



**Polska Fundacja Ośrodków
Wspomagania Rozwoju Gospodarczego
“OIC Poland”**

RAPORT

**Badanie jakościowe i ilościowe powiatowych
i gminnych strategii rozwiązywania
problemów społecznych**



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja sfinansowana w ramach projektu współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Nazwa projektu:

„Dobre strategie – badanie jakościowe i ilościowe powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych”

Priorytet VII Promocja integracji społecznej

Działanie 7.2 Przeciwdziałanie wykluczeniu

i wzmacnianie sektora ekonomii społecznej

Realizator:

Polska Fundacja Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego

„OIC Poland”

Ul. Gospodarcza 26

20-213 Lublin

Wydawca:

Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii

i Innowacji w Lublinie

Ul. Mełgiewska 7/9

20-209 Lublin

ISBN 978-83-62074-35-8

Druk i oprawa:

Comernet Sp. z o.o.

ul. Głuska 6

20-439 Lublin



Spis treści

1. Wprowadzenie	6
1.1. O problemach społecznych	6
2. Raport z badań – analiza ilościowa	9
2.1. Problemy i hipotezy badawcze	9
2.2. Narzędzia badawcze	12
2.2.1. Ankieta pocztowa	13
2.2.2. Karta oceny strategii	13
2.3. Procedura badań	14
2.4. Opis próby	15
2.5. Wyniki badań	16
2.5.1. Proces tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych	16
2.5.2. Jakość strategii rozwiązywania problemów społecznych	33
2.5.3. Związek między jakością a procesem powstawania strategii rozwiązywania problemów społecznych	42
2.6. Postawa wobec strategii rozwiązywania problemów społecznych	47
2.7. Podsumowanie	49
3. Raport z badań – analiza jakościowa	51
3.1. Uwagi metodologiczne	51
3.2. Strategie pisania strategii	52
3.3. Istota i działanie	52
3.4. Z czym jest problem i jak zrobić, żeby było lepiej	59
3.5. Ramy czasowe	68
3.6. Środki finansowe	72
3.7. Perspektywa holistyczna	75
3.8. Mierz siły na zamiary, czyli refleksje poparte doświadczeniem	79
3.9. Uwagi praktyczne	83



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Niniejszy raport stanowi jeden z produktów projektu „Dobre strategie – badanie jakościowe i ilościowe powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych”, realizowanego przez Polską Fundację Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland”.

Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII Promocja integracji społecznej, stanowi analizę badawczą jednego z kluczowych dokumentów strategicznych, jakim jest strategia rozwiązywania problemów społecznych.

Za cel projektu przyjęto podniesienie świadomości władz samorządowych województwa lubelskiego oraz partnerów społecznych co do konieczności monitorowania, okresowej ewaluacji i aktualizacji strategii oraz co do konieczności podniesienia jakości tworzonych dokumentów.

Przekazujemy Państwu uzyskane wyniki badań ilościowych i jakościowych, które obrazują stan opracowywanych dokumentów strategicznych, proces ich tworzenia oraz stopień zaangażowania autorów.

Liczymy, że treść opracowania okaże się przydatna i inspirująca oraz pomoże uniknąć błędów w pracach nad tworzeniem i aktualizacją strategii.

Zespół projektu „Dobre strategie...”



1. Wprowadzenie

1.1. O problemach społecznych

Uczestnicząc w życiu społecznym zakorzenieni jesteśmy w pewnym systemie, jakim jest układ wartości (wszystko co uważamy za cenne i godne pożądania) oraz norm określających, w jaki sposób osiągnąć te wartości. Wśród wartości są zarówno te instrumentalne, określające dzięki czemu osiągamy inne dobra, jak i autoteliczne, czyli stanowiące wartość samą w sobie.

Obserwując życie społeczne niejednokrotnie wydajemy sądy jak być powinno, posiadamy pewną wizję życia idealnego. Dlatego pewne zjawiska oceniane są pozytywnie, a w stosunku do innych formułowane są krytyczne opinie. Ta krytyka dotyczy zarówno relacji między konkretnymi osobami, jak i zjawiskach dotyczących zbiorowości. Innymi słowy, w drugim wypadku uwaga obserwatorów koncentruje się na tzw. problemach społecznych. Za takie uważa się zjawiska, co do których istnieje powszechnie negatywna ocena, tj. rozdzźwięk pomiędzy stanem faktycznym a postulowanym. Są to zjawiska o dużej skali, dotyczące większej liczby osób, co do których istnieje przekonanie o możliwości zmiany stanu faktycznego i osiągnięcia sukcesu w wyniku działania zbiorowego¹.

Wśród znanych problemów społecznych wyróżnić można bezrobocie, uzależnienia (alkoholizm, narkomania), niepełnosprawność, ubóstwo czy dyskryminację ze względu na płeć lub wiek. Należy przy tym zauważyć, że wiele problemów współwystępuje sprawiając, że sytuacja konkretnych

¹ L. Miś, *Teoria socjologiczna a praktyka rozwiązywania problemów społecznych w: Problemy społeczne w okresie zmian systemowych w Polsce*, (red.) M. Malikowski, Wyd. Mana, Rzeszów 1997.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

osób staje się dwójnasób niekorzystna. Dla przykładu bezrobocie często związane jest z ubóstwem (do którego prowadzi w bardzo wyraźny sposób), jak i z alkoholizmem, np. jako reakcją obronną na stres związany z utratą zatrudnienia. Problemy społeczne występują zawsze w konkretnym czasie i przestrzeni. Ich zasięg jest zróżnicowany. Pewne problemy mają charakter globalny, inne występują regionalnie i lokalnie. Jednak bardzo często problemy przeszywają na wskroś każdy poziom życia społecznego. Doskonałym przykładem jest ubóstwo. Potrafimy powiedzieć, jaka część populacji świata żyje za mniej niż jednego dolara dziennie. Wiemy, jak wiele osób w Europie żyje na poziomie minimum egzystencji, jak również wiemy, ile osób w Polsce nie stać na podstawowe artykuły spożywcze. O tym jednak najlepiej wiedzą ci, którzy zajmują się wsparciem konkretnych osób w konkretnych miastach i miasteczkach. To oni wiedzą, którym rodzinom pomóc i w jaki sposób. W społeczności lokalnej odbijają się procesy globalne, i tam kumulują się ich skutki, zarówno te pozytywne, jak i negatywne.

Jako że są to problemy społeczne, w stosunku do nich sformułowane są pewne mechanizmy zaradcze, w założeniu rozwiązujące bądź łagodzące problem. Innymi słowy podejmowane są stosowne działania. Owe działania mogą przybierać postać jednostkową, niesformalizowaną bądź zinstytucjonalizowaną. Kiedy działanie ma charakter indywidualny często jest to związane z zaangażowaniem pojedynczych osób, które z „potrzeby serca” udzielają wsparcia wymagającym go. W przypadku pomocy sformalizowanej mówi się o wsparciu instytucjonalnym, tj. takim, które udzielane jest powołane do tego organy. Organizacja działań w takim wypadku przybiera charakter biurokratyczny, to znaczy każda decyzja wymaga stosownej legitymizacji (uprawomocnienia). Dobrym przykładem może być działalność centrów pomocy rodzinie, czy też organizacji pozarządowych, które statutowo koncentrują wsparcie na problemach związanych z przemocą w rodzinie. Istnieje powszechne przekonanie, że rodzina jest cennym źródłem odniesienia.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

83% Polaków twierdzi, że jest to dla nich ważny obszar życia społecznego². Wartościowane przy tym są jej funkcje, zarówno te odnoszące się do poziomu indywidualnego jej członków (rodzina jako źródło stabilizacji, szacunku, miłości), jak i ponadindywidualnego (np. kształtowanie tożsamości zbiorowej, funkcja socjalizacyjna³). W związku z tym każde złamanie przyjętych sposobów zachowania, np. w obrębie relacji między członkami stanowi swoiste wystąpienie przeciw uznanej wartości i często spotyka się z reakcją. W stosunku do przemocy w rodzinie reagują zarówno postronni obserwatorzy (co często jest wynikiem więzi społecznych), jak i instytucje do tego powołane.

Instytucje te działają w oparciu o statut, w którym zapisane są cele, dysponując przy tym własnymi narzędziami interwencyjnymi. Problemy dotyczące konkretne społeczności lokalne w znacznej mierze rozwiązywane są w aspekcie struktury administracyjnej danego regionu. Koncentrując się jedynie na instytucjach publicznych nadmienić należy, że ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej obliguje organy samorządu do tworzenia *strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych*. Ustawodawca narzucił tym samym obowiązek podejścia do interwencji w obszary uznane za problemowe, sposób oparty o wieloaspektowy mechanizm działania, zakładający samodzielną identyfikację problemów i systematyzację działań zmierzających do łagodzenia ich skutków.

Interpretować to można jako intensyfikację racjonalizacji pomocy instytucjonalnej.

² Odpowiedź zdecydowanie twierdząca na pytanie o wagę rodziny w życiu respondentą, komunikat z badań CBOS *Wartości życiowe BS/98/2004*.

³ Na temat rodziny jako instytucji oraz pełnionych przez nią funkcji warto przejrzeć prace Leona Dyczewskiego poświęcone socjologii rodziny.



2. Raport z badań

Analiza ilościowa

2.1. Problemy i hipotezy badawcze

Przed przystąpieniem do badań jakościowych i ilościowych strategii rozwiązywania problemów społecznych w województwie lubelskim zespół ekspertów, opierając się na założeniach projektu, własnym doświadczeniu oraz analizie literatury przedmiotu, postawił problemy i odpowiadające im hipotezy badawcze dotyczące procesu powstawania oraz jakości strategii, a także związku między procesem powstawania a jakością tych strategii. Poniżej przedstawiam trzy problemy oraz odpowiadające im hipotezy.

Problem 1. Jak wygląda proces tworzenia powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w województwie lubelskim?

Hipotezy:

1. Najczęściej czas opracowania strategii jest krótszy niż rok.
2. W trakcie pisania strategii rzadko powołuje się grupy zadaniowe.
3. Osoby piszące strategie rzadko posiadają doświadczenie w tworzeniu dokumentów strategicznych.
4. Przy tworzeniu strategii najczęściej praktykowane są konsultacje społeczne.
5. Konsultacje zwykle dotyczą maksymalnie dwóch instytucji.
6. W konsultacjach najczęściej biorą udział instytucje samorządowe.
7. Organizacje pozarządowe rzadko biorą udział w konsultacjach przy pisaniu strategii.
8. Mieszkańcy obszarów, których dotyczy strategia rzadko biorą udział w konsultacjach.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

9. Najczęściej prowadzono zorganizowane rozmowy na temat wizji strategii przed ich napisaniem.
10. Po napisaniu strategii konsultowany jest ich zakres merytoryczny.
11. Konsultacje związane z pisaniem strategii częściej dotyczą wizji dokumentu, który ma powstać niż dyskusji nad gotowym dokumentem.
12. W konsultacjach społecznych najczęściej formułowane są uwagi dotyczące wytypowanych problemów społecznych.
13. Rzadko na etapie tworzenia strategii wyznacza się konkretną osobę koordynującą jej powstawanie i spisanie.
14. Strategie obejmują najczęściej okres 5 lat.
15. Strategie najczęściej pisane są przez pracowników samorządowych.
16. Najczęściej przygotowanie do pisania strategii jest związane z rozpoznawaniem problemów społecznych.
17. Rzadko prowadzone są badania społeczne.
18. Najczęściej przeprowadzano studium literatury z zakresu lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej.
19. Strategie są dokumentami otwartymi.

Problem 2. Jaka jest jakość powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w województwie lubelskim?

Hipotezy:

1. Strategie rzadko podejmują kwestie związane z płcią.
2. Strategie rzadko podejmują kwestie związane z niepełnosprawnością.
3. Strategie rzadko podejmują kwestie związane z wiekiem.
4. Strategie rzadko posiadają wszystkie elementy kluczowe stosowne dla dokumentów strategicznych.
5. Strategie najczęściej zawierają działania rozwiązujące wskazane problemy społeczne.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

6. Strategie rzadko posiadają harmonogram realizacji działań rozwiązujących wskazane problemy społeczne.
7. Strategie rzadko posiadają szczegółowy budżet odnoszący się do konkretnych działań.
8. Strategie rzadko są aktualizowane.
9. W większości strategii wyznaczono instytucję odpowiedzialną za ich wdrożenie.
10. Strategie najczęściej wdrażane są przez instytucje pomocy społecznej.
11. Najczęściej przewidziane są spotkania przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie strategii.
12. Rzadko wyznaczano instytucję odpowiedzialną za ocenę stopnia realizacji strategii.

Problem 3. Jaki jest związek między jakością strategii a procesem powstawania powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych w województwie lubelskim?

Hipotezy:

1. Osoby doświadczone w pisaniu dokumentów o charakterze strategicznym tworzą strategie wyższej jakości niż osoby niedoświadczone.
2. Osoby uczestniczące w szkoleniu z zakresu pisania dokumentów strategicznych tworzą strategie wyższej jakości niż osoby nieuczestniczące.
3. Im wyższe wykształcenie osób piszących strategie, tym wyższa ich jakość.
4. Im krótszy jest łączny staż pracy w instytucjach samorządowych osób piszących strategie, tym wyższa jakość strategii.
5. Im więcej instytucji uczestniczy w procesie tworzenia strategii, tym wyższa ich jakość.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

6. Przedstawiciele organizacji pozarządowych zaangażowani w konsultacje nad strategiami tworzą strategie wyższej jakości niż niezaangażowani.
7. Im więcej spotkań osób piszących strategie, tym wyższa jakość strategii.
8. Im dłuższy czas tworzenia strategii, tym ich jakość jest wyższa.
9. Zespoły tworzące strategie, które miały wyznaczonego koordynatora prac tworzą strategie wyższej jakości niż zespoły bez osoby koordynującej.
10. Grupy zadaniowe tworzą strategie wyższej jakości niż zespoły bez takiego podziału.
11. Im więcej zgłoszonych uwag w czasie konsultacji, tym wyższa jest jakość tworzonych strategii.

2.2. Narzędzia badawcze

W celu odpowiedzi na postawione problemy oraz weryfikacji powyższych hipotez opracowano dwa narzędzia badawcze: Ankiętę pocztową oraz Kartę oceny strategii. Dodatkowo opracowano schemat wywiadu, mający na celu pogłębienie i uzupełnienie zgromadzonych danych.

Problem pierwszy i znaczna część drugiego oraz postawione przy nich hipotezy zostały zweryfikowane na podstawie wyników Ankiety pocztowej. Przy weryfikacji kilku hipotez związanych z jakością strategii posłużono się danymi zebranymi w czasie analizy jakości przez ewaluatorów. Zadano im dodatkowe pytania: jakie elementy kluczowe ważne dla dokumentów strategicznych posiada oceniana strategia oraz jakie kwestie uznane za problemy społeczne podejmuje strategia? Weryfikacja hipotez postawionych do problemu trzeciego została przeprowadzona na podstawie wyników Ankiety pocztowej i Karty oceny strategii.



2.2.1. Ankieta pocztowa

W pierwszym etapie badań jako metodę gromadzenia danych wybrano Ankietę pocztową. Służyła ona do zebrania ogólnych informacji na temat procesu tworzenia i jakości strategii rozwiązywania problemów społecznych (tworzenie, wdrażanie, ewaluacja i aktualizacja oraz zawartość dokumentu – problemy, elementy składowe). Przy selekcji pytań do tego narzędzia badawczego uwzględniono możliwe trudności z perspektywy respondenta (znajomość terminologii, skala ocen, efekt aprobaty społecznej, posiadanie niezbędnych informacji itd.). Ostatecznie Ankieta zawiera 58 pytań ułożonych w kolejności logicznej. Przed przystąpieniem do badań została ona oceniona przez beneficjentów ostatecznych projektu „Lubelscy Inspiratorzy Ekonomii Społecznej”. Byli to przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz pracownicy ośrodków pomocy społecznej i reprezentanci potencjalnych respondentów. Ich uwagi posłużyły dopracowaniu i ulepszeniu Ankiety.

2.2.2. Karta oceny strategii

W drugim etapie badań wykorzystano Kartę oceny strategii, która składa się z 29 pytań. Narzędzie to służy do oceny jakości powiatowych i gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Odpowiednio przeszkolone osoby na podstawie analizy treści strategii odpowiadały na pytania zawarte w tym narzędziu. Każda z odpowiedzi do wyboru miała przypisaną wartość punktową (odpowiedzi w każdym pytaniu zostały porangowane). Suma punktów z poszczególnych pytań była w karcie wskaźnikiem jakości strategii. Zakres punktów mógł się wahać od 0 do 100 – im wyższa liczba punktów, tym wyższa jakość strategii.



2.3. Procedura badań

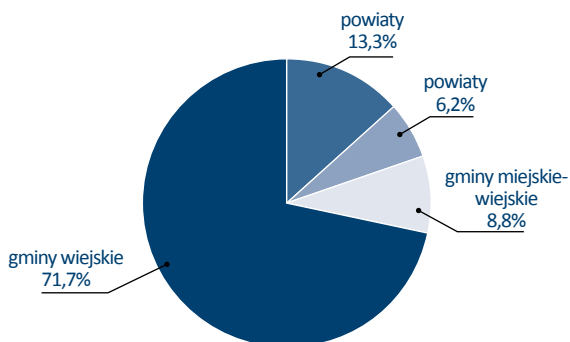
W pierwszej fazie badań do wszystkich, tj. 237, jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim wysłano list zapraszający do udziału w badaniach wraz z Ankieta, z prośbą o jej wypełnienie i odesłanie do nadawcy – realizatora projektu. Badania te przeprowadzono w pierwszej połowie 2010 roku.

W drugiej fazie badań analizie poddano 80 strategii. Do tego etapu zostały wybrane te strategie, które udostępniono Polskiej Fundacji Ośrodków Wspomagania Rozwoju Gospodarczego „OIC Poland”, oraz na temat których została wypełniona i odesłana Ankieta pocztowa. Wybrano wszystkie strategie spełniające oba kryteria. Analizę treści przeprowadziło 30 przeszkolonych osób – studentów i absolwentów socjologii i administracji. Każda z 80 strategii oceniana była niezależnie przez dwie osoby, z wykorzystaniem Karty oceny strategii. W przypadku niezgodności ocen, ewaluatorzy w drodze dyskusji ustalali wspólne stanowisko. W efekcie ich pracy każdej strategii przypisano ocenę odzwierciedlającą poziom jej jakości.

Spośród tych 80 strategii wybrano 30 do badań jakościowych. Ten trzeci etap analiz polegał na przeprowadzeniu wywiadów pogłębionych z autorami strategii, urzędnikami samorządowymi, pracownikami instytucji pomocy społecznej, działaczami organizacji pozarządowych i kościelnych. Dobór strategii odzwierciedlał strukturę jednostek samorządu terytorialnego województwa lubelskiego – dobrano proporcjonalnie do ogólnej liczebności strategii z gmin wiejskich, wiejsko-miejskich, miejskich oraz powiatowych. Analiza tego etapu badań została zawarta w oddzielnym raporcie.

2.4. Opis próby

Liczba Ankiety nadesłanych przez jednostki samorządu terytorialnego wyniosła 113, co oznacza stopień zwrotu na poziomie 47,7% (stopa zwrotu z powiatów wynosi 62,5%, a z gmin 46%). Biorąc pod uwagę zakres narzędzia, uzyskany stopień zwrotu należy uznać za satysfakcjonujący. Z powiatów i miast na prawie powiatu odesłano 15 Ankiety, z gmin miejskich – 7, z gmin miejsko-wiejskich – 10, natomiast z gmin wiejskich otrzymano 81 Ankiety (wykres 1).

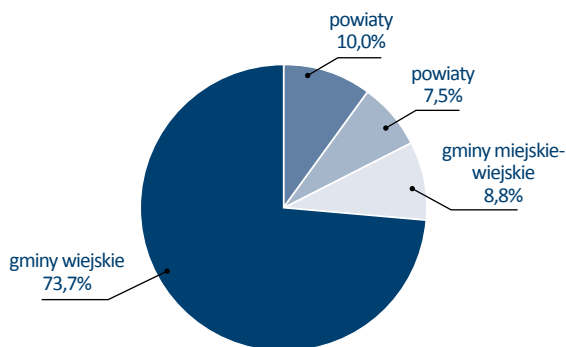


Wykres 1. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego

Pracownicy instytucji pomocy społecznej wyższego szczebla (kierownik, dyrektor) wypełnili 47,3% Ankiety, pracownicy samorządowi wyższego szczebla (kierownik, dyrektor) – 19,6%, pracownicy samorządowi niższego szczebla (np. inspektor) – 17,0%, a pracownicy instytucji pomocy społecznej niższego szczebla (np. inspektor, referent) wypełnili 16,1% Ankiety.

Analizie jakościowej, z użyciem Karty oceny strategii poddano 8 strategii powiatowych, 6 strategii z gmin miejskich, 7 strategii z gmin miejsko-wiejskich oraz 59 strategii z gmin wiejskich. Łącznie ocenie jakości poddano w ten sposób 80 strategii (wykres 2).

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Wykres 2. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych poddanych analizie jakościowej z poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego

2.5. Wyniki badań

Poniższe analizy statystyczne zostały wykonane na podstawie danych uzyskanych w przeprowadzonych badaniach. W Ankiecie pocztowej nie zawsze udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania. Odrzucenie Ankiety niekompletnych, przy obszerności tego narzędzia badań, oznaczałoby bardzo znaczącą redukcję badanej próby. Stąd do obliczeń statystycznych wykorzystano wszystkie Ankiety, a tym samym poszczególnych analiz dokonano w oparciu o dane dotyczące różnej liczby strategii. Dane zamieszczone w wykresie to procent ważnych odpowiedzi na poszczególne punkty Ankiety.

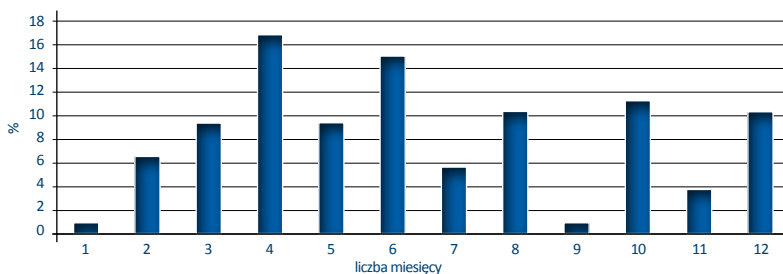
2.5.1. Proces tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych

Mniej niż połowa (38,7%) jednostek samorządu terytorialnego otrzymała ofertę napisania strategii rozwiązywania problemów społecznych przez firmę zewnętrzną, z czego 65,1% jednostek rozważyło skorzystanie z tej propozycji.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Prawie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (99,1%) posiadają strategię rozwiązywania problemów społecznych, tylko jedna ankietowana jednostka jest w trakcie pisania tego dokumentu.

Średni czas pracy nad strategią wynosił 6,52 miesiąca. Najczęściej nad pisaniem strategii pracowano przez 4 miesiące (15,9%). Żadna z ankietowanych strategii nie była opracowywana dłużej niż rok (wykres 3) – hipoteza 1.1. *Najczęściej czas opracowania strategii jest krótszy niż rok* została potwierdzona.



Wykres 3. Czas trwania prac nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych (dane procentowe)

Najdłużej – 12 miesięcy – trwały prace w odniesieniu do 10,3% strategii, natomiast najkrócej – przez miesiąc – pracowano nad jedną strategią (0,9%).

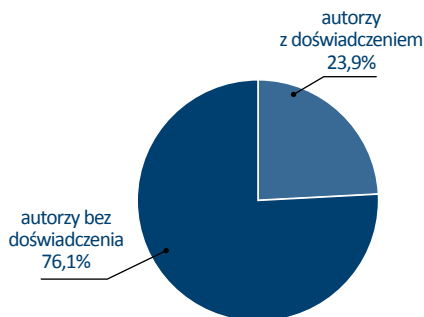
W przypadku 30,6% strategii powołano grupy zadaniowe odpowiedzialne za poszczególne elementy tego dokumentu, a w 69,4% nie powołano takich grup – istotnie częściej strategii opracowywano bez współpracy w grupach zadaniowych ($\chi^2 = 20,15$, $df = 7$, $p < 0,05$). Hipoteza 1.2. *W trakcie pisania strategii rzadko powołuje się grupy zadaniowe* została potwierdzona. Powoływano maksymalnie osiem grup zadaniowych (najczęściej cztery grupy – 29,4%, ale także trzy – 23,5% oraz pięć grup w 20,6% przypadków). Grupy najczęściej pracowały nad następującymi problemami społecznymi: pomoc społeczna, ochrona zdrowia i bezpieczeństwo, edukacja, kultura, sport i turystyka,

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

rynek pracy i rozwój gospodarczy, integracja społeczna, rodzina, osoby niepełnosprawne, uzależnienia i patologie społeczne, ochrona środowiska i ekologia. Niektóre grupy zadaniowe pracowały nad takimi obszarami jak: koordynacja, diagnoza, cele, działania, dane statystyczne, opracowanie graficzne, wdrażanie, aktualizacja, analiza SWOT, monitoring.

Grupy zadaniowe najczęściej spotykały się według przyjętego harmonogramu (86,7%), a incydentalnie spotykało się 13,3% takich grup. Według harmonogramu autorzy strategii spotykali się od 2 do 16 razy (najczęściej 4 razy), natomiast incydentalnie spotykano się od 2 do 25 razy (najczęściej 2 razy).

Większość (76,1%) autorów strategii nie posiadała wcześniejszego doświadczenia w tworzeniu dokumentów strategicznych. Takim doświadczeniem dysponowało 23,9% osób pracujących nad strategiami (wykres 4).



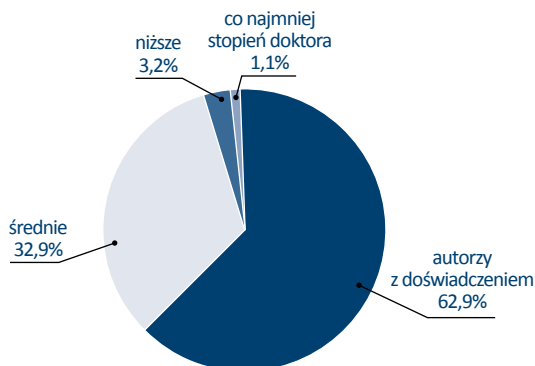
Wykres 4. Doświadczenie autorów w tworzeniu dokumentów strategicznych (dane procentowe)

Autorom strategii brakuje doświadczenia związanego z zasadami opracowywania dokumentów strategicznych – istotnie częściej strategię opracowywane były przez autorów bez doświadczenia ($\chi^2 = 154,25$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.3. *Osoby piszące strategię rzadko posiadają doświadczenie w tworzeniu dokumentów strategicznych* została potwierdzona. Ponadto 47,3%

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

autorów strategii uczestniczyło w szkoleniu z zakresu tworzenia dokumentów strategicznych.

Średni wiek autorów wynosił 44,39 lat (min. 23, maks. 77 lat). W większości były to kobiety – 72,7%, mężczyźni stanowili 27,3% twórców ankietowanych strategii. Średni czas pracy autorów w administracji wynosił 11,52 lat (min. 0, maks. 40 lat), a łączny czas pracy to 19,70 lat (min. 0, maks. 50 lat). Poziom wykształcenia autorów ankietowanych strategii przedstawia wykres 5.



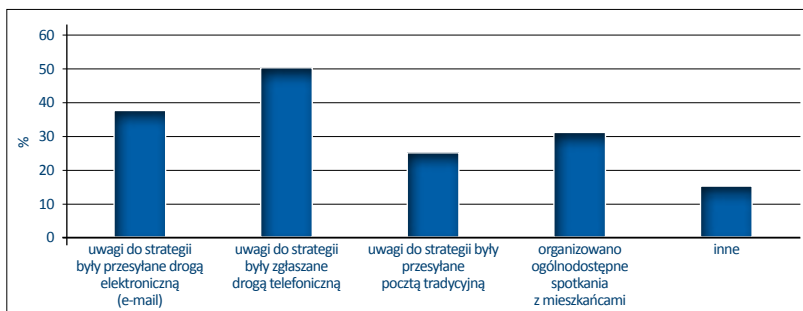
Wykres 5. Wykształcenie autorów strategii (dane procentowe)

Najwięcej autorów strategii posiadało wykształcenie wyższe i średnie. Najczęściej byli pracownikami socjalnymi (33,8%), urzędnikami samorządowymi (22,2%) oraz wykonywali zawód nauczyciela (17,1%) lub rolnika (4,9%). Emeryci i renciści stanowili 3,9% autorów, 2,6% badanej próby to osoby pracujące w służbach mundurowych, 1,8% – księża, bibliotekarze – 1,6%, pracownicy ośrodków kultury – 1,3%, pielęgniarki – 1,2% i księgowi – 1,1%.

Uwagi do strategii przesyłane były drogą elektroniczną w 37,8% przypadkach, natomiast drogą telefoniczną zgłaszane były w 49,5%. Pocztą tradycyjną przesyłano uwagi do strategii w 25,2% sytuacjach, ogólnodostępne spotkania z mieszkańcami zorganizowano w 31,5% strategii (wykres 6).



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



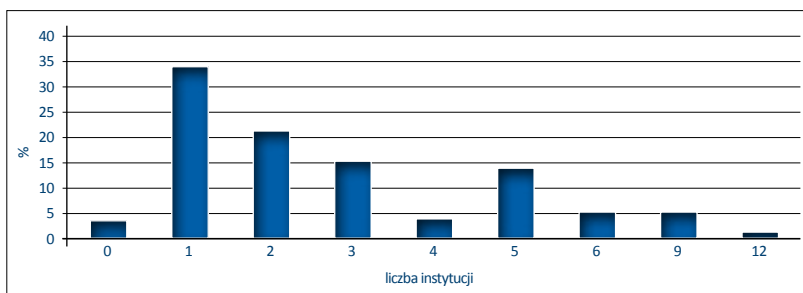
Wykres 6. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, co do których zgłaszano uwagi w różnych formach (dane procentowe)

W 15,3% sytuacji zastosowano inne formy konsultacji (np. spotkania z przedstawicielami grup społecznych, radami sołectkimi, pracownikami instytucji pomocy społecznej (OPS, DPS, WTZ), pracownikami NGO, przesłanie projektu strategii do gmin powiatu do konsultacji, rozesłanie ankiety do różnych instytucji, organizowanie warsztatów, organizowanie spotkań prowadzonych przez moderatora, prowadzenie indywidualnych rozmów z zainteresowanymi).

W 78,4% przypadków miała miejsce co najmniej jedna z powyższych form konsultacji społecznych, natomiast przy pisaniu 21,6% strategii nie było żadnych działań, które można potraktować jako konsultacje społeczne. Biorąc pod uwagę analizę częstotliwości i form zgłaszanych uwag stwierdzono, że znacznie częściej praktykowano konsultacje społeczne przy pracach nad strategią ($\chi^2 = 35,76$, $df = 1$, $p < 0,001$). Ponadto w trakcie tworzenia dokumentu w 73,3% przypadkach prowadzono zorganizowane konsultacje co do zakresu merytorycznego strategii. Pod względem statystycznym częściej organizowano tego typu konsultacje ($\chi^2 = 22,87$, $df = 1$, $p < 0,001$). Średnio takich spotkań odbyło się 3,50 (min. 1, maks. 16, najczęściej 2 spotkania w 31,8% strategii, 5 spotkań w 18,3% strategii, 4 w 16,7% strategii, 3 w 13,3% strategii, 1 w 11,7% strategii oraz 8 spotkań w 5% strategii). Hipoteza 1.4. *Przy tworzeniu strategii najczęściej praktykowane są konsultacje społeczne* została potwierdzona.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Na 15 wymienionych w Ankiecie instytucji z dodatkową możliwością dopisania innych niewymienionych, średnia liczba jednostek biorących udział w konsultacjach wynosi 2,73. Najczęściej była to jedna instytucja (33,8% strategii). Maksymalna liczba instytucji zgłaszających uwagi wynosi 12 – 1,3% strategii, a w przypadku 3,8% strategii żadna instytucja nie zaangażowała się w konsultacje nad powstającym dokumentem. Liczbę instytucji zgłaszających uwagi do tworzonej strategii przedstawia wykres 7.

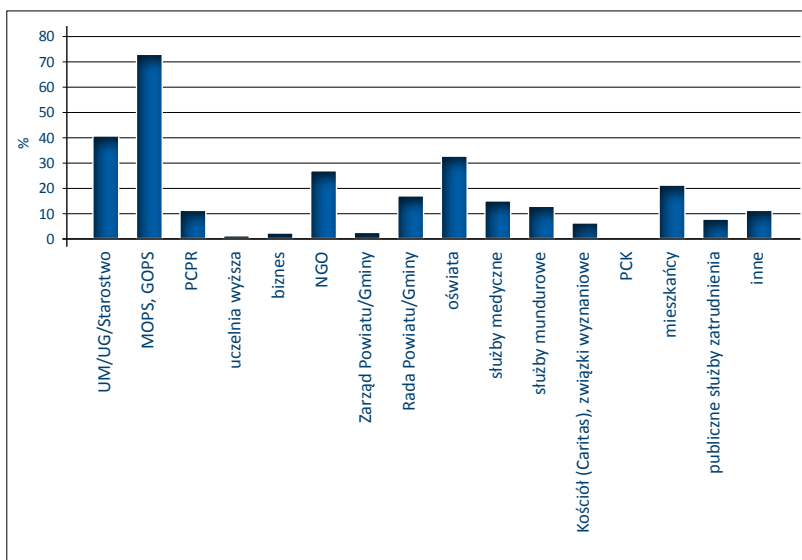


Wykres 7. Procentowy wykaz liczby instytucji zgłaszających uwagi do strategii rozwiązywania problemów społecznych

Konsultacje z udziałem jednej lub dwóch instytucji miały miejsce w przypadku 57,1% strategii. Pod względem statystycznym równie często w konsultacje zaangażowane były maksymalnie dwie i więcej niż dwie instytucje ($\chi^2 = 1,57$, $df = 1$, $p < 0,21$). Hipoteza 1.5. *Konsultacje najczęściej dotyczą maksymalnie dwóch instytucji* nie została potwierdzona.

Spośród strategii, które poddawane były konsultacji najczęściej swoje uwagi zgłaszali pracownicy ośrodków pomocy społecznej (72,2% strategii) oraz pracownicy urzędów gminy/miasta/starostwa (40,5% strategii). Często swoje uwagi zgłaszały także szkoły (32,9% strategii) oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych (26,6% strategii). Udział w konsultacjach wszystkich instytucji przedstawia wykres 8.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Wykres 8. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, do których poszczególne instytucje zgłaszały uwagi w ramach konsultacji społecznych

Biorąc pod uwagę wszystkie instytucje samorządowe uwzględnione na powyższym wykresie (tj. UM/UG/starostwa, MOPS/GOPS oraz PCPR, Zarząd i Rada Powiatu/Gminy, szkoły, publiczne służby zatrudnienia) stwierdza się, że w przypadku 87,3% strategii co najmniej jedna instytucja samorządowa brała udział w konsultacjach. Pozostałe – niesamorządowe instytucje w przypadku 51,9% strategii były reprezentowane przynajmniej przez jedną instytucję. Uwzględniając tylko instytucje zaangażowane w konsultacje, udział w zgłaszaniu uwag przynajmniej jednej instytucji samorządowej miał miejsce w przypadku 43,8% strategii, a wyłącznie niesamorządowej w przypadku 5,5% strategii, zaś obie instytucje zgłaszały uwagi równocześnie w przypadku 50,7% strategii. Różnica między liczebnością strategii, które konsultowane były tylko instytucje samorządowe i tylko przez niesamorządowe jest istotna statystycznie ($\chi^2 =$

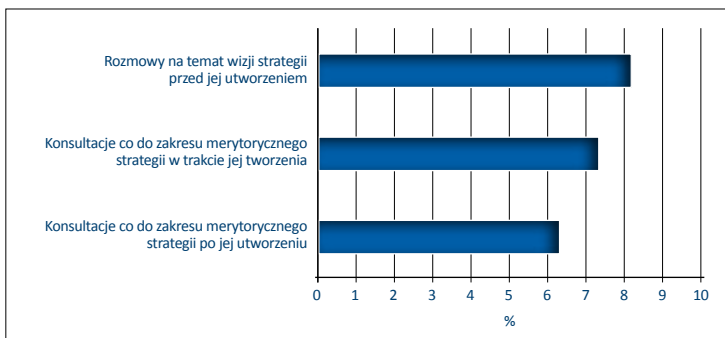
Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

21,78, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.6: *Najczęściej w konsultacjach biorą udział instytucje samorządowe* została potwierdzona.

Organizacje pozarządowe nie biorą znacząco częściej udziału w konsultacjach społecznych ($\chi^2 = 17,33$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.7. *Organizacje pozarządowe rzadko biorą udział w konsultacjach przy pisaniu strategii* została potwierdzona. Jednakże są oni czwartą pod względem częstości zaangażowaną instytucją. Mieszkańcy istotnie częściej nie biorą udziału w konsultacjach ($\chi^2 = 25,63$, $df = 1$, $p < 0,001$), chociaż w przypadku 21,5% ankieterowanych strategii zgłaszali swoje uwagi. Hipoteza 1.8. *Mieszkańcy obszarów, których dotyczy strategia rzadko biorą udział w konsultacjach* została potwierdzona.

Spośród instytucji najczęściej biorących udział w konsultacjach ośrodki pomocy społecznej zgłosiły najwięcej uwag do strategii – średnio 4,03, a w dalszej kolejności mieszkańcy – 3,83, UM/UG/Starostwo – 1,79, PCPR – 1,88, NGO – 1,69, Rada Gminy/Powiatu – 1,86, służby medyczne – 1 oraz oświata – 1,71.

Przy pisaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych organizowano spotkania związane z jej treścią (wykres 9).



Wykres 9. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, którym towarzyszyły spotkania na temat ich treści



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

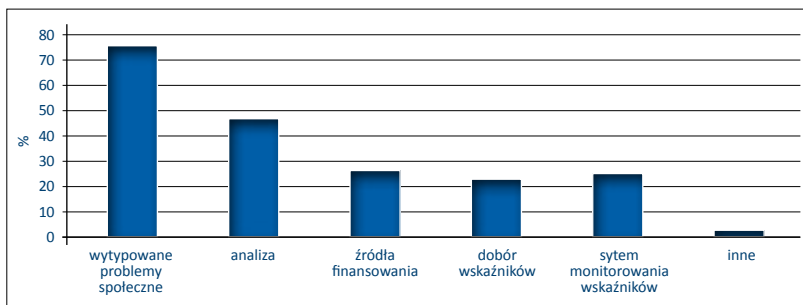
W przypadku 82,1% strategii prowadzono zorganizowane rozmowy na temat wizji tego dokumentu przed jego napisaniem. Hipoteza 1.9. *Najczęściej prowadzono zorganizowane rozmowy na temat wizji strategii przed ich napisaniem* została potwierdzona ($\chi^2 = 43,62$, $df = 1$, $p < 0,001$). Średnio takich spotkań zorganizowano 2,72 (min. 1, maks. 12, najczęściej 2 spotkania – 42,9% strategii oraz 1 spotkanie – 27,0% strategii).

W 62,9% przypadków po napisaniu strategii konsultowany jest jej zakres merytoryczny. Hipoteza 1.10. *Po napisaniu strategii konsultowany jest ich zakres merytoryczny* została potwierdzona ($\chi^2 = 15,39$, $df = 1$, $p < 0,001$). Średnio takich spotkań zorganizowano 2,04 (min. 1, maks. 8, najczęściej 1 spotkanie – 48,1% strategii oraz 2 spotkania – 32,7% strategii).

Rozmowy prowadzone nad wizją dokumentu dotyczyły 82,1% strategii, natomiast nad gotowym dokumentem – w 62,9% strategii. Rozmowy tylko nad wizją prowadzone były w przypadku 24,2% strategii, a wyłącznie nad gotowym dokumentem w przypadku 10,5%. Z kolei rozmowy równocześnie nad wizją i gotowym dokumentem prowadzono przy opracowywaniu 65,3% strategii. Porównując strategie, przy których tylko omawiano ich wizję i te, przy których rozmawiano wyłącznie o gotowym dokumencie stwierdzono, że istotnie częściej prowadzono rozmowy nad wizją strategii ($\chi^2 = 5,12$, $df = 1$, $p < 0,05$). Hipoteza 1.11. *Konsultacje związane z pisaniem strategii częściej dotyczą wizji dokumentu, który ma powstać niż dyskusji nad gotowym dokumentem* została potwierdzona.

Spośród strategii, które poddane były konsultacjom, w przypadku 75% dokumentów uwagi dotyczyły wytypowanych problemów społecznych i tego rodzaju uwagi były formułowane istotnie częściej ($\chi^2 = 21,00$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.12. *W konsultacjach społecznych najczęściej formułowane są uwagi dotyczące wytypowanych problemów społecznych* została potwierdzona. Wykres 10 przedstawia częstość zgłaszania poszczególnych uwag do strategii. Spośród wszystkich uwag, do największej liczby strategii zgłoszono uwagi dotyczące wytypowanych problemów społecznych.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Wykres 10. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, do których sformułowano poszczególne uwagi

Uwagi dotyczące źródeł finansowania ($\chi^2 = 19,05$, $df = 1$, $p < 0,001$), doboru wskaźników ($\chi^2 = 25,19$, $df = 1$, $p < 0,001$) oraz systemu monitorowania wskaźników ($\chi^2 = 21,00$, $df = 1$, $p < 0,001$) statystycznie rzadziej były formułowane w czasie konsultacji. Natomiast różnica dotycząca częstości zgłaszania uwag do analizy zawartej w strategiach jest nieistotna statystycznie ($\chi^2 = 0,43$, $df = 1$, $p < 0,51$).

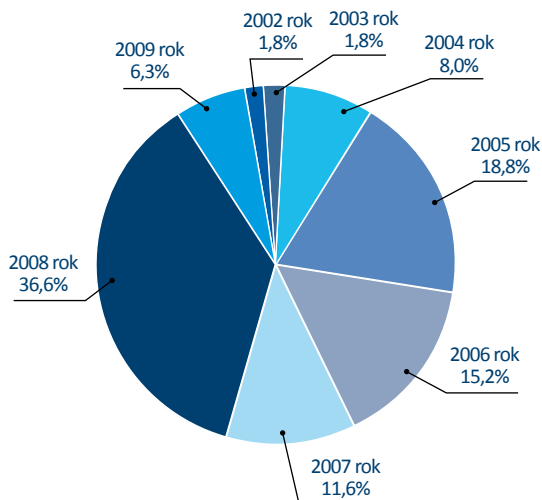
Wszystkie uwagi dotyczące analizy, źródeł finansowania, doboru i systemu monitorowania wskaźników zostały uwzględnione przez autorów strategii. Jedynie 3,4% uwag ($N = 2$) dotyczących wytypowanych problemów nie zostało uwzględnionych. Inne wypisane uwagi dotyczyły literówek oraz wskazania kierunku rozwoju i działań.

W przypadku 62,6% strategii rozwiązywania problemów społecznych w trakcie ich opracowywania został wybrany koordynator prac. Taka osoba istotnie częściej była obecna w czasie pisania strategii ($\chi^2 = 6,31$, $df = 1$, $p < 0,01$). Hipoteza 1.13. *Rzadko na etapie tworzenia strategii wyznacza się konkretną osobę koordynującą pisanie strategii* nie została potwierdzona. Średni łączny staż pracy koordynatora wynosi 22,33 lat (rozpiętość od 2 do 40 lat), a średni czas ich pracy w administracji to 16,11 lat (rozpiętość od 0 do 37 lat). Większość koordynatorów

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

posiada wykształcenie wyższe (60,5%), część z nich ma stopień naukowy doktora (2,6%). Wykształcenie średnie ma 36,8% koordynatorów. Najczęściej (72,2%) koordynatorzy pracują w instytucjach pomocy społecznej (OPS, PCPR), a w UG/UM/Starostwie zatrudnionych jest 22,2% koordynatorów. Kierownicy ośrodków pomocy społecznej stanowią 45,9% ogółu koordynatorów, 27% to urzędnicy samorządowi, a 18,9% to pracownicy socjalni. Zawodem wyuczonym najczęściej był pracownik socjalny (45,5%) oraz administracyjny (15,2%). Kobiety stanowią 84,2% osób koordynujących pracę nad pisaniem strategii. Mniej niż połowa (40,5%) koordynatorów ma doświadczenie w pisaniu dokumentów strategicznych, a 67,6% brała udział w szkoleniu z zakresu ich tworzenia.

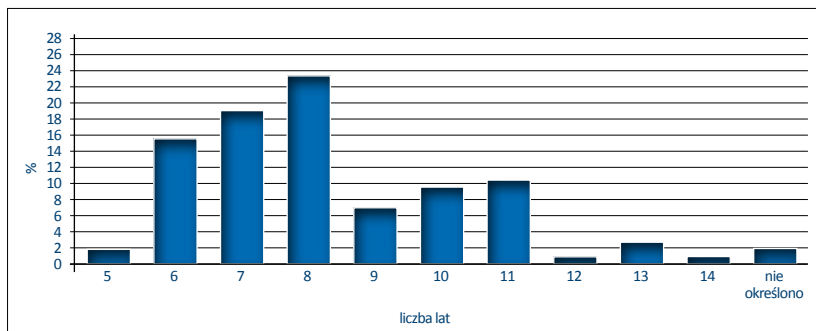
Najwięcej strategii zostało zatwierdzonych w 2008 roku (36,6%). Najstarsze strategie zostały zatwierdzone w 2002 i 2003 roku (wykres 11).



Wykres 11. Rok zatwierdzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych
(dane procentowe)

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Średni okres, jaki obejmują badane strategie to 8,26 roku. W przypadku dwóch strategii nie określono końcowej daty ich realizacji. Wykres 12 przedstawia procentowy rozkład strategii w stosunku do czasu ich obowiązywania.



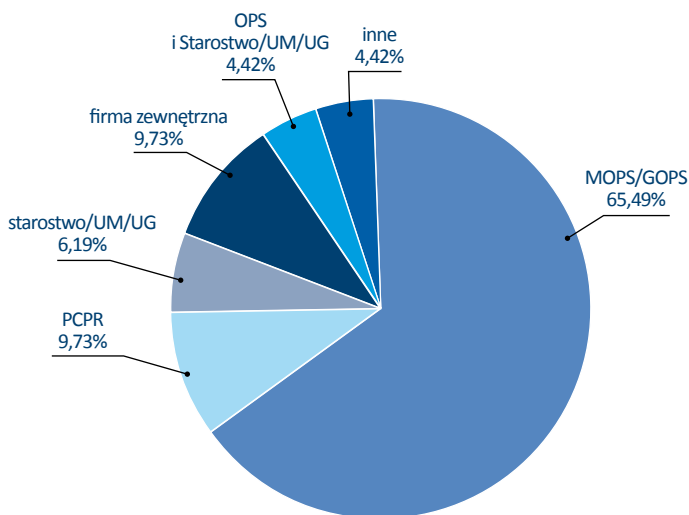
Wykres 12. Okres obowiązywania strategii rozwiązywania problemów społecznych (dane procentowe)

Hipoteza 1.14. *Strategie obejmują najczęściej okres 5 lat* nie została potwierdzona. Zaledwie 1,9% strategii obejmuje okres pięcioletni. Najczęściej strategie obowiązują przez 8 lat (25,2%). Oceniając etap realizacji na skali od 0 do 100% średnio badane strategie zrealizowane są w 49,27% (min. 5, maks. 100, najczęściej w 40% w przypadku 15% strategii).

Prace nad 58% ankietowanych strategii rozpoczęte zostały z inicjatywy przedstawiciela instytucji pomocy społecznej, a w przypadku 19,6% strategii inicjatywa wypłynęła od starosty/wójta/burmistrza. Z inicjatywy obu tych podmiotów wszczęto pracę nad 11,6% strategii. W przypadku pojedynczych strategii inicjatywa wyszła od przedstawiciela instytucji pomocy społecznej, organizacji pozarządowej, starosty/wójta/burmistrza. Innymi inicjatorami byli: konsultant regionalny ds. strategii przy ROPS ($N = 4$), ustawa o pomocy społecznej ($N = 4$), WUP ($N = 1$).

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Najczęściej strategie zostały napisane w miejskim lub gminnym ośrodku pomocy społecznej (65,5%). Procent strategii napisanych w poszczególnych instytucjach przedstawia wykres 13.



Wykres 13. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych napisanych w poszczególnych instytucjach

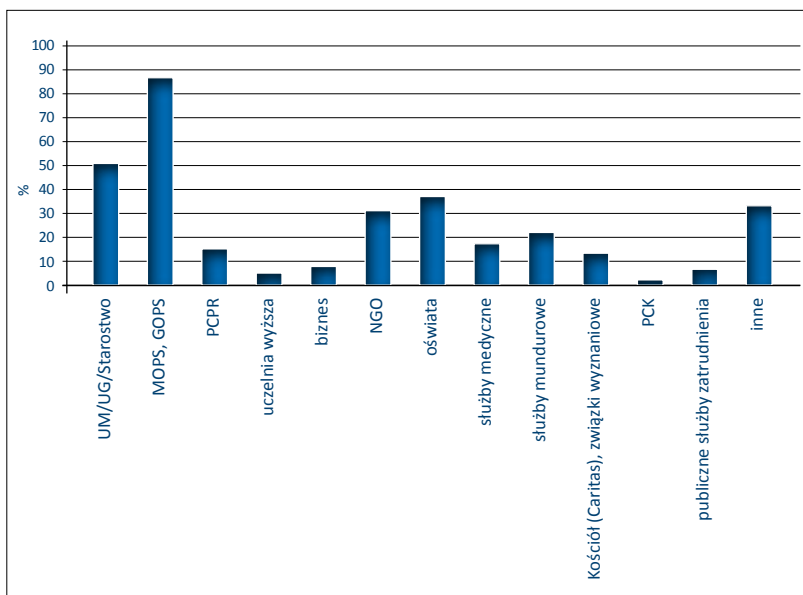
85,8% badanych strategii zostało napisanych tylko w instytucjach samorządowych. W kategorii „inne” znalazły się podmioty współpracujące ze sobą: UM/UG, OPS, szkoła, NGO, radni, MOPS/GOPS i firma zewnętrzna, PCPR i uczelnia wyższa oraz MOPS/GOPS, Starostwo i szkoła, Gminne Centrum Kultury.

We wszystkich przypadkach, w których strategię tworzyła firma zewnętrzna, pracownicy samorządowi uczestniczyli w tym procesie – formułowali problemy (78,3%), dostarczali dane (100%) i przeprowadzali ich analizy (43,5%), redagowali treść strategii (60,9%), pisali wybrane części strategii (26,1%). Średnio koszt zlecenia usługi napisania strategii wyniósł 3083,48 zł (min. 1000 zł maks. 9516 zł). W przypadku 91,3% strategii napisanych przez firmę

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

zewnętrzną usługą ta została sfinansowana z budżetu jednostki samorządowej (gminy, starostwa, miasta), a w pozostałych przypadkach z budżetu ośrodka pomocy społecznej.

Średnio nad strategią pracowało 9,51 osób (najczęściej była to jedna osoba w przypadku 15,8% strategii, 4 osoby – 14,7% strategii oraz 2 osoby – 10,5% strategii; maksymalnie było 63 autorów). Osoby te pochodziły ze średnio 3,41 instytucji (najczęściej z jednej instytucji w przypadku 38,9% strategii, z 2 instytucji – 17,9% strategii oraz z 6 – 12,6% strategii, maksymalnie z 13 instytucji). Najczęściej strategię pisali (86,6%) pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Rozkład częstości strategii, które opracowywali pracownicy z poszczególnych instytucji przedstawia wykres 14.



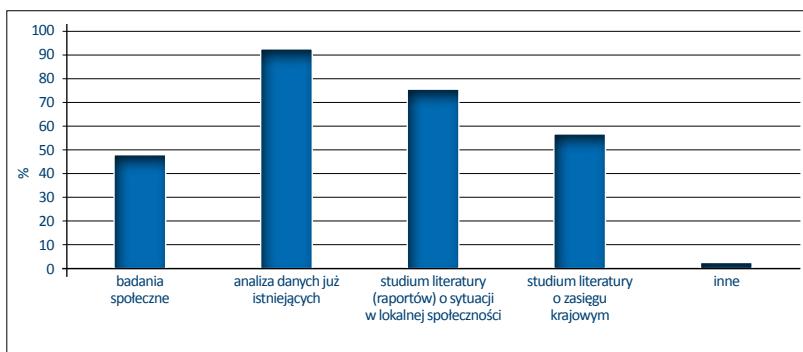
Wykres 14. Strategie rozwiązywania problemów społecznych opracowywane przez pracowników z poszczególnych instytucji (dane procentowe)

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Średnio nad strategią pracowało 5,12 pracowników samorządowych (od 0 do 31) i 1,38 niesamorządowych (od 0 do 17 pracowników). Porównując liczbę pracowników z instytucji samorządowych i niesamorządowych zaangażowanych w prace nad strategiami stwierdzono, że dokumenty te istotnie częściej pisane są przez pracowników samorządowych (U-Manna-Whitneya = 2829,00, $p < 0,001$). Hipoteza 1.15. *Strategie najczęściej pisane są przez pracowników samorządowych* została potwierdzona. Tylko w przypadku 1,8% strategii pracownicy samorządowi pracujący nad opracowaniem tego dokumentu otrzymali dodatkowe wynagrodzenie.

Prace związane z rozpoznaniem wymienionych w strategiach problemów społecznych miały miejsce w przypadku 88,5% ankietowanych strategii. Takie rozpoznanie częściej zostawało faktycznie przeprowadzone ($\chi^2 = 66,98$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.16. *Najczęściej przygotowanie do pisania strategii jest związane z rozpoznawaniem problemów społecznych* została potwierdzona.

W strategiach, których powstawaniu towarzyszyło rozpoznanie problemów społecznych, najczęstszym rodzajem tego rozpoznania była analiza danych już istniejących – 93,1% (wykres 15).



Wykres 15. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, przy pisaniu których przeprowadzono rozpoznanie problemów społecznych



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Dodatkowe wymieniane formy rozpoznania problemów społecznych to konsultacje społeczne oraz spotkanie liderów społecznych.

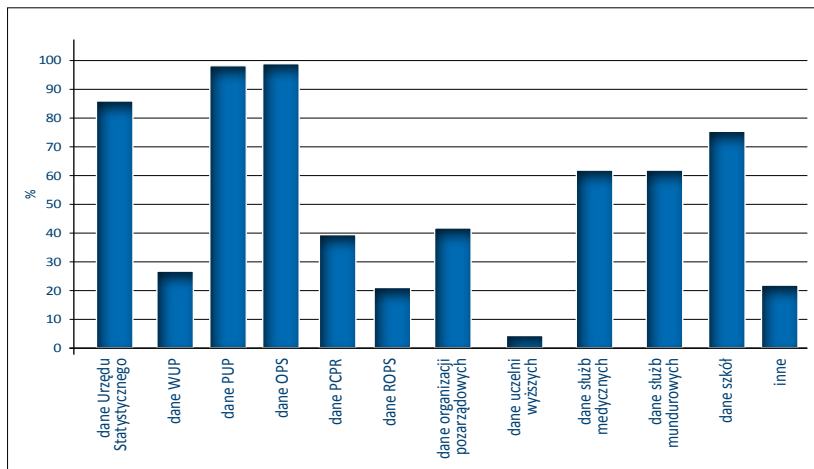
Badania społeczne przeprowadzone były w przypadku 48% strategii, co stanowi różnicę nieistotną statystycznie w odniesieniu do strategii, wobec których nie przeprowadzono takich analiz ($\chi^2 = 0,16$, $df = 1$, $p < 0,69$). Hipoteza 1.17. *Rzadko prowadzone są badania społeczne* nie została potwierdzona.

Studium literatury o sytuacji lokalnej społeczności przeprowadzono w przypadku 75,5% strategii, którym towarzyszyło rozpoznanie problemów społecznych. Analiza ta istotnie częściej była przeprowadzana ($\chi^2 = 26,51$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.18. *Najczęściej przeprowadzono studium literatury z zakresu lokalnej sytuacji społeczno-gospodarczej* została potwierdzona.

Ponadto znacznie częściej na poziomie statystycznym analizowano dane już istniejące – 93,1% ($\chi^2 = 75,92$, $df = 1$, $p < 0,001$). Natomiast równie często dokonywano bądź nie dokonywano studium literatury o zasięgu krajowym – 56,9% ($\chi^2 = 1,92$, $df = 1$, $p < 0,17$).

Średnio wykorzystano 6,42 rodzajów danych na 12 wymienionych w ankiecie, z możliwością dopisania innych, niewymienionych źródeł danych. Najczęściej było to 6 – 23,0% strategii lub 7 – 22,1% rodzajów danych. Najczęściej przy pisaniu strategii wykorzystano dane ośrodka pomocy społecznej – 99,1% i powiatowego urzędu pracy – 98,2% strategii (wykres 16).

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Wykres 16. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, przy pisaniu których wykorzystano poszczególne dane

W pojedynczych przypadkach wykorzystano inne dane pochodzące z następujących instytucji: Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności, DPS, WTZ, UG, Lubelski Urząd Wojewódzki, Sąd, Izba Wyrzeźwien, Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza, Zespół Kuratorski przy Sądzie Rodzinnym, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, Urząd Stanu Cywilnego, Gminne Centrum Sportu i Turystyki, Gminna/Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, OSP, Komisariat Policji, Gminna Biblioteka Publiczna. Wykorzystano także Ewidencję Działalności Gospodarczej, dane z ankiet oraz dane pochodzące od sołtysów, radnych i mieszkańców.

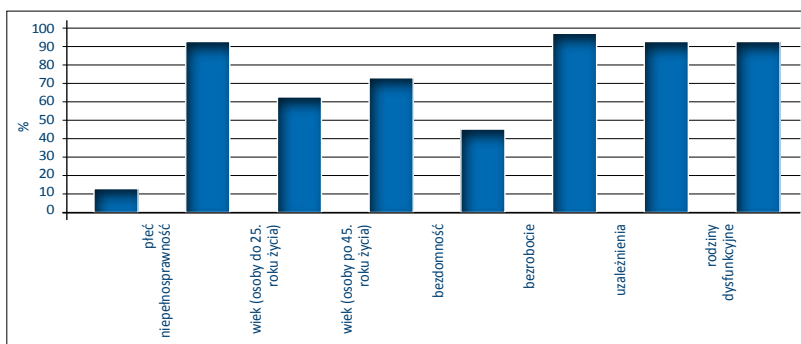
W 92,9% badane strategie były dokumentem otwartym, w 7,1% tylko dokumentem wewnętrznym. Statystycznie częściej były one dokumentem otwartym ($\chi^2 = 82,29$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 1.19. *Strategie są dokumentami otwartymi* została potwierdzona. Najczęściej strategia była dostępna w ośrodku pomocy społecznej (82,7%). Dostępną jest także w urzędzie miasta/gminy/starostwa (59,6%) oraz umieszczano na stronie internetowej (53,8%). W przypadku 11,5%

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

strategii była ona dostępna w PCPR, a w 10,6% przypadków informacja o istnieniu strategii została podana w prasie lokalnej. Jako inne formy dostępności strategii wymieniono: dostępność w ROPS, Lubelskim Urzędzie Wojewódzkim, informacje na sesjach rady gminy, udostępnienie dyrektorom szkół i gminnym jednostkom organizacyjnym.

2.5.2. Jakość strategii rozwiązywania problemów społecznych

Weryfikacji hipotez związanych z problemami społecznymi dokonano na podstawie analizy 80 strategii. Wykres 17. przedstawia procent strategii podejmujących poszczególne problemy społeczne.



Wykres 17. Procentowy wykaz strategii rozwiązywania problemów społecznych, podejmujących poszczególne problemy społeczne

Strategie, które podejmują kwestie związane z równością płci, stanowią 12,5% ogółu, a więc 87,5% strategii pomija te problemy. Różnica ta jest istotna statystycznie ($\chi^2 = 45,00$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.1. *Strategie rzadko podejmują kwestie związane z płcią* została potwierdzona.

Problemy społeczne związane z niepełnosprawnością podejmuje 92,5% strategii, co stanowi różnicę istotną statystycznie w odniesieniu do strategii, w których nie

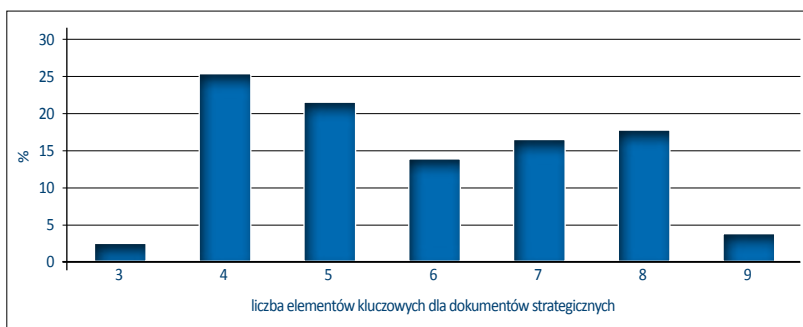
Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

podejmuje się tych kwestii ($\chi^2 = 57,80$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.2. *Strategie rzadko podejmują kwestie związane z niepełnosprawnością* nie została potwierdzona.

Natomiast problemy społeczne związane, z osobami do 25 roku życia podejmuje 62,5% strategii, a z osobami powyżej 45. roku życia – 72,5% strategii. Pod względem statystycznym istotnie częściej strategii podejmuje kwestie związane z osobami do 25. roku życia ($\chi^2 = 5,00$, $df = 1$, $p < 0,05$) oraz powyżej 45. roku życia ($\chi^2 = 16,20$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.3. *Strategie rzadko podejmują kwestie związane z wiekiem* nie została potwierdzona.

Ponadto statystycznie częściej strategii podejmuje problemy społeczne związane z bezrobociem – 97,5% ($\chi^2 = 72,20$, $df = 1$, $p < 0,001$), uzależnieniami – 92,5% ($\chi^2 = 57,80$, $df = 1$, $p < 0,001$) i rodzinami dysfunkcyjnymi – 92,5% ($\chi^2 = 57,80$, $df = 1$, $p < 0,001$). Problem bezdomności porusza 45% strategii, pozostałe 55% nie podejmuje tych kwestii, ale różnica ta nie jest istotna statystycznie ($\chi^2 = 0,80$, $df = 1$, $p < 0,37$).

Analizę elementów kluczowych występujących w strategiach przeprowadzili również ewaluatorzy na próbie 80 strategii. Badane strategie zawierają średnio 5,84 elementów kluczowych dla dokumentów strategicznych na 10 wymienionych tj. diagnoza, problemy, prognoza, cele, zadania, rezultaty, harmonogram, monitoring, ewaluacja, budżet. Najwięcej strategii zawiera 4 elementy (25,0%) lub 5 elementów kluczowych (21,3%). Sytuację ilustruje wykres 18.



Wykres 18. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, które zawierają poszczególną liczbę elementów kluczowych dla dokumentów strategicznych



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Żadna strategia nie posiada wszystkich dziesięciu elementów kluczowych dla dokumentów strategicznych. Hipoteza 2.4. *Strategie rzadko posiadają wszystkie elementy kluczowe stosowne dla dokumentów strategicznych* została potwierdzona. Z drugiej strony, wszystkie strategie posiadają co najmniej trzy elementy kluczowe. Tabela 1. przedstawia procentowy wykaz strategii, które zawierają elementy kluczowe dokumentów strategicznych.

Elementy kluczowe	% strategii
Diagnoza	96,3%
Problemy	100,0%
Prognoza	50,0%
Cele	100,0%
Zadania	92,5%
Rezultaty	41,3%
Harmonogram	20,0%
Monitoring	51,3%
Ewaluacja	22,5%
Budżet	11,3%

Tabela 1. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych posiadających kluczowe elementy

Ponadto w Ankiecie pocztowej pytano, czy strategie zawierają elementy częściowo pokrywające się z wyżej wymienionymi elementami kluczowymi, ale także inne szczegółowe punkty strategii. Tabela 2. przedstawia procentowy wykaz strategii, które zawierają elementy wymienione w Ankiecie.



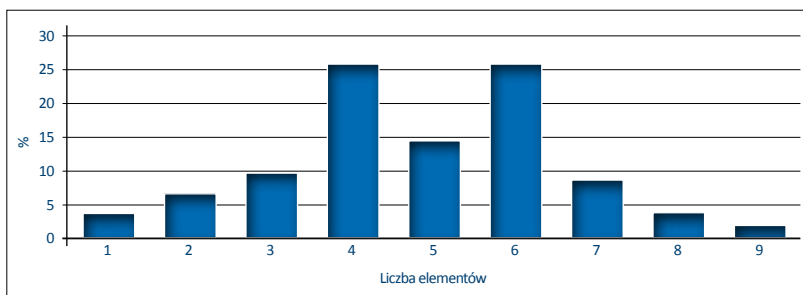
Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Elementy strategii	Procent strategii
Jasno sformułowane problemy społeczne	96,2%
Diagnoza uwarunkowań rozwiązywania problemów społecznych (co można zrobić i jak to zrobić)	86,7%
Mierzalne wskaźniki opisujące sformułowane problemy (np. udziały procentowe)	65,7%
Działania, które mają rozwiązywać sformułowane problemy społeczne	92,4%
Harmonogram działań (terminy realizacji poszczególnych działań)	46,7%
Harmonogram spotkań związany z wdrożeniem strategii	22,9%
Wskazanie kto jest odpowiedzialny za realizację poszczególnych działań	55,2%
Ogólny budżet przekazany na realizację strategii	7,5%
Budżet szczegółowy tj. odnoszący się do konkretnych działań mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych	7,5%

Tabela 2. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych zawierających elementy wymienione w Ankiecie pocztowej

Badane strategie zawierają średnio 4,82 elementów (na 9 wymienionych w Ankiecie). Najwięcej strategii zawiera 4 lub 6 elementów kluczowych – po 25,7% (wykres 19).

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Wykres 19. Procent strategii rozwiązywania problemów społecznych, które zawierają poszczególną liczbę elementów wymienionych w Ankiecie pocztowej

98,1% strategii nie posiada wszystkich wymienionych elementów, tylko 1,9% strategii zawiera wszystkie elementy. Z drugiej strony jednak wszystkie strategie posiadają co najmniej jeden kluczowy element.

Zdecydowana większość strategii (92,4%) posiada opisane działania, które mają rozwiązywać sformułowane problemy społeczne. Pod względem statystycznym istotnie częściej strategii zawierają działania zmierzające do rozwiązania problemów społecznych ($\chi^2 = 75,44$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.5. *Strategie najczęściej zawierają działania rozwiązujące wskazane problemy społeczne* została potwierdzona.

Blisko połowa strategii (46,7%) posiada harmonogram działań (terminy realizacji poszczególnych działań), 53,3% badanych dokumentów takiego harmonogramu nie zawiera – różnica ta jest nieistotna statystycznie ($\chi^2 = 0,47$, $df = 1$, $p < 0,50$). Hipoteza 2.6. *Strategie rzadko posiadają harmonogram realizacji działań rozwiązujących wskazane problemy społeczne* nie została potwierdzona.

Tylko 7,5% strategii posiada szczegółowy budżet, odnoszący się do konkretnych działań mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych, a 92,5% badanych strategii takiego budżetu nie posiada. Pod względem statystycznym istotnie częściej strategii nie posiadają budżetu szczegółowego



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

($\chi^2 = 76,42$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.7. *Strategie rzadko posiadają szczegółowy budżet odnoszący się do konkretnych działań* została potwierdzona.

Ponadto strategie częściej posiadają jasno sformułowane problemy społeczne ($\chi^2 = 89,61$, $df = 1$, $p < 0,001$), diagnozę uwarunkowań rozwiązywania problemów społecznych ($\chi^2 = 56,47$, $df = 1$, $p < 0,001$) i mierzalne wskaźniki opisujące sformułowane problemy ($\chi^2 = 10,37$, $df = 1$, $p < 0,001$). Natomiast częściej strategie nie posiadają harmonogramu spotkań związanych z wdrożeniem strategii ($\chi^2 = 30,94$, $df = 1$, $p < 0,001$) oraz ogólnego budżetu przekazanego na realizację strategii ($\chi^2 = 76,42$, $df = 1$, $p < 0,001$). Pod względem statystycznym równie często wskazano i nie wskazano, kto jest odpowiedzialny za realizację poszczególnych działań ($\chi^2 = 1,15$, $df = 1$, $p < 0,28$).

Do czasu przeprowadzonych badań zaktualizowano 26,1% strategii, a 73,9% nie zaktualizowano – statystycznie istotnie częściej nie zmieniono treści badanych strategii ($\chi^2 = 25,31$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.8. *Strategie rzadko są aktualizowane* została potwierdzona. Średnio po 23,42 miesiąca od zatwierdzenia dokonywano aktualizacji (min. po 2 miesiącach, maks. po 52 miesiącach, najczęściej po 2 latach – w przypadku 15,4% aktualizowanych strategii). Najczęściej inicjatorem aktualizacji był ośrodek pomocy społecznej (65,5%) oraz UM/UG/Starostwo (62,1% strategii). Ponadto NGO (3,4% strategii), PCPR (13,8% strategii), autorzy (20,7% strategii), służby medyczne (3,4% strategii), służby mundurowe (3,4% strategii), kościół (3,4% strategii) oraz inne podmioty (13,8% strategii): koordynator Programu Integracji Społecznej, konsultant ROPS, Gminne Centrum Kultury. Aktualizacji dokonano na potrzeby PPWOW.

Aktualizacja dotyczyła celów (86,2%), przyjętych wskaźników (58,6%), budżetu (31,0%), działań zmierzających do rozwiązywania problemów (89,7%) oraz innych kwestii (27,6%) – okresu realizacji strategii, całego dokumentu, źródeł finansowania (EFS), działań, harmonogramu, zarządzania realizacją strategii.

Powodami dla których nie przeprowadzono aktualizacji strategii do momentu niniejszych badań są: bieżące obowiązki, które na to nie pozwalają (40,7%), brak wiedzy jak to zrobić (9,9%), nikt tego nie wymagał (21,0%), nie ma



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

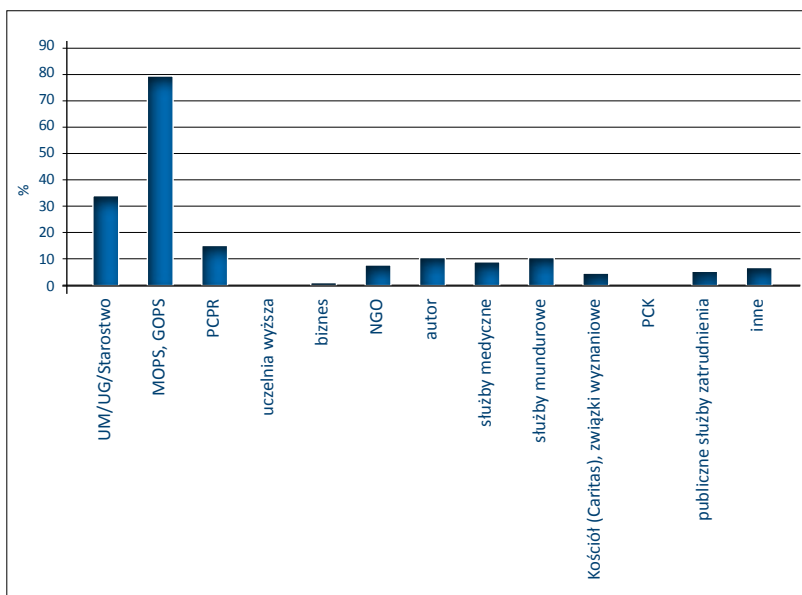
takiej potrzeby (54,3%), nie wyznaczono osób za to odpowiedzialnych (16,0%) oraz inne kwestie (3,7%) – „będzie aktualizowana w najbliższych miesiącach” oraz w dwóch przypadkach „jest aktualna”.

W przyszłości przewidywana jest aktualizacja 64,3% strategii, ale nie wyznaczono jeszcze jej terminu. W przypadku 22,3% strategii aktualizacja jest planowana i wyznaczono termin (w 2010 roku – 72%, w 2011 roku – 16% strategii). Nie jest przewidywana aktualizacja 13,4% badanych strategii.

Instytucję odpowiedzialną za wdrażanie wyznaczono w przypadku 78,9% strategii, natomiast w przypadku 21,1% takiej instytucji nie wyznaczono, co stanowi różnicę istotną statystycznie ($\chi^2 = 36,41$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.9. *W większości strategii wyznaczono instytucję odpowiedzialną za ich wdrożenie* została potwierdzona. Jednak w przypadku oceny kluczowych elementów strategii, respondenci w odniesieniu do 55,2% strategii (tabela 1) zaznaczyli, że dokument wskazuje, kto jest odpowiedzialny za realizację poszczególnych działań – pod względem statystycznym równie często wskazano i nie wskazano kto jest odpowiedzialny za realizację poszczególnych działań.

Najczęściej instytucją odpowiedzialną za wdrażanie strategii jest ośrodek pomocy społecznej (79,1%). UM/UG/Starostwo wdrażały 33,7% strategii, a PCPR 15,1%. Wykres 20 przedstawia procentowo strategię, za których wdrażanie są odpowiedzialne poszczególne instytucje.

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego



Wykres 20. Procentowy udział instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie strategii rozwiązywania problemów społecznych

Innymi podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie strategii są: szkoły, zespoły zadaniowe, zespoły ds. wdrażania strategii, Gminne Centra Kultury.

Średnio jest 1,93 instytucji odpowiedzialnych za realizację założeń dokumentu (min. 1, maks. 10, najczęściej była to 1 instytucja – 67,4% strategii, 2 instytucje – 14,0%, 3 i 6 instytucji – po 4,7%, 5 instytucji – 3,5%, 4 instytucje – 2,3% oraz 7, 8 i 10 instytucji po 1,2% strategii).

Tylko przez instytucje pomocy społecznej (OPS, PCPR) wdrażanych jest 61,6% strategii, a wyłącznie przez pozostałe instytucje 10,5% strategii. Natomiast wspólnie przez instytucje pomocy społecznej i pozostałe podmioty wdrażanych jest 27,9% strategii. Różnica między liczebnością strategii, za



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

których wdrażanie są odpowiedzialne tylko instytucje pomocy społecznej tylko instytucje spoza pomocy społecznej jest istotna statystycznie ($\chi^2 = 31,23$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.10: *Strategie najczęściej wdrażane są przez instytucje pomocy społecznej* została potwierdzona.

Na pytanie czy do tej pory organizowane były spotkania związane z wdrażaniem strategii 58,9% ankietowanych odpowiedziało, że takich spotkań nie było. W przypadku 41,1% strategii spotkanie te były zorganizowane. Pod względem statystycznym równie często organizowano i nie organizowano spotkań dotyczących realizacji strategii ($\chi^2 = 3,47$, $df = 1$, $p < 0,06$). Takich spotkań odbyło się średnio 2,93 (min.1, maks. 10, najczęściej 2 spotkania – 31,1% strategii oraz jedno spotkanie w przypadku 26,7% strategii). W trakcie spotkań sformułowano rekomendacje w stosunku do 23,3% strategii. Dotyczyły one: utworzenia świetlicy środowiskowej / socjoterapeutycznej/ mieszkania chronionego, sposobów i metod realizacji strategii, wzbogacenia form działań dla dzieci i młodzieży, problemu rodzin, zapobieganiu wykluczeniu społecznemu ludzi starszych, uzupełnieniu treści strategii o nowe projekty działania, aktualizacji strategii, ale także braku takiej konieczności, opracowania planu działania na rok 2010, konkursów na działania PPWOW.

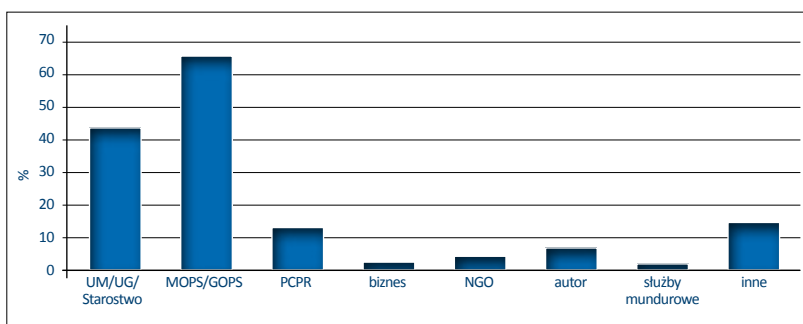
Ponadto w przypadku 82,4% strategii przewidywane są w przyszłości spotkania osób odpowiedzialnych za wdrażanie strategii – takie spotkania są planowane statystycznie częściej ($\chi^2 = 45,37$, $df = 1$, $p < 0,001$). Hipoteza 2.11. *Najczęściej przewidziane są spotkania przedstawicieli instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie strategii* została potwierdzona. Jeśli takie spotkania są przewidziane, to mają odbywać się raz na pół roku (30,7% strategii), raz na rok (29,5%), gdy tylko pojawi się taka potrzeba (28,4%), raz na kwartał (10,2%) lub raz w miesiącu (1,1%).

W przypadku 58% ankietowanych strategii jakaś instytucja odpowiada za ocenę stopnia realizacji strategii, a w 42% przypadków takiej instytucji nie ma – jednak na poziomie statystycznym różnica ta nie jest istotna ($\chi^2 = 2,89$, $df = 1$, $p < 0,09$). Hipoteza 2.12. *Rzadko wyznaczono*

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

instytucję odpowiedzialną za ocenę stopnia realizacji strategii nie została potwierdzona.

Najczęściej wyznaczono ośrodki pomocy społecznej (64,6% strategii) oraz Urząd Miasta/Gminy/Starostwo (43,1% strategii) jako instytucje odpowiedzialne za ocenę stopnia realizacji strategii (wykres 21).



Wykres 21. Procentowy wykaz strategii rozwiązywania problemów społecznych, w których za ocenę stopnia realizacji są odpowiedzialne poszczególne instytucje

W żadnym przypadku uczelnia wyższa, służby medyczne, kościoły, PCK, publiczne służby zatrudnienia nie zostały wskazane jako instytucje oceniające stopień realizacji strategii. Jako inne organy odpowiedzialne za monitoring strategii wymieniono: nadrzędne instytucje, ROPS, Gminne Centrum Kultury, Rada Gminy oraz w dwóch przypadkach zespół ds. wdrażania strategii.

2.5.3. Związek między jakością a procesem powstawania strategii rozwiązywania problemów społecznych

Wyniki oceny jakości analizowanych strategii dokonanej przez ewaluatorów przedstawia tabela 3. Suma punktów z poszczególnych pytań Karty oceny



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

strategii, którą posługiwali się ewaluatorzy, daje ogólny wynik jakości strategii. Może się on wahać od 0 do 100 punktów.

Minimalny wskaźnik jakości badanych strategii wynosi 12, a maksymalny 73 punkty. Mediana (wartość zmiennej powyżej i poniżej której znajduje się po 50% obserwacji) wynosi 46, a modalna (wartość występująca najczęściej) wynosi 40 i 46 punktów.

Wskaźnik jakości strategii	Liczba strategii	Procent strategii	Procent skumulowany
12,00	1	1,3	1,3
19,00	1	1,3	2,5
20,00	1	1,3	3,8
22,00	1	1,3	5,0
25,00	1	1,3	6,3
27,00	1	1,3	7,5
28,00	1	1,3	8,8
30,00	3	3,8	12,5
31,00	3	3,8	16,3
32,00	1	1,3	17,5
33,00	2	2,5	20,0
35,00	2	2,5	22,5
36,00	2	2,5	25,0
37,00	4	5,0	30,0
38,00	3	3,8	33,8
39,00	1	1,3	35,0
40,00	6	7,5	42,5
42,00	2	2,5	45,0
43,00	1	1,3	46,3
46,00	6	7,5	53,8



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Wskaźnik jakości strategii	Liczba strategii	Procent strategii	Procent skumulowany
48,00	1	1,3	55,0
49,00	3	3,8	58,8
50,00	1	1,3	60,0
51,00	1	1,3	61,3
52,00	2	2,5	63,8
53,00	2	2,5	66,3
55,00	1	1,3	67,5
56,00	2	2,5	70,0
59,00	2	2,5	72,5
60,00	3	3,8	76,3
61,00	1	1,3	77,5
62,00	1	1,3	78,8
63,00	2	2,5	81,3
64,00	1	1,3	82,5
65,00	3	3,8	86,3
66,00	1	1,3	87,5
67,00	4	5,0	92,5
68,00	3	3,8	96,3
69,00	1	1,3	97,5
72,00	1	1,3	98,8
73,00	1	1,3	100,0
Ogółem	80	100,0	

Tabela 3. Ocena jakościowa strategii rozwiązywania problemów społecznych

Autorzy posiadający i nieposiadający wcześniejszego doświadczenia w pisaniu dokumentów strategicznych pod względem statystycznym nie różnią się istotnie w odniesieniu do jakości strategii, które tworzą (U-Manna-



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Whitneya = 14332,00, $p < 0,42$). Hipoteza 3.1. *Osoby doświadczone w pisaniu dokumentów o charakterze strategicznym tworzą strategie wyższej jakości niż osoby niedoświadczone* nie została potwierdzona.

Natomiast istnieje różnica istotna statystycznie w odniesieniu do autorów uczestniczących i nieuczestniczących w szkoleniu z zakresu pisania dokumentów strategicznych – uczestnicy tych szkoleń piszą strategie o wyższej jakości (U-Manna-Whitneya = 17733,50, $p < 0,02$). Hipoteza 3.2. *Osoby uczestniczące w szkoleniu z zakresu pisania dokumentów strategicznych tworzą strategie wyższej jakości niż osoby nieuczestniczące* została potwierdzona.

Nie istnieje statystycznie istotny związek między poziomem wykształcenia autorów strategii a ich jakością (tau-c Kendalla = -0,04, $p < 0,28$). Hipoteza 3.3. *Im wyższe wykształcenie osób piszących strategie, tym wyższa ich jakość* nie została potwierdzona.

Istnieje związek statystycznie istotny między stażem pracy autorów strategii w administracji a jakością strategii – im krócej autorzy pracują w instytucjach samorządowych, tym wyższej jakości strategie tworzą (rho Spearmana = 0,13, $p < 0,01$). Hipoteza 3.4. *Im krótszy jest łączny staż pracy w instytucjach samorządowych osób piszących strategie, tym wyższa jakość strategii* została potwierdzona. Nie ma natomiast związku między łącznym stażem pracy autorów a jakością strategii, nad którymi pracują (rho Spearmana = -0,01, $p < 0,98$).

Liczba instytucji zaangażowanych w prace nad strategią nie wiąże się z jakością strategii w sposób istotny statystycznie (rho Spearmana = 0,10, $p < 0,41$). Hipoteza 3.5. *Im więcej instytucji uczestniczy w procesie tworzenia strategii, tym ich jakość jest wyższa* nie została potwierdzona. Ponadto strategie, w których powstawanie były i nie były zaangażowane poszczególne instytucje wymienione na wykresie 9. nie różnią się pod względem jakości na poziomie istotnym statystycznie.

Strategie, do których były lub nie były zgłaszane uwagi w czasie konsultacji społecznych przez przedstawicieli organizacji pozarządowych nie różnią się pod względem jakości (U-Manna-Whitneya = 313,00, $p < 0,51$). Hipoteza 3.6. *Przedstawiciele organizacji pozarządowych zaangażowani w konsultacje nad*



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

strategiami tworzą strategie wyższej jakości niż niezaangażowani nie została potwierdzona. Ponadto strategie, do których były lub nie były zgłaszane uwagi w czasie konsultacji przez poszczególne instytucje wymienione na wykresie 5. nie różnią się pod względem jakości na poziomie istotnym statystycznie.

Łączna liczba spotkań według harmonogramu i spotkań incydentalnych całego zespołu w trakcie prac nad strategią nie wiąże się z wyższą jakością strategii (ρ Spearmana = $-0,17$, $p < 0,13$). Hipoteza 3.7: *Im więcej spotkań osób piszących strategię, tym wyższa jakość strategii* nie została potwierdzona. Podobnie łączna liczba spotkań według harmonogramu i spotkań incydentalnych grup zadaniowych nie wiąże się z wyższą jakością strategii (ρ Spearmana = $0,18$, $p < 0,11$).

Nie ma związku istotnego statystycznie między długością czasu pracy nad strategiami a ich jakością (ρ Spearmana = $0,16$, $p < 0,17$). Hipoteza 3.8: *Im dłuższy czas tworzenia strategii, tym ich jakość jest wyższa* nie została potwierdzona. Nie ma również związku istotnego statystycznie między czasem obowiązywania strategii a ich jakością (ρ Spearmana = $-0,01$, $p < 0,96$).

Strategie, przy których powoływano i nie powoływano koordynatora nie różnią się istotnie statystycznie pod względem jakości (U-Manna-Whitneya = $514,50$, $p < 0,77$). Hipoteza 3.9: *Zespoły tworzące strategię, które miały wyznaczonego koordynatora prac tworzą strategię wyższej jakości niż zespoły bez osoby koordynującej* nie została potwierdzona.

Strategie, przy pracy których powoływano i nie powoływano zespołów zadaniowych, nie różnią się istotnie statystycznie pod względem jakości (U-Manna-Whitneya = $428,50$, $p < 0,21$). Hipoteza 3.10: *Grupy zadaniowe tworzą strategię wyższej jakości niż zespoły bez takiego podziału* nie została potwierdzona.

Nie ma związku między liczbą zgłoszonych uwag a jakością strategii (ρ Spearmana = $0,16$, $p < 0,33$). Hipoteza 3.11: *Im więcej zgłoszonych uwag w czasie konsultacji, tym wyższa jest jakość tworzonych strategii* nie została potwierdzona. Podobnie nie ma związku między liczbą instytucji zgłaszających uwagi do strategii a ich jakością (ρ Spearmana = $0,02$, $p < 0,86$).



2.6. Postawa wobec strategii rozwiązywania problemów społecznych

Na końcu Ankiety poproszono respondentów o ustosunkowanie się do kilkunastu stwierdzeń związanych ze strategiami rozwiązywania problemów społecznych. Chodziło o zbadanie postawy wobec tego dokumentu. Wyniki odnoszące się do postawy mogły się wahać od 10 do 40 punktów, gdzie wynik 10 oznaczał skrajnie negatywną, a 40 skrajnie pozytywną postawę wobec strategii.

Średni wynik wynosi 29,96 punktu (min. 17, maks. 38), mediana wynosi 30, a modalna – 29 i 31 punktów. W przypadku 44,3% Ankiety wyniki są niższe niż średnia. Natomiast wynik poniżej 25 punktów (środek skali) uzyskało 14,2% instytucji, co może wskazywać na raczej negatywną postawę tych instytucji wobec strategii rozwiązywania problemów społecznych. Tabela 4. przedstawia rozkład częstości odpowiedzi na poszczególne pytania diagnozujące postawę wobec strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Tabela 4. Odpowiedzi na pytania dotyczące postawy wobec strategii rozwiązywania problemów społecznych

Twierdzenia	Procent odpowiedzi			
	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie
1. Tworzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych jest zbędne	4,6	6,5	36,1	52,8
2. Posiadanie strategii to szansa na lepsze pełnienie obowiązków	33,0	51,4	9,2	6,4



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

3. Szkoda czasu na tworzenie takich dokumentów jak strategię rozwiązywania problemów społecznych	0,9	9,3	39,3	50,5
4. Tworzenie strategii nie powinno leżeć w gestii organów samorządowych	11,7	16,5	46,6	25,2
5. Strategia to dobry dokument ułatwiający pozyskanie funduszy	62,0	34,4	5,6	0,0
6. Strategia to nic innego jak dotychczasowe działania, ale pod inną nazwą	22,6	42,5	31,1	3,8
7. Odkąd posiadamy strategię mamy więcej zbędnej pracy	10,5	16,2	62,9	10,5
8. W wyniku uchwalenia strategii nic się nie zmieniło – jest tak jak było przed uchwaleniem	3,8	26,4	48,1	21,7
9. Odkąd mamy strategię efektywniej rozwiązujemy problemy	11,3	50,0	37,7	0,9
10. Strategia nic nie wnosi do działalności na rzecz rozwiązywania problemów społecznych	1,0	14,3	46,7	38,1



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Respondenci zaznaczyli też, że brakuje ludzi, którzy potrafią tworzyć strategię (28,4% odpowiedzi „Zdecydowanie tak” i 49,5% odpowiedzi „Raczej tak”), oraz że brakuje ludzi, którzy potrafią wdrażać strategię (21,7% odpowiedzi „Zdecydowanie tak” i 44,3% odpowiedzi „Raczej tak”).

Gdyby zaproponowano szkolenie z zakresu tworzenia dokumentów strategicznych, to 30,9% instytucji, które wypełniło Ankiety zdecydowanie by skorzystało. W tej kwestii „Raczej tak” odpowiedziało 57,3% jednostek, „Raczej nie” 9,1%, a „Zdecydowanie nie” 2,7% instytucji wypełniających Ankiety.

2.7. Podsumowanie

Z powyższych analiz wynika, że strategię rozwiązywania problemów społecznych w województwie lubelskim najczęściej obejmują okres 8 lat, nie tworzą ich dłużej niż rok i najczęściej zostały zatwierdzone w 2008 roku – 4 lata po wejściu w życie Ustawy o pomocy społecznej, zobowiązującej gminy do opracowania strategii (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593, Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.).

Najczęściej autorami i równocześnie osobami odpowiedzialnymi za wdrażanie, ewaluację oraz aktualizację strategii są pracownicy ośrodków pomocy społecznej. Często też taką rolę odgrywają Urzędy Gminy/Miasta/Starostwo. To są dwie instytucje odgrywające kluczową rolę we wszystkich działaniach związanych ze strategiami rozwiązywania problemów społecznych – od powstania po wdrażanie.

W trakcie prac nad strategią rzadko powołuje się grupy zadaniowe, choć najczęściej wyznaczano koordynatora prac. Autorzy najczęściej nie mają doświadczenia w tworzeniu dokumentów strategicznych, ale zwykle posiadają wykształcenie wyższe.

Najczęściej praktykowane są konsultacje społeczne, choć organizacje pozarządowe i mieszkańcy rzadko biorą w nich udział, najczęściej prowadzi się badania społeczne oraz rozpoznanie problemów społecznych.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Badane strategie rozwiązywania problemów społecznych pomijają kwestie związane z picią, podejmują natomiast inne ważne problemy, takie jak: niepełnosprawność, sprawy osób młodych i w podeszłym wieku, bezrobocie, rodziny dysfunkcyjne, uzależnienia.

Rzadko strategie posiadają wszystkie elementy kluczowe stosowane w dokumentach strategicznych – najczęściej nie zawierają szczegółowego budżetu odnoszącego się do konkretnych działań. Strategie są rzadko aktualizowane. Najczęściej jest wyznaczona instytucja odpowiedzialna za wdrażanie strategii oraz przewiduje się spotkania związane z jej wdrażaniem.

Udział autorów strategii w szkoleniu z zakresu pisania dokumentów strategicznych wiąże się z wyższą jakością opracowanych przez nich strategii. Pozytywny związek z jakością badanych strategii ma również krótki staż pracy autorów w instytucjach samorządowych. Żadne inne badane elementy procesu powstawania strategii nie mają związku istotnego statystycznie z jakością tego dokumentu



3. Raport z badań

Analiza ilościowa

3.1. Uwagi metodologiczne

W ramach badania przeprowadzono 30 wywiadów z autorami lub przedstawicielami zespołów opracowujących Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych. W analizie uwzględniono 27 strategii gminnych (Susiec, Kłoczew, Komarów-Osada, Jastków, Sławatycze, Włodawa, Dorohusk, Frampol, Turobin, Tyszowce, Ulan Majorat, Tuczna, Trawniki, Gościeradów, Wojciechów, Świdnik, Garbów, Białopole, Bełżyce, Ruda Huta, Puławy, Biała Podlaska, Księżpól, Uchanie, Karczmiska, Kazimierz Dolny, Dubienka) oraz 3 strategie powiatowe (powiat kraśnicki, parczewski i łukowski).

W przypadku strategii gminnych informacje były w większości udzielane przez pracowników samorządowych poszczególnych gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich oraz administracji ośrodków pomocy społecznej. Informacji na temat strategii powiatowych udzielali pracownicy Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w danym powiecie.

Wywiady przeprowadzono w okresie od 17.06.2010 do 09.09.2010, a ich realizatorami byli stosownie do tego przeszkoleni ankieterzy. Wywiad prowadzony był w oparciu o ustrukturyzowany scenariusz składający się ze stosownych bloków tematycznych (w odniesieniu do teoretycznych ram dokumentów strategicznych). W jego skład wchodziły również pytania swobodne mające na celu sondowanie opinii na temat strategii, jako efektu pracy przedstawicieli samorządu terytorialnego oraz pracowników instytucji pomocy społecznej.



3.2. Strategie pisania strategii

Każda *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych* jako dokument strategiczny powinna posiadać odpowiednią strukturę – jasno wyodrębnione elementy służące określonym celom. Celem badania jakościowego było uchwycenie kontekstu tworzenia tego typu dokumentu, który pozwoliłby na określenie stanu faktycznego, tj. przyczynił się do określenia, czy strategie badane w ramach projektu są strategiami sensu stricte, czy raczej sensu largo. Badanie kontekstu tworzenia dokumentu jest tym samym badaniem uwarunkowania jego jakości. W związku z tym ważne jest poznanie opinii respondentów na temat kluczowych obszarów analizowanych dokumentów strategicznych oraz próba opisu całościowego procesu towarzyszącego tworzeniu samego dokumentu.

3.3. Istota i działanie

Zasadniczym powodem, dla którego powstają strategie jest narzucony Ustawą o pomocy społecznej wymóg tworzenia tego typu dokumentu, niemniej okoliczności jego powstawania mają wymiar praktyczny, związany z możliwością korzystania z dodatkowych funduszy. Brak strategii uniemożliwia instytucjom takim jak OPS, PCPR, GOPS pozyskiwanie dodatkowych środków na działalność pochodzących z zasobów Unii Europejskiej, np. PO KL, dlatego głównie te instytucje są inicjatorami działania. W przypadku strategii powiatowych były to PCPR i PCPR wspólnie ze Starostwem Powiatowym, rzadziej (ROPS), natomiast w przypadku strategii gminnych częściej inicjatywa pochodziła z OPS niż z Urzędu Gminy:

Poakcesyjny Program Wsparcia Obszarów Wiejskich stworzył mechanizm do powstania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w naszej gminie. Aby móc się ubiegać o środki finansowe z tego programu należało zaktualizować strategię. Było to bardzo przydatne działanie, gdyż gmina mogła sobie ustalić priorytety na najbliższe lata (UG – 22);



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Inicjatorem opracowania strategii były władze gminy [...], z przepisów prawa, które nakładały obowiązek posiadania tego rodzaju dokumentu (Gmina – 8).

Perspektywa zasilenia własnego budżetu zdecydowanie przesłoniła powody merytoryczne, tzn. potrzebę gruntownej diagnozy sytuacji w obszarze problemowym czy celowość wydatkowania środków gminnych/powiatowych.

Obowiązek napisania strategii nakładała ustawa, pomysł oceniam pozytywnie, strategia wytyczyła sposoby działania (UM – 23).

Jednocześnie zaobserwować można opozycyjne podejścia w temacie organizacji i zaangażowania w prace nad strategią, począwszy od tworzenia strategii przez jedną osobę nieposiadającą przygotowania i doświadczenia, aż po ponad pięćdziesięciosobowy zespół.

Autorka strategii zainteresowała się podobnym dokumentem napisanym przez jeden z ośrodków w Warszawie. Pojechała tam, żeby nauczyć się pisania strategii (respondentka wypowiadała się na swój temat w trzeciej osobie – MD; (MOPS – 7);

Ponieważ sam ją tworzyłem, wiem więc jak była przygotowywana... (UG – 15);

Dużo poświęcono czasu, prawie 50 osób pracowało nad strategią (PCPR – 6);

[...] najpierw zostały przeprowadzone badania, następnie powołane zespoły złożone z urzędników, pracowników MOPS oraz wszystkich zainteresowanych osób reprezentujących organizacje pozarządowe, które wspólnie wytyczyły cele i zadania do realizacji w ramach strategii (UM – 23).

W wypowiedziach respondentów dało się zauważyć problem związany ze współpracą pomiędzy instytucjami i organizacjami a innymi



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

podmiotami zaangażowanymi w pracę nad tworzeniem strategii. Na podstawie odpowiedzi respondentów można stwierdzić, że najmniejsze zaangażowanie w proces tworzenia strategii charakterystyczne jest dla organizacji pozarządowych, jak i przedsiębiorców/pracodawców. Również w stosunku do Kościoła Katolickiego sformułowano postulat większego zaangażowania w działania związane z pisaniem strategii, argumentując to siłą oddziaływania i możliwością dotarcia do szerszego grona odbiorców te same instytucji.

Różne zaangażowanie w pracach wynikało z braku wskazania ze strony p. Wójta odnośnie odpowiedzialności (delegowanie zadań – MD). Najmniej zaangażowane były organizacje pozarządowe (UG – 8);

Najmniej zaangażowana była oświata (UG – 9);

Różne zaangażowanie w tworzenie strategii wynikało z poczucia odpowiedzialności za tworzenie strategii. Początkowo nikt nie widział potrzeby jej pisania, a więc zaangażowanie innych instytucji poza PCPR było minimalne (PCPR – 12);

Zaangażowanie instytucji było duże, natomiast małe było zaangażowanie mieszkańców gminy oraz przedsiębiorców (GOPS – 1);

Brak zaangażowania instytucji, PCPR sam pisał, jedyny zaangażowany (PCPR – 25).

Bardzo małą rolę w tworzeniu strategii przypisano pracodawcom/przedsiębiorcom. Tylko nieliczni respondenci wskazali brak ich zaangażowania jako zjawisko negatywne. Pozostali pomijali tych aktorów życia społecznego, jako nieistotnych w obszarze polityki społecznej. Należy uznać to za niepokojący fakt, prawdopodobnie wynikający z ograniczonej wiedzy o roli, jaką mogą te



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

instytucje odegrać w aktywizowaniu i kreowaniu lokalnego rynku. Uwaga ta dotyczy zarówno piszących strategię, jak i samych przedsiębiorców.

Zaangażowania instytucji było duże. Natomiast małe było zaangażowanie mieszkańców gminy oraz przedsiębiorców (MOPS – 1);

Strategię pisali tylko pracownicy PCPR. Zdecydowanie powinni to robić przedstawiciele przynajmniej kilku instytucji zajmujących się rozwiązywaniem problemów społecznych w powiecie [...] przedstawiciele zakładów pracy. (MOPS – 12).



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Instytucje najbardziej zaangażowane w tworzenie strategii (w opinii respondentów)	Liczba wskazań
szkoły i placówki oświatowe	7
służba zdrowia	5
policja	5
ośrodek kultury	4
NGO (organizacje pozarządowe)	2
urzędy pracy	2
radni	2
biblioteka	2
dom pomocy społecznej	1
starostwa powiatowe	1
poradnia psychologiczno-pedagogiczna	1
straż miejska	1
Sąd	1
liderzy społeczni	1
koło gospodyń wiejskich	1
organizacje emerytów i rencistów	1
Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych	1

Uwaga: Liczba wskazań nie pokrywa się z liczbą przeprowadzonych wywiadów, gdyż respondenci omawiając dane zagadnienie często poruszali kilka wątków jednocześnie.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Instytucje najmniej zaangażowane w tworzenie strategii (w opinii respondentów)	Liczba wskazań
policja	4
szkoły i placówki oświatowe	2
NGO	2
służba zdrowia	1
ośrodek kultury	1
radni	1
sąd/kurator sądowy	1
organizacje związane z kościołem	1
organizacje emerytów i rencistów	1

Uwaga: Liczba wskazań dotyczy jedynie wywiadów, w których wskazano różnicowane zaangażowanie uczestników

Z wypowiedzi respondentów wynika, że zaangażowanie w proces tworzenia strategii było proporcjonalne do posiadanej wiedzy na temat potrzeby posiadania takiego dokumentu. OPS, PCPR, GOPS i MOPS jedynie posiadając Gminną/Powiatową strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych będą miały możliwość aplikowania/pozyskiwania dodatkowych środków finansowych na bieżącą działalność z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Brak czy też niewielkie zaangażowanie pozostałych instytucji wynikało prawdopodobnie z przekonania o braku korzyści dla nich samych z ich udziału w tworzeniu dokumentu strategicznego.

Większość respondentów pozytywnie ocenia współpracę z innymi instytucjami twierdząc, że byli zadowoleni ze współpracy wszystkich partnerów. Dlatego też badani nie potrafili wymienić jednej wyróżniającej się instytucji. OPS i PCPR były najbardziej zaangażowane w tworzenie strategii, pozostałe instytucje ograniczały się do przekazywania odpowiednich danych i informacji. Wynika to z faktu, że to OPS ma bezpośrednią styczność z ludźmi, których



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

dotyczą problemy społeczne, ma najlepszą znajomość problemów społecznych na danym terenie, znajduje się najbliżej problemów, których strategia dotyczy i ma dostęp do odpowiednich danych. Najczęściej to w siedzibach OPS prowadzone były prace, warsztaty, to stąd wychodziły wszelkie działania i inicjatywy.

Negatywne oceny dotyczące współpracy przy tworzeniu strategii wynikały również z ocenianego braku stosownych umiejętności osób odpowiedzialnych za tworzenie dokumentu.

Dokument nie został fachowo opracowany, podczas tworzenia okazało się, że wiele osób nie posiada odpowiednich kompetencji oraz nie ma dostatecznej wiedzy o celach tworzenia strategii UG – 9);

Na początku byliśmy sceptycznie nastawieni do tego pomysłu, gdyż nie wiedzieliśmy jaki od czego zacząć. Otrzymaliśmy zbyt mało informacji, co prawda były wytyczne, jakieś wskazówki, co robić, jednak żadnego szkolenia ani wskazówek praktycznych [...] (UG – 14).

Respondenci nie tylko negatywnie oceniali współpracę pomiędzy organizacjami, ale również podejście władz samorządowych, zarówno na etapie tworzenia dokumentu, jaki i realizacji jego zapisów, co wynikało zapewne z przekonania o braku potrzeby posiadania dokumentu strategicznego – potrzeby innej niż legislacyjna. Wypowiedzi dowodzą, że nie tylko wśród instytucji czy organizacji pozarządowych widoczny jest brak świadomości i wiedzy, ale również wśród władz, osób podejmujących kluczowe decyzje warunkujące rozwój regionu.

Na pewno powinno ono wyglądać inaczej niż u nas. Była prośba o zwołanie zespołu, ale wójt uznał, że strategia to sprawa OPS i zespół nie powstał (GOPS – 4).



3.4. Z czym jest problem i jak zrobić, żeby było lepiej

Respondenci doskonale wiedzą, jakie źródła informacji powinny zostać wykorzystane w celu przeprowadzenia kompleksowej, wnikliwej, analizy problemów. Dopiero takie analizy powinny mieć swoje odzwierciedlenie w celach zawartych w strategii. Sami respondenci wskazywali na badania własne, konsultacje z mieszkańcami, dane statystyczne z instytucji (policja, OPS, szkoły, KRUS, urząd pracy, urząd statystyczny itp.), sprawozdania gminy, konsultacje z instytucjami z regionu. Na podstawie zebranego materiału stwierdzić można, że w pierwszej kolejności wykorzystane były we wszystkich dokumentach dane posiadane przez OPS, PCPR, MOPS, GOPS i urzędy pracy, ponieważ pozyskanie ich nie wiązało się z dodatkową pracą. Instytucje te mają obowiązek prowadzenia bieżącej sprawozdawczości na potrzeby działań własnych oraz celem sprawozdawczości dla MPiPS. Dopiero po wykorzystaniu tych danych zwracano się do innych instytucji działających w obszarze pomocy społecznej o dane, którymi dysponują lub ich przygotowanie. Odpowiedzi partnerów były dość lakoniczne lub nie było żadnej informacji zwrotnej.

Źródła wykorzystane do opracowania diagnozy	Liczba wskazań
dane z instytucji (policja, OPS, szkoły, KRUS, urząd pracy itp.)	23
dane statystyczne	14
konsultacje z mieszkańcami	6
własna wiedza i doświadczenia	5
badania własne	4
konsultacje z instytucjami	3
analiza SWOT	1
konsultacje z NGO	1

Uwaga: Liczba wskazań nie pokrywa się z liczbą przeprowadzonych wywiadów, gdyż respondenci omawiając dane zagadnienie często poruszali kilka wątków jednocześnie.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Źródła niewykorzystane do opracowania diagnozy, a które powinny być zostać wykorzystane (opinie respondentów)	Liczba wskazań
badania własne	8
konsultacje z mieszkańcami	4
dane z instytucji (policja, OPS, szkoły, KRUS, urząd pracy itp.)	1
sprawozdania Rady Gminy	1
dane statystyczne	1
konsultacje z instytucjami	1

Uwaga: Liczba wskazań dotyczy tylko respondentów wyrażających autokrytykę

Przed wszystkim pracowaliśmy opierając się na danych z GOPS, pomocne okazały się też informacje z PUP oraz pewne źródła internetowe. (GOPS – 1);

Wykorzystano dane statystyczne zebrane na poziomie gminnym w związku ze stworzeniem gminnych strategii oraz dane instytucji na szczeblu powiatowym – MOPS, Powiatowa Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, PCPR, Starostwo Powiatowe, Powiatowa Stacja Sanitarно-Epidemiologiczna, Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności. Wszystkie te dane były w równym stopniu potrzebne a diagnoza była dość rzetelna (PCPR – 12);

Do opracowania diagnozy wykorzystano dane, które są w posiadaniu OPS, dane Narodowego Spisu Powszechnego oraz dane z Urzędu Stanu Cywilnego i PUP (MOPS – 11).

Zwracano się również z prośbą o przekazywanie danych od policji, wydziałów oświaty i ośrodków zdrowia.

Niestety pewne instytucje takie jak policja, KRUS często nie prowadzą różnych zestawień, które również mogłyby okazać się dla nas pomocne i sprawiłyby, że diagnoza byłaby jeszcze bardziej rzetelna (GOPS – 1).



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Do rzadkości należy prowadzenie własnych badań dla potrzeb opracowywania strategii. Jednocześnie to źródło danych w opinii respondentów jest bardzo znaczące. Zatem można mówić o pewnym rozdźwięku pomiędzy postulatami (formułowanymi *post factum*), a rzeczywistością. U jej podstaw leżeć może brak stosownego zaplecza umożliwiającego projektowanie realizację, oraz analizę danych pochodzących z badań własnych.

Aby rzetelnie przeprowadzić diagnozę należałoby zrobić badania dla potrzeb strategii, a nie badać problemy społeczne wyłącznie na istniejących zestawieniach, które nie odzwierciedlają rzeczywistych problemów np. bezrobocia ukrytego w rolnictwie (UG – 8);

...na pewno badania ankietowe przeprowadzone wśród społeczności i instytucji podwyższyłyby tę rzetelność (OPS – 17).

Reasumując, respondenci uznali, że przeprowadzona przez nich diagnoza, mimo że uznawana za niedoskonałą oceniana jest pozytywnie. Ocena ta wynika w części z dość emocjonalnego podejścia do dokumentu, który w wielu przypadkach sami przygotowywali. W większości przypadków diagnozy były tak rozległe i uogólnione, że uznano je za właściwe.

Dopiero pytania dotyczące zaplanowania prac nad aktualizacją strategii pokazują, że mimo pozytywnej oceny respondenci sami zauważają swoje niedociągnięcia, słabe strony diagnozy oraz wskazują konieczność zmiany podejścia (np. wspomniane przeprowadzanie badań własnych), które pozwoliłoby na ujęcie problemów specyficznych dla danej społeczności lokalnej. Jednocześnie za bardzo wartościowe uznane zostały konsultacje z mieszkańcami, co przekłada się na pozytywną ocenę adekwatności problemów zdefiniowanych w strategii. Innymi słowy, w takiej sytuacji rysuje się podejście partycypacyjne do tworzenia strategii.

Kafeteria problemów, które zostały wyartykułowane w poszczególnych strategiach z reguły oceniana jest pozytywnie. Mimo pewnych niedociągnięć



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

w metodologii tworzenia dokumentów strategicznych, ich pozytywna ocena związana jest z długoletnim doświadczeniem w działalności z zakresu pomocy społecznej.

Problemy zostały opisane poprawnie, zgodnie ze stanem faktycznym, w sposób szczegółowy, umożliwiający ich identyfikację, źródła, przyczyny (UG – 9).

W ocenie stopnia szczegółowości problemów umieszczonych w strategii respondenci są zgodni w ocenie, tzn. uważają, że problemy zostały opisane wystarczająco szczegółowo lub bardzo szczegółowo i nie ma potrzeby ich modyfikowania. Natomiast w przypadkach, w których problemy są tylko sygnalizowane, np. euro-sieroctwo, brak pochylenia się nad nim uznawano za plus, ponieważ skutki im towarzyszące, co do interwencji mieszczą się w ramach działań zawartych w strategii. Uznano również zgodnie, że zawarte problemy dotyczą w całości gminy/powiatu i nie ma potrzeby ich modyfikowania.

*całkowicie dotyczą (MOPS – 18);
wskazane w strategii problemy całkowicie dotyczą naszej gminy (PCPR – 25);
całkowicie dotyczą-skupiono się przede wszystkim na problemach społeczności lokalnej (PCPR – 12).*

Z perspektywy czasu komentatorzy strategii wskazali na pewne zjawiska, które w ich opinii powinny zostać uznane za problemy społeczne (w domyśle powinny znaleźć się w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych) oraz te, które nimi nie są, a więc ich obecność w tym dokumencie jest zbędna.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Problemy, które powinny znajdować się w strategii (wg opinii respondentów)	Liczba wskazań
młodzież	6
niepełnosprawność	5
bezrobocie	5
wszystkie zw. z problematyką społeczną	4
osoby starsze	4
euro sieroctwo	3
dzieci	3
rodzina	3
uzależnienia	3
ubóstwo	3
wszystkie te które w niej są	2
młode matki	2
bezdolność	2
problem wyuczonej bezradności	1
tylko te, które w realny sposób daje się rozwiązać	1
współpraca między instytucjami	1
przemoc w szkole	1
przestępczość nieletnich	1
współpraca z NGO	1
oświata	1

Uwaga: Liczba wskazań nie pokrywa się z liczbą przeprowadzonych wywiadów, gdyż respondenci omawiając dane zagadnienie często poruszali kilka wątków jednocześnie.

Problemy, które nie powinny znajdować się w strategii	Liczba wskazań
związane z inwestycjami w infrastrukturę	2
mniejszości narodowe	1
dot. niewielkiej liczby osób	1
których rozwiązanie wykracza poza kompetencje tworzących strategię	1

Uwaga: Liczba wskazań dotyczy tylko respondentów wyrażających autokrytykę.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Bardzo wyraźnie artykułowany jest również problem realności celów. Znaczna część respondentów stwierdziła, że postawione w strategii cele są możliwe do zrealizowania w całości, jednak z drugiej strony często spotkać można było autokrytykę i powątpiewanie w pomyslną realizację zadań.

Ponad połowa celów opisanych w Strategii jest możliwa do realizacji, chociaż niektóre są zbyt ambitne, jest to uzależnione od możliwości finansowych i poparcia społeczności lokalnej, jej zaangażowania i inicjatywy (UG – 9);

Zaplanowane zadania są możliwe w części do zrealizowania, ale wymagają większego zaangażowania w ich realizację instytucji odpowiedzialnych i samych odbiorców (UG – 8).

Ponadto da się zauważyć pewną ewolucję w opinii na temat możliwości realizacji postawionych celów.

Na początku wydawało mi się, że niektóre z postawionych celów nie są możliwe do zrealizowania, zwłaszcza w tworzeniu infrastruktury socjalnej [...] na początku była potrzeba to je umieściliśmy w strategii, jednak wydawało się nam nierealne, głównie ze względu na potrzebne środki [...]. Na dzień dzisiejszy to muszę powiedzieć, że większość celów została zrealizowana, udało się nam... (UG – 14).



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Ocena możliwości realizacji celów	Liczba wskazań
są możliwe w całości lub w zdecydowanej większości	14
są do zrealizowania pod warunkiem, że znajdują się środki	4
są do zrealizowania pod warunkiem współpracy podmiotów i instytucji	3
część jest możliwa osiągnięcia	2
większość nie jest możliwa do realizacji ze względu na brak środków	2
nie są możliwe do realizacji w zaplanowanym kształcie	1

Uwaga: Liczba wskazań nie pokrywa się z liczbą przeprowadzonych wywiadów, gdyż respondenci omawiając dane zagadnienie często poruszali kilka wątków jednocześnie.

Spośród respondentów wyrażających obawę o możliwość realizacji celów, jako zagrożenia najczęściej wymieniane są takie przyczyny jak: brak środków finansowych, braki kadrowe i klimat polityczny, na tle którego realizowane są zadania.

Ograniczenie finansowe, braki kadrowe, brak specjalistów do wykonywania niektórych zadań, brak porozumień pisemnych np. z PUP (UG – 8);

Większość celów nie jest możliwa do zrealizowania w wyniku to z braku środków finansowych (OPS – 21);

Brak środków finansowych i małe zaangażowanie mieszkańców (UG – 22).

Inne zagrożenia, wskazywane incydentalnie, to zmiana władzy, czyli tzw. brak pamięci instytucjonalnej oraz problemy kadrowe. Część badanych odpowiadała również, że nie widzi żadnych zagrożeń, w tym również finansowych. Ostatecznie na podstawie zgromadzonego materiału empirycznego należy stwierdzić, że główną barierą osiągnięcia zaplanowanych celów w opinii respondentów są problemy w pozyskaniu odpowiednich środków finansowych.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Zagrożenia w realizowaniu założonych celów	Liczba wskazań
zw. z brakiem środków finansowych	18
zw. z możliwościami kadrowymi instytucji odpowiedzialnych za wdrożenie Strategii	5
zw. z ogólną polityką, działaniami władz	5
zw. z infrastrukturą	4
zw. ze zmianami przepisów	4
zw. z postawą odbiorców pomocy	3
zw. ze współpracą pomiędzy instytucjami	2

Uwaga: Liczba wskazań nie pokrywa się z liczbą przeprowadzonych wywiadów, gdyż respondenci omawiając dane zagadnienie często poruszali kilka wątków jednocześnie.

Respondenci nie widzą innych bardzo istotnych przyczyn, mogących wpłynąć negatywnie na niezrealizowanie celów zawartych w strategii, uważają, że działania zostały dobrane właściwie, a ocena zagrożenia w zasadzie pokrywa się z obawą o środki finansowe

Czas, jaki upłynął od uchwalenia strategii do momentu jej oceny przez naszych respondentów dokonywanej w trakcie wywiadów spowodował, że realność założeń została poddana konstruktywnej krytyce. Uczestnicy badania sami wskazują, jakie należy podjąć działania mające na celu zmniejszenie ryzyka niezrealizowania założonych celów (wypunktowane poniżej), co napawa optymizmem i pozwala sądzić, że kolejny dokument będzie uwzględniał wszystkie wnioski z obecnego okresu obowiązywania strategii.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Zjawiska powodujące zagrożenie realizacji zakładanych celów	Liczba wskazań
brak zrozumienia dla problemów społecznych na różnych szczeblach instytucjonalnych i wśród społeczeństwa	6
niski budżet gminy	5
niewystarczające wsparcie z budżetu UE	4
brak osoby do pisania projektów	1
nadmiar obowiązków, brak czasu	1
brak dobrego planowania działań	1
biurokracja, złe przepisy	1

Uwaga: Liczba wskazań dotyczy jedynie respondentów, którzy potrafili zidentyfikować zagrożenia

Działania mające na celu zmniejszenie ryzyka związanego z groźbą niepowodzenia	Liczba wskazań
poszukiwanie funduszy poza budżetem powiatu/gminy (projekty UE)	10
działania informacyjne, próba zmiany odbioru społecznego	5
realne planowanie celów	2
współpraca z samorządem	2
podział obowiązków przy realizacji zadań strategii	1
współpraca z innymi instytucjami, NGO	1
szkolenia pracowników	1
nie ma recepty	1

Uwaga: dotyczy jedynie respondentów, którzy potrafili zidentyfikować zagrożenia.



3.5. Ramy czasowe

Zakorzeniem w czasie to nadanie działaniu ram, stworzenie organizacji rytmu pracy. Zrealizowane badanie wskazuje na występowanie dwóch zasadniczych podejść do ulokowania działań w czasie. Można mówić o zupełnym braku ram w stosunku do przewidywanych działań oraz o stosowaniu precyzyjnych ram, odrębnych dla każdego działania. Pierwsze podejście de facto oznacza, że okres wykonania konkretnych zadań jest tożsamy z okresem obowiązywania całej strategii. Uczestnicy wywiadów w trakcie rozmowy wprost mówili, że ich strategię nie posiadają jakichkolwiek ram:

Wszystkie zadania zostały zaplanowane do 2013 roku, mamy jeszcze czas (GOPS – 17);

Realizacja poszczególnych zadań zawartych w strategii nie jest określona w czasie... do 2020 roku możliwa jest realizacja celów i zadań zawartych w strategii (GOPS – 6).

Sytuacja taka jest często związana z pewną asekuracją. Pamiętać należy, że efekty działań są poddawane ocenie. Chodzi o stopień realizacji danego przedsięwzięcia. Łatwiej jest zaprojektować kafeterię działań, które będą realizowane w dłuższej perspektywie niż realizować zadania obciążone reżimem czasowym. Asekuracja polega zatem na unikaniu antycypowanych problemów, czyli problemów co do których zakłada się, że się pojawią.

Nie jest to przewidywanie ryzyka, gdyż zabieg taki zakłada konkretne działania, które będą wdrażane w sytuacji zaistnienia problemu. To prawdopodobnie wynik założenia o konieczności wystąpienia dogodnych warunków do realizacji zadania, a nie realizacja planu.

Chyba nie były podawane żadne terminy. Raczej nie podawałam terminów, niby to powinno być, ale nie było podawane (PCPR – 45);



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Strategia jest założona na lata 2006-2013, są to bardzo ogólne ramy czasowe, które i tak nie mają większego znaczenia, ponieważ w tym okresie nie ma szans na realizację wszystkich zadań. Po tym czasie problemy wymienione w strategii na pewno nie znikną. Termin ten nie jest do osiągnięcia (GOPS – 42);

*„Były te ramy... to nie były takie krótkie okresy, raczej długie, rozciągnięte w czasie, bo mieliśmy świadomość, że eonie uda się nam w tak krótkim czasie zrealizować wszystkiego. Tak **dypłomatycznie** (podkr. MF) założyliśmy sobie dłuższy czas (GOPS – 38).*

Pewnym wariantem pierwszego podejścia jest stosowanie wybiórczych ram czasowych. Związane jest to z bardzo wąsko pojętym instrumentalizmem w rozumieniu strategii. Objawia się on w umyślnym dopasowywaniu okresu realizacji poszczególnych zadań do okresu obowiązywania poszczególnych programów, np. Poakcesyjnego Programu Wspierania Obszarów Wiejskich. W tej sytuacji pewne zadania znajdują się w węższym okresie niż wskazuje na to całość strategii, jednak nie zmienia to faktu, że jako takie zadania te nie mają ścisłego ukonstytuowania temporalnego.

Jest podany jedynie czas obowiązywania strategii. Tylko projekty realizowane z Poakcesyjnego Programu [Wspierania Obszarów Wiejskich – MF] są określone w czasie (UG – 56).

Opozycyjne podejście to nadawanie precyzyjnych ram czasowych – każde z przewidzianych działań posiada swój termin realizacji. Podejście takie stanowi mniejszość w zgromadzonym materiale empirycznym, a jego egzemplifikacją może być następujące stwierdzenie:

Wszystkie działania są dokładnie określone w czasie. Terminy są możliwe do osiągnięcia, jednak bieżący monitoring czasem wskazuje na przesuwanie terminów (MOPS – 37).



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Sposób określenia realizacji zakładanych zadań w znacznym stopniu przekłada się na realizację samej strategii oraz proces zarządzania nią. Generalnie można mówić o podejściu zakładającym stosowanie monitoringu oraz przypadkach pomijających to zagadnienie. Wysoki stopień ustrukturyzowania zaplanowanych działań, tj. posiadanie określonego harmonogramu idzie w parze z prowadzeniem monitoringu strategii, a w konsekwencji zmierza również do aktualizacji dokumentu strategicznego. Dobrym przykładem może być powyższe stwierdzenie, w którym explicite zawarta jest iteracja (MOPS-37).

Nie jest to jednak przełożenie bezwarunkowe, gdyż sam fakt prowadzenia monitoringu właściwy był również dla strategii, które nie posiadały ścisłych ram czasowych. Sytuację taką należałoby interpretować w kategoriach rytualizmu instytucjonalnego – monitorowanie wówczas zabiegiem pożądanym z punktu widzenia posiadania strategii (wymaganie organu nadrzędnego), a nie wynikiem logiki procesu wdrażania strategii. W takiej sytuacji monitoring przybiera charakter bardziej sprawozdania z działalności danej instytucji, co nie jest tożsame z monitorowaniem dokumentu strategicznego w ścisłym tego słowa znaczeniu.

Powołany został zespół wdrożeniowy, który ma za zadanie systematycznie weryfikować zapisy strategii i przedstawiać propozycję jej aktualizacji. Przygotowane sprawozdania przedkładane są Wójtowi, a jeżeli jest taka potrzeba, to dalej komisjom resortowym Rady Gminy, które w razie potrzeby inicjują dalsze działania... Zgromadzone informacje pozwalają na weryfikację zadań, ewentualnie wpisywanie nowych zadań dostosowanych do aktualnych potrzeb w Gminie (UG – 95).

Powyższa wypowiedź wskazuje jednoznacznie na specyficzne podejście do tworzenia strategii jako dokumentu otwartego, nieopartego na wcześniejszym planie, lecz na potrzebach identyfikowanych ad hoc. W innym miejscu rozmówca wskazuje, że „zadania nie są rozpisane terminowo, ale obowiązują



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

cały rok”. Tak więc wnioskować można, że dokument o którym rozmawiał respondent był bardziej przeformułowanymi zadaniami ustawowymi okraszonymi kreatywnością instytucji nadrzędnej niż spójną wizją zmiany społecznej.

Co do formy monitoringu, należy zauważyć, że częściej przyjmuje on charakter cykliczny niż incydentalny. Owa cykliczność związana jest ze stosowaniem konkretnych miar pozwalających określić stan realizacji strategii, dodatkowo monitoring przebiega w zespołach odpowiedzialnych za poszczególne obszary tematyczne. Dobrą egzemplifikacją takiej sytuacji, oprócz wskazanej wyżej (UG – 95), mogą być następujące wypowiedzi:

Ocena skuteczności podejmowanych działań przebiega w sposób okresowy, poprzez sporządzanie rocznych sprawozdań zawierających wskaźniki pozwalające na ocenę sytuacji oraz stopnia realizacji strategii (UM – 35).

Pewnym osobliwym zjawiskiem ulokowanym w kontekście wdrażania strategii jest zakłócona komunikacja między poszczególnymi organami samorządu terytorialnego, a dokładnie brak informacji zwrotnej z monitoringu przekazanego wyższej instancji, i to pomimo występowania w strategii precyzyjnych ram czasowych oraz metod kontroli postępu. Sytuacja ta z punktu widzenia logiki wdrażania dokumentu strategicznego jest negatywna, gdyż nie daje możliwości korygowania zagadnień, które potencjalnie wymagałyby zmiany. Ilustracją takiej sytuacji może być następujący cykl wypowiedzi:

Co pół roku każda z instytucji zaangażowanych we wdrażanie strategii przygotowuje raport. Efektem jest ocena wewnętrzna. Natomiast na koniec roku na podstawie raportów opracowywane jest sprawozdanie roczne dla Urzędu Miasta.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Ankieter: Co się dzieje z informacjami uzyskanymi z monitoringu?

Trudno powiedzieć (MOPS – 37).

Występuje również bardzo wyraźny schemat polegający na zarówno braku ram czasowych dla realizacji konkretnych działań, jak i braku monitoringu w obrębie strategii.

W takiej sytuacji nie można mówić o żadnej formie rytualizmu, wskazuje to raczej na podejście minimalistyczne. Wówczas strategia przybiera charakter bardzo ogólnego tekstu, którego istnienie uzasadnia wymóg administracyjny. Z uwagi na fakt, że bieżące działania siłą rzeczy odpowiadają problemom społecznym, istnieje uzasadnienie twierdzenia o korespondencji pomiędzy celami a działaniami. W związku z tym ogólna postawa względem strategii przybiera przykładowo następującą postać:

Nie ma konieczności pisania strategii, ponieważ nic ona nie zmienia w funkcjonowaniu ośrodka pomocy społecznej, a dostarcza jedynie dodatkowej pracy (GOPS – 6).

3.6. Środki finansowe

Koncentrując uwagę jedynie na aspekcie finansowym oraz mając na uwadze ustalenia wynikające ze zdefiniowanych zagrożeń w realizacji zaplanowanych działań można nakreślić parę uwag. Przede wszystkim pozyskiwanie funduszy dotyczy szerokiego spektrum źródeł. Bardzo wyraźnie widać, że środki finansowe są pozyskiwane zarówno z budżetu państwa, samorządu, jak i z programów unijnych. W jednym z wywiadów respondent wskazał, że przy realizacji strategii wykorzystywane są: *Środki własne gminy, dotacje na realizację zadań zleconych, subwencje ogólne, dotacje celowe, środki PFRON, NFZ, Ministerstwa Zdrowia i Fundusze Unii Europejskiej (UM – 35).*



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Tak zróżnicowany zakres źródeł przekłada się na opinię o adekwatności nakładów w stosunku do zaplanowanych zadań. Innymi słowy, jeżeli twórcy strategii nie zamknęli się w obrębie środków ustawowych, pełnienie obowiązków wynikających ze strategii jest bardziej płynne. Zaplanowane zadania częściej są realizowane niż nierealizowane, a nawet jeżeli występuje zagrożenie braku finansowania danego zadania z konkretnego źródła, istnieje realna szansa na przesunięcie budżetowe pozwalające na chociażby częściową realizację. Pewna spójność pomiędzy opinią o adekwatności środków z komplementarnością źródeł współwystępuje również z mniej lub bardziej wyraźnym nadawaniem ram czasowych zakładanym działaniom. Zarządzanie jest zatem łatwiejsze, kiedy wiadomo, w jakim okresie ma nastąpić realizacja zadania oraz z jakiego źródła będzie ono finansowane.

Częściej jednak skutkiem zakładanych braków finansowych jest zaniechanie realizacji zadań, z którym z reguły liczą się respondenci w obliczu braku dostępu do konkretnych środków dodatkowych, tj. zewnętrznych wobec budżetu samorządu. Ryzyko takie jest brane pod uwagę, a co za tym idzie występuje świadomość wąsko pojętej instrumentalności strategii jako takiej, strategii jako dokumentu umożliwiającego zdobycie li tylko dodatkowych środków.

Zadania realizowane są z Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki [na realizację strategii – MF] są wystarczające. Aktualizację strategii powinno przeprowadzić się zgodnie z kolejnym finansowaniem, czyli powinny decydować o tym programy unijne (PCPR – 45).

Taka skrajna jednostronność niesie konsekwencje dla struktury dokumentu strategicznego, w której często nie jest obecny harmonogram, a co za tym idzie również nie prowadzi się monitoringu – innymi słowy nie ma czego monitorować, gdyż wynika stąd, że realizacja zadań jest pochodną planowania ad hoc. Ewaluacja natomiast zawarta jest implicite w projektach współfinansowanych z EFS.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Pewne trudności w realizacji zaplanowanych zadań (oprócz podejścia do strategii jako takiej) swoje źródło czerpią w formalnych relacjach między instytucjami: wdrażającą strategię a finansującą ją. Sytuacja taka występuje, gdy znaczny strumień funduszy pochodzi z budżetu samorządu. Wówczas, każde zawirowanie polityczne, każda roszada w obrębie stanowisk decyzyjnych może doprowadzić do reorganizacji działań.

Nie ma harmonogramu w strategii, nie wiedziałam o tym, dodamy to po aktualizacji. Jest tylko ogólny zarys czasowy, przyjął, że strategia jest dokumentem żywym i że realizuje się zadania płynnie, jak można. [...] istotna jest też tutaj kadencja władz gminy, gdyż często ustalenia z jednym wójtem gminy, po wyborach są nieaktualne (GOPS – 8).

Braku funduszy, które powinny były zostać przeznaczone na konkretny cel nie ma czym zastąpić, wówczas zadania, jakie są realizowane mogą mieć charakter minimalistyczny, co w efekcie zagraża osiągnięciu zakładanych celów niezależnie od tego, w jakiej postaci zostały sformułowane. Podobne skutki występują również, gdy brak pewnego poparcia działalności strategicznej wśród organów kierujących lokalną polityką, co widoczne jest w poniższym fragmencie wypowiedzi:

Pisałam ją [strategię – MF] z myślą, że zostanie ona wykorzystana jako pomoc w rozwiązywaniu problemów w naszym ośrodku. Pisałam z wiarą, że to się kiedyś spełni i będzie zrealizowane. [Zagrożenia – MF] wynikają z braku funduszy, z małego zrozumienia strategii przez radnych, samorządowców na szczeblu lokalnym (GOPS – 17).

Nie tylko wsparcie materialne przy realizacji celów strategicznych jest ważne. Również „klimat”, w jakim realizowane są działania w znacznym stopniu wpływa na jakość efektów pracy. Zrozumienie idei i wsparcie w tym zakresie to silny czynnik motywacyjny dla realizatorów. Nie sposób abstrahować od postaw,



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

emocji i relacji pomiędzy poszczególnymi aktorami (przedsiębiorcy, organizacje pozarządowe) zaangażowanymi w instytucjonalne wsparcie na rzecz niwelowania problemów w lokalnej społeczności. Ta jest zawsze pewną całością, a stopień jej integracji wewnętrznej przekłada się na cykl procesów decyzyjnych w założeniu idealnym, u podstaw których powinno się znaleźć osiągnięcie dobra wspólnego.

3.7. Perspektywa holistyczna

Całościowy pogląd na tworzenie oraz wykorzystywanie strategii pozwala na wytypowanie dwóch zasadniczych orientacji. Z jednej strony obserwuje się przychylność dla tworzenia i wykorzystywania dokumentów strategicznych, z drugiej jednak strony obserwuje się pewną dozę krytycyzmu.

Teoretycznym punktem wyjścia dla niniejszych analiz jest koncepcja dostosowania się do reguł życia społecznego sformułowana przez R.K. Mertona, a rozszerzona przez P. Sztompkę¹. Rzec traktuje o ładzie aksjonormatywnym, a więc relacji pomiędzy regułami działań a samymi działaniami. Orientacje te mają odniesienie do konkretnych zachowań jednostek i wprost nie powinny być odnoszone do instytucji, zwłaszcza że brak podporządkowania się regułom jest mało prawdopodobny². Tym niemniej wywiady prowadzone były z konkretnymi osobami, których postawa wnosi istotny wkład w proces tworzenia oraz wdrażania dokumentów strategicznych. Dlatego też czerpanie z aparatury pojęciowej Mertona i Sztompki nosi znamiona postaw uczestników badania i w takim kontekście powinny być interpretowane.

¹ R.K. Mertona, *Teoria socjologiczna i struktura*, PWN, Warszawa 2002, P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2002.

² Analiza dotyczy instytucji publicznych, których działanie jest stymulowane prawem stanowionym, zatem trudno oczekiwać znacznego natężenia zjawiska niepodporządkowania się do reguł działania. Te bywają ukazywane w trakcie prac Najwyższej Izby Kontroli.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Orientacja pozytywna, (część) występująca w materiale empirycznym, w dużym stopniu przybiera postać konformizmu. Regułem stanowionym przez prawo (ustawowe wytyczne co do konieczności tworzenia strategii bądź zalecenia jej powoływania) odpowiadają konkretne działania, tj. tworzenie stosownych dokumentów w stosunku do których występuje przekonanie o słuszności, konieczności czy też przydatności tego typu rozwiązań. Dobrym tego przykładem mogą być poniższewypowiedzi:

*Mieliśmy już wcześniej strategię i była ona OK, ale zmienia się czas, lata upływają, potrzebna była aktualizacja. Przy tworzeniu nowej było trochę nerwów, ale ostatecznie każdy jest zadowolony. Dla nas taka strategia jest niezbędna i bardzo potrzebna. Oprócz tego, że wymaga tego ustawa **sami chcemy ją tworzyć i realizować cele** [podkr. – MF] ... chcemy jak najczęściej działać w ten sposób, bo to prowadzi do poprawy standardów życia (UG – 1);*

Strategia na pewno jest potrzebna. Jeśli chce się coś zrobić, trzeba mieć plan, bez planu nie ma nic. [...] Nie można dokonać jakichś pozytywnych zmian bez ich wcześniejszego zaplanowania. Strategia jest swego rodzaju planem, który opiera się na diagnozie (OPS – 11).

Tak daleko idąca pozytywna orientacja nie jest jednak zawsze sprzężona ze strukturą dokumentu strategicznego. Często pojawiają się luki w organizacji czasowej, monitoring też nie jest rzeczą powszechną. Wówczas całość przybiera charakter misji, którą strategia jedynie w pewnym stopniu strukturyzuje. W jednym z wywiadów, w którym realizacja zadań jest tożsama z okresem obowiązywania strategii i w którym w ogóle nie przewidziano monitoringu, odnaleźć można takie stwierdzenie:

Dla mnie Pisanie strategii nie jest koniecznością lecz potrzebą, żeby mieć motywację do pracy ze społecznością lokalną. Strategia potrzebna jest wszystkim tym, którzy korzystają z tych zmian, że można coś dobrego dla tych



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

ludzi zrobić, coś w ich życiu zmienić na lepsze [w domyśle klientów ośrodka pomocy społecznej – MF] (GOPS – 17).

Pewną odmianą orientacji pozytywnej jest legalizm, który w znacznej mierze opiera się na przekonaniu o konieczności stosowania się do obowiązujących zasad. Zgromadzony materiał empiryczny pozwala na identyfikację umiarkowanego legalizmu, w którym silniej jest wyeksponowany obowiązek niż potencjalne korzyści. Pewne znamiona takiej orientacji odnaleźć można w poniższym stwierdzeniu:

[...] (tworzenie strategii – MF) jest to konieczne z racji tego, iż jest to urzędowy wymóg. Jest to tylko dokument, który nie ma wpływu na działanie ośrodka pomocy społecznej (OPS – 77).

Wypowiedź taka odnosiła się do opinii rozmówczyni, która jednocześnie stwierdziła, że strategia jest napisana bardzo ogólnie i nie wymaga aktualizacji, poszczególne zadania nie są określone w czasie (gdyż wykonuje się je cyklicznie), a działania nie są monitorowane. Zaznaczono jednocześnie, że mimo to strategia ułatwia pozyskiwanie dodatkowych funduszy ze środków unijnych. Inny uczestnik wywiadu w trakcie rozmowy przedstawił następujący tok myślowy:

Pisanie strategii jest przydatne, ale niekonieczne... [to – MF] tworzenie kolejnych stert papierów, które nie są gwarancją poprawy [potrzebna jest – MF] tym, którzy wymielili prawo [ale – MF] zarysy działań i planów skonstruowane w strategii mogą służyć prawdziwym działaniom (GM – 4).

Inaczej mówiąc, dokument strategiczny ma charakter neutralny jednocześnie posiadając wartość aplikacyjną lub zawierając taki potencjał.

W przypadku orientacji krytycznej, na szczególną uwagę zasługuje pewna forma oportunistyczna. Czysta postać takiej orientacji za podstawę bierze



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

przekonanie o niesłuszności danej reguły przy jednoczesnym przestrzeganiu jej. W materiale empirycznym nie odnotowano częstych przypadków takiej orientacji, dodatkowo jej postać nie ma charakteru bezspornego. Tym niemniej jej obecność wymaga odnotowania, gdyż pozwala na uchwycenie całego spektrum kontekstu funkcjonowania dokumentu strategicznego. Jedna z rozmówczyń stwierdziła:

Strategia nie jest potrzebna, jest to tylko dokument, który tworzy się z konieczności prawnej. Nie ułatwia on pracy społecznej ani w niczym nie pomaga. [...] rytm pracy każdego dnia wyznacza życie oraz codzienne problemy ludzi a nie strategia [...] pracownicy pomocy społecznej wolą poświęcić czas człowiekowi niż [przeznaczyć go – MF] na tworzenie strategii (GOPS – 42).

W tym krytycznym fragmencie ewidentnie widać podejście misyjne. Takie wskazywane było wcześniej, jednak w odróżnieniu od niego tu strategia stoi w opozycji do pracy, nie jest narzędziem wykorzystywanym do zmiany, a bywa przeszkodą. Źródłem takiej opinii często jest obiektywna bariera instytucjonalna, jaką jest deficyt kadry. Osoba wypowiadająca powyższą opinię jednocześnie zaznaczyła, że sytuacja byłaby inna, gdyby istniała osoba, która zajmowałaby się tylko i wyłącznie strategią – jej tworzeniem, monitoringiem oraz aktualizacją. W tym miejscu wypada nadmienić, że na jedną osobę zatrudnioną w instytucjach pomocy społecznej w województwie lubelskim przypada ok. 36 klientów tychże instytucji bądź ok. 11 rodzin korzystających z usług tych instytucji³.

³ Obliczenia własne na podstawie sprawozdania MPiPS-03 dla województwa lubelskiego zgodnie ze stanem na koniec grudnia 2008 roku.



3.8. Mierz siły na zamiary, czyli refleksje poparte doświadczeniem

Wytyczne odnośnie posiadania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* reguluje Ustawa z 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej⁴. Od tego czasu upłynęło 6 lat. Ten okres to doskonały moment na podsumowanie działań związanych z tworzeniem i realizowaniem tego dokumentu. W związku z tym ważna jest zarówno ocena samych strategii, jak i badanie oceny wydanej przez osoby odpowiedzialne za jej tworzenie, realizację czy ogólnie zarządzanie. Ich doświadczenie jest w tym zakresie nieocenione, gdyż umożliwia zapoznanie się z występującymi problemami i sposobami radzenia sobie z nimi. Jest to zarazem okazja do zgłębienia wiedzy na temat arkanów tworzenia dokumentu obligatoryjnego, zakładającego racjonalizację działań na rzecz rozwiązywania problemów społecznych.

Jakościowe badanie kontekstu pisania i wdrażania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych* wskazuje generalnie pozytywne odniesienie do tego typu dokumentu. Jednak ważniejsze jest to, że z perspektywy czasu nasi respondenci dokonali pewnej autokrytyki. Dostrzegają mankamenty w swoich dokumentach i okazują zaangażowanie w ich zmianę. Niezależnie od występujących niedociągnięć teoretycznych oraz strukturalnych, na wyrazy uznania zasługuje całość pracy związanej z tworzeniem dokumentacji. W toku analizy ewidentnie uwypukliły się korzyści wynikające z realizacji zadań, które są motywacją do dalszej pracy na rzecz zmiany posiadanych dokumentów. Respondenci w taki oto sposób formułowali ocenę własnej strategii:

⁴ Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Już w naszej gminie zaczynają się prace nad aktualizacją strategii, decyduje o tym fakt, że nasza strategia ma braki. Zbyt dużo celów zostało postawionych bez możliwości ich realizacji (UG – 9);

Strategia jest zbyt ogólna i zawiera wiele zbędnych informacji, takich jak np. informacje dotyczące opisu zabytków znajdujących się w gminie, czy opis arealów gruntów, którymi gmina dysponuje (GOPS – 6);

Nie ma osób odpowiedzialnych (za realizacją zadań – MF), harmonogramu, brakuje wielu rzeczy, ale jednocześnie cele i działania są aktualne (GOPS-8).

Zdaniem respondentów, aby ich dokumenty można było uznać za jakościowo najlepsze należałoby: dodać więcej informacji na temat problemów ukrytych, rozbudować harmonogram, włączyć wiele innych instytucji i podmiotów do współpracy, mieć więcej czasu i doświadczenia, przeprowadzić szerokie konsultacje ze specjalistami z różnych dziedzin, dokładnie podzielić zadania, pracować w zespole, sformułować odpowiednie cele, zaktywizować do współpracy społeczeństwo, nagłośnić realizowane działania, przeprowadzić szerokie konsultacje społeczne, stworzyć szczegółowy budżet i harmonogram działań.

Z perspektywy czasu, respondenci ocenili, że gdyby była konieczność napisania nowej strategii lub aktualizacji obowiązującej, w **niewielkiej liczbie przypadków prace wyglądałyby identycznie jak przy opracowaniu obowiązującej strategii**. Pozostali wprowadziliby istotne zmiany, które można zsyntetyzować w postulaty:

- przede wszystkim dokument musi być opracowywany przez zespół, którego pracami kieruje koordynator;
- w skład zespołu powinni wejść przedstawiciele wszystkich instytucji z terenu gminy;
- prace powinny poprzedzić szerokie konsultacje społeczne;
- rzetelne badania wśród mieszkańców i instytucji;



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

- na podstawie wyciągniętych wniosków należy opracować zadania realne do wdrożenia;
- każda instytucja powinna mieć przydzielone zadania i rzetelnie je realizować, współpraca jest bezcenna;
- pomocne byłyby także szkolenia dla autorów strategii.

A oto zestaw wypowiedzi dających podstawę do sformułowanych postulatów:

Przydałyby się dokładne wytyczne (MOPS – 1);

Powołanie zespołu z właściwym podziałem zadań, przeprowadzenie konsultacji społecznych w tym zakresie, wyznaczenie osiągalnych celów (OPS – 21);

Należałoby powołać prawdziwy zespół, składający się z osób szczerze zaangażowanych, wyróżniających się chęcią działania (UG – 15);

Szerokie konsultacje specjalistów z różnych dziedzin, pomysł powinien wychodzić „od dołu”, a „nie od góry” (MOPS – 7);

Dokładne podzielenie zadań, imienne wskazanie podmiotów i konsekwentne działanie (UG – 8).

Na podstawie zgromadzonego materiału również można naszkicować skład idealnego zespołu piszącego strategię: powinni się w nim znaleźć przedstawiciele wszystkich instytucji i organizacji z danego terenu związani z działaniami na rzecz polityki społecznej.

Najlepiej by było, gdyby w pisaniu strategii uczestniczyły wszystkie instytucje, które mają w swoim działaniu pracę na rzecz społeczeństwa i środowiska lokalnego, jak np. organizacje pozarządowe, policja, szkoła (UG – 10);



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Należałoby powołać prawdziwy zespół, składający się z osób szczerze zaangażowanych, wyróżniających się chęcią działania (Gmina – 15).

Jako pożądanymi członkami zespołu najczęściej wskazywani są przedstawiciele (poza OPS i PCPR) instytucji wymienionych w poniższej tabeli, a wykaz ten odpowiada zestawieniu instytucji najmniej zaangażowanych w proces tworzenia strategii.

Instytucje – członkowie „idealnego składu” autorów dokumentu	Liczba wskazań
szkoły i placówki oświatowe	7
policja	7
służba zdrowia	6
NGO	6
radni	4
organizacje kościelne	3
mieszkańcy	2
sąd/kuratorzy	2
poradnia psychologiczno-pedagogiczna	1
urzędy pracy	1
biblioteka	1
straż miejska	1
straż pożarna	1
klub seniora	1

Uwaga: Liczba wskazań nie pokrywa się z liczbą przeprowadzonych wywiadów, gdyż respondenci omawiając dane zagadnienie często poruszali kilka wątków jednocześnie.



3.9. Uwagi praktyczne

Dzięki jakościowej analizie zebranego materiału empirycznego możliwe są pewne rekomendacje praktyczne.

I. Występuje wyraźna potrzeba organizacji kursów z zakresu tworzenia strategii, polegających na precyzyjnym wyjaśnieniu czym jest dokument strategiczny, po co się tworzy tego typu dokumenty oraz jaka jest struktura. Warsztaty praktyczne powinny polegać na wspólnym tworzeniu strategii w obszarze problemów społecznych. Przełożyłoby się to na uniknięcie istotnych nieprawidłowości, np. braku harmonogramów poszczególnych działań, budżetów, ewaluacji itp. Zamierzone wydaje się umieszczanie w dokumencie strategicznym źródła finansowania poszczególnych celów, tak aby możliwe było zweryfikowanie, czy działania (a następnie cele) realizowane/osiągane będą z wykorzystaniem środków budżetowych czy też konieczne jest pozyskiwanie środków zewnętrznych. Nieodzowne jest przy tym wskazanie, kto będzie za to odpowiedzialny.

II. Mile widziane byłyby zajęcia dla instytucji zarządzających, jak i dla kreatorów lokalnej polityki, których celem byłoby przekazanie idei tworzenia dokumentów strategicznych oraz korzyści wynikających z ich wdrażania. Wyraźnie zaznacza się problem z tzw. pamięcią instytucjonalną, związaną ze zmianą władz, a tym samym kwestia dezaktualizacji dotychczasowych ustaleń. Jest to kwestia niezmiernie istotna w kontekście finansowania strategii, które w znacznej mierze opierają się na budżecie samorządowym.

III. Zauważono potrzebę kształtowania płynnego przepływu informacji pomiędzy instytucjami zaangażowanymi we wdrażanie strategii a instytucją przyjmującą wyniki monitoringu realizowanych zadań. Brak informacji zwrotnej, opinii na temat stopnia wdrożenia i efektów wdrożenia może skutkować kontynuacją zadań zbędnych.



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

IV. Oczekiwane jest stworzenie forum wymiany informacji i samodoskonalenia w zakresie tworzenia i zarządzania strategią. W ten sposób konsolidacji uległaby kadra na bieżąco zajmująca się procesem realizacji strategii. Efektem końcowym może być zwiększenie jakości tworzonych dokumentów poprzez wymianę doświadczeń oraz wzbogacenie spektrum działań zmierzających do niwelacji wspólnych problemów, np. ustalenie działań najbardziej efektywnych z punktu widzenia niwelacji danego problemu.

V. Mile widziane byłoby opracowanie przykładowych narzędzi mogących posłużyć opracowaniu właściwej diagnozy, wskazaniu kluczowych problemów i wybraniu najistotniejszych priorytetów. Należałoby wskazać, gdzie szukać informacji, jakie dokumenty należy poddać analizie (analiza danych zastanych) oraz jakie są możliwości pozyskiwania danych bieżących (badania własne), np. przykładowe kwestionariusze ankiet, wywiadów, panele ekspertów, scenariusze grup fokusowych. Narzędzia te mogłyby zostać po odpowiednich modyfikacjach wykorzystywane przez zespoły pracujące nad strategiami i ich aktualizacjami.

VI. Istotnym problemem jest również brak konsultacji społecznych w tworzeniu strategii i niezajomość dokumentów, a tym samym istotnych problemów gminy/powiatu przez lokalną społeczność. Warto zastanowić się nad wprowadzeniem skutecznych form upowszechniania tych informacji, nie ograniczając się wyłącznie do stron internetowych lub BIP.

VII. Warto również wziąć pod uwagę możliwość dodatkowego wynagradzania osób wskazanych do prac nad strategią, tak aby zadania istotne z punktu widzenia rozwoju gminy/powiatu, potraktowane zostały jako priorytet, a nie zadanie które w wielu przypadkach oceniane jest jako „przeszkadzające w prawdziwej pracy – pomaganiu ludziom”. Z wywiadów wynika, że w większości przypadków prace nad strategią były dodatkowym



Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

zajęciem pracowników urzędów gmin i ośrodków pomocy społecznej, którzy są obciążeni codziennymi obowiązkami, jakie ich zdaniem dają natychmiastowe rezultaty. Efekty tworzenia strategii są mgliste, odległe w czasie i często nieosiągalne.

VIII. Mile widziane byłoby zaangażowanie się w tworzenie strategii organizacji, instytucji, szeroko rozumianego grona aktorów lokalnych (przedsiębiorców, organizacji pozarządowych itp.) w proces tworzenia, konsultowania i realizowania. W takiej sytuacji kryterium doboru partnerów powinno opierać się na wnoszonej wiedzy i doświadczeniu w rozwiązywaniu problemów społecznych.

