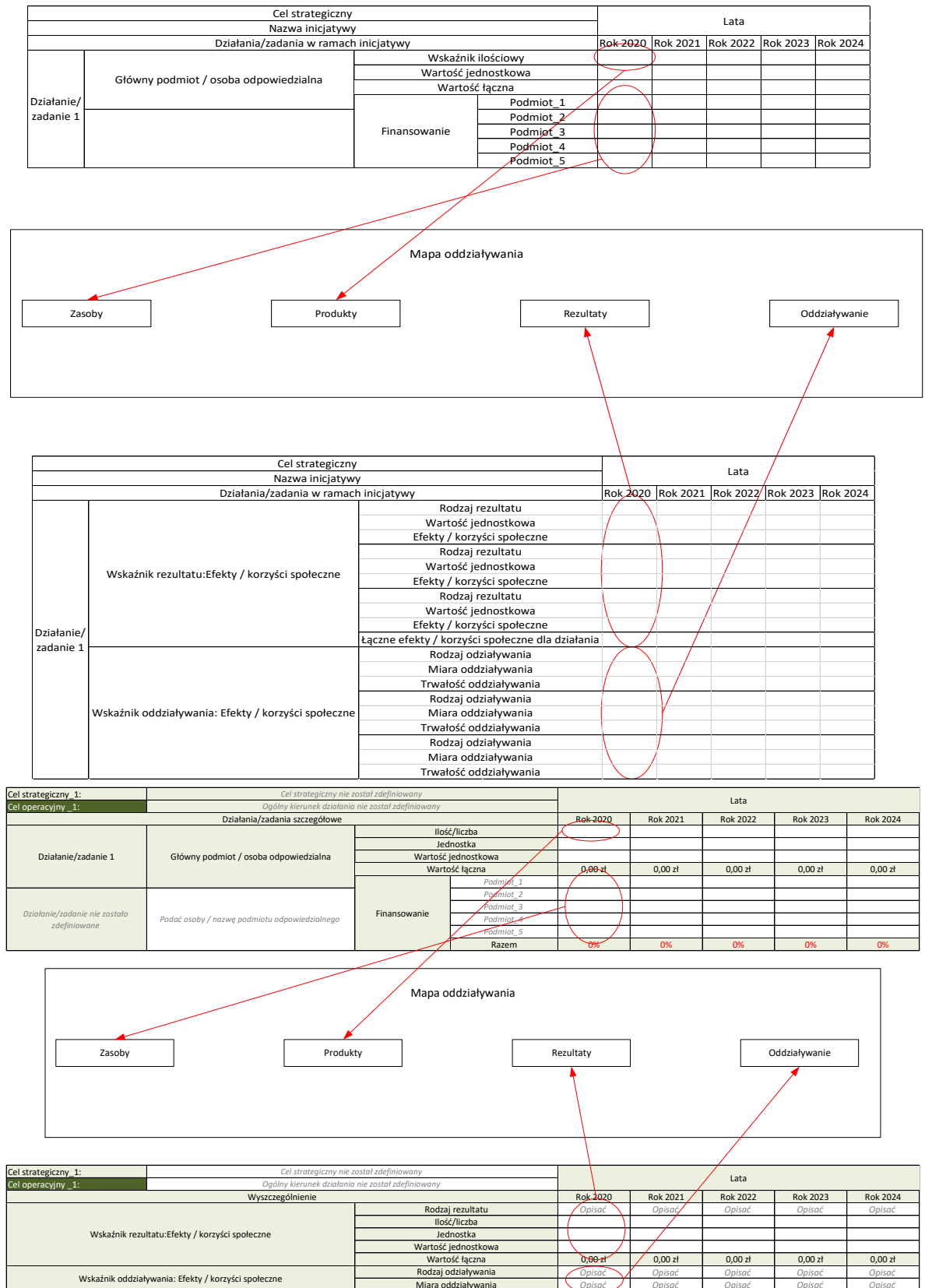


Pamiętaj

Wszystkie źródła finansowania muszą zapewniać pokrycie 100% planowanych wydatków.

W ramach planowania poszczególnych działań należy wyróżnić ich obszar finansowy oraz społeczno-ekonomiczny. Sposób rozdelenia przykładowego działania, z uwzględnieniem tych wytycznych przedstawiony został na rysunku 24.

Rysunek 24. Zależność pomiędzy elementami budżetu SRPS a mapą oddziaływania



Źródło: opracowanie własne FPAN

Mapa oddziaływania, zaprezentowana na rysunku 24, posiada części składowe: zasoby, produkty, rezultaty i oddziaływanie. Zasobom odpowiadają źródła finansowania (np. procent wydatków z budżetu gminy przewidzianych na realizację zadania), zaś produkty to usługi/dobra powstające w ramach danego działania. Tradycyjny rachunek ekonomiczny pozwala na ustalenie, jak uzyskać możliwie największą ilość produktu przy posiadanych zasobach lub określoną ilość produktu przy możliwie najmniejszych zasobach. Natomiast rezultaty i oddziaływanie to korzyści społeczne wynikające z realizacji zadania oraz ich skutki ekonomiczne. Należy podkreślić, że nie chodzi o możliwie najprecyzyjniejsze wyznaczanie miar (wielkości) tych elementów mapy oddziaływania, a również o pobudzenie wśród osób pracujących nad budżetem SRPS kreatywności w wyznaczaniu rezultatów i oddziaływań, poprzez myślenie o wszystkich następstwach planowanych działań. Takie podejście może przełożyć się na efektywniejszą selekcję działań przy ograniczonym budżecie gminy.

11.2. Źródła finansowania

W procesie tworzenia i realizacji strategii biorą udział różne podmioty, zatem przygotowanie jej wspólnego (uwzględniającego rolę różnorodnych instytucji) budżetu wydaje się nieodzowne. Wskazanie jednostek lub osób odpowiadających za realizację konkretnego zadania powinno być wprost powiązane z **przyjęciem odpowiedzialności za pozyskanie finansowania** i właściwe **wydatkowanie** środków. W ten sposób zwiększa się prawdopodobieństwo wykonania postawionych zadań oraz ogranicza ryzyko niezrealizowania celów strategicznych z powodu niewystarczających zasobów.



Pamiętaj

OPS jest „tylko” koordynatorem realizacji SRPS. Nie jest natomiast jedynym jej realizatorem. Oznacza to, że planując budżet należy wziąć pod uwagę potencjalne środki finansowe tych wszystkich podmiotów, które są zaangażowane w rozwiązywanie problemów społecznych w gminie (nawet nie w sposób bezpośredni).

Należy uwzględnić również możliwości poszczególnych podmiotów w zakresie pozyskiwania finansowania zewnętrznego: Czy są to tylko środki pochodzące z subwencji lub dotacji? Czy podmioty mogą aplikować o środki pochodzące np. z funduszy pomocowych UE?



Przykład: różnorodność źródeł finansowania

Realizując zadania związane z rozwiązywaniem problemu uzależnienia od alkoholu w gminie, pod uwagę powinny zostać wzięte środki/zasoby, którymi dysponuje Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, OPS oraz np. działające na terenie gminy wspólnoty AA lub Al-Anon, instytucje kultury zapewniające warsztaty artystyczne dla dzieci z rodzin dotkniętych alkoholizmem.

Takie podejście do przygotowania budżetu wymaga wspólnych **dyskusji i konsultacji** prowadzonych z potencjalnymi podmiotami, które mogłyby uczestniczyć w realizacji postawionych zadań. Jednostka koordynująca przygotowanie SRPS powinna dążyć do zorganizowania **spotkań** pomiędzy podmiotami angażującymi się w realizację działań/zadań oraz ekspertami, którzy pomogliby np. w wyszacowaniu poszczególnych wydatków (np. dział inwestycji, główny skarbnik).

11.3. Efekty realizacji działań

Ścisłe powiązanie zadań ze środkami przeznaczonymi do wydatkowania zapewnia zrozumienie „skończoności” **zasobów** i konieczności ich możliwie **najlepszego ulokowania**. Wyszacowanie poziomu wydatków, jakie niesie za sobą realizacja planowanych aktywności, może pomóc już na etapie programowania dokonać ich właściwej **selekcji**. Porównując stosunek poziomu nakładów do otrzymanych efektów, można w racjonalny sposób stwierdzić, które z planowanych zadań należałoby utrzymać, a co do zasadności których należy się jeszcze zastanowić. Niektóre z efektów można osiągnąć na kilka sposobów, angażując różne zasoby. Zasadne wydaje się wówczas **porównanie** poziomu nakładów, którymi można uzyskać ten sam (lub bardzo podobny) efekt.



Przykład: efekty a nakłady

Gmina zdiagnozowała na swoim terenie X samotnych osób w starszym wieku, samodzielnie się poruszających, ale wymagających pomocy w wykonywaniu podstawowych czynności domowych, tj. gotowanie, sprzątanie, ogrzanie mieszkania. Rozważane są dwa scenariusze: umieszczenie osób w DPS lub zatrudnienie opiekunów oraz pielęgniarek, którzy mogliby codziennie odwiedzać osoby dotknięte tym problemem społecznym. W tym przypadku należałoby porównać koszt utrzymania X osób w DPS oraz koszt zatrudnienia i wyposażenia odpowiedniej liczby pracowników „terenowych”.

Biorąc pod uwagę układ przyjętej w *Podręczniku* mapy oddziaływania, tradycyjny rachunek ekonomiczny pozwala na ustalenie jak uzyskać **możliwie największą** ilość produktu przy **posiadanych** zasobach **lub określoną** ilość produktu przy możliwie **najmniejszych** zasobach. W przypadku oceny efektywności niektórych rezultatów, również można posłużyć się kalkulacją finansową.



Przykład: efektywność rezultatów – kalkulacja finansowa

Jeżeli rezultatem działania ma być aktywizacja zawodowa X bezrobotnych, to można oszacować, że przyniesie to korzyść ekonomiczną równą sumie zaoszczędzonych wydatków z tytułu zasiłku dla bezrobotnych oraz uiszczanych przez nich podatków.

Źródło: opracowanie własne FPAN

W przypadku kwestii rozwiązywania problemów społecznych **nie można kierować się wyłącznie rachunkiem ekonomicznym**. Działania z zakresu polityki społecznej często przynoszą rezultaty, których nie da się zmierzyć stosując proste metody finansowe. Nie należy także pomijać **kosztów zaniechania**, tj. kosztów nierozwiązanych problemów społecznych. Stanowią one wydatki, które musi ponosić określona społeczność dlatego, że dane problemy społeczne nie zostały rozwiązane lub nie zostały odpowiednio wcześniej rozpoznane, co mogłoby obniżyć koszty skutków ich wystąpienia¹⁴⁶. Chcąc „spieniężyć” rezultaty planowanych działań można wówczas wykorzystać metody służące do **kalkulacji społecznej wartości dodanej**, czyli: „wszelkich korzyści – zarówno społecznych, jak i ekonomicznych – które są odczuwalne dla jednostki i grupy ludzi”¹⁴⁷. Przykładowe metody pomiaru społecznej wartości dodanej znajdują się w suplemencie Podręcznika, w części „Budżet SRPS – zagadnienia dodatkowe”.

11.4. Sposób pracy z arkuszem budżetowym

Załącznikiem zewnętrznym do *Podręcznika* jest rekomendowany arkusz budżetowy w postaci wieloskoroszytowego pliku .xls. (obsługiwany w programie MS Excel). Arkusz do budżetowania składa się z 12 zakładek (rysunek 25):

Rysunek 25. Fragment arkusza kalkulacyjnego, służącego stworzeniu budżetu SRPS



Źródło: opracowanie własne FPAN

Skoroszyt: „Informacje wstępne” zawiera tabelę, którą powinien na początku pracy z arkuszem uzupełnić Użytkownik. Zawiera ona zbiór celów, strategicznych kierunków działań oraz zadań sformułowanych w procesie przygotowania strategii. Uzupełnienie tego skoroszytu zapewni automatyczne wypełnienie innych części pliku, gdzie konieczne jest wskazanie celu/działania/zadania. Zauważyć należy, że poszczególne fragmenty skoroszytów można „zwijać i rozwijać”, uzyskując bardziej złożoną strukturę znakami „-” lub „+” widocznymi po lewej stronie ekranu (rysunek 26).

¹⁴⁶ A. Hryniewicka., *Badanie skuteczności, efektywności, trwałości, trafności, użyteczności*. w: *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej* (red.) A. Hryniewicka, J. Staręga-Piasek, Warszawa: CRZL 2016, s. 91.

¹⁴⁷ J. Głowacki, *Mierzenie społecznej wartości dodanej*, „*Ekonomia Społeczna*” nr 1 / 2010 (1), 2010, s. 29.

Rysunek 26. Fragment arkusza kalkulacyjnego, służącego stworzeniu budżetu SRPS

104		
105		
106	Działanie/zadanie zdefiniowa	
107		
108		
-	109	Strategiczny kierunek
+	161	Strategiczny kierunek
+	213	Strategiczny kierunek
+	265	
	266	
	267	

Źródło: opracowanie własne FPAN

Zakładka powinna zostać uzupełniona zgodnie z przyjętym w strategii układem: cel strategiczny – cel operacyjny – działania/zadania (tabela 26). W wierszu 2 (rysunek 27) należy podać wartość procentową, na którą składa się suma: 4 pp. i aktualnego w dniu sporządzenia budżetu WIBOR 3M PLN (stawki WIBOR można znaleźć na portalu internetowym *Money.pl*: www.money.pl/pieniadze/depozyty/zlotowe/).

Rysunek 27. Fragment arkusza kalkulacyjnego, służącego stworzeniu budżetu SRPS

Źródło: opracowanie własne FPAN



Tabela 26. Fragment arkusza budżetowego w postaci kalkulacji kosztów z instrukcjami

Cel strategiczny _1:	1. Podać cel strategiczny
Cel operacyjny _1:	2. Podać ogólny kierunek działania
Działania/zadania szczegółowe:	
Działanie/zadanie 1	3. Wpisać nazwę działania / zadania
Działanie/zadanie 2	3. Wpisać nazwę działania / zadania
Działanie/zadanie 3	3. Wpisać nazwę działania / zadania
Działanie/zadanie 4	3. Wpisać nazwę działania / zadania
Działanie/zadanie 5	3. Wpisać nazwę działania / zadania

Źródło: opracowanie własne FPAN

Kolejne skoroszyty (zakładki), od CS_1 (cel strategiczny 1) do CS_10 (cel strategiczny 10) służą do kalkulacji niezbędnych nakładów oraz efektów ekonomicznych dla poszczególnych celów. Część danych w tych arkuszach zostanie uzupełniona

automatycznie, na podstawie skoroszytu „Informacje wstępne”. Trzeba mieć na uwadze, że w zakładkach od CS_1 do CS_2 należy wypełniać jedynie „białe pola”, gdyż inne będą uzupełnione automatycznie lub też nie wymagają ingerencji Użytkownika. Każdy z arkuszy CS składa się z 3 części. Wiersze od 1 do 273 służą do kalkulacji nakładów, wiersze od 275 do 330 dedykowane są szacowaniu efektów ekonomiczno-społecznych, natomiast wiersze 332-337 stanowią kalkulację opłacalności finansowej i ekonomicznej (NPV i E/NPV) danego celu strategicznego.

Skoroszyt „Podsumowanie” automatycznie pobiera dane z pozostałych części pliku, generowane jest w nim podsumowanie w formie łącznych nakładów koniecznych do zrealizowania strategii oraz łącznych rezultatów uzyskanych dla wszystkich podjętych kierunków działań strategicznych. Na końcu jest kalkulowana również finansowa oraz społeczno-ekonomiczna opłacalność wszystkich celów strategicznych (wspomniane NPV i E/NPV).

Prowadząc prace nad przygotowaniem części finansowej strategii należy postępować zgodnie z rekomendowanymi etapami. W pierwszej kolejności, bazując na ustaleniach z poprzednich części SRPS, jest konieczne podanie w arkuszu „Informacje wstępne” sformułowanych celów strategicznych, strategicznych kierunków działania/celów operacyjnych oraz przypisanych do nich działań/zadań (tabela 27). Dane te, jak wspomniano, zostaną powielone automatycznie w innych skoroszytach. Dlatego też we wspomnianym skoroszytcie należy:

- Podać cel strategiczny – nazwę celu, którego dotyczyć będzie kalkulacja prowadzona w wybranym skoroszytcie.
- Podać cel operacyjny – nazwę zbioru działań, które dotyczą osiągnięcia postawionego celu strategicznego.
- Podać nazwę zadania – nazwy konkretnych zadań/działania ustalonych w części programowej, związanych z danym strategicznym kierunkiem działania.



Zwróć uwagę

Użytkownik nie musi wypełniać wszystkich pól występujących w skoroszytcie. Jeżeli liczba przyjętych celów strategicznych, celów operacyjnych lub działań/zadań jest mniejsza niż uwzględnione w skoroszytcie, to część z nich, bez wpływu na jakość końcową budżetu, może zostać nieuzupełniona.

W kolejnym kroku należy przystąpić do wprowadzania danych do kolejnych skoroszytów oznaczonych jako „CS_N”. „Zadaniem Użytkownika” jest uzupełnienie zakładek dotyczących kalkulacji kosztów i efektów poszczególnych celów. Wypełnione powinny zostać wyłącznie białe pola arkusza, zgodnie z wytycznymi.



Tabela 27. Fragment arkusza budżetowego w postaci kalkulacji kosztów z instrukcjami

Cel strategiczny _1:		Proszę podać cel strategiczny (zacytane automatycznie)			
Cel operacyjny _1:		Proszę podać strategiczny cel operacyjny I (zacytane automatycznie)			
		Lata			
Działania/zadania szczegółowe		Rok 2020	Rok 2021		
Działanie/ zadanie 1	Główny podmiot / osoba odpowiedzialna	Ilość/liczba	2. Proszę podać ilość	2. Proszę podać ilość	
		Jednostka	3. Proszę wybrać jednostkę	3. Proszę wybrać jednostkę	
		Wartość jednostkowa	4. Proszę podać wartość jednostki	4. Proszę podać wartość jednostki	
		Wartość łączna	0.00 zł	0.00 zł	
Proszę podać nazwę zadania (zacytane automatycznie)	1. Proszę podać nazwę osoby / podmiotu odpowiedzialnego	Finansowanie	5. Proszę podać źródło_1	6. Proszę podać udział w %	6. Proszę podać udział w %
			5. Proszę podać źródło_2	6. Podać udział w %	6. Podać udział w %
			5. Proszę podać źródło_3	6. Podać udział w %	6. Podać udział w %
			5. Proszę podać źródło_4	6. Podać udział w %	6. Podać udział w %
			5. Proszę podać źródło_5	6. Podać udział w %	6. Podać udział w %
			Razem	100%	100%

Źródło: opracowanie własne FPAN

- **Proszę podać nazwę osoby/podmiotu odpowiedzialnego** – należy wskazać podmiot lub osobę odpowiedzialną za realizację zadania.
- **Proszę podać ilość** – należy podać wymiarną ilość nakładów, które zostaną poniesione, np. ilość potrzebnych godzin, sztuk, osób. Konkretnie ilości należy wskazać dla kolejnych lat strategii.
- **Proszę wybrać jednostkę** – klikając w tę komórkę wyświetli się lista rozwijana, z której można wybrać rodzaj jednostki, niezbędnej do opisanie ilości potrzebnych zasobów (pkt 5). Do wyboru: sztuki, osoby, godziny, roboczogodziny, moduły, inne.
- **Proszę podać wartość jednostki** – podać konkretny koszt jednej jednostki (cena za sztukę, roboczogodzinę, moduł itp.). Podanie tej wartości oraz ilości jednostek pozwoli na skalkulowanie łącznej wartości dla planowanego zadania.

- **Proszę podać źródło** – w polach oznaczonych nr 8 należy podać nazwę źródeł finansowania danego zadania. Ze względu na to, że jedno zadanie może być finansowane z wielu źródeł, w kolejnych wierszach należy wskazać **wszystkie** z nich np. „środki własne gminy”, „środki z budżetu Komisji ds. Rozwiązywania Problemów Alkoholowych” itp.
- **Proszę podać udział w %** – w polach oznaczonych nr 9 należy wskazać procentowe udziały poszczególnych źródeł finansowania w wartości planowanego działania. Udziały muszą sumować się do 100%.

Arkusze samodzielnie sumuje koszty poszczególnych działań/zadań. W części podsumowującej pozwala na łączne zestawienie wszystkich planowanych kosztów dla poszczególnych celów, zestawiając je z oczekiwanymi efektami. Uzupełnienie części dotyczącej oczekiwanych efektów, również należy do zadań użytkownika arkusza. Kolejne kroki postępowania zostały zamieszczone w tabeli 28.



Tabela 28. Fragment arkusza budżetowego w postaci kalkulacji efektów z instrukcjami

Działania/zadania szczegółowe		Rok 2020	Rok 2021	
Cel operacyjny_1	Wskaźnik rezultatu: Efekty/ korzyści społeczne	Rodzaj rezultatu	7. Proszę podać rezultat	7. Proszę podać rezultat
		Ilość/liczba	8. Proszę podać liczbę opisującą rezultat	8. Proszę podać liczbę opisującą rezultat
		Jednostka	9. Proszę podać jednostkę rezultatu	9. Proszę podać jednostkę rezultatu
		Wartość jednostkowa	10. Proszę oszacować jednostkę rezultatu	10. Proszę oszacować jednostkę rezultatu
		Wartość łączna	0.00 zł	0.00 zł
	Wskaźnik oddziaływania: Efekty/ korzyści społeczne	Rodzaj oddziaływania	11. Proszę wskazać rodzaj oddziaływania	11. Proszę wskazać rodzaj oddziaływania
		Miara oddziaływania	12. Proszę oszacować miarę oddziaływania	12. Proszę oszacować miarę oddziaływania

Źródło: opracowanie własne FPAN

- **Proszę podać rezultat** – podać przykładową korzyść wynikającą z realizacji określonego zadania, np. mniejsza liczba wizyt u lekarza rodzinnego.
- **Proszę podać liczbę opisującą rezultat** – należy oszacować ile razy wystąpi rezultat określony w polu powyżej, np. o ile zmniejszy się liczba wizyt u lekarza rodzinnego w ciągu roku, w związku z realizacją danej wiązki zadań/działań.
- **Proszę podać jednostkę rezultatu** – należy wskazać, w której jednostce podano opis rezultatu, np. przy liczbie wizyt u lekarza rodzinnego można wpisać szt.
- **Proszę oszacować jednostkę rezultatu** – należy podać wyszacowaną wartość jednej jednostki rezultatu, np. podać szacunkową cenę jednej wizyty u lekarza rodzinnego.
- **Proszę wskazać rodzaj oddziaływania** – należy wskazać rodzaj długoterminowego oddziaływania realizacji strategicznego kierunku działania, np. wydłużenie średniego trwania życia mieszkańców gminy, zmniejszenie zachorowalności na choroby krążenia wśród mieszkańców gminy.
- **Proszę oszacować miarę oddziaływania** – należy oszacować wartość oddziaływania wskazanego powyżej, np. 15%, 3 lata.

W kolejnych tabelach przedstawiono przykłady uzupełnionego arkusza budżetowego dla zadania inwestycyjnego i nie inwestycyjnego.



Przykład: uzupełnianie arkusza budżetowego – kalkulacja nakładów

Zadanie inwestycyjne

Gmina Y ustaliła następujący cel strategiczny: „Aktywna polityka senioralna”. W ramach tego celu, jednym ze strategicznych kierunków działania było „Podniesienie, jakości usług społecznych dla osób starszych”. Wskazano na konieczność realizacji zadania:

1. Utworzenie klubu seniora

Kalkulacja zadania 1 została przygotowana w oparciu o konsultacje z działem inwestycji. Oszacowano, że koszty adaptacji jednego z budynków należących do gminy wyniosą 200 000 zł. Te koszty zostaną poniesione w 2020 roku. W kolejnych latach oszacowano, że utrzymanie lokalu wyniesie 5 000 zł miesięcznie (kalkulacja m.in. na podstawie konsultacji z głównym skarbnikiem, na podstawie danych historycznych utrzymania innego lokalu podobnym charakterze, konsultacji z inną gminą realizującą podobny projekt).

Gmina zamierza aplikować o środki pochodzące z funduszy UE. Dotacja pokryje 60% planowanych wydatków, a pozostała część inwestycji zostanie zrealizowana ze środków własnych gminy (40%). Koszty funkcjonowania klubu, czyli m.in. wynagrodzenia dla animatorów zajęć (od 2021 roku, po zakończeniu realizacji projektu dotyczącego dostosowania budynku na potrzeby klubu seniora) będą pokrywane z dwóch źródeł: składek klubowiczów (20%) oraz środków własnych gminy (80%).



Tabela 29. Fragment uzupełnionego arkusza budżetowego w postaci kalkulacji kosztów – zadanie inwestycyjne

Cel strategiczny _1:		Aktywna polityka senioralna			
Cel operacyjny _1:		Podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych			
		Lata			
Działania/zadania szczegółowe		Rok 2020	Rok 2021		
Działanie/zadanie 1	Główny podmiot / osoba odpowiedzialna	Ilość/liczba	1	12	
		Jednostka	szt.	mc.	
		Wartość jednostkowa	200 000.00 zł	5 000.00 zł	
		Wartość łączna	200 000.00 zł	60 000.00 zł	
Utworzenie i utrzymanie Klubu Seniora	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej	Finansowanie	Środki własne Gminy	40%	80%
			Dotacja UE	60%	
			Składki członkowskie		20%
			Razem	100%	100%
Razem	100%	100%			

Źródło: opracowanie własne FPAN



Przykład: uzupełnianie arkusza budżetowego – kalkulacja nakładów

Zadanie nieinwestycyjne

Gmina ustaliła następujący cel strategiczny: „Dostosowanie jakości usług społecznych do potrzeb mieszkańców”. W ramach tego celu, jednym ze strategicznych kierunków działania była „Aktywizacja zawodowa mieszkańców gminy”. Wskazano na konieczność realizacji zadania:

1. Współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie szkoleń prowadzących do zmiany kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych

Kalkulacja zadania została przygotowana w oparciu o rozpoznanie rynkowe. Zaplanowano, że rocznie zostanie przeprowadzane 240 h zajęć podnoszących kwalifikacje zawodowe. Średnie wynagrodzenie instruktora za 1 h zajęć wynosi 100 zł (informacja na podstawie rozpoznania cenowego). Gmina zdecydowała, że będzie dofinansowywać 60% kosztów zajęć, pozostałą część pokryją uczestnicy zajęć.



Tabela 30. Fragment uzupełnionego arkusza budżetowego w postaci kalkulacji kosztów – zadanie nieinwestycyjne

Cel strategiczny_2:		Dostosowanie jakości usług społecznych do potrzeb mieszkańców		Lata	
Cel operacyjny_1:		Aktywizacja zawodowa mieszkańców gminy		Rok 2020	Rok 2021
Działania/zadania szczegółowe				Rok 2020	Rok 2021
Działanie/zadanie 1	Główny podmiot / osoba odpowiedzialna	Ilość/liczba		240	240
		Jednostka		godziny	godziny
		Wartość jednostkowa		100.00 zł	100.00 zł
		Wartość łączna		24000.00 zł	24000.00 zł
Współpraca z Urzędem Pracy w zakresie prowadzenia szkoleń prowadzących do zmiany kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych	Urząd Gminy	Finansowanie	Środki własne gminy	60%	60%
			Uczestnicy szkoleń	40%	40%
			Podmiot_3		
			Podmiot_4		
			Podmiot_5		
			Razem	100%	100%

Źródło: opracowanie własne FPAN



Przykład: uzupełnianie arkusza budżetowego – kalkulacja efektów

Zadanie inwestycyjne

Gmina ustaliła następujący cel strategiczny: „Aktywna polityka senioralna”. W ramach tego celu, jednym ze strategicznych kierunków działania było „Podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych”. Wskazano na konieczność realizacji zadania:

1. Utworzenie klubu seniora

Kalkulacja efektów odbywa się na poziomie strategicznego kierunku działania. Można założyć, że dzięki zwiększeniu aktywności seniorów (od 2021 roku będzie dostępnych 50 miejsc w klubie seniora), zmniejszy się liczba odbywanych przez nich zajęć rehabilitacyjnych. Założono, że dzięki działaniu klubu oraz zwiększonej dostępności aktywności ruchowej, 1 aktywna osoba nie skorzysta z 1,5 h rehabilitacji miesięcznie, co przy 50 aktywnych seniorach daje wynik 900 h rocznie.

Średnia cena godziny rehabilitacji, zgodnie z cennikiem NFZ wynosi 110 zł. Na podstawie tych danych, udało się ustalić pieniężną, szacunkową wartość rezultatu dla kolejnych lat (900 h x 110 zł).

Na podstawie konsultacji z ekspertami (przedstawiciele służby zdrowia) oraz analizy literatury, udało się ustalić, że aktywność ruchowa może zmniejszyć ryzyko zachorowania na choroby układu krążenia w grupie wiekowej 60+ o 20%. Na tej podstawie ustalono rodzaj i miarę oddziaływania.



Tabela 31. Fragment uzupełnionego arkusza budżetowego dotyczącego kalkulacji efektów – zadanie inwestycyjne

Cel strategiczny _1:		Aktywna polityka senioralna	
Cel strategiczny _1:	Podniesienie jakości usług społecznych dla osób starszych	Lata	
Wyszczególnienie		Rok 2020	Rok 2021
Wskaźnik rezultatu: Efekty / korzyści społeczne	Rodzaj rezultatu		Zmniejszenie liczby godzin rehabilitacji
	Ilość/liczba		900
	Jednostka		godziny
	Wartość jednostkowa		110.00 zł
Wartość łączna		0.00 zł	99 000.00 zł
Wskaźnik oddziaływania: Efekty / korzyści społeczne	Rodzaj oddziaływania		Zmniejszenie ryzyka zachorowania na choroby układu krążenia w grupie wiekowej 60+
	Miara oddziaływania		20%

Źródło: opracowanie własne FPAN



Przykład: uzupełnianie arkusza budżetowego – kalkulacja efektów

Zadanie nieinwestycyjne

Gmina ustaliła następujący cel strategiczny: „Dostosowanie jakości usług społecznych do potrzeb mieszkańców”. W ramach tego celu, jednym ze strategicznych kierunków działania była „Aktywizacja zawodowa mieszkańców gminy”. Wskazano na konieczność realizacji zadania:

1. Współpraca z powiatowym urzędem pracy w zakresie szkoleń prowadzących do zmiany kwalifikacji zawodowych osób bezrobotnych

Kalkulacja efektów odbywa się na poziomie celu operacyjnego. Można założyć, że dzięki zwiększeniu kwalifikacji osób bezrobotnych, część z nich znajdzie i podejmie pracę.

Założono, że dzięki zwiększonej dostępności do kursów, połowa bezrobotnych w nich uczestniczących (10 osób) zdobędzie pracę i dzięki temu zostanie ograniczona ilość wypłaconych zasiłków.

Średnia wartość zasiłku to ok. 860 zł brutto (przez pierwsze 3 miesiące) i ok. 680 zł w kolejnych miesiącach. Można na tej podstawie wyszacować roczną kwotę oszczędności (bezrobotni zamieszkujący gminę mogą otrzymywać zasiłek przez 12 miesięcy): 8700 zł. Zakładamy, że efekty szkoleń będą widoczne dopiero od 2022 roku.

Na podstawie tych danych, udało się ustalić pieniężną, szacunkową wartość rezultatu dla kolejnych lat. Wiedząc, że aktualna liczba osób aktywnych zawodowo w gminie wynosi 5000 osób, z czego 200 osób to osoby bezrobotne, można obliczyć wyjściową stopę bezrobocia (4% - liczba bezrobotnych przez liczbę osób aktywnych zawodowo). Zmniejszając liczbę bezrobotnych o 10, osiągniemy efekt w postaci obniżenia stopy bezrobocia w gminie o 0,2 pp. (4%-3,8%=0,2%).

Na tej podstawie można ustalić rodzaj i miarę oddziaływania: zmniejszenie stopy bezrobocia w gminie o 0.2 pp. rocznie.



Tabela 32. Fragment uzupełnionego arkusza budżetowego dotyczącego kalkulacji efektów – zadanie nieinwestycyjne

Cel strategiczny_1: Dostosowanie jakości usług społecznych do potrzeb mieszkańców		Lata	
Cel strategiczny_1:	Aktywizacja zawodowa mieszkańców gminy	Rok 2020	Rok 2021
Wyszczególnienie		Rok 2020	Rok 2021
Wskaźnik rezultatu: Efekty / korzyści społeczne	Rodzaj rezultatu		Ograniczenie liczby wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych
	Ilość/liczba		10
	Jednostka		os.
	Wartość jednostkowa		8 700.00 zł
	Wartość łączna	0.00 zł	87 000.00 zł
Wskaźnik oddziaływania: Efekty / korzyści społeczne	Rodzaj oddziaływania	Opisać	Zmniejszenie stopy bezrobocia w gminie
	Miara oddziaływania	Opisać	2 pp.

Źródło: opracowanie własne FPAN

W końcowej części każdego skoroszytu „CS_N”, jak również w zakładce podsumowującej zostały zamieszczone 2 miary oceny efektywności finansowej: NPV oraz E/NPV. Pierwsza z nich – NPV (ang. *net present value*) **ukazuje wartość bieżącą poniesionych nakładów obejmujących cały horyzont czasowy SRPS, dla którego sformułowany został dany cel strategiczny.** Natomiast w skoroszytcie „Podsumowanie” został ukazany łączny skutek realizacji wszystkich zaplanowanych celów. Zaplanowane działania nie będą generowały żadnych przychodów dla jednostki wdrażającej, zatem wartość NPV w każdym przypadku będzie ujemna. Wprowadzono więc miernik E/NPV – **ukazujący bieżącą konsekwencję wydatkowania środków na dany cel, po uwzględnieniu ekonomiczno-społecznych skutków ich wydatkowania.**

E/NPV uwzględnia się zarówno poniesione nakłady, jak i uzyskane efekty społeczne (efekty społeczne - poniesione nakłady), co oznacza, że ukazuje ona wartość bieżącą nakładów, skorygowanych o „korzyści” społeczne.

W praktyce należy dążyć, aby wartość E/NPV była dodatnia dla każdego z celów strategicznych osobno lub była dodatnia na poziomie wszystkich celów strategicznych łącznie. Ujemna wartość E/NPV mówi, że skutki społeczne (korzyści) wynikające z realizacji zaplanowanych działań są mniejsze, niż nakłady poniesione na ich wdrożenie.

Zakończenie

Polityka społeczna, jako działalność służąca głównie wyrównywaniu szans i dysproporcji, wymaga racjonalizacji i wprowadzenia efektywnych mechanizmów rynkowych. Nadanie wymiaru ekonomicznego usługom społecznym i procesowi ich rozwoju może zaowocować wprowadzeniem konkurencyjności wśród dostawców świadczeń społecznych. Przełoży się to na poprawę jakości dostarczanych usług, budowę kapitału ludzkiego i społecznego oraz zwiększoną elastyczność wobec częstych zmian w środowisku polityki społecznej, a także potrzeb różnorodnych grup odbiorców. Wykorzystanie sprawdzonych mechanizmów z biznesu do działalności publicznych podmiotów społecznych może przyczynić się do zwiększenia skuteczności i efektywności (osiągnięcia założonych celów w stosunku do poniesionych nakładów) wydatkowania środków na programy pomocowe. Profesjonalnie zorganizowany (koordynowany i zarządzany wielopoziomowo) system usług społecznych na poziomie krajowym, regionalnym oraz lokalnym ułatwia zintegrowanie usług w celu zapewnienia kompleksowej obsługi odbiorcy. Stosując mechanizmy rynkowe poszukuje się rozwiązań, które mogą przyczynić się do zwiększonej efektywności ekonomicznej przy utrzymaniu zasad sprawiedliwości społecznej. Jest oczywiste, że występują różnice pomiędzy „rynkiem” w obszarze polityki społecznej, a rynkiem *stricte* gospodarczym. Wymienić należy tu m.in. motyw działania (w przypadku świadczeń społecznych chęć zysku nie musi być czynnikiem determinującym), wkład ze strony odbiorców pomocy społecznej (nie zużywają swoich zasobów), czy źródła finansowania (są to głównie środki publiczne). Dlatego też, zaprezentowany w *Podręczniku* sposób myślenia strategicznego o lokalnej polityce społecznej promuje rozszerzenie podmiotów realizujących zadania w obszarze publicznym o podmioty niepubliczne (zarówno biznesowe, jak i społeczne).

Kształtowanie polityki społecznej to również troska o racjonalność i efektywność pracy środowiskowej, służącej poprawie sytuacji na lokalnym rynku pracy poprzez inwestycje w kapitał społeczny i ludzki. Fundamentalną rolę w SRPS powinny odgrywać działania zorientowane na pobudzanie, mobilizowanie i aktywizację zawodową społeczności, w tym w oparciu o oferty podmiotów ekonomii społecznej, podmiotów sfery gospodarczej (np. instytucji otoczenia biznesu, przedsiębiorstw, inicjatyw o charakterze nieformalnym: klastrow, ruchu kooperatyw spożywców, przedsięwzięć działających w sferze wzajemnościowej, „ekonomii współdzielonej”, ruchów miejskich, lokatorskich i sąsiedzkich). Wymaga to powiązania polityki społecznej m.in. z polityką zatrudnienia, edukacyjną. Obecnie praca oraz integracja ludzi z rynkiem pracy pełni istotną rolę w kontekście rozwiązywania różnorodnych kwestii socjalnych, problemów wykluczenia społecznego i ubóstwa.

Pozytywny wpływ na znaczenie i jakość usług społecznych powinno przynieść również uspołecznienie lokalnej polityki społecznej, czyli zagospodarowanie potencjału społeczności lokalnej oraz podmiotów trzeciego sektora w produkcji i dostarczaniu usług społecznych oraz socjalnych. Organizacje pozarządowe wpływają pozytywnie na rozwój społeczeństwa obywatelskiego, integrację społeczną oraz dostarczają miejsca pracy. Niezwykle istotna jest tu także zasada subsydiarności, która stanowi podstawę do określenia podziału zadań i kompetencji pomiędzy sektorem publicznym a organizacjami społecznymi oraz pomiędzy administracją państwową a samorządową.

W analizach własnych zauważono, że w administracji samorządowej istnieje potrzeba uporządkowania i usystematyzowania działań, które powinny wpływać na poprawę jakości życia lokalnych społeczności. W *Podręczniku* przedstawiono instrumenty i narzędzia, które pomogą pracownikom zajmującym się polityką społeczną w planowaniu i programowaniu zadań wpływających na zmianę rzeczywistości społecznej. W naszym opracowaniu rekomendujemy wykorzystanie wartościowych rozwiązań w zakresie planowania strategicznego w obszarze lokalnej polityki społecznej. Ich zastosowanie powinno przełożyć się na kreowanie skutecznej, efektywnej i pozytywnej zmiany społecznej.

Bibliografia

Akty prawne:

Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., Dz. U. z 2018 r, poz. 1508 (dalej: Ustawa o pomocy społecznej).

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2019, poz. 2019 – wejście w życie 1 stycznia 2021 r.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95), art. 7 ust. 1 pkt. 6.

Załącznik do Uchwały nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. 2017, poz. 260).

Załącznik do Uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 31 stycznia 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej” (M.P. 2019, poz. 214).

Załącznik do Uchwały nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 (M.P. 2013, poz. 640).

Załącznik do Uchwały nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” (M.P. 2014, poz. 787).

Załącznik nr 4 do uchwały Nr CLIII/3091/2016 Zarządu Województwa Lubelskiego z dnia 28 grudnia 2016 r., Dz. Urz. Woj. Lub. 2016.5641, Wytyczne programowe dotyczące systemu wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego, Lublin 2016.

Załącznik do uchwały Nr XVIII/128/2016 Rady Powiatu Puławskiego z dnia 30 marca 2016 roku, Powiatowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Puławskim na lata 2016-2022, Puławy 2016.

Publikacje:

Altkorn J. (red.), Podstawy marketingu, Kraków: Instytut Marketingu 1992.

Andreasik J., Identyfikacja problemów w strategicznym zarządzaniu projektem, „Barometr Regionalny”, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Zamościu, nr 1(5) 2006.

Baugier J., Vuillod S., Strategie zmian w przedsiębiorstwie, Warszawa: Poltext 1993.

Becker H. S. (red.), Problemy społeczne: Ujęcie współczesne, Nowy Jork: John Wiley and Sons, Inc. 1966.

Bluj A., Jagaciak M., Perchuc-Żółtowska M., Pliszczyńska K. (red.), ABC partycypacji obywatelskiej – poradnik dla organizatorów procesów partycypacyjnych, Warszawa: Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 2018.

Bombiak E., Chyłek M., Multan E., Analiza strategiczna w przedsiębiorstwie. Zagadnienia teoretyczne i studia przypadków, Siedlce: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach 2014.

Ł. Browarczyk, P. Olech, R. Stenka (red.), Podręcznik. Model gminny standard wychodzenia z bezdomności, Gdańsk: Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności 2014.

Czarnecki P., Zastosowanie metody SPACE do analizy strategicznej szkoły wyższej, Nowy Sącz: WSB-NLU 2000.

- Czekaj K., Zawartka-Czekaj M., Problemy społeczne, mapy badawcze, planowanie społeczne – perspektywa smart city, „Studia Ekonomiczne” Zeszyty Naukowe UE w Katowicach 2015, Nr 243.
- Dendera-Gruszka M., Kuklińska E., Masłowski D., Analiza PEST\PESTEL jako narzędzie wspomagające rozwój miast. Studium przypadku na podstawie miasta Opola, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae” Rok 21, Nr 4/2017, tom I, Kielce: Wydział Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach 2018.
- Domański T., Księga marketingu. Praktyczny przewodnik dla menedżerów i przedsiębiorców, Kłudzienko: Centrum Kreowania Liderów 1994.
- Dziemianowicz W. i in., Planowanie strategiczne. Poradnik dla pracowników administracji publicznej, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012.
- Dziemianowicz W., Szlachta J., Łańcuch wartości gminy, Warszawa: Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN 2016.
- Frysztański K., Socjologia problemów społecznych, Warszawa: SCHOLAR 2009.
- Gierat K. (red.), Narzędzia i techniki konsultacji społecznych, Podręcznik jak prowadzić konsultacje społeczne w samorządzie, Katowice: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej Ośrodek Kształcenia Samorządu Terytorialnego im. Waleriana Pańki w Katowicach.
- Głowacki J., Mierzenie społecznej wartości dodanej, „Ekonomia Społeczna” nr 1 / 2010 (1), 2010.
- Górnik J., Ewaluacja jako instrument współczesnej polityki gospodarczej, w: Ewaluacja wobec wyzwań stojących przed sektorem finansów publicznych, (red.) Haber A., Szałaj M., Warszawa: PARP 2009.
- Grewiński M., Karwacki A. (red.), Strategie w polityce społecznej, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Grudzewski W., Hejduk I., Zarządzanie technologiami. Zaawansowane technologie i wyzwanie ich komercjalizacji, Warszawa: DIFIN 2008.
- Grudzewski W., Karst A., Zastosowanie metody SWOT w ocenie strategii, „Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa” 1999 nr 5.
- Hajdas M., Szabela-Pasierbińska E., Metody przewidywania trendów w makrootoczeniu, „Praca Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2016, nr 459.
- Hamrol A., Mantura W., Zarządzanie jakością. Teoria i praktyka, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2002.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., Prawo administracyjne materialne. System prawa administracyjnego, t. 7, Warszawa: C. H. Beck Instytut Nauk Prawnych PAN 2017.
- Hryniewicka A., Badanie skuteczności, efektywności, trwałości, trafności, użyteczności. w: Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej (red.) Hryniewicka A., Staręga-Piasek J., Warszawa: CRZL 2016.
- Imiela T., Próba oceny pozycji strategicznej i koncepcja strategii dla dużej elektrowni na przykładzie elektrowni Bełchatów II, Łódź: Politechnika Łódzka, Wydział Organizacji i Zarządzania 2010.
- Jachowicz A., Budżet zadaniowy – szansa efektywnego zarządzania finansami publicznymi w świetle członkostwa w Unii Europejskiej i w drodze do strefy euro, „Zeszyty Naukowe/Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, 2011, nr 10.
- Kearney C., Taylor S., Bachtler J., Monitoring and Evaluation in Objective 2 Programmes: Progress and Challenges, Glasgow: IQ-Net Thematic Paper 1(4), Glasgow, European Policies Research Centre, University of Strathclyde 1996.

- Klimowicz I., Dziechciarz D., ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych monitoring, ewaluacja i aktualizacja, Szczecin: Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej 2011
- Konecki K., Studia z metodologii badań jakościowych. Teoria ugruntowana, Warszawa: PWN 2000.
- Kowalczyk J., Szarfenberg R., Model realizacji usług o określonym standardzie w gminie. Rekomendacje organizacyjne, Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych 2014.
- Kowalczyk J., Szarfenberg R., Model realizacji usług o określonym standardzie w mieście na prawach powiatu. Rekomendacje organizacyjne, Warszawa: Wspólnota Robocza Związków Organizacji Socjalnych 2014.
- Koźmiński A., W. Piotrowski, Zarządzanie – teoria i praktyka, Warszawa: PWN 2006.
- Kramer T., Podstawy marketingu, Warszawa: PWE 2004.
- Krzyszowski J., Przywojska J., Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej, w: Strategie w polityce społecznej, (red.) Grewiński M., Karwacki A., Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.
- Kulesza E., Lokalna polityka społeczna, Warszawa: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich 2013.
- Lisiński M., Metody planowania strategicznego, Warszawa: PWE 2004.
- Łobocki M., Metody badań pedagogicznych, Warszawa: PWN 1978.
- Łuczak A., Wysocki F., Zintegrowane podejście do ustalania współczynników wagowych dla cech w zagadnieniach porządkowania liniowego obiektów, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 385 (2015), Taksonomia 25, „Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania”, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Maas P., Wiedza praktyczna: Zarządzanie poprzez cele, Warszawa: Wydawnictwo Verlag Dashofer Sp. z o.o. 2011.
- Martela B., Pistelok P. (red.), Raport o stanie polskich miast. Partycypacja publiczna, Warszawa-Kraków: Instytut Rozwoju Miast i Regionów 2019.
- Niestrój R., Zarządzanie marketingiem. Aspekty strategiczne, Warszawa-Kraków: PWN 1996.
- Obłój K., Strategia organizacji, Warszawa: PWE 2009.
- Obłój K., Strategia organizacji: w poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej, Warszawa: PWE 2001.
- Olejniczak K., Monitoring i ewaluacja, w: Zarządzanie strategiczne rozwojem, (red.) Górniak J., Mazur S., Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2012.
- Ostrowski Ł., Wiśnicka M., Ewaluacja jak to się robi? Poradnik dla Programów PAWF, Warszawa: Fundacja Pracownia Badań i Innowacji Społecznych „Stocznia” 2016
- Panek T., Poziom i jakość życia, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne 2014.
- Penc J., Strategie zarządzania, cz. I: Perspektywiczne myślenie, systemowe działanie, Warszawa: Wydawnictwo Placet 1994.
- Penc-Pietrzak I., Planowanie strategiczne w nowoczesnej firmie, Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- Robert M., Nowe myślenie strategiczne. Czyste i proste, Warszawa: MT Biznes 2006.
- Romanowska M., Gierszewska G., Analiza strategiczna przedsiębiorstwa, Warszawa: PWE 2002.
- Rybka I., Trawkowska D., Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, w: Strategie w polityce społecznej, (red.) Grewiński M., Karwacki A., Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

- Schimanek T., Diagnostowanie problemów społecznych, Warszawa: FISE Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych 2015.
- Sojka E., Adaptacyjne metody prognozowania w demografii, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 270.
- Stronkowski P., ABC wskaźników edukacyjnych MEN. Poradnik dla piszących i oceniających wnioski, Warszawa: Ministerstwo Edukacji Narodowej Departament Funduszy Strukturalnych 2010.
- Sutherland J., Canwell D., Klucz do zarządzania strategicznego. Najważniejsze teorie, pojęcia, postaci. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 2007.
- Szatur-Jaworska B., Diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej, w: Polityka społeczna, (red.) Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., Warszawa: PWN 2009.
- Szatur-Jaworska B., Diagnoza i diagnozowanie w polityce społecznej, w: Polityka społeczna, (red.) Firlit-Fesnak G., M. Szyłko-Skoczny M., Warszawa: PWN 2009.
- Sztando A., Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego, w: Metody oceny rozwoju regionalnego, (red.) Strahl D., Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, 2006.
- Ścigaj A., Model Kalkulator Kosztów Zaniechania. Wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu, Warszawa: Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej Wydział ds. realizacji projektów PO KL 2014.
- Świder J., Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd terytorialny a polityka lokalna” (red.) Laskowski P., Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, T. 24 (4) 2013.
- Walczak R., Podstawy zarządzania projektami. Metody i przykłady, Warszawa: Difin 2014.
- Witt B., Model biznesu z perspektywy interesariuszy, „Przedsiębiorstwo we współczesnej gospodarce” 2016, nr 4.
- Zbróg Z., Badanie społeczności/zjawisk społecznych z wykorzystaniem (elementów) teorii społecznych reprezentacji – perspektywa pedagogiczna, „Pedagogika. Badania. Dyskusje. Otwarcia” 2013, zeszyt 2, Specyfika pomiaru w badaniach społecznych.
- Zimniewicz K., Współczesne koncepcje i metody zarządzania, Warszawa: PWE 1999
- Ziółkowski M., Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym, w: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, (red.) Zalewski A., Warszawa: SGH 2007.

Pozostałe opracowania:

- Dobre praktyki prowadzenia konsultacji społecznych, Toruń: Rada Społeczna ds. Konsultacji Społecznych Wydział Komunikacji Społecznej I Informacji Urzędu Miasta Torunia 2014.
- Gdańska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych do roku 2030, Gdańsk 2016.
- Informacja na temat potencjalnych zagrożeń związanych ze stosowaniem elektronicznych papierosów, Materiał opracowany przez Główny Inspektorat Sanitarny przy współpracy z Ministerstwem Edukacji Narodowej, Warszawa 2019.
- Kierunek: Panel obywatelski. Wskazówki dla zainteresowanych, Lublin: Publikacja powstała w ramach projektu „Panel Obywatelski” realizowanego na zlecenie Urzędu Miasta Lublin 2018.
- Kłósowski W. i in., Diagnoza i rekomendacje dla Polityki Społecznej Miasta Słupska na lata 2019-2025+, Słupsk: listopad-grudzień 2018.
- Komisja Europejska, *The New Programming Period 2007-2013. Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Monitoring and Evaluation Indicators*, Working Paper No. 2., 2007.

Planowanie strategiczne jako narzędzie realizacji celów organizacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

Poradnik „Dobrych Praktyk Konsultacji Społecznych”, Warszawa: Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT 2011.

Pylak K., Studia wykonalności projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020, Lublin: Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego w Lublinie 2015.

Recommended Budget Practices: A Framework for Improved State and Local Government Budgeting, Chicago: National Advisory Council on State and Local Budgeting, Government Finance Officers Association 1999.

Siedem Zasad Konsultacji, w: Kodeks konsultacji, Warszawa: Departament Analiz i Komunikacji Publicznej Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji 2013.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych dla Miasta Kielce na lata 2014–2020, Kielce 2014.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Klembów na lata 2014–2020, Klembów 2014.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Katowice na lata 2016–2021, Katowice 2016.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2016–2022, Rzeszów 2016.

Wytyczne w zakresie ewaluacji polityki spójności 2014–2020, Minister Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2018.

Strony internetowe:

Oficjalna strona internetowa Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Strzelinie, http://www.gops-strzelin.pl/images/dokumenty/Raport_z_monitoringu_i_ewaluacji_SRPS_Strzelin_luty_2017-1.pdf

Oficjalna strona internetowa Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Koszalinie, <http://www.mopr.koszalin.pl/files/media/pliki/Raport%20z%20ewaluacji%20strategii%20miasta%20Koszalina%202016-2020%2003.01.2019.pdf>

Oficjalna strona internetowa Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ekonomia-spoleczna-i-solidarna-1>

Oficjalna strona internetowa Urzędu Miasta Przasnysz, www.przasnysz.um.gov.pl/asp/pliki/dokumenty/raport_ewaluacja_srps.pdf

Oficjalna strona internetowa Zupa na Plantach, <http://zupanaplantach.pl/co-robimy/>

Portal Szkoła Świadomego Planowania Przestrzennego, http://www.szokolaplanowania.pl/techniki_konsultacji#tag_warsztaty_przyszlosciowe

Portal Szkoła Świadomego Planowania Przestrzennego, http://www.szokolaplanowania.pl/techniki_konsultacji#tag_world_cafe.

Serwis internetowy Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/poland/news/190130_sustainable_pl, dostęp z dnia 23.02.2020 r. oraz serwis internetowy Ministerstwa Rozwoju, <https://www.gov.pl/web/rozwoj/strategia-europa-2020>

Strona internetowa Słownik Języka Polskiego, <https://sjp.pwn.pl/sjp/zalozenie;2542995.html>

Strona internetowa Statcounter GlobalStats <https://gs.statcounter.com/search-engine-market-share/all/poland>

Strona internetowa Statcounter GlobalStats, <https://gs.statcounter.com/browser-market-share/all/poland>

Suplementy

Diagnoza społeczna – przykładowe, podstawowe dane, które należy uwzględnić w analizie problemów społecznych w diagnozie SRPS.

Problem	Podstawowe dane, które należy uwzględnić	Źródła danych	Wskaźniki
bezrobocie	<ul style="list-style-type: none"> poziom i struktura bezrobocia w gminie dane dotyczące aktywnych i pasywnych form przeciwdziałania bezrobociu w odniesieniu do bezrobotnych mieszkańców gminy dane dotyczące osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej 	<ul style="list-style-type: none"> dane PUP ocena zasobów pomocy społecznej dane OPS dane BDL GUS 	<ul style="list-style-type: none"> liczba osób bezrobotnych w gminie (z uwzględnieniem płci, wieku, wykształcenia, czasu pozostawania bez pracy) liczba osób bezrobotnych korzystających z aktywnych i pasywnych form przeciwdziałania bezrobociu (z uwzględnieniem poszczególnych zadań) liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu bezrobocia
ubóstwo	<ul style="list-style-type: none"> dane dotyczące osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na terenie gminy (zasiłki, pomoc w naturze, posiłki) dane dotyczące aktywności stowarzyszeń prowadzących działalność charytatywną na terenie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ocena zasobów pomocy społecznej dane OPS dane NGO dane BDL GUS 	<ul style="list-style-type: none"> liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu ubóstwa. liczba osób i rodzin, które otrzymały zasiłek stały, okresowy, celowy. liczba osób i rodzin, które uzyskały pomoc w naturze liczba osób i rodzin którym przyznano posiłki finansowane przez OPS liczba stowarzyszeń świadczących pomoc charytatywną w gminie liczba akcji charytatywnych przeprowadzonych na terenie gminy liczba osób i rodzin, które otrzymały pomoc w ramach akcji charytatywnych. liczba osób w gminach korzystających z pomocy społecznej znajdujących się poniżej kryterium dochodowego w relacji do ogółu mieszkańców (stopa ubóstwa ustawowego).

<p>niepełnosprawność</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące skali niepełnosprawności w gminie ▪ dane dotyczące osób niepełnosprawnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej ▪ dane dotyczące sytuacji osób niepełnosprawnych na rynku pracy ▪ dane dotyczące WTZ na terenie gminy ▪ dane dotyczące świadczeń dla osób niepełnosprawnych udzielanych ze środków PFRON ▪ dane dotyczące edukacji dzieci i młodzieży niepełnosprawnej ▪ dane dotyczące działalności stowarzyszeń działających na rzecz osób niepełnosprawnych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane OPS ▪ dane PCPR ▪ dane ZUS, KRUS, powiatowego zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności ▪ dane PUP ▪ dane NGO ▪ dane BDL GUS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba osób niepełnosprawnych w gminie ▪ liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu niepełnosprawności ▪ liczba osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP jako poszukujący pracy ▪ liczba zakładów pracy chronionej w gminie ▪ liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w zakładach pracy chronionej ▪ liczba zakładów aktywności zawodowej w gminie ▪ liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w ZAZ ▪ liczba WTZ w gminie ▪ liczba uczestników WTZ w gminie ▪ liczba osób ubiegających się o dofinansowanie ze środków PFRON ▪ liczba osób niepełnosprawnych, które otrzymały dofinansowanie ze środków PFRON (z podziałem na poszczególne zadania) ▪ liczba miejsc dla uczniów niepełnosprawnych w szkołach specjalnych ▪ liczba uczniów niepełnosprawnych uczęszczających do szkół specjalnych ▪ liczba stowarzyszeń działających na rzecz osób niepełnosprawnych w gminie ▪ liczba zorganizowanych imprez integracyjnych o charakterze sportowych, kulturalnych, rekreacyjnych i turystycznym.
---------------------------------	---	--	--

sieroctwo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące pieczy zastępczej na terenie gminy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane OPS ▪ dane PCPR 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba rodzin zastępczych w gminie oraz umieszczonych w nich dzieci z terenu gminy (oraz struktura rodzin zastępczych) ▪ liczba placówek opiekuńczo-wychowawczych na terenie gminy oraz umieszczonych w nich dzieci
bezdomność	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące skali problemu bezdomności w gminie ▪ dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej udzielanych osobom bezdomnym ▪ dane dotyczące działalności schronisk i noclegowni dla osób bezdomnych na terenie gminy ▪ dane dotyczące mieszkań komunalnych i socjalnych w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane OPS ▪ dane schronisk dla osób bezdomnych oraz noclegowni 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba osób bezdomnych w gminie ▪ liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu bezdomności ▪ liczba schronisk dla osób bezdomnych i noclegowni w gminie ▪ liczba osób korzystających ze schronisk dla osób bezdomnych i noclegowni w gminie ▪ liczba mieszkań komunalnych i socjalnych w gminie ▪ liczba osób i rodzin zamieszkałych w mieszkaniach komunalnych i socjalnych w gminie
opieka nad osobami starszymi	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące struktury demograficznej mieszkańców gminy ▪ dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej udzielanej dla osób w podeszłym wieku ▪ dane dotyczące DPS na terenie gminy ▪ dane dotyczące działalności domów dziennego pobytu w gminie ▪ dane dotyczące działalności stowarzyszeń skupiających osoby w podeszłym wieku 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane GUS ▪ dane urzędu gminy ▪ dane OPS ▪ dane PCPR ▪ dane BDL GUS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba osób w podeszłym wieku w gminie ▪ liczba osób i rodzin w podeszłym wieku korzystających ze świadczeń pomocy społecznej ▪ liczba osób i rodzin, którym przyznano usługi opiekuńcze ▪ liczba domów pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku na terenie gminy ▪ liczba osób z terenu gminy, którzy przebywają w domach pomocy społecznej dla osób w podeszłym wieku ▪ liczba domów dziennego pobytu dla osób w podeszłym wieku ▪ liczba osób w podeszłym wieku korzystających z dziennych domów pobytu w gminie ▪ liczba stowarzyszeń działających na rzecz osób w podeszłym wieku w gminie ▪ liczba imprez integracyjnych dla osób w podeszłym wieku. ▪ potencjał pielęgnacyjny: liczba kobiet 45-64 do osób 65+

<p>przemoc w rodzinie</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące skali problemu przemocy w rodzinie na terenie gminy ▪ dane dotyczące realizacji procedur Niebieskiej Karty ▪ dane dotyczące działalności Interdyscyplinarnego Zespołu ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie ▪ dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej dla ofiar przemocy w rodzinie ▪ dane dotyczące zajęć korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane OPS ▪ dane PCPR ▪ dane BDL GUS ▪ dane sądu ▪ dane Policji ▪ dane interdyscyplinarnego zespołu ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba rodzin w których stwierdzono występowanie przemocy ▪ liczba spraw sądowych z powodu przemocy w rodzinie ▪ liczba interwencji Policji w sprawach dot. stosowania przemocy w rodzinie ▪ liczba spraw prowadzonych w ramach interdyscyplinarnego zespołu ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie ▪ liczba wszczętych procedur niebieskiej karty w gminie ▪ liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu przemocy w rodzinie ▪ liczba osób uczęszczających na zajęcia korekcyjno-edukacyjne
<p>bezzradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej udzielanej dla rodzin w których występują trudności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego ▪ dane dotyczące pracy socjalnej z rodzinami na terenie gminy ▪ dane dotyczące asystentury rodzinnej na terenie gminy ▪ dane dotyczące działalności placówek wsparcia dziennego ▪ dane dotyczące kurateli sądowej dot. rodzin w których występują trudności opiekuńczo-wychowawcze ▪ dane dotyczące poradnictwa specjalistycznego dla rodzin, w których występuje bezzradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego ▪ dane dotyczące terapii rodzinnej prowadzonej z rodzinami, w których występuje bezzradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego ▪ dane dotyczące świadczeń rodzinnych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane OPS ▪ dane BDL GUS ▪ dane placówek wsparcia dziennego 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu bezzradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i w prowadzeniu gospodarstwa domowego ▪ liczba rodzin objętych wsparciem pracownika socjalnego ▪ liczba rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny ▪ liczba placówek wsparcia dziennego na terenie gminu ▪ liczba dzieci i młodzieży uczęszczających do placówek wsparcia dziennego na terenie gminy ▪ liczba rodzin objętych nadzorem kuratora ▪ liczba rodzin korzystających z poradnictwa specjalistycznego, ▪ liczba rodzin poddających się terapii rodzinnej ▪ liczba rodzin korzystających ze świadczeń rodzinnych

alkoholizm	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące skali występowania problemu uzależnienia od alkoholu na terenie gminy ▪ dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej udzielanych osobom uzależnionym od alkoholu ▪ dane dotyczące osób, które poddały się leczeniu odwykowemu ▪ dane dotyczące działalności ośrodków terapii uzależnień ▪ dane dotyczące działalności punktów konsultacyjnych ds. uzależnień od alkoholu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane GKRPA ▪ dane OPS ▪ dane ośrodków terapii uzależnień ▪ dane BDL GUS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu alkoholizmu ▪ liczba osób, które poddały się leczeniu w zakładach leczenia odwykowego ▪ liczba punktów konsultacyjnych ds. uzależnienia od alkoholu, ▪ liczba osób, które zgłosiły się do punktów konsultacyjnych w sprawie porad w zakresie uzależnienia od alkoholu ▪ liczba osób korzystających z pomocy terapeutycznej w sprawie uzależnienia od alkoholu
narkomania	<ul style="list-style-type: none"> ▪ dane dotyczące skali występowania problemu uzależnienia od narkotyków na terenie gminy ▪ dane dotyczące świadczeń pomocy społecznej udzielanych osobom uzależnionym od narkotyków ▪ dane dotyczące osób, które poddały się leczeniu odwykowemu ▪ dane dotyczące działalności ośrodków terapii uzależnień ▪ dane dotyczące działalności punktów konsultacyjnych ds. uzależnień od substancji psychoaktywnych 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ statystyki sądowe i policyjne ▪ ocena zasobów pomocy społecznej ▪ dane ośrodków terapii uzależnień 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z powodu narkomanii ▪ liczba punktów konsultacyjnych ds. uzależnienia od substancji psychoaktywnych, ▪ liczba osób, które zgłosiły się do punktów konsultacyjnych w sprawie porad w zakresie uzależnienia od substancji psychoaktywnych ▪ liczba osób korzystających z pomocy terapeutycznej w sprawie uzależnienia od substancji psychoaktywnych

Źródło: opracowanie własne FPAN

Diagnoza społeczna – drzewo problemów i drzewo celów

Drzewo problemów

Problem główny: Wzrost zaburzeń psychicznych w gminie oraz związane z tym zwiększone zapotrzebowanie na wsparcie i pomoc (zdiagnozowany na podstawie m.in.: danych dotyczących hospitalizacji osób z zaburzeniami psychicznymi, danych dotyczących hospitalizacji po raz pierwszy, współczynnika rejestrowanego w opiece całodobowej rozpowszechnienia ogółu zaburzeń psychicznych w tym dzieci i młodzieży, współczynnika zapadalności na poszczególne zaburzenia psychiczne, danych dotyczących liczby zgonów spowodowanych zaburzeniami psychicznymi, liczby osób orzeczonych w powiatowym zespole ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności z powodu zaburzeń psychicznych i niepełnosprawności intelektualnej, tj. 02-P, 01-U, wyjazdów zespołów ratownictwa medycznego do osób z zaburzeniami psychicznego, liczby świadczeniobiorców pomocy społecznej z zaburzeniami psychicznymi).

Problem dotyczy zarówno osób, które z powodów losowych znajdują się w kryzysie psychicznym i będących w sytuacji konieczności skorzystania ze wsparcia psychologicznego lub/i psychiatrycznego, jak i osób ze zdiagnozowaną chorobą psychiczną, często funkcjonujących przez kilkanaście/kilkadziesiąt lat w systemie tzw. obrotowych drzwi tj. pomiędzy domem a szpitalem.

Przyczyny problemu głównego:

1. Brak skoordynowanej profilaktyki zaburzeń psychicznych (ma ona charakter doraźny, akcyjny, „od akcji do akcji” np. z okazji Dnia Zdrowia Psychicznego).
2. Niski poziom wiedzy na temat zaburzeń psychicznych i związana z tym stygmatyzacja („nie na moim podwórku”, czyli NIMBY – ang. *Not In my Back Yard*).
3. Brak strategicznej wizji rozwoju usług zdrowotnych dla osób z zaburzeniami psychicznymi i związany z tym utrudniony dostęp do pomocy psychiatrycznej i psychologicznej (niedostateczna opieka psychiatryczna i psychologiczna, brak gminnego programu ochrony zdrowia psychicznego/nierealizowanie założeń gminnego programu ochrony zdrowia psychicznego).
4. Brak skoordynowanego systemu opieki środowiskowej dla osób z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzin.
5. Zanikające (rozmyte) wartości społeczne (stan tzw. „anomalii”, dysfunkcje w rodzinach, rozluźnienie więzi rodzinnych, wysoki poziom stresu w społeczności lokalnej) oraz niska jakość życia.
6. Szybkie tempo życia i brak poczucia bezpieczeństwa.

7. Niepewność statusu społeczno-ekonomicznego wynikającego z niestabilnego zatrudnienia, niskich i niestabilnych dochodów mieszkańców (zwiększająca się liczba tzw. biednych pracujących, duża liczba pracujących na umowę zlecenie, „praca na czarno”, trudności w łączeniu ról społecznych i zawodowych, wysoki poziom stresu zawodowego, zła higiena i kultura pracy, mobbing).
8. Starzenie się społeczeństwa (zwłaszcza tzw. starzenie patologiczne związane z występowaniem chorób neurodegeneracyjnych).

Skutki problemu głównego:

1. Pogłębiająca się stygmatyzacja i dyskryminacja osób z zaburzeniami psychicznymi.
2. Wykluczenie zawodowe osób z zaburzeniami psychicznymi i związane z nim bezrobocie osób z zaburzeniami psychicznymi. Z bezrobociem ściśle powiązane jest ubóstwo osób z zaburzeniami psychicznymi. Pojawia się problem utrzymania płynności finansowej co prowadzi do zadłużeń czynszowych, wejścia w pętle kredytowe (korzystanie z „chwilówek”), a w rezultacie obciążeniami komorniczymi.
3. Nasilenie zachorowań na choroby współwystępujące. Często zaburzenia psychiczne skutkują nasileniem zachorowań na choroby cywilizacyjne: zwłaszcza w wieku podeszłym pojawia się wielochorobowość (polipatologia), gdzie np. uporczywe zaburzenia urojeniowe mogą współistnieć z depresją, chorobą niedokrwienną serca, cukrzycą i osteoporozą. W rezultacie prowadzi to do skrócenia długości życia. Z zaburzeniami psychicznymi powiązana jest również większa skłonność do wpadania w nałóg tytoniowy. Zwiększone wydatki prowadzą do problemów finansowych i w rezultacie ubóstwa.
4. Konieczność i rosnące zapotrzebowanie na kompleksową opiekę środowiskową i całodobową przeznaczoną dla osób z zaburzeniami psychicznymi. Powiązana z tym jest uboga oferta pomocowa dla osób z zaburzeniami psychicznymi i długi czas oczekiwania na możliwość skorzystania z pomocy i wsparcia oraz rosnące obciążenie budżetu gminy kosztami pomocy i wsparcia.
5. Pogorszenie kondycji rodzin w których występują zaburzenia psychiczne. Problemem współwystępującym jest bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz bezradność w prowadzeniu gospodarstwa domowego. Z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych często powiązany jest też również problem przemocy w rodzinie.
6. Wyuczona bezradność oraz zależność od pomocy społecznej, co skutkuje przeciążonym systemem pomocy społecznej.
7. Wzrost liczby samobójstw.
8. Zmniejszenie produktywności społeczeństwa

Drzewo celów

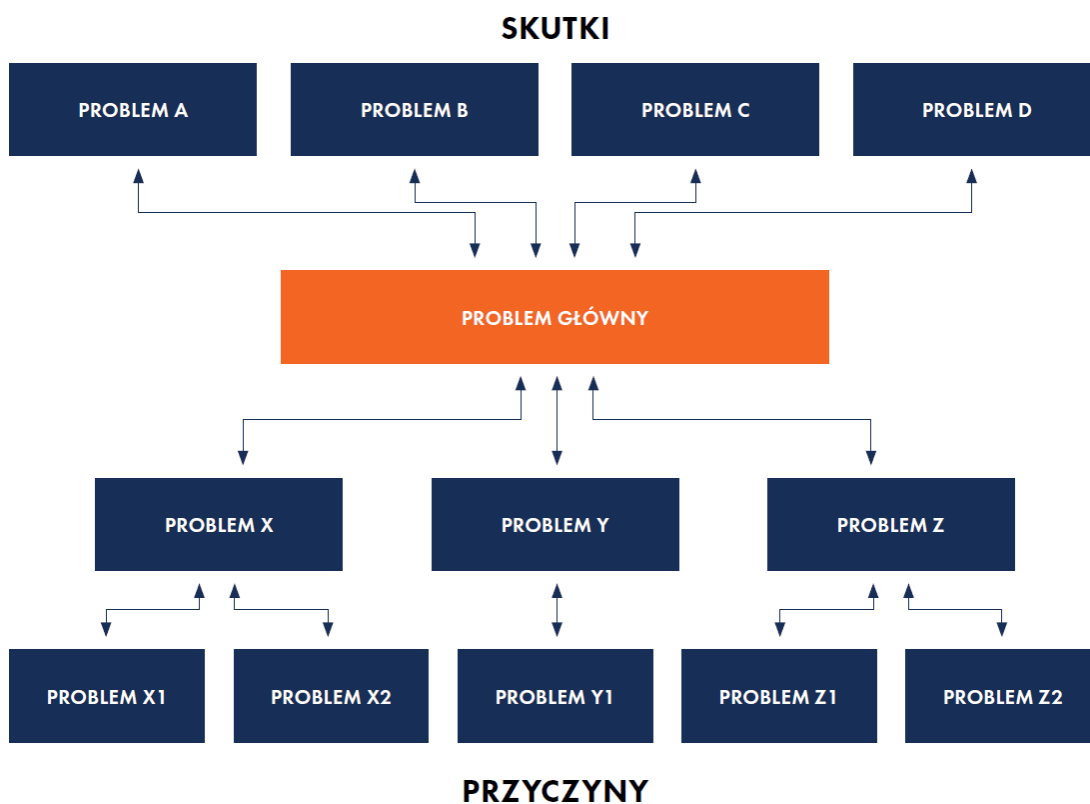
Cel główny: *Rozwój lokalnego systemu profilaktyki, terapii i reintegracji środowiskowej osób z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzin*

Cele szczegółowe

1. Zwiększenie poziomu wiedzy oraz tolerancji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.
 - a. Upowszechnienie wiedzy na temat zdrowia psychicznego oraz zaburzeń psychicznych.
 - b. Promocja zdrowia psychicznego i dobrostanu we wszystkich kategoriach wiekowych (zwłaszcza dzieci i młodzieży oraz osób w podeszłym wieku/promocja pozytywnego dorastania i aktywnego starzenia się).
 - c. Promocja zdrowia psychicznego i dobrostanu w zakładach pracy.
 - d. Promocja i kształtowanie aktywnego trybu życia i zapobieganie chorobom cywilizacyjnym.
 - e. Rozwój systemu poradnictwa i pomocy w sytuacji kryzysów psychicznych/rozwijanie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach zagrażających zdrowiu psychicznemu.
 - f. Zwiększenie integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi.
2. Zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi możliwości nabycia i rozwoju kompetencji społecznych i zawodowych.
 - a. Wsparcie w osiągnięciu samodzielności w codziennym funkcjonowaniu (np. poszerzanie wiedzy o sposobach zapobiegania nawrotom, nauka *copingu*).
 - b. Organizacja poradnictwa zawodowego i szkoleń zawodowych dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
 - c. Realizacja programów na rzecz zatrudnienia wspomaganego dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
 - d. Promocja zatrudnienia osób z zaburzeniami psychicznymi.
 - e. Upowszechnianie wolontariatu na rzecz osób z zaburzeniami psychicznymi.
3. Poprawa organizacji systemu opieki zdrowotnej w myśl założeń Narodowego Programu Ochrony Zdrowia Psychicznego.
 - a. Zwiększenie dostępności do pomocy psychiatrycznej (również psychiatrii dzieci i młodzieży oraz psychogeriatricznej).
 - b. Zwiększenie dostępności do pomocy psychologicznej.
 - c. Zapewnienie ciągłości wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi;
4. Zapewnienie (przygotowanie i poszerzenie) osobom z zaburzeniami psychicznymi wsparcia i pomocy środowiskowej;

- a. Zwiększenie dostępu do istniejących środowiskowych form wsparcia (pracy socjalnej, usług opiekuńczych, specjalistycznych usług opiekuńczych, poradnictwa specjalistycznego).
 - b. Rozwój dziennych form wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.
 - c. Rozwój mieszkalnictwa chronionego (mieszkania chronione, mieszkania treningowe).
 - d. Tworzenie i rozwój różnych form wsparcia dla opiekunów osób z zaburzeniami psychicznymi (poradnictwo, opieka wytchnieniowa)
5. Zapewnianie osobom z zaburzeniami psychicznymi opieki w placówkach opieki całodobowej.

Schemat drzewa problemów:



Źródło: Strona internetowa Doradca w pomocy społecznej <https://doradcapomocypolecznej.pl/artukul/tworzenie-projektu-socjalnego-jego-etapy-i-struktura>, dostęp z dnia 30.06.2020

Tworzenie drzewa problemów/celów jest możliwe np. poprzez użycie narzędzi internetowych (np. canva.com, creately.com, pmdprostarter.org) bądź grafik w produktach Microsoft (Word, Excel, PowerPoint, Visio).

Analiza strategiczna – rozszerzenie

Pojęcie	Wyjaśnienie
Analiza strategiczna	<p>Analiza strategiczna jako czynność:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ jest to zbiór działań służących diagnozie danej jednostki (posiadanych i dostępnych zasobów) oraz jej bliższego i dalszego otoczenia (obecnego oraz przyszłego). <p>Analiza strategiczna jako narzędzie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ jest to zbiór metod analizy, które służą określeniu, ocenie i przewidywaniu zachowań wybranych obszarów funkcjonowania JST i jej otoczenia, koniecznych do sprawnego funkcjonowania i łatwiejszego przystosowania do zmian. Pozwala na zbadanie, ocenę i przewidywanie przyszłych stanów JST w poszczególnych obszarach jej funkcjonowania, z punktu widzenia możliwości rozwoju. Służy sprawdzeniu potencjału jednostki, jej zdolności do wykorzystania szans i przeciwdziałania zagrożeniom¹⁴⁸. <p>W analizie strategicznej ocenia się aktualnie realizowaną strategię działania oraz określa się możliwe kierunki dalszych przedsięwzięć. W części diagnostycznej analizy strategicznej rozpoznajemy i ewaluujemy kondycję i sytuację wewnętrzną oraz zewnętrzną JST, zaś w części prognostycznej określamy pewne warianty przyszłego działania. Musimy mieć świadomość, że funkcjonowanie JST (oraz innych podmiotów) bez zmian jest niemożliwe, a ich nieuchronność sprawia, że korzystanie z metod analizy strategicznej jest konieczne do sprawnego działania i łatwiejszego przystosowania do zmian.</p> <p>Jaka powinna być: analiza strategiczna:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ obiektywna, ▪ rzetelna, ▪ spójna wewnętrznie, ▪ związana logicznie z częścią diagnostyczną strategii (wynika z diagnozy danej jednostki), ▪ wyczerpująca, ▪ interdyscyplinarna, ▪ kompleksowa – równoległe porównująca stan wnętrza i zewnętrzną jednostki, ▪ uporządkowana. <p>Wyniki analizy strategicznej mogą być pomocne w określeniu takich kwestii, jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ wskazuje na aktualną pozycję jednostki w danym obszarze (sektorze) na tle innych gmin, w tym czynniki ją kształtujące, ▪ uzyskanie odpowiedzi na pytanie, w jakich warunkach będzie funkcjonować JST w przyszłości, ▪ określeniu możliwości dostosowania się jednostki do przyszłych warunków jej funkcjonowania w otoczeniu (wewnętrznym i zewnętrznym),

¹⁴⁸ G. Gierszewska, M. Romanowska, Analiza strategiczna..., s. 225.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ identyfikacji celów i oczekiwań interesariuszy oraz ich wpływu na przyszłą pozycję jednostki, ▪ uzyskanie wiedzy, która stanowi podstawę do stworzenia planu strategicznego, ▪ identyfikację szans i zagrożeń, które są tworzone przez otoczenie i mają znaczenie w rozwoju organizacji oraz budowaniu przewagi konkurencyjnej, ▪ szybkie wykrywanie błędów i kryzysów w funkcjonowaniu organizacji oraz ich źródeł i przyczyn, ▪ ocenę ryzyka związanego z prowadzeniem i realizacją danej działalności¹⁴⁹.
<p>Planowanie strategiczne</p>	<p>Planowanie strategiczne to uszczegółowienie pożądaných, głównych, długookresowych założeń, określenie kierunków działania, harmonogramu oraz dobranie odpowiednich narzędzi i zasobów do efektywnej realizacji zamierzeń¹⁵⁰. W procesie tym organizacja określa swoją pozycję, jaką pragnie zajmować w przyszłości (np. bycie gminą o najmniejszym w powiecie udziale bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności) oraz sposoby, których użyje, aby znaleźć się w zdefiniowanym miejscu. Planowanie strategiczne to również instrument zarządzania, który pomaga w dostosowaniu się do ewentualnych zmian pojawiających się w otoczeniu bliskim (mikrootoczeniu) i dalszym (makrootoczeniu).</p> <p>Głównymi cechami planowania strategicznego są:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ kompleksowość ▪ elastyczność, ▪ perspektywiczność, ▪ celowość, ▪ realność, ▪ konkretność, ▪ terminowość, ▪ zgodność wewnętrzna (spójność), ▪ operatywność, ▪ zdolność do realizacji. <p>W opisywanym procesie istotne jest postawienie przed decydentów odpowiednich pytań:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Co pragniemy osiągnąć?</i> ▪ <i>Jak się dostać w pożądanę miejscę?</i> ▪ <i>Kogo należy zaangażować, aby osiągnąć zakładaną pozycję?</i> ▪ <i>Jakie są potrzeby interesariuszy jednostki?</i> ▪ <i>Kiedy mamy dojść do określonego miejsca?</i> ▪ <i>W jaki sposób dowiemy się, że jesteśmy w pożądanym miejscu?</i> ▪ <i>Jakich zasobów jeszcze będziemy potrzebowali, aby dotrzeć do tego miejsca?</i> ▪ <i>Jakich nakładów i działań wymaga utrzymanie danej pozycji?</i> ▪ <i>Co robimy i co powinniśmy robić, aby ciągle poprawiać sytuację jednostki?</i> ▪ <i>Kim są i kim powinni być odbiorcy naszych działań?</i>

¹⁴⁹ H. Bieniok, G. Gruszczyńska-Malec, Rola analizy strategicznej w zarządzaniu przedsiębiorstwem, „Organizacja i Kierowanie” 1996, nr. 2, s. 84.

¹⁵⁰ I. Penc-Pietrzak, Planowanie strategicznej..., s. 14.

	<p>Wśród podstawowych celów planowania strategicznego znajdują się:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Integracja części składowych organizacji w efektywnie działającą całość. ▪ Zapewnienie zgodności działań z wyznaczonymi celami. ▪ Podejmowanie określonych działań wtedy, kiedy jest to wymagane. ▪ Prawidłowe wykorzystywanie zasobów ludzkich i materialnych <p>Możliwe jest wystąpienie różnicy pomiędzy strategią atrakcyjną dla kierownictwa, a strategią możliwą do realizacji. Etap planowania powinien zakończyć się opracowaniem planu strategicznego i podjęciem decyzji o przyjęciu konkretnych kierunków działań.</p>
<p>Metody analizy strategicznej</p>	<p>Posługując się metodami analizy strategicznej możliwe jest aktywne budowanie konkurencyjności jednostki poprzez rozpoznanie wymagań środowiska (bliskiego i dalszego), zestawienie organizacji z innymi jednostkami samorządowymi tego samego bądź innego szczebla oraz zidentyfikowanie elementów pozwalających na zdobycie nowych odbiorców¹⁵¹. Nie ma gotowych schematów stosowania metod analizy strategicznej w czasie tworzenia planów strategicznych. Kierownictwo jednostki, specjaliści i osoby odpowiedzialne za powstawanie strategii, powinni zaprezentować własne pomysły (inicjatywę), skorzystać z zdania doradców, dzięki którym łatwiejsze będzie zrozumienie, jakie czynności należy podjąć i jakie będą ich następstwa¹⁵². Umiejętne stosowanie metod analizy strategicznej umożliwia ocenę szans jednostki na rynku samorządowym i przewidzenie potencjalnych zagrożeń. Wpływa to na ograniczenie ryzyka błędnych decyzji i lepsze radzenie sobie w silnie konkurencyjnym środowisku. Ponadto, poprzez zastosowanie długookresowej perspektywy analiz i planowania zmniejszona zostaje doraźność w realizowanych działaniach na korzyść myślenia o stałości rozwoju i budowie podstaw dla ciągłego i zrównoważonego gospodarczego rozwoju danej jednostki. Rzetelne zastosowanie metod może przyczynić się do wywołania efektu synergetycznego.</p> <p>Stosowanie metod analizy strategicznej, podczas prowadzenia działań warsztatowych, daje możliwość uzyskania odpowiedzi na pytania dotyczące aktualnej sytuacji, oczekiwań i rozwiązań, np.:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Jaka jest opinia różnych podmiotów – biznesowych, obywatelskich, innych jednostek samorządu terytorialnego?</i> ▪ <i>Jakie zachodzą procesy mające związek z rozwojem gospodarczym i społecznym jednostki?</i> ▪ <i>Jaka jest atrakcyjność jednostki dla innych podmiotów?</i> ▪ <i>Jakimi cechami gospodarczo-społecznymi powinna wyróżniać się dana jednostka?</i> ▪ <i>Jakie są oczekiwania mieszkańców wobec jednostki samorządowej?</i> ▪ <i>Jakie aktywności, usługi oraz potencjały mogą przyczynić się do wzrostu atrakcyjności jednostki?</i> ▪ <i>W jaki sposób można rozwinąć współpracę podmiotów lokalnych?</i>¹⁵³

¹⁵¹ W. Grudzewski, I. Hejduk, *Zarządzanie technologiami...*, s. 135.

¹⁵² J.A. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa: PWE 2002, s. 109.

¹⁵³ D. Reško, T. Wołowicz, *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA, 5(2/2012), s. 76-77.

Najczęściej spotykane wady (zagrożenia) planowania strategicznego:

Dotyczące procesu planowania:

- oderwanie procesu planowania od osób/komórek, które będą wdrażać strategię,
- nadmierne scentralizowanie procesu planowania,
- nadmierna „sztywność” przyjętej metody, niedopasowanie metody planowania do organizacji,
- nadmierna formalizacja i standaryzacja, która może wyprzeć myślenie i elastyczność.

Dotyczące dokumentów strategii:

- niezdefiniowanie lub błędne zdefiniowanie podmiotu planowania,
- niezdefiniowanie założeń planowania,
- analiza SWOT bez podparcia faktami i bez konsultacji w gronie interesariuszy strategii,
- nierozróżnianie czynników strategicznych od problemów w analizie SWOT,
- nieskonsumowanie analizy SWOT analizą strategiczną i wyborem strategii działania (kierunków rozwoju strategicznego),
- mylenie wizji strategicznej z misją podmiotu.

Dotyczące wdrożenia planu:

- zbyt ambitne (nierealne) określenie celów,
- nieprzypisanie wskaźników do celów (nie wiadomo kiedy cele będą osiągnięte),
- nieokreślenie części operacyjnej,
- nieokreślenie komórek/osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych celów/zadań.
- nieuwzględnienie specyfiki danego podmiotu – plany strategiczne i operacyjne są powielone dla wielu podobnych organizacji¹⁵⁴.

Organizacja, która systematycznie i kompleksowo śledzi środowisko zewnętrzne oraz monitoruje funkcjonowanie wewnętrzne, nie jest zaskakiwana występowaniem problemów. Sygnały z otoczenia są kluczowe w procesach racjonalnego planowania oraz tworzenia strategii. Jednocześnie, wzrasta elastyczność działań JST, zmniejsza się prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysów, zaś osoby decyzyjne zachowują się twórczo i kreatywnie.

¹⁵⁴ Planowanie strategiczne jako narzędzie realizacji celów organizacji, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, s. 49-50.

Analiza strategiczna – rozszerzenie – pytania pomocnicze do analizy SWOT

Pytania ułatwiające **diagnozę silnych i słabych stron**:

- *Jakie zasoby materialne i niematerialne posiada jednostka?*
- *Jakie są jego możliwości rozwoju?*
- *Jaką przewagę posiada nad konkurencją?*
- *Co unikatowego oferuje mieszkańcom/inwestorom/przedsiębiorcom?*
- *Jaka jest efektywność działań promujących inicjatywy lokalne?*
- *Jakie są zdolności innowacyjne?*
- *Jaka jest jakość oferowanych usług?*
- *Jaki jest wizerunek (reputacja) JST wśród lokalnej społeczności?*
- *Jakie cechy posiada kultura organizacyjna?*
- *Jaki posiada kapitał ludzki (zmotywowany, kompetentny, zintegrowany, kreatywny)?*
- *Jak kształtują się relacje JST z jej interesariuszami wewnętrznymi i zewnętrznymi? Jakie są kluczowe kompetencje kadry JST i podmiotów zaangażowanych w realizację zadań o charakterze publicznym?*

Pytania ułatwiające diagnozę **szans i zagrożeń**:

- *Jakie zmiany zachodzą w otoczeniu JST oraz sektorze (np. polityki społecznej)?*
- *Jakie są mocne i słabe strony innych (np. sąsiednich) samorządów (konkurentów)?*
- *Jakie zmiany zachodzą w oczekiwaniach odbiorców usług?*
- *Jakie zmiany zachodzą w otoczeniu polityczno-prawnym?*
- *Jakie są możliwości modyfikacji oferty i dostosowania jej do potrzeb interesariuszy?*
- *Czy istnieje możliwość współpracy z nowymi podmiotami (partnerami)?*
- *Czy istnieje ryzyko utraty kluczowych pracowników?*
- *Czy sektor jest podatny na wpływ tendencji globalnych?*
- *Jaki jest stan gospodarki krajowej?*
- *Jak kształtują się możliwości nabywcze ludności?*
- *Jakie czynniki mogą ułatwić/zahamować rozwój jednostki?*

Analiza strategiczna – rozszerzenie – strategię normatywne w analizie SWOT, SWOT/TOWS, M-M

W tabeli zostały opisane cechy charakterystyczne poszczególnych strategii normatywnych, które wskazują na kierunek działań JST, w zależności od wyników analizy SWOT, SWOT/TOWS, M-M.

Macierz normatywnych strategii działania w analizie SWOT.

RODZAJ STRATEGII
Strategia agresywna (maxi-maxi)
Wykorzystanie szans przy pomocy mocnych stron poprzez m.in. skupienie zasobów i środków na konkurencyjnych zasobach. Sytuacja dotyczy JST, w której wewnątrz przeważają mocne strony, w otoczeniu zaś szanse.
Strategia konserwatywna (maxi-mini)
Wykorzystanie mocnych stron w celu uniknięcia lub zneutralizowania zagrożeń. W opisywanej sytuacji źródłem trudności rozwojowych JST jest niekorzystny dla niej układ warunków zewnętrznych. JST może mu przeciwstawić duży potencjał wewnętrzny i próbować przezwyciężyć zagrożenia, wykorzystując do maksimum swoje mocne strony
Strategia konkurencyjna (mini-maxi)
Przezwycięzenie słabości w celu wykorzystania szans. Mamy tu do czynienia z JST, która ma przewagę słabych stron nad mocnymi, ale sprzyja jej układ warunków zewnętrznych. Jej strategia powinna polegać na wykorzystywaniu tych szans przy jednoczesnym zmniejszaniu lub poprawianiu niedociągnięć wewnętrznych.
Strategia defensywna (mini-mini)
Redukcja działań JST, która w danym momencie jest praktycznie pozbawiona szans rozwojowych. Działa w nieprzychylnym otoczeniu, a jej potencjał zmian jest niewielki. Nie ma istotnych mocnych stron, które mogłyby przeciwstawić zagrożeniom i wykorzystać do poprawienia swoich słabych stron.

Źródło: *Strategia Rozwoju Gminy Garbów na lata 2016-2023*, s. 274.

Analiza strategiczna – rozszerzenie – matryca SWOT

W wersji elektronicznej *Podręcznika* udostępniamy możliwość pobrania zautomatyzowanego narzędzia Microsoft Excel, które zawiera matrycę SWOT przygotowaną dla różnych wariantów tego typu analizy. W tym narzędziu konieczne będzie jedynie wprowadzenie nazw czynników, ich ocen (na podstawie ankiet przeprowadzonych np. wśród uczestników spotkania konsultacyjnego bądź ankiety internetowej) oraz ewentualnie wag. Pozostałe działania (obliczenie średniej ocen i oceny ważonej) uzupełnią się samoczynnie. Pobranie matrycy jest możliwe poprzez [kliknięcie w LINK \(do pobrania ze strony internetowej Dropbox.com\)](#).

Budżet SRPS – Przykładowe metody pomiaru społecznej wartości dodanej – zagadnienia dodatkowe

Istota społecznej wartości dodanej

Społeczna wartość dodana jest pojęciem stosunkowo nowym, stanowiącym **rosnący przedmiot zainteresowania** szczególnie **wśród podmiotów ekonomii społecznej**. To właśnie one, ze względu na swoją **szczególną cechę** łączenia umiejętności rynkowych i zaspokajania potrzeb społecznych, **najbardziej aktywnie poszukują sposobów racjonalnego szacowania** skutków swoich działań¹⁵⁵.

Realizując działania ukierunkowane na poprawę jakości życia społeczeństwa, duże wyzwanie stanowi **oszacowanie finansowej (pieniężnej) wartości przedsięwzięć**. Należy jednak zauważyć, że w rzeczywistości, każde z tego typu działań może przełożyć się na konkretny skutek. Jako przykład można wskazać otwarcie klubu seniora. Przynależność do klubu daje seniorom możliwość wspólnego spędzania czasu, rozwijania zdolności i zainteresowań, udziału w zajęciach odbywających się w klubie. Zwiększenie aktywności seniorów przekłada się na zmniejszenie poczucia ich osamotnienia, tym samym może oznaczać również spadek liczby zachorowań na depresję wśród osób starszych. Wartość korzyści, chociaż niekiedy trudna do zmierzenia, przekłada się na oszczędności w ramach systemu ochrony zdrowia.

Zaleca się, aby społeczna wartość dodana stawała się **celem przedsięwzięcia gospodarczego**. W takim przypadku, **nie zawsze należy stosować kryterium zysku** (strata jest akceptowalna), ale **nie należy rezygnować z kalkulacji rachunku ekonomicznego** i zarządzania gospodarczego¹⁵⁶.

Metody pomiaru społecznej wartości dodanej

Metodą służącą do pomiaru społecznej wartości dodanej jest **społeczna stopa zwrotu**, która jest finansowym wskaźnikiem oceniającym **efektywność inwestycji społecznej**. Do jej obliczenia niezbędne jest **nadanie wartości pieniężnej** wszystkim efektom przedsięwzięcia, w tym efektom społecznym¹⁵⁷ i **odniesienie ich do wartości poniesionych nakładów**.

Niektóre efekty społeczne można wyszacować **w oparciu o znane wartości rynkowe**, np. działalność z zakresu aktywizacji zawodowej bezrobotnych generuje oszczędności dla instytucji publicznych w postaci zmniejszenia wypłaconych zasiłków (wartość zasiłku dla bezrobotnych określa obwieszczenie Ministra Rodziny, Pracy

¹⁵⁵ A. Balsewicz, A., *Wartość dodana generowana przez podmioty ekonomii społecznej – korzyści ekonomiczne i społeczne*. Współczesne Problemy Ekonomiczne. Globalizacja. Liberalizacja. Etyka, (11) 2015, s. 107-114.

¹⁵⁶ K. Herbst, *Czy ekonomia społeczna wspomogł rozwój lokalny?*, *Ekonomia Społeczna. Teksty*, 2006, s. 15.

¹⁵⁷ M. Bohdziewicz-Lulewicz, B. Gil, J. Głowacki, K. Rosiek, *Pomiar społecznej wartości dodanej generowanej przez podmioty ekonomii społecznej – główne dylematy i wyzwania*. *Ekonomia społeczna* (2) 2012, s. 16-32.

i Polityki Społecznej). Niestety, **większość efektów społecznych nie jest mierzalna bezpośrednio** (nie ma ceny rynkowej). Rekomenduje się wówczas zastosowanie jednej z metod zastępczych podanych w tabeli.

Metody ustalania ceny dóbr lub usług społecznych, w przypadku braku możliwości odniesienia się do ceny rynkowej¹⁵⁸:

Metoda wyceny warunkowej – wiąże się z koniecznością przeprowadzenia badań ankietowych wśród ludności, w których respondenci są pytani o kwotę, którą byliby skłonni zapłacić za pewną hipotetyczną wartość. Przykładowo: pytanie może dotyczyć kwoty, którą dana osoba byłaby skłonna wydać miesięcznie na poprawę czystości okolicy jej zamieszkania. Metoda ta realizowana jest w dwóch wariantach: skłonność do zapłaty (ile dana osoba mogłaby wydać na wzrost czystości) oraz skłonność do rekompensaty (jaką wartość dana osoba chciałaby uzyskać, by zgodzić się na istnienie obecnego poziomu czystości).

Metoda cen hedonicznych – polega na oszacowaniu wartości określonych dóbr społecznych poprzez porównanie cen towarów (aktywów), z których jedne te dobra posiadają, a inne nie. Przykładowo: porównywane są ceny analogicznych domów w miejscach uznawanych za „bezpieczne” z miejscami uznawanymi za mniej bezpieczne. Różnica cen pozwala na oszacowanie wartości „bezpieczeństwa”.

Metoda kosztów podróży – oparta jest o założenie, że ludzie wykazują skłonność do przemieszczania się i ponoszenia kosztów podróży, by otrzymać dostęp do określonych dóbr, które stanowią dla nich hipotetyczną wartość. Przykładowo: ludzie mogą wyrażać skłonność wyjazdu nad zbiornik wodny celem uprawiania rekreacji. W ten sposób zliczając koszty podróży możliwe jest wyszacowanie hipotetycznej wartości „rekreacji”.

Budżet SRPS – arkusz finansowy

W wersji elektronicznej *Podręcznika* udostępniamy możliwość pobrania zautomatyzowanego narzędzia Microsoft Excel, które zawiera arkusz finansowy, służący do konstruowania budżetu SRPS. Sposób korzystania z arkusza został opisany w rozdziale 11.4 *Podręcznika*, a dodatkowe informacje znajdują się w pliku docelowym. Stworzone w narzędziu odwołania pozwalają na opracowanie pełnego budżetu strategii. Pobranie arkusza kalkulacyjnego jest możliwe poprzez [kliknięcie w LINK \(do pobrania ze strony internetowej Dropbox.com\)](#). Dodatkowo udostępniamy przykład uzupełnienia budżetu [[LINK do serwisu Dropbox.com](#)].

¹⁵⁸ J. Głowacki, *Mierzenie społecznej wartości dodanej*. *Ekonomia społeczna*, (1) 2010, s. 26-34.