



Nr indeksu 369209
PL ISSN 0137-4729

POLITYKA SPOŁECZNA

MIESIĘCZNIK
POŚWIĘCONY
PRACY
I SPRAWOM
SOCJALNYM.
UKAZUJE SIĘ
OD 1974 ROKU.
PISMO
PUNKTOWANE

REGIONALNE STRATEGIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

- PODEJŚCIE SAMORZĄDÓW
WOJEWÓDZKICH DO FORMUŁOWANIA
STRATEGII: OD PROFESJONALIZMU
DO MINIMALIZMU
- ROLA ZAPLECZA EKSPERCKIEGO
- PARTYCYPACJA SPOŁECZNA
- OGRANICZONA ZDOLNOŚĆ REALIZACJI
STRATEGII
- LOKALNE STRATEGIE ROZWIĄZYWANIA
PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

ROCZNIK XLI
(487)

NR **10**

WARSZAWA

PAŹDZIERNIK 2014

SPIS TREŚCI

OD REDAKTOREK TEMATYCZNYCH NUMERU – Zofia Morecka, Stanisława Golinowska	1
REGIONALNE STRATEGIE POLITYKI SPOŁECZNEJ I RYNKU PRACY NARZĘDZIEM PROWADZENIA POLITYKI SPOŁECZNEJ – Stanisława Golinowska, Barbara Rysz-Kowalczyk	2
POLITYKA SPOŁECZNA W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH SAMORZĄDU MAZOWIECKIEGO – Zbigniew Strzelecki	11
REGIONALNA STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ W WIELKOPOLSCE – Józef Orczyk	15
STRATEGIE ROZWOJU POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014–2010. ANALIZA DOKUMENTÓW – Marta Komorska	19
STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU SPOŁECZNEGO – Sławomir Pastuszka	24
PROBLEMY POLITYKI SPOŁECZNEJ I RYNKU PRACY W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO – Cecylia Sadowska-Snarska	28
SPOŁECZNY PROCES TWORZENIA LOKALNYCH STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH: PARTYCYPACJA MIESZKAŃCÓW I DYSTRYBUCJA WIEDZY. PRZYKŁAD Z WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO – Maciej Kowalewski, Anna Nowak, Regina Thurow ...	33
WSPÓŁPRACA ŚRODOWISK AKADEMICKICH Z PLACÓWKAMI POMOCY SPOŁECZNEJ W ZAKRESIE TWORZENIA SAMORZĄDOWYCH POLITYKI SPOŁECZNYCH NA PODKARPACIU – Agata Nijander- -Dudzińska, Dariusz Wojakowski	38

NOWOŚCI WYDAWNICZE IPISS

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Spisy treści oraz streszczenia artykułów są zamieszczane na stronie internetowej:
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

CONTENTS

FROM EDITORS – Zofia Morecka, Stanisława Golinowska	1
REGIONAL STRATEGIES OF SOCIAL POLICY AND LABOUR MARKET POLICY AS A SOCIAL POLICY TOOL – Stanisława Golinowska, Barbara Rysz-Kowalczyk	2
SOCIAL POLICY IN THE STRATEGIC DOCUMENTS OF THE MAZOWIECKIE GOVERNMENT – Zbigniew Strzelecki	11
REGIONAL STRATEGY OF SOCIAL POLICY IN WIELKOPOLSKA – Józef Orczyk	15
DEVELOPMENT AND SOCIAL POLICY STRATEGIES FOR THE REGION OF LUBLIN IN 2014–2020 PERIOD. DOCUMENT ANALYSIS – Marta Komorska	29
THE STRATEGY OF HUMAN POLICY OF ŚWIĘTOKRZYSKIE REGION AS A TOOL FOR SOCIAL DEVELOPMENT OF THE REGION – Sławomir Pastuszka	24
PROBLEMS OF SOCIAL POLICY AND LABOUR MARKET IN THE STRATEGIC DOCUMENTS OF THE PODLASKIE REGION – Cecylia Sadowska-Snarska	28
SOCIAL PROCESS OF CREATING LOCAL STRATEGIES FOR SOLVING SOCIAL PROBLEMS: SOCIAL PARTICIPATION AND KNOWLEDGE DISTRIBUTION. EXAMPLE FROM THE ZACHODNIOPOMORSKIE VOIVODESHIP – Maciej Kowalewski, Anna Nowak, Regina Thurow	33
COOPERATION BETWEEN ACADEMIC MILIEU AND SOCIAL WELFARE CENTERS IN THE FIELD OF CREATION OF LOCAL SOCIAL POLICY IN PODKARPACIE – Agata Nijander-Dudzińska, Dariusz Wojakowski	38

NEW BOOKS PUBLISHED BY THE INSTITUTE OF LABOUR AND SOCIAL STUDIES

DIARY OF SOCIAL POLICY

Content List and Abstracts are easy to find at the following web page:
<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Najbliższe dwa numery naszego pisma poświęcone są polityce społecznej prowadzonej przez samorządy regionalne i lokalne. Uważamy, że zagadnienia te nabrały zgoła nieoczekiwanej aktualności, jeśli brać pod uwagę komentarze dotyczące wyborów samorządowych w kraju i wyraźną w nich tendencję do autonomizacji samorządów lokalnych. Jeśli tendencje te są trafnie rozpoznawane i jeśli utrzymają się w bieżącej praktyce władz samorządowych, to nie jest wykluczone – przekonamy się, że w polskich regionach polityka społeczna jest prowadzona w sposób mniej lub bardziej przyjazny ich mieszkańcom. Taką mamy nadzieję.

Redakcja

Od redaktorek tematycznych numeru

Zmiany ustrojowe, jakie zostały zapoczątkowane w Polsce przed 25 laty, ciągle się dokonują. Tworzone są nowe instytucje, a stare – przekształcane lub likwidowane. Zmienia się społeczeństwo, internalizując nowe zasady życia publicznego. Dla prowadzenia polityki społecznej zasadniczą zmianą jest decentralizacja władzy i administracji publicznej. Regulacje decentralizacyjne – uruchomione dwueta-powo: wprowadzeniem samorządu lokalnego w 1990 r. i kolejnych szczebli w 1999 r. – objęły zarówno funkcje planistyczne, jak i reali-zacyjne. Tworzenie strategii rozwoju regionu oraz innych dziedzinowych strategii działania, a w tym polityki społecznej i zatrudnienia, należy do kompetencji samorządu wojewódzkiego. Zadanie to realizowane jest już od około 10 lat.

Ponieważ zadanie to, mimo powstania już wielu wartościowych opracowań, nie jest jeszcze dostatecznie rozpoznane i uogólnione, a budzi szerokie zainteresowanie polityków oraz ekspertów, to w redakcji „Polityki Społecznej” postanowiono podjąć ten temat w sposób badawczy. Zwrócono się do znawców polityki społecznej i rynku pracy z ośrodków regionalnych z propozycją napisania tekstu, przed-stawiającego realizację funkcji planistycznej przez samorząd wojewódzki.

Autorom zadano następujące pytania:

- Czy samorząd wojewódzki przygotował koncepcje i odrębne dokumenty obejmujące strategię polityki społecznej i rynku pracy?
- Czy samorząd posiada własne zaplecze analityczno-koncepcyjne, czy współpracuje z regionalnymi uczelniami?
- Czy miał miejsce proces międzysamorządowej (region, powiaty i gminy) współpracy przy opracowaniu strategii?
- Czy miały miejsce konsultacje społeczne opracowywanego dokumentu i czy oraz jakie wnioski były uwzględniane?
- Czy wdrażanie opracowanych strategii było przedmiotem monitorowania oraz ewaluacji?

W liście do autorów apelowano o podzielenie się refleksją i własnymi rekomendacjami dotyczącymi prac nad regionalną strategią polityki społecznej i rynku pracy w kontekście przemian instytucjonalnych w kraju, w kontekście nowych strategii europejskich i krajowych oraz nowych tendencji rozwojowych współczesności. Sugerowano także autorską ocenę zdolności i możliwości prowa-dzenia samodzielnej polityki społecznej i rynku pracy na szczeblach samorządowych w dotychczasowym systemie decentralizacji państwa.

W odpowiedzi na apel redakcji nadesłano tak wiele i raczej obszernych tekstów, że materiału wystarczyło na dwa numery pis-ma. W tej sytuacji dokonano podziału artykułów, które będą zamieszczone w dwóch kolejnych numerach miesięcznika (10/2014 i 11–12/2014).

W tym numerze zawarte są teksty dotyczące przede wszystkim polityki społecznej w tych samorządach wojewódzkich, które przy-gotowały strategię polityki społecznej. Nie wszystkie samorządy podjęły się bowiem tego zadania. W kolejnym numerze zawarte będą artykuły na temat strategii rozwoju województw, zawierające elementy rozwoju społecznego oraz strategię zatrudnienia. Problem pracy stanowi zasadniczy temat bez mała wszystkich dokumentów planistycznych w województwach.

Artykuły autorów z ośrodków regionalnych poprzedza tekst będący zarazem wprowadzeniem w problematykę numeru, jak i syntezą prac nad strategiami polityki społecznej i rynku pracy. Artykuły z regionów stanowią niejednokrotnie doskonałą egzemplifikację też za-wartych w tekście wprowadzającym.

ZOFIA MORECKA
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
STANISŁAWA GOLINOWSKA
Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Uniwersytet Jagielloński

REGIONALNE STRATEGIE POLITYKI SPOŁECZNEJ I RYNKU PRACY NARZĘDZIEM PROWADZENIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Stanisława Golinowska

Instytut Pracy i Spraw Socjalnych
Uniwersytet Jagielloński

Barbara Rysz-Kowalczyk

Instytut Polityki Społecznej UW

WPROWADZENIE

Ustawa o samorządzie terytorialnym, czyli tzw. ustawa decentralizacyjna¹, zmieniając funkcjonowanie państwa, zasadniczo zmieniła odpowiedzialność władzy za różne sfery życia. Wprawdzie odpowiedzialność za sprawy publiczne najbliższe życia obywateli rozstrzygała już ustawa o samorządzie gminnym z 1990 r.², to kolejny krok, wprowadzony w życie dekadę później, sytuował tę odpowiedzialność w sferach o szerszym (ponadlokalnym) zakresie oddziaływania oraz w perspektywie dłuższego okresu – określania strategii rozwoju i jego planowania.

Polska reforma decentralizacyjna z 1999 r.³ była znacznie szersza i głębsza niż reformy decentralizacyjne, które od około 30. lat, jak opisuje to Yuri Kazepov (2011) w swej pracy na temat decentralizacji polityki społecznej, dokonywały się w innych krajach europejskich. Po pierwsze, w ramach polskiej reformy decentralizacyjnej ustalone zostały nowe granice terytorialne dla obszarów władzy samorządowej, podczas gdy w starych krajach europejskich obszary te ukształtowały się na ogół bardzo dawno temu i miały w wielu przypadkach historyczną legitymizację. Po drugie, w Polsce określono trzy poziomy samorządności terytorialnej, gdy w większości krajów są to na ogół dwa poziomy – regionalny i lokalny. Po trzecie, każdy poziom samorządności terytorialnej jest względnie autonomiczny; natomiast w wielu krajach określone zostały specjalne instytucje tworzenia odpowiednich relacji (zależności) pomiędzy samorządami oraz innymi podmiotami w myśl koncepcji wielopoziomowego rządzenia (*multilevel governance*)⁴. Mimo krytycznej debaty na temat odrębności w kształtowaniu się polskiej samorządności terytorialnej, przyjmuje się na ogół, że dopóki proces terytorialnego samorządzenia się nie jest jeszcze jednoznacznie ukształtowany i nie ma mocnych dowodów na jego niewłaściwość, dopóty nie należy dokonywać radykalnych zmian.

Polska reforma decentralizacyjna, podobnie jak reformy w innych krajach europejskich, wdrażała zasadę subsydiarności, *expressis verbis* wpisaną do traktatu europejskiego z Maastricht⁵, chociaż już we wcześniejszych regulacjach zawarto jej podstawowe elementy, np. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego Rady Europy⁶. Zasada ta w odniesieniu do decentralizacji wskazywała zróżnicowaną odpowiedzialność różnych szczebli za sprawy, które dany szczebel władzy byłby w stanie i powinien objąć swoimi kompetencjami.

W wyniku decentralizacyjnej reformy z 1999 r. na czele autonomicznych struktur terytorialnych usytuowane zostało województwo utożsamiane z regionem. Mimo nadal prowadzonej debaty na temat polskiej regionalizacji, podnoszącej problem adekwatności województwa i regionu, zasadności utrzymywania dwuwładzy w województwie (rządowej i samorządowej), a przede wszystkim zdolności samorządowego województwa do kształtowania rozwoju (Domański 2012; Woźniak 2014), województwo samorządowe stało się głównym partnerem rządu w prowadzeniu polityki rozwoju kraju, finansowanej obecnie głównie przez fundusze strukturalne UE.

Samorządowym województwom przypisano dwie kompetencje: odpowiedzialność za rozwój regionu oraz zarządzanie sprawami, które wymagają regionalnego zakresu (są ponadlokalne). Zasadniczą formą realizacji odpowiedzialności za rozwój na szczeblu województwa jest planowanie rozwoju wojewódz-

two. Planowanie to znajduje wyraz w opracowywaniu strategii rozwoju regionu o horyzoncie średnio- i długookresowym. Strategie te realizowane są metodami miękkimi; wciąganiem do planowania potencjalnych realizatorów, ekspertów, działaczy społecznych i polityków (partycypacja) oraz szerokim konsultowaniem (także przez Internet) opracowanych już dokumentów z partnerami politycznymi i społecznymi oraz obywatelami. Wdrażanie strategii wymaga wielopoziomowego i międzysektorowego koordynowania spraw obejmowanych przez nie, a przebieg realizacji – monitorowania.

Samorząd wojewódzki planuje politykę rozwoju już ponad dekadę na podstawie odpowiedniej regulacji⁷. Sprawy rozwoju społecznego i polityki społecznej stanowią komponent całości spraw objętych strategią rozwoju województwa, aczkolwiek opracowywanie strategii polityki społecznej oraz rynku pracy jest przedmiotem odrębnych dokumentów.

Kształtowanie się samorządności terytorialnej przynosi szczególnie istotną zmianę w sposobie prowadzenia polityki społecznej. Sprawy społeczne są bowiem istotną treścią sprawowania władzy samorządowej. W ustawie o samorządzie województwa⁸ wymienia się odpowiedzialność województwa za prowadzenie polityki rynku pracy, za rozwój infrastruktury społecznej, podnoszenie poziomu wykształcenia oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, promocji i ochrony zdrowia. Bardziej szczegółowo odpowiedzialność ta zapisana jest w ustawie o pomocy społecznej⁹ oraz w ustawach sektorowych: ochrony zdrowia¹⁰, edukacji¹¹ czy mieszkalnictwa¹².

Jak wygląda proces uwzględniania polityki społecznej i rynku pracy w strategiach rozwoju regionalnego? To podstawowe pytanie jest przedmiotem artykułu. Zadano je także ekspertom z ośrodków regionalnych, których wypowiedzi stanowią treść pozostałych artykułów tego i następnego numeru (11–12/2014) „Polityki Społecznej”. Prezentowany tekst nie zawiera jeszcze oceny procesu wdrażania. To wymaga specjalnych badań. Samorząd wojewódzki nie posiada bowiem bezpośrednich instrumentów wdrażania swych strategicznych koncepcji, a wobec autonomii samorządów niższego szczebla terytorialnego wykonuje planistyczną funkcję bez konkretnego realizatora, wykorzystując miękkie formy oddziaływania.

OPRACOWYWANIE STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ

Podstawowym dokumentem strategicznym na szczeblu samorządu wojewódzkiego jest strategia rozwoju regionu. Obowiązkowość i zasady dotyczące przygotowywania tego dokumentu zostały przedstawione w ustawie z 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹³. Wynika z niej, że strategie rozwoju regionalnego muszą uwzględniać cele zapisane w dokumentach krajowych (średniookresowej strategii rozwoju) oraz wytyczne dotyczące rozwoju regionalnego UE. Każdy z problemów podniesiony w strategii rozwoju województwa może mieć odniesienia w innych dokumentach, zwanych obszarowymi. **W odrębnych dokumentach strategicznych przedstawiana jest polityka społeczna i rynku pracy.** Strategie polityki społecznej samorządów wojewódzkich opracowywane są jako dokumenty towarzyszące opracowywaniu strategii rozwoju województwa, jako jej integralny komponent lub wynikający z niej program.

Geneza prac nad strategiami polityki społecznej województw

Wraz z akcesją do UE wprowadzono w Polsce europejską zasadę planowania i koordynacji rozwoju społeczno-gospodarczego. Prace nad strategiami polityki społecznej w większości samorządów wojewódzkich rozpoczęto w latach 2005–2006. Tylko w województwie opolskim prace te rozpoczęły się wcześniej. Strategie te opracowywano zwykle na okres 6–7 lat (do 2013 r.), czyli do zakończenia perspektywy finansowej UE. Niekiedy dokument opiewał na okres dłuższy; do 2015 r., do 2018 r. lub do 2020 r., czyli do zakończenia drugiej perspektywy finansowej UE. Obecnie trwają prace nad przygotowaniem lub przyjmowaniem drugiej fali dokumentów strategii polityki społecznej województw. Jest to albo aktualizacja poprzedniej strategii, albo istotnie nowy dokument.

W przygotowywaniu pierwszej fali dokumentów strategii polityki społecznej odwoływano się przede wszystkim do ustawy o pomocy społecznej (znowelizowanej w 2004 r.) jako regulacji obligującej do przygotowywania **strategii polityki społecznej** (nie pomocy społecznej). W większości województw powstały Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej (ROPS), do zadań których należało planowanie rozwoju w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Wydaje się, że istotne znaczenie dla treści strategii regionalnych miał opracowany w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej dokument pt. *Strategia polityki społecznej na lata 2007–2013* (MPiPS 2005). Był to jeden z dokumentów obszarowych Narodowego Planu Rozwoju¹⁴.

W drugiej fali opracowywania dokumentów strategii polityki społecznej odwoływano się częściej do dokumentów euro-

pejskich oraz do obowiązujących regulacji prawnych w zakresie różnych problemów społecznych, dotyczących głównie osób zagrożonych wykluczeniem z powodu ubóstwa i bezrobocia, niepełnosprawnych, uzależnionych, doznających przemocy lub w zakresie postulowanych metod realizacji polityki społecznej, np. tworzenia spółdzielni socjalnych, organizacji pożytku publicznego, wolontariatu, aktywizacji bezrobotnych i osób starszych.

Zmiana procesu tworzenia strategii jest silnie uwarunkowana – poza zmianami w rozwoju regionu – nowymi zasadami wydatkowania środków UE w perspektywie 2014–2020 i zmiennej roli samorządu wojewódzkiego w ich wydatkowaniu. Proces aktualizowania strategii polityki społecznej uwzględni także zmienione podstawy prawne dla działań planistycznych zawarte w znowelizowanej ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju¹⁵.

Presja nowych uwarunkowań może okazać się korzystna, wymusza bowiem na twórcach strategii m.in.:

- konieczność myślenia przede wszystkim w kategoriach wyboru priorytetów, a jednocześnie nakłada większą odpowiedzialność za wskazane priorytety, np. za wybór tzw. inteligentnej specjalizacji dla regionu lub określenie „obszarów strategicznej interwencji”. Są to bowiem wybory o istotnych konsekwencjach praktycznych;

- odchodzenie od myślenia o województwie jako obszarze zamkniętym w granicach administracyjnych i szersze uwzględnianie układów funkcjonalnych;

- bardziej konsekwentne odchodzenie od ujęć sektorowych (resortowych) na rzecz ujęć integrujących różne sfery rozwoju.

Zestawienie 1. *Wojewódzkie strategii polityki społecznej*

Województwo	Lata 2005–2013	Do 2020 r.	Podmiot opracowujący
Podlaskie	Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010–2018	Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do 2020 r.	ROPS
Lubelskie	Strategia Polityki Społecznej na lata 2005–2013	Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020	Zespół Zadaniowy ROPS
Podkarpackie	Nie opracowano odrębnego dokumentu strategii polityki społecznej	Nie opracowano odrębnego dokumentu strategii polityki społecznej	
Małopolskie	Nie opracowano odrębnego dokumentu strategii polityki społecznej	Program Strategiczny „Włączenie Społeczne”, który może pełnić rolę strategii polityki społecznej	ROPS
Śląskie	Przygotowana w 2006 r. z horyzontem do 2020 r.	Rozpoczęto prace nad aktualizacją strategii	Zespół ds. aktualizacji wojewódzkiej strategii polityki społecznej powołany przez marszałka
Opolskie	Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej na lata 2002–2015	Póki co opracowano tylko dodatkowy program dotyczący rozwoju ekonomii społecznej	Zespół ds. opracowania wojewódzkiej strategii rozwoju pomocy społecznej
Dolnośląskie	Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2005–2013	Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej na lata 2014–2020	Zespół Roboczy powołany przez marszałka
Lubuskie	Strategia Polityki Społecznej w Województwie Lubuskim na lata 2005–2013	Strategia Polityki Społecznej 2014–2020	Zespół powołany przez marszałka ds. opracowania projektu strategii
Wielkopolskie		Strategia Rozwoju Polityki Społecznej do 2020 r.	ROPS
Zachodniopomorskie	Strategia Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie Polityki Społecznej do 2015 r.	W 2012 r. rozpoczęto prace nad aktualizacją strategii	Obserwatorium Integracji Społecznej przy ROPS
Pomorskie	Strategia Polityki Społecznej Województwa Pomorskiego do 2013 r.	Strategia Polityki Społecznej Województwa Pomorskiego na lata 2014–2020	Zespół zadaniowy powołany przez marszałka
Warmińsko-Mazurskie	Strategia Polityki Społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2015 r.	Strategia Polityki Społecznej Województwa Warmińsko-Mazurskiego do 2020 r.	Zespół Roboczy powołany przez marszałka – partycypacyjny
Kujawsko-Pomorskie		Strategia Polityki Społecznej Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 2020 r.	ROPS
Mazowieckie	Strategia Wojewódzka w zakresie Polityki Społecznej dla Województwa Mazowieckiego 2005–2013	Strategia Polityki Społecznej dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020	Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej + Zespół ds. opracowania Strategii Polityki Społecznej dla Województwa Mazowieckiego z udziałem ekspertów
Świętokrzyskie		Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2012–2020	Zespół Obserwatorium Integracji Społecznej i Diagnozy Polityki Społecznej ROPS
Łódzkie	Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007–2020	Aktualizacja strategii rozpoczęta w 2012 r.	ROPS

Źródło: zestawienie własne na podstawie dokumentów wojewódzkich oraz zamieszczonych artykułów w tym i następnym numerze „Polityki Społecznej”.

W efekcie można oczekiwać większego skoordynowania wojewódzkich dokumentów dotyczących polityki społecznej (omawianych w niniejszym numerze) z tymi, które tworzone są również przez samorządy wojewódzkie, ale na potrzeby wydatkowania środków Unii Europejskiej, zwane często programami operacyjnymi. Wzrosnąć prawdopodobnie znaczenie strategii jako instrumentów rzeczywistych, a nie „papierowych”. Istnieje jednak realne ryzyko wystąpienia odwrotnej sytuacji. Obecna rola województw, jako szafarza pieniędzy z programów UE (mimo zmniejszenia w tej perspektywie finansowej zakresu środków transferowanych via regiony), może zdominować (zredukować) inne role samorządu regionalnego, szczególnie interaktywnego oddziaływania na samorządy niższych szczebli i podmioty uczestniczące w rozwoju regionu. Strategie rozwoju mogą być podporządkowywane wyłącznie logice dokumentów koncertujących się na dystrybucji funduszy europejskich: regionalnych i ponadregionalnych programów operacyjnych oraz kontraktów terytorialnych.

Podmioty i metoda opracowywania strategii polityki społecznej

Mimo że opracowywanie dokumentów strategii polityki społecznej należało do zadań ROPS, to w wielu przypadkach marszałek województwa lub dyrektor ROPS powoływał zespół specjalny ds. opracowania strategii. Zespoły te miały różny charakter. Można by je sklasyfikować następująco:

- partycypacyjny, wciągający do pracy nad strategią przyszłych wykonawców oraz beneficjentów strategii;
- partycypacyjno-doradczy, uwzględniający udział ekspertów zewnętrznych: ze środowiska naukowego, firm konsultingowych i organizacji społecznych;
- doradczy, bazujący głównie na opracowaniach ekspertów zewnętrznych.

Jeśli nie utworzono zespołu ds. opracowania strategii polityki społecznej, to dokument był przygotowywany przez urzędników samorządowych, przede wszystkim pracowników ROPS.

W tworzeniu strategii – tak rozwoju, jak i polityki społecznej – pewną rolę odgrywają uznani przedstawiciele ośrodków akademickich danego województwa, np. w strategii rozwoju województwa wielkopolskiego Ryszard Cichocki i Zbigniew Woźniak, a mazowieckiego – Paweł Gieorgica, Arkadiusz Durasiewicz i Mirosław Grewiński. Jednak w przekonaniu niektórych autorów to, co środowisko akademickie ma/mogłoby mieć do zaoferowania, nie jest w pełni wykorzystywane. Pomimo licznych projektów badawczych z zakresu regionalnej i lokalnej polityki społecznej realizowanych na obszarze wszystkich województw, mają one czasami niewielki wpływ na formułowanie problemów w dokumentach strategicznych (art. dotyczący woj. śląskiego w nrze 11–12/2014 PS). W jeszcze większym stopniu dotyczy to powiatów i gmin (art. dotyczący woj. podkarpackiego w tym numerze PS).

W opracowaniu strategii wykorzystywano często metodę aktywnego planowania strategicznego (MAPS), zorientowanego na cel (*Goal Oriented Project Planning*), popularyzowaną w Polsce od czasów realizacji programów Phare. Wykorzystywano szczególnie konstrukcje dokumentów, uwzględniając w strategii następujące punkty:

- wybór i analiza głównych obszarów problemowych na podstawie diagnozy społecznej województwa;
- analiza otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego głównych obszarów problemowych (analiza SWOT);
- sformułowanie celów strategicznych, celów operacyjnych oraz określenie działań niezbędnych do realizacji celów operacyjnych;
- ustalenie harmonogramu działań realizowanych w ramach celów operacyjnych;
- określenie zasad wdrażania i monitoringu strategii.

Mimo odwoływania się do metody MAPS, dokumenty strategiczne nie uwzględniały istotnego punktu – definiowania i wskazania celów.

Dokumenty strategii drugiej fali uwzględniały nowsze podejścia metodologiczne, a co najmniej unikały błędów multiplikowanych przez naśladowictwo. Niekiedy zanim rozpoczęto prace, dokonywano przeglądu zastanych dokumentów (np. w woj. lubelskim; patrz art. w tym numerze PS) pod kątem popełnianych błędów i sformułowano zalecenia, z których korzystał następnie zespół powołany do opracowania nowej strategii (patrz art. dotyczący woj. lubelskiego w tym numerze PS).

W ocenach dokumentów strategicznych powtarzają się następujące zarzuty (Hryniewiecka 2011 i artykuły tego oraz następnego numeru PS):

- mimo że część diagnostyczna dokumentów strategicznych należy do najobszerniejszych (w większości strategii diagnoza zajmuje co najmniej połowę objętości, a w skrajnym przypadku – w strategii polityki społecznej woj. świętokrzyskiego: 109 z 131 stron dokumentu), to jest to część oceniana jako słaba; brakuje wskaźników i porównań z sytuacją przeciętną w kraju i UE oraz w innych województwach (przynajmniej w sąsiednich), brakuje odwołania do badań naukowych rozpoznających i wyjaśniających specyficzne problemy społeczne w regionie¹⁶;
- nieprawidłowe lub nieprecyzyjne stosowanie pojęć i przesadna kreatywność w warstwie terminologicznej: używanie pojęć „wymyślnych”, wieloznacznych lub trudnych do operacjonalizacji;
- niedostatecznie rozwinięta część poświęcona kosztom;
- zbyt duży rozmiar dokumentów strategicznych (do 200 stron) utrudniający percepcję w procesie konsultacji, a co za tym idzie możliwości jego upowszechniania i docierania do ewentualnych sojuszników w realizacji.

Strategia rozwoju województw a strategia polityki społecznej

Z punktu widzenia relacji pomiędzy strategią rozwoju województwa a strategią polityki społecznej istotne wydają się różnice w interpretacji wytycznej zawartej w ustawie o pomocy społecznej, zgodnie z którą samorząd województwa opracowuje strategię w zakresie polityki społecznej jako integralną część wojewódzkiej strategii rozwoju.

Można wskazać takie przykłady interpretacji określenia „integralna część”, polegające na „wpisaniu” polityki społecznej bezpośrednio w misję, wizję, cele oraz w scenariusze polityki rozwoju jako składnika uwzględnianego zarówno po stronie ograniczeń i kosztów, jak i po stronie zasobów i atutów. Tak jest np. przy opracowywaniu strategii rozwoju w województwie małopolskim, gdzie nie przygotowano odrębnego, strategicznego dokumentu, który w sposób kompleksowy odnosiłby się do problemów i wyzwań współczesnej polityki społecznej. Jak piszą autorzy artykułu: *kwestie te od lat stanowią element kolejnych Strategii Rozwoju Województwa Małopolskiego* (art. dotyczący woj. małopolskiego w nrze 11–12/2014 PS). Natomiast małopolski ROPS przygotował dokument planistyczny pt. *Włączenie Społeczne* w zakresie pomocy społecznej. Także w innych województwach można wskazać przykłady wpisywania polityki społecznej bezpośrednio do strategii rozwoju, np.:

- w kujawsko-pomorskim misją strategii jest człowiek, rodzina, społeczeństwo, a jednym z celów strategicznych: aktywne społeczeństwo i sprawne usługi (art. dotyczący woj. kujawsko-pomorskiego w nrze 11–12/2014 PS);
- w województwie dolnośląskim generalnym celem strategii do 2020 r. jest nowoczesna gospodarka i wysoka jakość życia w atrakcyjnym środowisku (art. dotyczący woj. dolnośląskiego w nrze 11–12/2014 PS);

– zaś w województwie pomorskim jeden spośród trzech celów strategicznych nosi nazwę: *Aktywni mieszkańcy* i ma być realizowany przez 4 cele operacyjne: 1) wysoki poziom zatrudnienia; 2) wysoki poziom kapitału społecznego; 3) efektywny system edukacji; 4) lepszy dostęp do usług zdrowotnych (art. dotyczący woj. pomorskiego w nrze 11–12/2014 PS).

Sposobem zapewniania dokumentowi strategii polityki społecznej statusu integralnej części strategii rozwoju regionu jest uznanie go za: *załącznik; program operacyjno-wdrożeniowy, czy programu wykonawczy*. Bywa też inaczej; dokumenty strategii polityki społecznej przygotowywane są jako dokumenty wtórne w stosunku do strategii rozwoju regionu i są opracowywane później. W kilku przypadkach sformułowano wprost, że były to raczej dokumenty wdrożeniowo-operacyjne, a nie koncepcyjne pierwotne. Bywa też tak, że strategia polityki społecznej jest całkowicie odrębnym dokumentem, ale w zapisach odwołuje się do strategii rozwoju województwa jako punktu odniesienia, podobnie jak do innych, często licznie wymienianych dokumentów regionalnych i ogólnokrajowych.

Spośród wszystkich zagadnień polityki społecznej w treści strategii rozwoju województw najczęściej uwzględniane są zagadnienia rynku pracy i edukacji, a także zdrowia i kultury.

Z punktu widzenia finansowania rozwoju zasadnicze znaczenie mają programy operacyjne województw, które stanowią podstawowy dokument alokacji środków z funduszy europejskich. W nowej perspektywie finansowej (2014–2020) regiony będą beneficjentem środków unijnych w skali około 40%, wprawdzie w zakresie mniejszym niż w latach 2007–2013, ale w budżetach samorządu terytorialnego wielu województw i tak jest to pozycja dominująca¹⁷. Te inwestycje, które zostały wpisane do programów operacyjnych, mają największe szanse realizacji.

Konsultowanie strategii polityki społecznej

Konsultowanie strategii polityki społecznej ma miejsce po opracowaniu projektu dokumentu. Zdaniem M. Wiśniewskiej i Z. Wiśniewskiego (art. dotyczący woj. kujawsko-pomorskiego w nrze 11–12/2014 PS) partycypacja w procesie tworzenia strategii jest jej większym osiągnięciem niż konsultacje po jej opracowaniu. Uznali oni, że partycypacja była doskonałym sposobem na „przywiązanie” do strategii jak największej liczby uczestników życia publicznego.

W przypadku dokumentów drugiej fali pierwszym krokiem konsultacji jest zwykle umieszczenie dokumentu strategii polityki społecznej na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego lub ROPS-u. Równocześnie dokument jest przesyłany do instytucji samorządowych związanych z realizacją strategii na szczeblu powiatów i gmin. W konsultacjach biorą też udział największe organizacje pozarządowe, najczęściej z obszaru pomocy społecznej. Eksperti regionalni potwierdzają, że konsultacje społeczne odbywają się i to z wieloma instytucjami, ale trudno odpowiedzieć na pytanie, jakie uwagi były zgłaszane i czy były one uwzględnione¹⁸. To świadczy o słabości prowadzenia polityki społecznej na szczeblu samorządu regionalnego. Można wprawdzie założyć, że proces konsultacji przebiega w sposób oczekiwany i jest zgodny z potrzebami obywateli, ale nie ma na to dowodu.

STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Zakres problemowy strategii polityki społecznej województw jest ujmowany bardzo różnie. Różnice w podejściach wynikają zapewne nie tylko z różnic w postrzeganiu istoty i zakresu polityki społecznej przez twórców strategii, ale i z „bałaganu” wprowadzanego przez ustawodawcę. Obowiązek tworzenia przez samorząd wojewódzki strategii polityki społecznej nie został bowiem zapisany w ustawie o samorządzie czy w ustawie o prowadzeniu polityki rozwoju, a w ustawie o pomocy społecznej. Ustawa ta

sugeruje ponadto, że dokument powinien objąć w szczególności programy: *przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych i współpracy z organizacjami pozarządowymi* (art. 21, pkt 1).

Inne dostrzegalne różnice dotyczą sposobu rozumienia „natury” strategii jako dokumentu. W jednych ujęciach strategia jest utożsamiana z selektywnym wyborem celów i obszarów priorytetowych oraz wskazaniem głównej „drogi dojścia”. Nie zawsze jednak wszystkie te elementy występują łącznie. Na przykład w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego sposób rozumienia pojęcia „strategia” został opisany wprost w samym dokumencie: *strategia jest narzędziem stymulowania i projektowania rozwoju, które kieruje działania władz oraz wskazuje obszary wymagające regulacji i finansowania [...] Strategia jest aktem wyboru – selekcjonuje cele i ogranicza zadania, aby to, co najważniejsze, stało się realne, poprzez koncentrację środków i kumulację działań [...] To dokument programowy, który określa cele rozwoju i stwarza ramy dla przyszłych projektów, ale nie wskazuje jeszcze precyzyjnie, co i z jakich środków zostanie zrealizowane*. Jednak zdaniem Z. Pizsa (art. w nrze 11–12/2014 PS) strategia województwa dolnośląskiego, wskazując tylko cele rozwoju i ramy dla przyszłych projektów, bez sprecyzowania, co i przy pomocy jakich środków zostanie zrealizowane, ma ograniczoną przydatność z punktu widzenia wykorzystania jej do analiz i stopnia realizacji zaplanowanych działań.

Na drugim biegunie są strategie, które próbują „objąć wszystko”; czasem łącznie z działaniami samorządu wojewódzkiego (i innych podmiotów) mającymi rutynowy charakter, służącymi bieżącemu rozwiązywaniu stałych problemów, jak np. zlecenie zadań organizacjom pozarządowym, prowadzenie szkoleń dla kadr instytucji polityki społecznej, superwizowanie pracy socjalnej i pomocy specjalistycznej, certyfikowanie osób/rejestry/bazy danych z zakresu pomocy społecznej.

Strategie polityki społecznej powstają w większości w ramach procedur, logiki i systemu instytucjonalnego pomocy społecznej i są ograniczane w zasadzie do spraw wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem z powodu ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności, przemocy, uzależnienia i bezradności w sprawach życiowych i wychowawczych oraz do współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym wzmacniania ekonomii społecznej). Tylko w niektórych województwach są poszerzane o inne zagadnienia polityki społecznej (edukację, szeroko rozumiana politykę wobec rodziny, rozwój potencjału zasobów pracy, zdrowie, politykę „senioralną”) i próby ich skoordynowanego ujmowania. Niekiedy autorzy strategii odchodzą w ogóle od układu dziedzinowego (sektorowego), a podstawowymi kategoriami służącymi opisywaniu celów i scenariuszy działania w obszarze polityki społecznej są: kapitał ludzki, kapitał społeczny, spójność społeczna, usługi społeczne, zintegrowany system realizacji polityk publicznych.

Poza strategią polityki społecznej samorządy wojewódzkie opracowują **inne, liczne dokumenty dotyczące spraw społecznych, nazywane także strategiami obszarowymi lub programami**, które towarzyszą zarówno strategiom rozwoju, jak i strategiom polityki społecznej ROPS (patrz zestawienie 2). Obejmują różne zagadnienia, które można by sklasyfikować następująco:

- rozwój dziedzin mających sektorowe odniesienia: edukacji, kultury, sportu, promocji zdrowia;
- działania na rzecz grup ludności podatnej na wykluczenie społeczne: osób z zaburzeniami psychicznymi, osób niepełnosprawnych i uzależnionych, seniorów oraz młodzieży;
- wspieranie rodziny (ubogiej) i rozwój działań na rzecz dzieci z rodzin z dysfunkcjami, a szczególnie w zakresie pieczy zastępczej;
- rozwój instytucji, które mogłyby realizować zadania socjalne: przedsiębiorstwa ekonomii społecznej, wolontariat, współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Zestawienie 2. Zawartość wojewódzkich strategii polityki społecznej

Województwo	Tematy zawarte w strategii polityki społecznej	Tematy opracowane przez ROPS w odrębnych programach*	Tematy opisane w diagnozie strategii polityki społecznej
Podlaskie Strategia Polityki Społecznej do 2020 r.; projekt	Zaspokajanie potrzeb rodzin. Wsparcie rodzin z dysfunkcjami. Profilaktyka i oferta leczenia. Efektywna pomoc społeczna. Kapitał społeczny. Zatrudnienie i mobilność zawodowa.	Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2012–2015. Wieloletni plan rozwoju ekonomii społecznej na lata 2013–2020. Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej na lata 2013–2018. Program poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych na lata 2014–2018. Program pomocy społecznej w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu na lata 201–2018. Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych na lata 2014–2018. Program przeciwdziałania narkomanii na lata 2014–2018. Wieloletni program rozwoju ekonomii społecznej 2013–2020. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi.	Warunki mieszkaniowe, opieka zdrowotna, uzależnienia, rynek pracy, edukacja, bezpieczeństwo publiczne, potrzeby kulturalne, rodziny z osobami niepełnosprawnymi i starszymi, piecza zastępcza, ekonomia społeczna oraz system pomocy społecznej.
Lubelskie Strategia Polityki Społecznej na lata 2014–2020	Wzrost zatrudnienia i ograniczenie ubóstwa. Bezpieczeństwo socjalne, przeciwdziałanie wykluczeniu i aktywizacja osób starszych. Wsparcie dzieci i rodzin. Wsparcie niepełnosprawnych i integracja osób z zaburzeniami psychicznymi. Rozwój społeczności lokalnej i budowanie efektywnej ekonomii społecznej.	Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2011–2015. Program przeciwdziałania narkomanii 2011–2015. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2014–2020. Program na rzecz osób starszych 2013–2015. Program pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi 2011. Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej 2014–2020. Program współpracy z organizacjami pożytku publicznego 2014. Wieloletni plan działań na rzecz ekonomii społecznej 2013–2020.	Bezrobocie, ubóstwo, sytuacja osób starszych, dysfunkcje rodziny, problemy niepełnosprawnych i osób z zaburzeniami psychicznymi, poziom aktywności społecznej, stan ekonomii społecznej.
Podkarpackie	Nie ma aktualnie odrębnego dokumentu strategii polityki społecznej.	Program pomocy społecznej 2009–2015. Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej 2014–2020. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2014–2020. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2014–2020. Program przeciwdziałania narkomanii 2012–2016. Program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych.	
Małopolskie	Nie ma aktualnie odrębnego dokumentu strategii polityki społecznej.	„Włączenie społeczne”. Regionalny plan rozwoju ekonomii społecznej 2013–2020. Małopolski program przeciwdziałania narkomanii 2014–2020. Małopolski program rozwiązywania problemów alkoholowych 2014–2020. Wyzwania Małopolski w kontekście starzenia się społeczeństwa z 2010 r. Wieloletni program współpracy z organizacjami pozarządowymi 2013–2017. Program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych 2014–2020. Małopolski program ochrony zdrowia psychicznego 2011–2015. Małopolski program profilaktyki depresji.	
Śląskie	Wzmacnianie polityki prorodzinnej. Wyrównanie szans edukacyjnych i wychowawczych dzieci. Wsparcie osób starszych. Wsparcie niepełnosprawnych. Rozwiązywanie problemu uzależnień. Przeciwdziałanie wykluczeniu. Wzmocnienie bezpieczeństwa publicznego.	Program przeciwdziałania problemom alkoholowym 2011. Program przeciwdziałania narkomanii 2011–2016. Program działania na rzecz ekonomii społecznej 2012–2020. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2014–2020.	Sytuacja demograficzna, mieszkaniowa, edukacyjna, zdrowotna; problem bezrobocia, ubóstwa i uzależnień, stan bezpieczeństwa publicznego; stan systemu pomocy społecznej.
Opolskie	Rozwój infrastruktury pomocy społecznej. Działania na rzecz rodziny (dzieci, osób starszych). Wsparcie bezrobotnych, niepełnosprawnych. Doskonalenie kadr pomocy społecznej i rozwój pracy socjalnej. Pobudzanie aktywności i współdziałanie z organizacjami pozarządowymi.	Program pomocy integracji społecznej 2010–2015. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2010–2015. Program przeciwdziałania narkomanii 2010–2020. Program działania na rzecz ekonomii społecznej 2013–2020. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2012–2015.	Bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, bezdomność, patologie społeczne, zaburzenia w funkcjonowaniu rodzin, stan systemu pomocy społecznej.
Dolnośląskie Dolnośląska Strategia Integracji Społecznej 2014–2020	Wsparcie specyficznych potrzeb i wyrównywanie szans: rodzin, osób zagrożonych wykluczeniem, uzależnionych, bezdomnych, z zaburzeniami psychicznymi, doświadczających przemocy. Działania aktywizujące wobec określonych kategorii (starszych, niepełnosprawnych, zwiększanie zdolności do zatrudnienia zasobów pracy, promowanie ekonomii społecznej). Działania na rzecz integracji społeczności całego regionu, budowania kapitału społecznego i obywatelskiego, rozwoju innowacyjnych inicjatyw. Współdziałanie instytucji w wymiarze przestrzennym i sektorowym, doskonalenie sposobów dostarczania usług społecznych i doskonalenie kadr instytucji polityki społecznej.		Zmiany demograficzne (starzenie się ludności), sytuacja edukacyjna, bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, zdrowie psychiczne, uzależnienia, przemoc w rodzinie, stan instytucji pomocy społecznej, stan aktywności społecznej mieszkańców.
Lubuskie Strategia Polityki Społecznej na lata 2014–2020	Wyrównanie szans rozwoju dzieci i młodzieży. Zapobieganie wykluczeniu osób i rodzin. Doskonalenie systemu wsparcia (rozwój usług i doskonalenie kadr). Rozwijanie współpracy z III sektorem (w tym z przedsiębiorstwami ekonomii społecznej).	Program przeciwdziałania narkomanii 2011–2016. Program integracji społecznej niepełnosprawnych z 2009. Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej 2013–2016. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi 2014. Wieloletni plan działań na rzecz ekonomii społecznej 2013–2020 r. Program wspierania działań pomocy społecznej z 2005 r. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie z 2009 r.	Ubóstwo, bezrobocie, uzależnienia, przemoc domowa; sytuacja niepełnosprawnych, przemiany rodziny i starzenie się ludności, sytuacja mniejszości etnicznych, stan ochrony zdrowia, edukacji, kultury i sportu, poziom aktywności obywatelskiej.

Województwo	Tematy zawarte w strategii polityki społecznej	Tematy opracowane przez ROPS w odrębnych programach*	Tematy opisane w diagnozie strategii polityki społecznej
Wielkopolskie Strategia Polityki Społecznej do 2020 r.	Wyrównywanie szans i poszerzanie możliwości**; Działania na rzecz zdrowia mieszkańców (profilaktyka i promocja zdrowia, zmniejszanie dysproporcji w dostępie do usług zdrowotnych; poszerzenie zakresu analiz stanu zdrowia); Działania na rzecz bezpieczeństwa socjalnego; Dynamizowanie aktywności obywatelskiej, (włączanie zagrożonych wykluczeniem w działania pomiotów społeczeństwa obywatelskiego)	Program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych 2014–2020; Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej do 2020; Regionalny plan rozwoju ekonomii społecznej 2013–2020; Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2012–2020; Regionalny program ochrony zdrowia psychicznego z 2011; Program na rzecz osób starszych do 2020	Zróżnicowanie regionu z perspektywy profilu: demograficznego, zdrowotnego, ekonomicznego, socjokulturowego i socjalnego. Stan bezpieczeństwa osobistego i publicznego. Udział sektora obywatelskiego w polityce społecznej.
Zachodnio-pomorskie Strategia Polityki Społecznej do 2015 r.	Przeciwdziałanie bezrobociu. Pomoc rodzinom w wypełnianiu ról budowa systemu wsparcia, 3) Przeciwdziałanie negatywnym skutkom marginalizacji – aktywizacja zagrożonych; Przeciwdziałanie uzależnieniom i ich skutkom (w tym edukowanie i wychowywanie); Poprawa bezpieczeństwa socjalnego ludzi starych i ich aktywizacja; Rozbudowa systemu instytucjonalnego rozwiązywania problemów społecznych.	Program działań na rzecz osób niepełnosprawnych 207–2015.	Sytuacja demograficzna, bezrobocie, grupy zagrożone wykluczeniem społecznym, stan systemu pomocy społecznej.
Pomorskie Strategia Polityki Społecznej 2014–2020	Wspieranie rodziny (ograniczanie wykluczenia, przemocy, uzależnień). Doskonalenie systemu pomocy społecznej. Wzmacnianie ekonomii społecznej. Współpraca z organizacjami pozarządowymi. Wsparcie i aktywizacja seniorów. Włączanie społeczne osób niepełnosprawnych.	Program współpracy z organizacjami pozarządowymi na 2014 r. Regionalna strategia operacyjna „Aktywni Pomorzanie”. Regionalna strategia operacyjna „Zdrowie dla Pomorza”. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2011–2015. Program przeciwdziałania narkomanii 2011–2015. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2013–2020; Program rozwoju ekonomii społecznej 2014–2020. Program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych 2014–2020.	Ubóstwo, bezrobocie, starzenie się, dysfunkcje rodziny, piecza zastępcza, wykluczenie mieszkaniowe, przemoc w rodzinie, uzależnienia, niepełnosprawność, poziom aktywności obywatelskiej, stan ekonomii społecznej.
Kujawsko-pomorskie Strategia Polityki Społecznej 2013–2020	Prace w toku.	Program na rzecz rozwoju ekonomii społecznej 2013–2020 (konsultowany). Program rozwiązywania problemów pomocy społecznej z organizacjami pozarządowymi z 1999 r. Program strategiczny dla pomocy społecznej z 2002 r. Kujawsko-pomorski program wspierania rodziny z 2006 r.	
Warmińsko-mazurskie Strategia Polityki Społecznej do 2020 r.	Działania na rzecz prawidłowego funkcjonowania rodzin. Wzmacnianie integracji społecznej (wsparcie i aktywizacja seniorów, niepełnosprawnych, uzależnionych i zagrożonych wykluczeniem społecznym). Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu bezrobotnych. Wspieranie aktywności mieszkańców i rozwoju organizacji pozarządowych.	Plan rozwoju ekonomii społecznej 2013–2020. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2012–2015. Program przeciwdziałania narkomanii 2013–2017.	Charakterystyka demograficzna, poziom życia mieszkańców i rynku pracy; sytuacja osób niepełnosprawnych, uzależnienia i przemoc w rodzinie; stan pomocy społecznej; organizacje pozarządowe i ekonomia społeczna.
Mazowieckie Projekt strategii polityki społecznej na lata 2014–2020	Rozwój zintegrowanego systemu realizacji polityk publicznych i strategicznego zarządzania. Wzmacnianie inkluzji społecznej. Poprawa dostępności i jakości usług społecznych.	Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2011–2016. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2011–2015. Program przeciwdziałania narkomanii 2011–2016.	Ubóstwo, bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, sieroctwo, uzależnienia, sytuacje kryzysowe i zdarzenia losowe, przemoc w rodzinie, handel ludźmi, bezdomność, sytuacja uchodźców, sytuacja seniorów, stan usług społecznych, stan ekonomii społecznej.
Świętokrzyskie Strategia Polityki Społecznej na lata 2012–2020	Minimalizacja obszarów wykluczenia społecznego. Działania na rzecz integracji i aktywizacji osób niepełnosprawnych. Efektywny system polityki społecznej (planowanie, wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań, doskonalenie kadr, dostosowanie infrastruktury, współpraca instytucji. Profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień. Rozwijanie kapitału społecznego.	Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2011–2016. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2014–2020. Program wyrównywania szans osób niepełnosprawnych 2014–2020. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi 2014, Regionalny program wspierania rodziny i pieczy zastępczej 2013–2018. Program pomocy i oparcia społecznego dla osób z zaburzeniami psychicznymi 2012–2015.	Bezrobocie, ubóstwo, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa, sytuacja demograficzna, sytuacja mieszkaniowa, uzależnienia, przemoc w rodzinie, sytuacja niepełnosprawnych, problemy edukacji, życie kulturalne, bezpieczeństwo publiczne, aktywność w organizacjach pozarządowych i stan ekonomii społecznej.
Łódzkie Zaktualizowana Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2020	Podniesienie efektywności i współpracy służb pomocy społecznej, rozwój infrastruktury pomocy społecznej. Systemowa pomoc rodzinom rozwój usług społecznych, wyrównywanie szans dzieci i młodzieży. Zapobieganie wykluczeniu społecznemu; Przeciwdziałanie uzależnieniom. Zwiększanie szans samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych. Propagowanie aktywnego trybu życia osób starszych.	Program wspierania rodziny i pieczy zastępczej 2014–2020. Program wyrównywania szans niepełnosprawnych 2013–2020. Plan przeciwdziałania depopulacji 2013–2020. Plan działań na rzecz ekonomii społecznej 2013–2020. Program współpracy z organizacjami pozarządowymi 2013–2015. Program rozwiązywania problemów alkoholowych 2011–2015. Program przeciwdziałania narkomanii 2011–2015. Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie 2011–2015.	Sytuacja demograficzna (migracje), rodziny i gospodarstwa domowe, edukacja, zdrowie, zasoby mieszkaniowe, aktywność ekonomiczna ludności, bezrobocie, ubóstwo, grupy zagrożone wykluczeniem społecznym, uzależnienia, stan systemu pomocy społecznej.

* W zestawieniu uwzględniono tylko programy opracowane przez ROPS i tylko programy z horyzontem przekraczającym 2014 r.

** Poszerzanie możliwości nawiązuje do koncepcji Sena, a w zapisie strategii województwa wielkopolskiego uwzględnia: podnoszenie jakości kształcenia, promowanie aktywnego stylu życia, poszerzanie udziału w kulturze, działania na rzecz jakości życia rodziny, niepełnosprawnych, redukowanie czynników wykluczenia społecznego; wsparcie jednostek wysokiego ryzyka wykluczeniem; koordynowanie działań na rzecz wyrównywania różnic regionalnych.

Źródło: dokumenty wojewódzkich strategii polityki społecznej zamieszczone na stronach www oraz informacje zawarte w artykułach tego numeru PS.

Dokumenty te obejmują dłuższą perspektywę (do 2020 r.). Jeśli formułowane są na okres roku czy dwóch lat, to są traktowane jako części operacyjne strategii rozwoju czy strategii polityki społecznej lub jako plany rutynowych działań jednostek organizacyjnych samorządu wojewódzkiego odpowiedzialnych za dany obszar.

Wielość opracowywanych dokumentów, a zwłaszcza procedura ich tworzenia sprzyja izolowaniu i zamykaniu problemów w układach dziedzinowych (sektorowych/resortowych). Utrudnia to ich poziomą koordynację w wymiarze terytorialnym i przestrzeganie polityki społecznej jako integralnego składnika procesu rozwoju.

Mimo różnic w sposobie i zakresie prac nad strategiami społecznymi istnieje w tych dokumentach pewien rdzeń spraw społecznych w nich zamieszczanych. Są to przede wszystkim sprawy socjalne związane z dysfunkcjami życia rodzinnego, ograniczeniami zdrowia i sprawności oraz z uzależnieniami. Jednocześnie w większości samorządów opracowywane są specjalne dokumenty na temat niektórych kierunków i sposobów rozwiązań czy instytucji, a w szczególności rozwoju podmiotów ekonomii społecznej, współpracy z organizacjami pożytku publicznego, niekiedy metod aktywizacji grup podatnych na wykluczenie społeczne.

PROGRAMY RYNKU PRACY I ZATRUDNIENIA

Do grupy odrębnych dokumentów w stosunku do strategii rozwoju województwa należą powszechnie **programy rynku pracy i zatrudnienia**¹⁹. Są województwa, które mają wieloletnie strategiczne programy dotyczące zatrudnienia. Takie rozwiązanie przyjęto np. w woj.: podlaskim (art. w tym numerze PS) czy wielkopolskim i warmińsko-mazurskim (art. w nrze 11–12/2014 PS).

We wszystkich regionach wojewódzkie urzędy pracy opracują ponadto obligatoryjnie regionalne programy działań na rzecz zatrudnienia, tworzone na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁰. Mają one określać priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia; wymagają zasięgnięcia opinii powiatów wchodzących w skład województwa i wojewódzkiej komisji dialogu społecznego oraz powinny uwzględniać strategię rozwoju województwa, w tym strategię polityki społecznej (art. 3 pkt 4).

Można jednak postawić pytanie: czy są to dokumenty strategiczne? Po pierwsze – są to plany roczne, po drugie – są silnie uzależnione od zewnętrznych procedur administracyjnych dzielenia środków finansowych, kierujących się własnymi priorytetami i kryteriami, zwłaszcza od procedur Funduszu Pracy (art. dotyczący woj. zachodniopomorskiego w nrze 11–12/2014 PS). Relacje pomiędzy podstawowymi dokumentami strategicznymi a regionalnymi programami działań na rzecz zatrudnienia są skomplikowane nie tylko pod względem merytorycznym, ale także formalnym. Dla przykładu: w znowelizowanej w 2014 r. Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego przyjęto, że *instrumentami jej realizacji są Regionalne Programy Strategiczne i ich Roczne Plany Realizacji, zaś Regionalny Plan Działań w zakresie Zatrudnienia jest „uzupełnieniem Roczno-Planu Realizacji dla Regionalnego Programu Strategicznego pod nazwą „Aktywni Pomoranie”* (art. dotyczący woj. pomorskiego w nrze 11–12/2014 PS), zaś Podlaska Strategia Zatrudnienia do 2015 r. jest w aspekcie organizacyjnym realizowana przez corocznie przygotowywany Regionalny Plan Działania na rzecz Zatrudnienia (art. dotyczący woj. podlaskiego w tym numerze PS), natomiast Regionalny Plan Działania na rzecz Zatrudnienia Województwa Warmińsko-Mazurskiego można uznać za coroczną aktualizację Strategii Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich do 2020 (art. dotyczący woj. warmińsko-mazurskiego w nrze 11–12/2014 PS).

WDRAŻANIE STRATEGII

Samorząd wojewódzki postrzegany jest jako podmiot odpowiedzialny za przygotowanie dokumentów strategicznych oraz ich wdrożenie. Nie zawsze w pełni uwzględniany jest fakt, iż charakter zadań samorządu wojewódzkiego jest zasadniczo odmienny od charakteru zadań samorządu powiatowego i gminnego, a ponadto poszczególne szczeble samorządu nie są hierarchicznie podporządkowane. W efekcie w dokumentach strategicznych z zakresu polityki społecznej odnaleźć można (czasami w tym samym dokumencie) biegunowo odmiennie podejścia.

W pierwszym podejściu podmiotem strategii (wykonawcą misji) jest samorząd województwa, więc projektowane działania służące jej realizacji odnoszą się do jego specyficznych kompetencji. Dominują określenia: wspieranie, podejmowanie inicjatyw, działania na rzecz, sprzyjanie, koordynowanie, pobudzanie, tworzenie możliwości, angażowanie itp. Strategie wojewódzkie mają być dla niższych szczebli samorządu i innych podmiotów inspiracją i drogowskazem ułatwiającym koordynację własnych wizji z wizją dla regionu. Identyfikacji ze strategiami wojewódzkimi ma sprzyjać udział przedstawicieli instytucji samorządowych niższego szczebla w opracowywaniu (partycypacji) lub tylko w konsultowaniu dokumentu. Ten sposób myślenia jest czasem werbalizowany wprost w treści strategii rozwoju np.:

– w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego: *Strategia wyraża interes publiczny postrzegany z poziomu regionalnego, a sprawy lokalne rozważa jedynie w zakresie ich związków ze sprawami regionu* (art. w nrze 11–12/2014 PS);

– w Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego w każdej części rozwijającej cele operacyjne zdefiniowano rolę samorządu wojewódzkiego (np. jako: koordynatora, inspiratora, lidera, inwestora) i wyliczono partnerów, wobec których ta rola ma być pełniona (jednostki samorządu terytorialnego, instytucje rynku pracy i pomocy społecznej, pracodawcy, organizacje pozarządowe)²¹;

– w Strategii Rozwoju Województwa Wielkopolskiego: *Podmiotem strategii jest Samorząd Województwa. Strategia dotyczy zakresu jego kompetencji oraz kompetencji województwa w zakresie wpływania na zachowania innych podmiotów (na przykład przez zarządzanie środkami własnymi i zewnętrznymi, czy przez udział w ustalaniu zasad bądź sposobu realizacji polityk innych podmiotów, między innymi przez kontrakt terytorialny). Przedmiotem strategii jest województwo wielkopolskie i te sfery/dziedziny oraz zachowania innych podmiotów, na które zgodnie z kompetencjami określonymi w poprzednim punkcie samorząd województwa ma wpływ [...]. Ujmując rzecz w skrócie – strategia dotyczy tego, za co Samorząd Województwa odpowiada, bądź tego, na co ma lub zamierza mieć wpływ, także pośredni²².*

Warto podkreślić, że w województwie wielkopolskim analogiczne podejście zastosowano także w strategii polityki społecznej, sugerując, że stanowi ona zasób, z którego *konkretna gmina czy powiat może wybierać działania najlepiej odpowiadające potrzebom i możliwościom lokalnym* (art. w tym numerze PS). Zdaniem J. Orczyka wspólną pozytywną cechą wielkopolskich strategii polityki społecznej i strategii zatrudnienia jest: *wskazywanie kierunków rozwoju, warunków i zagrożeń w ich realizacji; pozostawienie dużej swobody w określaniu kierunków rozwoju samorządom niższych szczebli, przywiązywanie dużej wagi do funkcji informacyjno-doradczej przez władze regionalne w odniesieniu do powiatów; tworzenie możliwości wspierania inicjatyw oddolnych i pomoc w opracowywaniu kryteriów ich oceny; wykorzystywanie w ocenie przyznawania dodatkowych środków.*

Drugie podejście charakteryzuje się tym, że do strategii wojewódzkich wpisywane są przedsięwzięcia, które należą w istocie do kompetencji i decyzji samorządów niższego szczebla bądź podmiotów sektora rynkowego i obywatelskiego. Dla przykładu: w strategiach polityki społecznej wśród działań służących reali-

zacji celów operacyjnych wymieniane są: *usamodzielnianie rodzin przez realizację kontraktów socjalnych; tworzenie mieszkań chronionych, rozwój różnorodnych form wsparcia środowiskowego w miejscu zamieszkania dla osób niepełnosprawnych, organizowanie szkoleń dla bezrobotnych w celu zdobycia kwalifikacji*. Nie budzi wątpliwości zapisanie w kierunkach działań samorządu wojewódzkiego wspieranie rozwoju przedsiębiorstw społecznych i różnych inicjatyw na ich rzecz (np. promowanie dobrych praktyk). Ale czy planując np. poprawę jakości usług przedsiębiorstw społecznych, samorząd – jako podmiot strategii – może wziąć faktycznie odpowiedzialność za osiągnięcie tego celu? Podobnie jak za: *wzmacnianie organizacji pozarządowych przez ich federalizowanie, sieciowanie i zrzeszanie się*? Nawet jeśli założymy, że udział przedstawicieli różnych podmiotów w procedurze tworzenia dokumentu jest równoznaczny z akceptacją jego treści, nie zmienia to faktu, że tak sformułowane dokumenty projektują działania w obszarach, na które samorząd wojewódzki nie ma formalnie wpływu.

Jest rzeczą oczywistą, że każde z wyróżnionych podejść ma odmienne konsekwencje dla samego procesu wdrażania strategii, późniejszej oceny stopnia jej wykonania oraz dla ustalania odpowiedzialności za sukces lub porażkę.

Monitorowanie

Mimo że w samych strategiach sporo uwagi poświęca się zasadom monitorowania i oceniania dokumentu, w praktyce sprowadza się to do wypełnienia formalnego obowiązku i raczej nie ma dowodów na to, że wyniki monitoringu są szerzej dyskutowane i przekładane na wnioski praktyczne. Kwestie monitorowania strategii ujęte są zwykle w osobnym, ostatnim punkcie dokumentu. Najczęściej określane są: charakter monitoringu (ciągły, okresowy), instytucje odpowiedzialne i wykonawcy monitoringu (zwykle ROPS, specjalnie powołane zespoły monitorujące, obserwatoria działające przy urzędach marszałkowskich) oraz zakres spraw podlegających monitoringowi (i lista wskaźników), czasami – źródła i procedura zbierania danych.

Poza rutynowym podejściem do procesu monitorowania, jego słabości można wiązać także ze sposobem określania celów strategii utrudniającym ich ocenę oraz z wykorzystywaniem głównie danych ilościowych z urzędowych systemów sprawozdawczych i rzadkim sięganiem do badań jakościowych, celowo zamawianych lub prowadzonych niezależnie (dla innych celów) przez regionalne ośrodki akademickie.

WNIOSKI I DISKUSJA

Strategie rozwoju polityki społecznej opracowywane są z wieloma odniesieniami do innych dokumentów strategicznych: europejskich, ogólnokrajowych, sektorowych oraz wojewódzkich. W ekspertyzie na temat wojewódzkich strategii polityki społecznej (Hryniewiecka 2011) wymieniono i sklasyfikowano te dokumenty. Nie ma wśród nich takiego dokumentu strategicznego, który zawierałby całościową koncepcję i długookresową wizję polityki społecznej i rozwoju instytucji rynku pracy w Polsce. Powstały w 2005 r. dokument krajowy pt. *Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013* (MPiPS 2005), jako jeden z dokumentów obszarowych Narodowego Planu Rozwoju, mógłby pełnić taką funkcję, gdyby zawierał wymiar terytorialny. W konsekwencji **wojewódzkie strategie polityki społecznej bazują przede wszystkim na regulacjach prawnych, określających z natury rzeczy wąski zakres polityki społecznej, szczególnie że podstawową regulacją, w której zawarta jest obligacja samorządu województwa do opracowywania strategii polityki społecznej, jest ustawa o pomocy społecznej. Zapisy tej ustawy nie wyczerpują zakresu spraw społecznych, które zawierają się w kompetencjach samorządu terytorialnego. Samorządy terytorialne obejmują swymi kompetencjami także sprawy ochro-**

ny zdrowia, edukacji, mieszkalnictwa i kultury. Może zakres polityki społecznej prowadzonej w Polsce powinien zostać zdefiniowany w dokumentach regulacyjnych albo w krajowej strategii rozwoju, a może w krajowej strategii polityki społecznej? Bez tego istnieje uzasadniona obawa, że nieobecność pewnych spraw społecznych w strategicznych dokumentach wojewódzkich dowodzi ich zaniedbania i zrzczenia na barki obywateli.

Brak strategicznego krajowego dokumentu polityki społecznej uwzględniającego wymiar regionalny jest z jednej strony postrzegany jako szansa dla regionów na pełniejszy rozwój samorządności i utrzymanie autonomii, ale z drugiej strony – jako brak podstaw do koordynacji i współdziałania. W 2007 r. opracowany został w Sejmie projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki społecznej, „wyprowadzający” politykę społeczną z zakresu regulacji i praktyki ograniczania jej do pomocy społecznej (Rymsza 2013), który jednak nie doczekał się realizacji. Zdecentralizowana polityka społeczna państwa w wielu miejscach została ograniczona do wspierania ubogich oraz osób i rodzin z różnymi dysfunkcjami i trudnościami życiowymi.

Strategie polityki społecznej stanowią formalnie integralną część strategii rozwoju województw, jednak *de facto* są dokumentem wynikającym z tej strategii o charakterze wykonawczym, nazywanym wręcz „wdrożeniowo-operacyjnym”. Sprawy społeczne podejmowane w strategiach rozwoju województw wynikają z kolei bardziej z zapisów innych dokumentów, a w tym szczególnie z krajowych i europejskich (głównie średniookresowej strategii rozwoju kraju, strategii rozwoju regionalnego oraz krajowych ram odniesienia w związku z podziałem środków UE), niż z dokumentów przygotowywanych w województwie. Mamy więc w dokumentach wojewódzkich zapisy celów polityki społecznej formułowane bardzo ogólnie, bez ich wskaźnikowej konkretyzacji oraz bardzo często bez odniesienia się do wniosków, wynikających z opracowań diagnostycznych. Bywa też, że cele społeczne mieszane są z metodami ich realizacji, np. rozwojem ekonomii społecznej, współpracą z organizacjami społecznymi, aktywizacją.

Diagnoza sytuacji społecznej w regionie zawarta w dokumentach strategii jest przedstawiana w sposób opisowo-rozwekły, bardzo często bez wniosków prowadzących do formułowania celów strategii. **Istotą diagnozowania sytuacji w strategicznych dokumentach regionalnych powinno być to, że w zasadniczych sprawach uwzględniają specyfikę potrzeb danego regionu (na tle innych w kraju i UE) dzisiaj i w przyszłości (projekcje), a ponadto że wydobywają endogeniczne czynniki rozwoju, umożliwiające uruchomienie specyficznych zasobów danego terytorium i dające pożądaną efekt synergii rozwojowej.** Stąd diagnoza sytuacji ekonomicznej, społecznej i ekologicznej jest uzasadnioną i rozwiniętą częścią każdej strategii, ale powinna być zakończona rekomendowaniem konkretnie sformułowanych i wskaźnikowo ujętych celów, służących rozwiązywaniu (łagodzeniu) zidentyfikowanych problemów społecznych.

Istotnym problemem wojewódzkich strategii polityki społecznej jest to, że dokument ten powstaje niezależnie od dokumentu dotyczącego rynku pracy. W sprawach rynku pracy mamy do czynienia z klarowną zależnością między działaniami planistycznymi rządu i samorządu terytorialnego. Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej realizowane są na podstawie uchwalanego przez Radę Ministrów trzyletniego Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia, uwzględniającego wytyczne europejskiej strategii zatrudnienia, realizowanej metodą otwartej koordynacji. Samorząd wojewódzki opracowuje natomiast roczne regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia. W rezultacie tak ustawionych działań mamy do czynienia z poważną niekompatybilnością prowadzenia regionalnej polityki społecznej.

Po pierwsze, **nie ma instytucjonalnych warunków koordynowania aktywnej polityki społecznej z polityką wsparcia społecznego, ponieważ wsparcie realizowane jest przez po-**

moc społeczną, a aktywizacja przez instytucje rynku pracy – wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy²³.

Po drugie, inne horyzonty dotyczą planistycznych dokumentów; działania wsparcia socjalnego zawarte są w strategii o relatywnie długim horyzoncie czasu, a działania aktywizujące przez pracę – w horyzoncie rocznym. Jeśli już te dwa działania są rozdzielone i plany mają różny horyzont, to raczej polityka wsparcia powinna mieć horyzont krótszy niż polityka aktywizacji.

Po trzecie, instrumenty aktywnej polityki rynku pracy są słabo osadzone w polityce zatrudnienia, a szerzej – w polityce ekonomicznej regionu. Powiązanie tych polityk w wyniku większej integracji szczebla wojewódzkiego z powiatowym mogłoby przyczynić się do wyższej efektywności interwencji w tej newralgicznej dla aktywizacji dziedzinie.

Wojewódzkie strategie polityki nie przedstawiają instrumentów wdrożeniowych w odpowiednio rozwiniętym stopniu. Miękkie instrumenty, takie jak partycypacja i konsultacje, nie są dostatecznie sformalizowane, a twarde instrumenty, jak np. wskazania dostępnych funduszy i metod oraz mechanizmów redystrybucji na niższe szczeble, często w tych dokumentach brakuje.

W sumie wojewódzkie strategie polityki społecznej oraz rynku pracy są niedostatecznym narzędziem prowadzenia polityki społecznej w regionie. Nie znaczy to jednak, że nie ma regionalnej polityki społecznej. Niewątpliwie dzieje się więcej niż przed reformą decentralizacyjną, a przede wszystkim więcej niż przed akcesją do UE, lecz działania te nie są skoordynowane i często nietransparentne. Działania z zakresu polityki społecznej prowadzi wiele podmiotów publicznych, a także prywatnych korzystających ze środków publicznych. Jednak bez oczekiwanego skoordynowania, uwzględniającego działania na wielu poziomach i między różnymi sektorami, polityka ta jest mniej efektywna. Może także skromne (mimo funduszy UE) środki są marnotrawione?

Wielopoziomowej i międzysektorowej koordynacji trudno byłoby wymagać na początku procesu decentralizacji. Niezbędny jest okres uczenia się i dojrzenia do świadomości, że koordynacja jest potrzebna, korzystna i istnieją możliwości jej prowadzenia, mimo złożoności. Druga fala przygotowywania strategii polityki społecznej oraz zmiany w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju są dobrą okazją do dokonania postępu w tej dziedzinie. Obecnie, jak się wydaje, istnieje większa świadomość, że sukces w planowaniu rozwoju jest bardziej uwarunkowany kompetencjami elit samorządowych i profesjonalnym podejściem do planowania rozwoju niż tylko entuzjazmem, jaki miał miejsce w początkowym okresie zmian ustrojowych w Polsce i rozwijaną obecnie partycypacją.

¹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (DzU nr 162, poz. 1126). Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (DzU nr 133, poz. 872).

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU nr 16, poz. 95 z późn. zm.).

³ Reforma decentralizacyjna wprowadzona wraz z trzema pozostałymi reformami społecznymi w 1999 r. (edukacyjną, emerytalną i zdrowotną) zapoczątkowała długi proces rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce, która wprawdzie może się poszczycić chlubną tradycją z okresu II Rzeczypospolitej, to przez ponad 40 lat (w okresie PRL) nie występowała. Państwo było wówczas silnie scentralizowane.

⁴ Koncepcja wielopoziomowego rządzenia pochodzi z ustaleń dotyczących kształtowania się relacji między różnymi instytucjami narodowymi a podmiotami europejskimi w zintegrowanej Europie (Hooghe, Marks 2003).

⁵ Traktat o Unii Europejskiej – umowa międzynarodowa podpisana 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii. Traktat wszedł w życie 1 listopada 1993 r. po przeprowadzonych referendum w 12 krajach członkowskich.

⁶ Sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (DzU 1994 r., nr 124, poz. 607).

⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU nr 91, poz. 576 z późn. zm.).

⁹ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (DzU nr 64, poz. 593 z późn. zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (DzU nr 210, poz. 2135 ze zm.).

¹¹ Ustawa z dnia 25 lipca 1998 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty (DzU nr 117, poz. 759).

¹² Ustawy z 21 czerwca 2001 r.: o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (DzU nr 71, poz. 733 ze zm.) oraz o dodatkach mieszkaniowych (DzU nr 71, poz. 734 ze zm.).

¹³ DzU nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

¹⁴ *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r.

¹⁵ Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (DzU 2014, poz. 379).

¹⁶ Na przykład na podstawie badań w ramach Programu Monitorowania Regionalnego Rynku Pracy, który realizowany był przez Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach, wygenerowano łącznie dziewięć raportów, identyfikując m.in. kategorie osób wymagające szczególnego wsparcia na rynku pracy. Nie przełożyło się to na Regionalny Program Operacyjny, w którym według zupełnie innych kryteriów kategoryzuje się bezrobotnych mających otrzymać wsparcie w zakresie aktywizacji zawodowej w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 (art. dotyczący woj. śląskiego w nrze 11–12/2014 PS). Również w części diagnostycznej strategii polityki społecznej województwa lubelskiego w niewielkim stopniu znalazły odzwierciedlenie prace Obserwatorium Integracji Społecznej i Lubelskiego Obserwatorium Rynku Pracy (art. dotyczący woj. lubelskiego w tym numerze PS).

¹⁷ http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/ [dostęp 20.09.2014].

¹⁸ Znacznie bardziej prawdziwie prowadzone są konsultacje strategii rozwoju województwa.

¹⁹ Więcej na temat strategii i programów rynku pracy oraz zatrudnienia przedstawiono w nrze 11–12/2014 PS.

²⁰ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001 ze zm.).

²¹ *Strategia Polityki Społecznej Województwa Pomorskiego na lata 2014–2010*, s. 12, www.rops.pomorskie.eu [dostęp 21.09.2014].

²² *Zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do roku 2020*, s. 12, www.rops.poznan.pl [dostęp 21.09.2014].

²³ Problem oddzielnej realizacji tych dwóch zasadniczych funkcji obecnej polityki obecnej występuje także w innych krajach UE. W trosce o zmianę tej sytuacji, która już na wstępie (regulacyjnie) ogranicza efektywność polityki społecznej, zrealizowane zostały badania europejskie w ramach Fp7 pod nazwą *Localise (Local Worlds of Social Cohesion. The Local Dimension of Integrated Social and Employment Policies)*, które potwierdziły ogromne trudności koordynacji polityki socjalnego wsparcia z aktywizacją na szczeblu lokalnym (Graziano, Winkler 2012; Heidenreich i in. 2014) oraz wskazały na bazie doświadczeń krajowych możliwe sposoby przewycięzania tych trudności (np. Zimmermann i in. 2014).

LITERATURA

Bonoli G. (2010), *The political economy of active labour market policy*, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.

Domański B. (2012), *Dylematy rozwoju polskich regionów*, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, Biblioteka Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, t. V, Kraków.

Golinowska S., Kocot E. (2013), *Polityka spójności. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

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

Graziano P.R., Winkler J. (2012), *Governance and Implementation of Activation Policies in Europe. Czech Republic and Italy Com-*

- pared, „International Journal of Sociology and Social Policy”, Vol. 32, Issues 5–6, s. 340–352.
- Grewiński M., Karwacki A., red. (2009), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Hooghe L., Marks G. (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, London.
- Hryniewicka A. (2011), *Ekspertyza wojewódzkich strategii polityki społecznej pod kątem pracy na rzecz społeczności lokalnych, realizacji środowiskowej metody pracy socjalnej na terenie województwa*, CRZL, Warszawa.
- Kazepov Y. (2010), *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stakes and Actors Involved*, w: Y. Kazepov (ed.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate.
- Kopańska A. (2013), *Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji regulacji w zakresie jakości rządzenia*, w: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kopańska A. (2014), *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Difin, Warszawa.
- Rymsza M. (2013), *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare state?*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Woźniak Z. (2009), *Rama koncepcyjna Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego*, Poznań.
- Woźniak J. (2014), *Regiony polskim potencjałem rozwojowym?*, prezentacja na VII Krakowskiej Konferencji pt. „Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – europejski”, <http://konferencj Krakow-skie.pl> [dostęp 21.09.2014].
- Zimmermann K., Graziano P., Aurich P., Fuertes V. (2014), *Local Worlds of Marketization. Employment Policies in Germany, Italy and the UK Compared*, „Social Policy & Administration”, Vol. 48, Issue 2.
- Żuber P. (2000), *Teoria i praktyka opracowania strategii rozwoju województwa – prace nad strategiami rozwoju województw w świetle ankiety Ministerstwa Gospodarki*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3(3), s. 87–97.

SUMMARY

Birth and development of territorial self-government in Poland brings significant changes in methods of running social policy. Social issues constitute an important content of exercising power by territorial self-government. In reality decentralised real social policy has not been yet recognised enough to describe and assess it in systematic way. Regional and local authorities adapt new regulations and instruments of governance and adjust to a new requirements relatively slowly; they learn. One of important instruments of running social policy is strategic planning of its activities being a component part of regional development strategy. **How does the process of taking into consideration the social policy and labour market policy in regional development strategy look like?** That is the basic question the regional experts were asked. Their knowledge and opinion were generalised and presented in the article. The process of the strategy formulation by regional administrations differs. However in all cases they experience problems with implementation of strategies, even where they are well formulated and have social acceptance. Because the local self-government have significant autonomy (they are independent from regional level authorities) and the regional level authorities have sector limitations explicitly arising from central regulations, implementation of strategies is based only on a soft methods of coordination.

POLITYKA SPOŁECZNA W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH SAMORZĄDU MAZOWIECKIEGO

Zbigniew Strzelecki

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej

WSTĘP

Polityka społeczna jest definiowana jako *działalność publiczna, której zamierzone cele i osiągnięte rezultaty dotyczą warunków, poziomu i jakości życia społeczeństw jako całości, a także wybranych zbiorowości osób, rodzin czy gospodarstw domowych* (Szarfenberg 2014).

Polityka społeczna to również *działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie* (Kurzynowski 2001).

Przedmiotem zainteresowania polityki społecznej są *potrzeby, ich rodzaje, stan i sposób ich zaspokojenia z punktu widzenia jej celu generalnego, jakim jest postęp społeczny* (Kańtoch, Szatur-Jaworska 2014).

W zakres działań szeroko rozumianej polityki społecznej wchodzi zaspokajanie potrzeb związanych ze sferą materialną bytu (wyżywienie, mieszkanie, pomoc materialna w przypadku zdarzeń losowych, niezdolność do pracy), zaspokajanie potrzeb związanych ze sferą pozamaterialną (ochrona zdrowia, edukacja,

usługi i działalność kulturalna, w tym rekreacja rozumiana jako kultura czasu wolnego), a także potrzeb o charakterze psychospołecznym (aktywność społeczna, satysfakcja z pracy, uznanie, poczucie bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego) (Bednarz 2008, za Turnowiecki 2008: 10).

ZADANIA SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA W ZAKRESIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

Artykuł 11 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹ nakłada na samorząd województwa w zakresie polityki społecznej następujące zadania: tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej o znaczeniu wojewódzkim, wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli oraz wspieranie i prowadzenie działań na rzecz integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Zadania te stanowią część polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd województwa. Obowiązki regionów w obszarze polityki społecznej bardziej szczegółowo zostały sformułowane w innych aktach ustawodawczych, m.in. w ustawach: o pomocy społecznej², o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³, o wychowaniu w trzeźwości i przeciw-

działaniu alkoholizmowi⁴, o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵, o przeciwdziałaniu narkomanii⁶, o zatrudnieniu socjalnym⁷, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸, o świadczeniach rodzinnych⁹ oraz o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹⁰.

REALIZACJA ZADAŃ Z ZAKRESU POLITYKI SPOŁECZNEJ PRZEZ SAMORZĄD WOJEWÓDZTWA

Kierunki prowadzonej polityki rozwoju w obszarze polityki społecznej, w tym rynku pracy, samorząd województwa określa w strategii województwa. Strategia rozwoju jest najważniejszym dokumentem samorządu województwa. Dokument ten wskazuje główne wyzwania, a także cele rozwojowe regionu i stanowi ważne odniesienie dla dokumentów programowych i planistycznych tworzonych na poziomie regionalnym. Strategia konstytuuje działania podejmowane przez władze województwa, a jej zakres w istotny sposób określa procesy rozwojowe. Jednocześnie strategię województwa stanowią element systemu programowania rozwoju kraju. Z tego względu na kształt strategii rozwoju województwa wpływ mają unijne i krajowe dokumenty strategiczne, z którymi strategia regionalna powinna być spójna i których cele rozwojowe powinna uwzględniać.

Ważnym dokumentem, którego cele uwzględniła Strategia Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2030. Innowacyjne Mazowsze (dalej jako Strategia Rozwoju) jest unijną strategią *Europa 2020*. W dokumencie tym za główny cel przyjęto *inteligentny i zrównoważony rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu*. Jednym z priorytetów rozwojowych służących realizacji głównego celu jest rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, tj. wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

W dokumencie *Europa 2020* podkreślono, że realizacja tego priorytetu będzie wymagać modernizacji i wzmocnienia roli polityki unijnej w obszarze zatrudnienia, edukacji i szkolenia oraz systemów ochrony socjalnej poprzez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie strukturalnego bezrobocia, jak również zwiększenie poczucia odpowiedzialności społecznej w sektorze biznesu. Duże znaczenie będzie mieć zapewnienie dostępu do opieki nad dziećmi i innymi osobami pozostającymi na utrzymaniu osób pracujących. Najważniejszym elementem będzie stosowanie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego oraz umożliwienie ludziom zdobywania nowych umiejętności w celu przystosowania się do nowych warunków i na wypadek ewentualnych zmian w karierze zawodowej. Działania zostaną ukierunkowane na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym oraz na zmniejszenie nierówności w obszarze zdrowia. Ważne będzie także wspieranie zdrowia i aktywności osób starszych, aby umożliwić osiągnięcie spójności społecznej oraz wyższej wydajności.

W obszarze polityki społecznej w strategii *Europa 2020* wyznaczono dwa cele do osiągnięcia w 2020 r. – dotyczą one zatrudnienia i włączenia społecznego. Są to: zwiększenie stopy zatrudnienia do poziomu co najmniej 75%, m.in. przez zwiększenie liczby pracujących kobiet, osób starszych i lepszą integrację migrantów na rynku pracy oraz ograniczenie liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25%, co wymaga wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób.

Podstawowymi instrumentami realizacji celów strategii *Europa 2020* jest siedem inicjatyw przewodnich. Dwie z nich, tj. *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia* oraz *Europejski program walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym* będą się skupiać na realizacji przywołanych wyżej celów. Pierwszy z programów zakłada modernizację europejskich rynków pracy oraz lepsze dopasowywanie popytu i podaży na rynku pracy, a w konsekwencji wzrost liczby osób podejmujących zatrudnienie. Drugi określa narzędzia, które mają pozwolić osobom

zagrożonym ubóstwem uniknąć ryzyka długotrwałego wykluczenia społecznego przez podjęcie zatrudnienia oraz umożliwić im pełne uczestniczenie w życiu społecznym.

Na poziomie państw członkowskich głównym narzędziem realizacji strategii *Europa 2020* są Krajowe Programy Reform, które podlegają corocznej aktualizacji. Przyjęte przez Polskę w KPR z 2011 r. cele na 2020 r. to osiągnięcie poziomu 71% zatrudnionych w grupie osób w wieku 20–64 lata oraz obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i/lub deprawacją materialną i/lub żyjących w gospodarstwach domowych bez osób pracujących lub o niskiej intensywności pracy. Krajowy Program Reform jest narzędziem realizacji strategii unijnej, a jednocześnie stanowi element systemu zarządzania krajową polityką rozwoju. Wskazywane cele w tym aktualizowanym corocznie dokumencie są ściśle powiązane z realizacją Strategii Rozwoju Kraju 2020 (średniookresowa strategia) oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego¹¹ (jednej z 9 strategii sektorowych).

Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju oraz Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego wyznaczają na poziomie krajowym cele i strategiczne kierunki rozwoju. Strategia Rozwoju Kraju w obszarze strategicznym II *Konkurencyjna gospodarka* jako jeden z celów przyjmuje rozwój kapitału ludzkiego. W ramach tego celu za priorytetowe kierunki interwencji publicznej przyjęto m.in.: zwiększenie aktywności zawodowej oraz zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej. Druga z wymienionych wyżej strategii ukierunkowana jest na rozwijaniu kapitału ludzkiego poprzez wydobywanie potencjału osób w taki sposób, by mogły w pełni uczestniczyć w życiu społecznym, politycznym i ekonomicznym na wszystkich etapach życia. Poza celem głównym w Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego wyznaczono pięć celów szczegółowych, którymi są: wzrost zatrudnienia, wydłużenie aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych, poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprawa zdrowia obywateli i podniesienie efektywności opieki zdrowotnej oraz podniesienie poziomu kompetencji i kwalifikacji obywateli.

Jak wspomniano wcześniej, cele wyznaczone w dokumentach europejskich i krajowych znajdują swoje odzwierciedlenie w Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do 2030 roku. Innowacyjne Mazowsze (dalej Strategia Rozwoju), a w konsekwencji również w innych dokumentach regionalnych. W Strategii Rozwoju wyodrębniono pięć obszarów tematycznych: gospodarka, ze szczególnym uwzględnieniem przemysłu i produkcji, przestrzeń i transport, społeczeństwo, środowisko i energetyka oraz kultura i dziedzictwo.

W obszarze „społeczeństwo” za cel strategiczny przyjęto poprawę jakości życia oraz wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego do tworzenia nowoczesnej gospodarki. Realizacja tego celu strategicznego będzie następować m.in. poprzez wdrażanie działań w kierunku: aktywizacji rezerw rynku pracy oraz działań na rzecz poprawy sytuacji demograficznej, wzrostu wykorzystania zasobów ludzkich poprzez zwiększenie mobilności zawodowej i przestrzennej, przeciwdziałania zjawisku wykluczenia społecznego, integracji społecznej, rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, rozwoju priorytetowych dla regionu dziedzin nauki oraz wyrównania szans edukacyjnych.

Niezmiernie istotne z punktu widzenia realizacji polityki społecznej jest przeciwdziałanie zjawisku wykluczenia społecznego i integracja społeczna. Działania w ramach tego kierunku będą skoncentrowane na przeciwdziałaniu bezrobociu i łagodzeniu jego skutków, na wspomaganiu zadań mających na celu włączenie społeczne i przeciwdziałanie ubóstwu oraz na przeciwdziałaniu marginalizacji społecznej osób niepełnosprawnych, starszych i w trudnej sytuacji życiowej.

Ważnym obszarem działania samorządu województwa w zakresie polityki społecznej jest rynek pracy, dlatego też działania skoncentrowane na przeciwdziałaniu zjawisku wykluczenia społecznego będą realizowane równoległe z działaniami na rzecz aktywizacji rezerw rynku pracy oraz na rzecz poprawy sytuacji

demograficznej. Wykorzystanie rezerw rynku pracy będzie stymulowane m.in. poprzez kierowanie wsparcia w szczególności do nieaktywnych zawodowo osób wychowujących dzieci, do osób niepełnosprawnych, absolwentów i osób powyżej 50. roku życia. Równocześnie, aby umożliwić podjęcie pracy przez osoby wychowujące dzieci, podejmowane działania będą ukierunkowane na upowszechnienie opieki żłobkowej i wychowania przedszkolnego. Wsparciem, w tym materialnym oraz poprzez ułatwienia w dostępie do usług zdrowotnych, edukacyjnych i kulturalnych, objęte zostaną również rodziny wielodzietne. Działania na rzecz kreowania rynku pracy będą realizowane także poprzez wspieranie postaw przedsiębiorczych i samozatrudnienia, wspieranie reorientacji zawodowej osób odchodzących z rolnictwa, co przyczyni się do zwiększenia mobilności zawodowej i przestrzennej ludności województwa.

W Strategii Rozwoju podkreślono również potrzebę wprowadzania rozwiązań ułatwiających pozostanie na rynku pracy osobom w wieku przedemerytalnym oraz wejście na rynek pracy ludziom młodym, w tym m.in. poprzez wsparcie staży w przedsiębiorstwach. Pozostałe działania w obszarze „społeczeństwo” będą ukierunkowane na poprawę jakości kapitału ludzkiego (kształcenie zawodowe młodzieży, kształcenie ustawiczne i podnoszenie kwalifikacji zawodowych, dostosowanie systemów kształcenia i szkoleń do potrzeb rynku pracy), co również przeloży się na lepsze dostosowanie podaży pracy do popytu na pracę, a w konsekwencji na włączenie społeczne.

Należy zwrócić uwagę, że oprócz wszystkich działań w obszarze „społeczeństwo”, w celu kształtowania rynku pracy od strony popytowej będą mieć wpływ działania w innych obszarach, zwłaszcza „przemysł i produkcja” oraz „gospodarka”. Działania te, ukierunkowane na rozwój przemysłu i produkcji, będą sprzyjały tworzeniu nowych miejsc pracy (m.in. poprzez ograniczanie barier administracyjnych, rozwój systemu korzystnych poręczeń kredytowych i pożyczek, dostarczanie informacji o organizacji produkcji i eksportu, instrumenty finansowe pobudzające przedsiębiorczość itp.).

Z punktu widzenia realizacji Strategii Rozwoju istotne znaczenie ma fakt, że dokument ten został poddany konsultacjom eksperckim oraz że powstał przy szerokim udziale samorządów lokalnych, środowisk gospodarczych, naukowych, organizacji pozarządowych i mieszkańców regionu. Konsultacje społeczne przebiegały dwuetapowo, a okres zbierania uwag i wniosków trwał niemal 8 miesięcy. W pierwszym etapie konsultacji zbierano wnioski do założeń dokumentu, a w drugim uwagi i wnioski do opracowanego projektu Strategii. Konsultacje miały charakter otwarty, zatem wszystkie zainteresowane podmioty (instytucje publiczne, przedsiębiorstwa, organizacje, mieszkańcy, jednostki samorządu terytorialnego) miały możliwość wyrażenia opinii i zgłoszenia postulatów. W procesie konsultacji dokumentu udział wzięło prawie tysiąc podmiotów, które zgłosiły niemal 3,6 tys. wniosków i uwag. Wnioski dotyczące integracji społecznej i pomocy społecznej stanowiły prawie 5%. Zgłoszone postulaty były podstawą do ostatecznego określenia i sformułowania działań i kierunków Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego, tak więc są one odpowiedzią na zdiagnozowane potrzeby lokalne.

Działania w zakresie polityki społecznej, w tym rynku pracy, sformułowane w Strategii Rozwoju zostaną uszczegółowione m.in. w Strategii Polityki Społecznej dla Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 (dalej Strategia Polityki Społecznej), przygotowywanej przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej. Strategia w zakresie polityki społecznej, obejmująca m.in. programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywaniu szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, jest – zgodnie z art. 21 ustawy o pomocy społecznej – integralną częścią strategii rozwoju. W województwie mazowieckim za przygotowanie strategii w zakresie polityki

społecznej odpowiedzialne jest Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej.

W projekcie Strategii Polityki Społecznej¹² jako cel strategiczny przyjęto wzmocnienie kapitału ludzkiego do aktywności, samodzielności i integracji społecznej. W Strategii wyróżniono 3 obszary działań i w ich zakresie wyznaczono cele główne. Pierwszym obszarem objęto regionalne polityki publiczne, dla których opracowywane są programy wojewódzkie dla zidentyfikowanych problemów społecznych. Obszar ten obejmuje 13 różnych problemów społecznych, dla których sformulowano cele główne, tym m.in. bezrobocie (cel: Zwiększenie aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia, w szczególności grup defaworyzowanych), niepełnosprawność (cel: Wyrównywanie szans dla osób z niepełnosprawnością oraz przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu), potrzebę ochrony macierzyństwa lub wielodzietność (cel: Rozwój systemu wspierania rodziny i ochrony macierzyństwa).

Cele wskazane w obszarze pierwszym Strategia Polityki Społecznej określa jako rekomendowane do włączenia do aktualizowanych programów wojewódzkich. Ma to służyć przede wszystkim wzmocnieniu systemu koordynacji realizacji regionalnej polityki publicznej w zakresie danego problemu społecznego i zapewnieniu spójności działań.

Drugi obszar działania dotyczy polityk publicznych, dla których nie są opracowywane programy wojewódzkie. W obszarze tym wyznaczono dwa cele główne odnoszące się do problemu ubóstwa i bezdomności, tj. przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz rozwój sieci współpracy w zakresie przeciwdziałaniu bezdomności i wykluczeniu mieszkaniowemu w regionie, ze szczególnym uwzględnieniem działań międzysektorowych.

W trzecim obszarze, określonym jako nowe regionalne polityki publiczne, sformulowano cele w zakresie polityki rodzinnej (rozwój działań profilaktycznych i specjalistycznych na rzecz ochrony dziecka i wzmocnienia rodziny), polityki senioralnej (rozwój zróżnicowanych form oraz usług społecznych wspierających samodzielną i aktywną osobę starszą), polityki rozwoju ekonomii społecznej (rozwój ekonomii społecznej jako integralnego elementu życia społeczno-gospodarczego regionu opartego na zasadach międzysektorowego partnerstwa), polityka deinstytucjonalizacji i rozwoju usług społecznych (rozwój zintegrowanego systemu usług społecznych w regionie, deinstytucjonalizacja usług).

Strategia Polityki Społecznej, podobnie jak Strategia Rozwoju, była szeroko konsultowana. Do udziału w konsultacjach zaproszono zainteresowanych mieszkańców województwa mazowieckiego, w tym organizacje pozarządowe i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej.

Działania w obszarze rynku pracy i zatrudnienia samorząd województwa mazowieckiego prowadzi, opierając się na przygotowywanym corocznie regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia. Konieczność przygotowania takiego planu wynika z art. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W województwie mazowieckim Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2014 (dalej jako Regionalny Plan Działań) został opracowany przez Wojewódzki Urząd Pracy. Zgodnie art. 3 ust. 4 przywołanej wyżej ustawy w mazowieckim Regionalnym Planie Działań określono, po zasięgnięciu opinii powiatowych jednostek samorządu terytorialnego oraz partnerów społecznych, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia.

Regionalny Plan Działań został opracowany zgodnie z zapisami Krajowego Planu Działania na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014, aktualizowanej Strategii Rozwoju Województwa Mazowieckiego do roku 2020 oraz Strategii Województwa w zakresie Polityki Społecznej dla Województwa Mazowieckiego na lata 2005–2013. Regionalne plany działań na rzecz zatrudnienia na kolejne lata będą musiały uwzględniać cele szczegółowe, które Strategia Polityki Społecznej na lata 2014–2020 rekomen-

duże do Planu. Cele te dotyczą: aktywizacji rezerw rynku pracy, czyli osób w szczególnej sytuacji, w tym osób wychowujących dzieci, niepełnosprawnych, absolwentów oraz osób w wieku 50+ oraz przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenie skutków bezrobocia, w tym pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, działań na rzecz podnoszenia lub zmiany kwalifikacji, działań wspierających samozatrudnienie i powstawanie nowych miejsc pracy, wspierania mobilności, monitorowania rynku pracy.

Poza dokumentami strategicznymi istotne znaczenie dla realizacji polityki społecznej, w tym działań na rzecz rynku pracy, ma Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 (dalej jako Regionalny Program Operacyjny), który jest instrumentem realizacji polityki rozwoju i określa sposób wykorzystania środków unijnych. W projekcie tego Regionalnego Programu Operacyjnego, którego głównym celem jest *inteligentny, zrównoważony rozwój zwiększający spójność społeczną i terytorialną przy wykorzystaniu potencjału mazowieckiego rynku pracy*, inwestycje związane z polityką społeczną województwa wspierane będą w ramach trzech osi priorytetowych.

Działania w ramach VI osi priorytetowej – *Rozwój rynku pracy* będą koncentrować się na zwiększeniu aktywności zawodowej osób pozostających bez zatrudnienia na mazowieckim rynku pracy (cel szczegółowy 1) oraz na zwiększeniu roli MŚP w tworzeniu nowych miejsc pracy na regionalnym rynku pracy (cel szczegółowy 2). W ramach celu szczegółowego 1 realizowane będą następujące typy projektów: pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy; podnoszenie lub zmiana kwalifikacji zawodowych oraz ich lepsze dopasowanie do potrzeb rynku pracy; pomoc w zdobyciu doświadczenia zawodowego; wspieranie samozatrudnienia i powstawania nowych miejsc pracy; wspieranie mobilności, w tym na poziomie międzynarodowym w ramach sieci EURES; monitorowanie rynku pracy, m.in. ofert pracy funkcjonujących poza systemem publicznych służb zatrudnienia oraz procesów wpływających na ofertę szkolnictwa zawodowego. W ramach celu szczegółowego 2 przede wszystkim będą wspierane działania związane z uruchamianiem i rozwijaniem własnej działalności gospodarczej oraz projekty polegające na wsparciu szkoleniowo-doradczym dla przedsiębiorstw.

Osł priorytetowa VII – *Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem* będzie realizowana przez trzy cele szczegółowe: 1) zapobieganie wykluczeniu społecznemu i ubóstwu oraz działania na rzecz zwiększenia szans na zatrudnienie, 2) poprawa dostępu do usług opieki zdrowotnej i usług społecznych tworzących szansę włączenia społecznego i/lub zatrudnienia oraz 3) poprawa jakości i zwiększenie zakresu zadań realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej w obszarze integracji społecznej i zawodowej.

W ramach celu szczegółowego 1 będą realizowane następujące typy projektów: integracja osób i rodzin wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym ukierunkowana na aktywizację społeczno-zawodową; dostosowanie oferty edukacyjnej dla osób dorosłych o niskich kwalifikacjach do potrzeb rynku pracy; wsparcie rodzin wielodzietnych, ubogich rodzin z dziećmi, rodzin z osobami starszymi, rodzin z osobami niepełnosprawnymi oraz rodzin z innymi osobami zależnymi; działania profilaktyczne i informacyjne adresowane do osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem; koordynowanie, animowanie, monitorowanie i wspieranie działań w zakresie aktywnej integracji na poziomie regionalnym i lokalnym.

Cel szczegółowy 2 będzie realizowany przede wszystkim przez projekty polegające na: rozwoju dziennych form wsparcia, usług środowiskowych, usług społecznych dla osób zależnych, w tym opieki nad dziećmi do lat 3; pomocy dla dzieci i rodzin zagrożonych dysfunkcją, w tym wsparcie systemu pieczy zastępczej; upowszechnianiu i wsparciu dostępu do edukacji przedszkolnej w środowiskach i na obszarach defaworyzowanych; wyrównywaniu szans edukacyjnych dzieci ze środowisk i terenów defaworyzowanych; opracowaniu i wdrożeniu programów

wczesnego wykrywania wad rozwojowych i rehabilitacji dzieci niepełnosprawnych; koordynowaniu i wspieraniu rozwoju usług społecznych i procesu deinstytucjonalizacji w regionie.

W ramach celu szczegółowego 3 realizowane projekty będą ukierunkowane na tworzenie miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej dla osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, świadczenie usług wspierających rozwój ekonomii społecznej oraz koordynowanie i monitorowanie rozwoju sektora ekonomii społecznej.

Realizacja 3 kolejnych celów szczegółowych odbędzie się w ramach VIII osi priorytetowej – *Edukacja dla rozwoju regionu*. W ramach celu szczegółowego 1 – wzrost dostępności do edukacji przedszkolnej i wzmocnienie kształcenia ogólnego będą realizowane przede wszystkim projekty ukierunkowane na: wsparcie rozwoju zawodowego nauczycieli, w tym w szczególności rozwijanie przez nich umiejętności korzystania z nowych technologii i nowoczesnych pomocy dydaktycznych; upowszechnianie i wsparcie edukacji przedszkolnej; wsparcie kształcenia ogólnego (w szczególności wyrównywanie szans edukacyjnych uczniów) zwłaszcza przez wspieranie szkół w zakresie pracy z uczniem młodszym przy jego przechodzeniu na kolejny etap kształcenia; wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży niepełnosprawnych, w tym wspieranie edukacji włączającej; rozwój zainteresowań uczniów ukierunkowanych przede wszystkim na budowanie kompetencji w zakresie nauk matematyczno-przyrodniczych i technicznych; rozwój kompetencji uczniów w zakresie kreatywności, innowacyjności, pracy zespołowej i postaw przedsiębiorczych.

Cel szczegółowy 2 – wsparcie kształcenia i szkolenia osób dorosłych to realizacja projektów dotyczących dostosowania oferty kształcenia i szkolenia osób dorosłych do potrzeb rynku pracy, m.in. przez tworzenie programów uzyskania, podwyższenia kwalifikacji ogólnych i zawodowych i/lub programów potwierdzania efektów uczenia się.

Realizację celu szczegółowego 3 – wzmocnienie kształcenia zawodowego młodzieży umożliwią projekty przyczyniające się do rozwijania doradztwa zawodowego (w szkołach gimnazjalnych i zawodowych) i rozwój współpracy z rynkiem pracy, wspierania rozwoju nauczycieli, w tym nauczycieli praktycznej nauki zawodu (m.in. we współpracy z uczelniami technicznymi i pracodawcami); wspierania podmiotów realizujących zadania centrów kształcenia zawodowego i ustawicznego oraz modernizacji oferty kształcenia zawodowego, w szczególności przez: rozwój współpracy szkół zawodowych z otoczeniem społeczno-gospodarczym, w tym rozwój kompetencji kluczowych potrzebnych na rynku pracy, takich jak kreatywność, innowacyjność oraz przez wyposażenie szkół i placówek kształcenia zawodowego w sprzęt i materiały dydaktyczne do realizacji kształcenia zawodowego.

Strategia Rozwoju wyznacza kierunki działań, zaś Strategia Polityki Społecznej, będąca integralną częścią Strategii Rozwoju, oraz corocznie przygotowywane plany działań na rzecz zatrudnienia precyzują działania samorządu wojewódzkiego w zakresie polityki społecznej i rynku pracy. Samorząd województwa mazowieckiego jest przygotowany do procesu „tworzenia” polityki rozwoju. Dokumenty strategiczne są opracowywane przez jednostki organizacyjne zajmujące się analizowaniem sytuacji społeczno-gospodarczej regionu, w tym monitorowaniem polityki społecznej i rynku pracy na poziomie województwa. Ponadto w procesie tworzenia dokumentów strategicznych wykorzystywane jest wsparcie eksperckie oraz badania diagnostyczne i ewaluacyjne. Opracowane dokumenty strategiczne województwa mazowieckiego pełnią nadrzędną rolę wobec dokumentów opracowywanych przez samorządy lokalne w regionie mazowieckim.

Zadaniem władz lokalnych jest zatem zapewnienie zgodności strategii lokalnych z tymi na poziomie regionalnym i krajowym. Z punktu widzenia przygotowania strategii zarówno regionalnych, jak i lokalnych istotne są szerokie i rzetelne konsultacje. Dzięki

konsultacjom możliwe jest lepsze poznanie potrzeb lokalnej społeczności, a w konsekwencji lepsze sformułowanie działań i skuteczniejsze wdrażanie przyjętej strategii. Z przeprowadzonego przez Instytut Spraw Publicznych badania (Arczewska 2011) wynika, że przygotowywanie dokumentów dotyczących spraw społecznych często jest zlecane firmom zewnętrznym, które koncentrują się na osiągnięciu produktu końcowego – opracowaniu dokumentu, a nie tworzeniu polityki, która powinna być wyrażona w dokumencie strategicznym.

Z konsultacji społecznych Strategii Rozwoju wynika, że samorządy lokalne w przeważającej mierze koncentrują się na kwestiach infrastrukturalnych, tzw. inwestycjach „twardych” (zdecydowaną większość wniosków i postulatów zgłoszonych w ramach konsultacji społecznych stanowiły te dotyczące infrastruktury). Mniejsze zainteresowanie sprawami społecznymi potwierdziły w pewnym sensie konsultacje Strategii Polityki Społecznej, w ramach których wzięła udział niewielka liczba podmiotów, które zgłosiły kilkanaście uwag i wniosków. Stąd można wnioskować, że percepcja problemów społecznych przedstawicieli samorządów lokalnych nie zajmuje właściwego im miejsca.

- ¹ Tekst jednolity DzU z 2014 r., poz. 1072.
- ² DzU nr 64, poz. 593 z późn. zm.
- ³ DzU nr 99, poz. 1001 ze zm.
- ⁴ Tekst jednolity DzU z 2014 r., poz. 1188.
- ⁵ Tekst jednolity DzU z 2014 r., poz. 1457.

SUMMARY

The article discusses the definition of social policy and the main directions of the Mazovia region's social policy which is an integral element of the region's development policy. There follows an analysis of Mazovia's strategic documents dealing with social policy (the Development Strategy of the Mazovia Region 2030. Mazovia as an Innovative Region and the Social Policy Strategy of the Mazovia Region 2014–2020). These documents are examined in terms of their concordance with documents identifying the general directions of social policy development at the level of Poland and the European Union. The article also presents selected aspects of the implementation of social policy in Mazovia, with reference to the Regional Employment Action Plan for the Mazovia Region 2014 and the draft version of the Regional Operational Program for the Mazovia Region 2014–2020.

Keywords: social policy, Mazovia region, regional development policy.

REGIONALNA STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ W WIELKOPOLSCE

WPROWADZENIE

Ramy instytucjonalne polityki społecznej w Polsce są ustalane centralnie, natomiast regiony (województwa) i samorządy lokalne (powiaty i gminy) mają pewną swobodę dotyczącą zakresu i stopnia realizacji rozeznaczonych potrzeb obywateli. Zakres swobody, jeśli chodzi o stopień realizacji świadczeń społecznych, określa w dużym stopniu sytuacja finansowa poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Wynika to chociażby stąd, że niektóre świadczenia społeczne, chociaż określane jako obligatoryjne, finansowane są z budżetu centralnego na poziomie minimalnym. Samorządy, mając pełniejsze rozeznanie wagi tego rodzaju świadczeń dla mieszkańców regionu, mogą w takich przypadkach dofinansować je z własnych środków.

Warto wskazać, że w coraz większym stopniu centralnie wyznaczone zadania związane z realizacją polityki społecznej są tylko częściowo finansowane przez budżet centralny. Oznacza to w praktyce przerzucanie na samorządy nie tylko odpowiedzial-

- ⁶ Tekst jednolity DzU z 2012 r., poz. 124.
- ⁷ Tekst jednolity DzU z 2011 r., nr 205, poz. 1211.
- ⁸ Tekst jednolity DzU z 011, nr 149, poz. 887.
- ⁹ Tekst jednolity DzU 2014 r., poz. 1198.
- ¹⁰ Tekst jednolity DzU z 2011 r., nr 205, poz. 1211.
- ¹¹ Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020 została przyjęta przez Radę Ministrów w uchwale nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.
- ¹² Projekt Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020 z dnia 8 kwietnia 2014 r.

LITERATURA

- Arczewska M. (2011), *Współpraca międzysektorowa przy tworzeniu polityk publicznych dotyczących spraw społecznych i ochrony środowiska*, raport końcowy z badań, ISP, Warszawa.
- Bednarz M. (2008), *Polityka społeczna jako zaspokajanie istotnych potrzeb społecznych*, Wydawnictwo KPSW, Bydgoszcz, za W. Turnowiecki, *Polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2008.
- Karłtoch B., Szatur-Jworska B. (2014), w: R. Szarfenberg, *Definicje polityki społecznej*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf> [dostęp 1.09.2014].
- Kurzynowski A. (2001), *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf> [dostęp 1.09.2014].
- Szarfenberg R. (2014), *Definicje polityki społecznej*, <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/definicjeps.pdf> [dostęp 1.09.2014].

Józef Orczyk
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

ności administracyjnej za realizację świadczeń, ale też coraz większych obciążeń finansowych z tego tytułu. Umniejsza to istotnie zakres swobody w zakresie formułowania własnych celów społecznych i ponoszenia za nie odpowiedzialności. Z drugiej strony jest to wyzwanie dla społeczności lokalnych, działaczy politycznych i społecznych oraz pracowników służb socjalnych do poszukiwania innych sposobów realizacji zadań społecznych uznanych przez nich za ważne.

Władze samorządowe regionów w Polsce nie pojmują jednolite odpowiedzialności za kształtowanie spójności mieszkańców w poszczególnych regionach. Dotyczy to również Wielkopolan. Widoczne jest to także, gdy porównuje się działania władz samorządów terytorialnych wewnątrz regionu. Odmienności w realizacji świadczeń społecznych nie można odczytywać tylko poprzez pryzmat bieżącej sytuacji finansowej gmin i powiatów oraz założeń mieszkańców; mają one swe głębsze uwarunkowania w tradycji, strukturze zatrudnienia czy kwalifikacji, mobilności zawodowej, jak też inicjatywie pracowników służb socjalnych itp.

Respektując prawo lokalnych mieszkańców do wyrażania własnych preferencji w zakresie warunków i jakości życia oraz sposobu ich osiągania, czyli wyobrażeń w zakresie prowadzenia lokalnej polityki społecznej, a w jej ramach polityki spójności i związanych z tym świadczeń społecznych na swoim terenie, władze wojewódzkie w Wielkopolsce, podobnie jak w innych regionach, starają się jednak uczynić te działania bardziej skoordynowanymi, zorientowanymi na wspólny cel. Przy czym nie chodzi tu o ogólną koordynację, lecz o zachęty i popieranie oddolnych inicjatyw dotyczących współpracy (*Wielkopolska 2020... 2012*)¹. Do nasilenia działań w tym zakresie przyczyniła się niewątpliwie zwiększona dostępność środków unijnych przeznaczanych na cele społeczne.

REGIONALNE INSTYTUCJE POLITYKI SPOŁECZNEJ ORAZ RYNKU PRACY

Samorządowi wojewódzkiemu przypisano następujące kompetencje w zakresie prowadzenia polityki społecznej:

- rzecznika reprezentanta ludzi, za których statutowo odpowiada;
- promotora działań służących zrównoważonemu rozwojowi, dostępności i integracji społecznej;
- inicjatora rozwiązań normatywnych;
- organu planującego działania i przygotowującego rozwiązania służące zaspokajaniu potrzeb mieszkańców;
- łącznika i katalizatora w relacjach pomiędzy centrum a społecznościami lokalnymi;
- podmiotu wspierającego finansowo zadania statutowe w zakresie polityki społecznej;
- kreatora rozwoju infrastruktury społecznej zgodnie z ustawowo przewidzianymi zadaniami z zakresu polityki społecznej;
- partnera i konsultanta dla podmiotów działających na rzecz rozwiązywania problemów społecznych.

Kompetencje te nie zostały wyraźnie wskazane w sensie operacyjnym. Znajdują one jednak pewien wyraz w dokumentach prawnych i programowych.

Władze województwa wielkopolskiego, podobnie jak i inne władze samorządu regionalnego w Polsce, działając w ustawowych ramach instytucjonalnych, stworzyły dwie odrębne instytucje koordynujące prace w zakresie polityki społecznej i zatrudnienia. W 1999 r. powstał Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej oraz Wojewódzki Urząd Pracy. Ten ostatni działał dużo wcześniej, ale jego zakres działania po 2004 r. uległ istotnemu zwiększeniu, ponieważ koordynował on przyznawanie środków unijnych, które z czasem uległy poważnemu zwiększeniu. Ich wykorzystanie przyczyniło się do znacznego wzrostu zainteresowania władz regionalnych i lokalnych koordynacją polityki gospodarczej i społecznej na terenie województwa. Wtedy powołano też Wojewódzką Radę Zatrudnienia, zajmującą się m.in. koordynacją działań instytucjonalnych w procesie dostosowywania kwalifikacji do zmiennych potrzeb pracodawców.

Koordynowanie prac ROPS i WUP, placówek podlegających odrębnym wicemarszałkom, ma miejsce w trakcie formalnych spotkań Zarządu Samorządu Wojewódzkiego. Obie instytucje, czyli ROPS i WUP, cechuje jednak duża autonomia w prowadzonych działaniach. Ponadto odpowiedniki obu instytucji na szczeblu powiatu są podporządkowane władzom lokalnym i formalnie niezależne od swoich wojewódzkich partnerów. Jednocześnie korzystają z oferowanych przez województwo form współpracy, wymiany doświadczeń czy kształcenia pracowników. Również na tym szczeblu występuje instytucjonalna i realna autonomia w zakresie prowadzonych działań.

Planowanie polityki społecznej w Wielkopolsce stanowi jedno z głównych zadań celowych samorządu na szczeblu wojewódzkim. Wagę tej problematyki przedstawia przyjęta przez samorząd Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 r. oraz oddzielne: Strategia Polityki Społecznej (dalej jako

Strategia Polityki Społecznej) i Strategia Zatrudnienia. Strategie te powstały jako regionalne odpowiedniki strategii opracowanych przez Unię Europejską oraz strategii krajowych: Strategii Rozwoju Kraju 2020, Strategii Rozwoju Regionalnego oraz Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020.

Warto zaznaczyć, że tak jak opracowanie Strategii Rozwoju Województwa na lata 2007–2013 wymagało aktualizacji, tak i obecnie przygotowana strategia do 2020 r. będzie podlegała weryfikacji, ocenie i aktualizacji. Podstawą do tego ma być przygotowany specjalnie Regionalny Program Operacyjny Wielkopolska 2014+. Obejmuje on m.in. problematykę:

- wzrostu aktywności zawodowej i gospodarczej mieszkańców poprzez wspieranie zatrudnienia, samozatrudnienia, adaptacji pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, w tym również związanych z procesem starzenia się ludności;

- podniesienia poziomu wykształcenia mieszkańców poprzez ograniczenie przedwczesnego kończenia nauki szkolnej i wspierania kształcenia ustawicznego;

- ograniczenie wykluczenia społecznego poprzez aktywną integrację, ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług oraz wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych.

Przyjęte dokumenty strategiczne na szczeblu wojewódzkim, po wielu konsultacjach społecznych, uwzględniały specyfikę wyodrębnionych w Wielkopolsce subregionów i stanowią podstawę do opracowania odpowiednich programów na szczeblu powiatów.

Można przyjąć, że z punktu widzenia koordynacji i oceny działań społecznych w regionie najważniejszą rolę odgrywają jednak odrębne strategie polityki społecznej i zatrudnienia, obowiązujące do 2020 r. Inny jest nie tylko ich zakres merytoryczny, ale również sposób przygotowania oraz wdrażania. Istotna jest jednak, choć wyrażona hasłowo, zbieżność kierunków i celów.

STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ

Strategia Polityki Społecznej została opracowana i przyjęta przez samorząd województwa w 2010 r. Jej powstanie wynika z realizacji ustawy o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r.² Ten 182-stronnicowy dokument określa cele i priorytety polityki społecznej w regionie oraz wskazuje na możliwe formy i zakres współpracy między lokalnymi podmiotami polityki społecznej.

Do opracowania Strategii Polityki Społecznej powołany został zespół sterujący, w skład którego wchodził: członkowie Zarządu Województwa Wielkopolskiego, dyrekcja Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej, która koordynowała prace, dyrektorzy departamentów Urzędu Marszałkowskiego, przedstawiciele samorządów i władz lokalnych oraz szerokie grono osób tworzących Międzysektorowy Zespół Konsultacyjno-Wdrożeniowy. Koncepcja strategii została opracowana przez prof. Zbigniewa Woźniaka, a projektem badawczym na potrzeby strategii kierował prof. Ryszard Cichoński. Siłą rzeczy w dokumencie tym dominuje ujęcie diagnostyczno-socjologiczne. Strategia składa się z dziewięciu rozdziałów merytorycznych oraz z obszernego, sześciokolumnowego aneksu.

Przyjęta strategia w zakresie polityki społecznej w sensie programowym ma na celu wskazanie i umożliwienie maksymalnego wykorzystania posiadanych zasobów przez wszystkie podmioty regionalne, niezależnie od tego, jak i w jakim zakresie zapisy statutowe określają ich zadania. Strategia ta jest z założenia integralną częścią polityki rozwoju i podlega tym samym procedurom. Wymaga aktualizowania według systematycznie prowadzonych diagnoz wojewódzkich i lokalnych, partycypacji potencjalnych realizatorów w procesie opracowywania, konsultowania oraz monitorowania procesu realizacji.

Priorytety i adresaci

W Wielkopolsce sformułowano pięć celów polityki społecznej: 1) Wielkopolska równych szans i możliwości; 2) zdrowi Wielkopolanie; 3) bezpieczna Wielkopolska (bezpieczeństwo publiczne i socjalne); 4) Wielkopolska obywatelska oraz 5) Samorząd Województwa Wielkopolskiego partnerem, doradcą i konsultantem lokalnych podmiotów polityki społecznej.

Priorytety strategiczne zostały rozpisane na cele operacyjne i zadania adresowane do: dzieci i młodzieży, seniorów, osób z ograniczeniem sprawności i osób z kręgu wysokiego ryzyka socjalnego (*Strategia Polityki Społecznej 2010*: 49). Uzasadnienie wyboru głównych adresatów miało charakter opisowy. Wskazano zakres i formy podejmowanych działań wobec tych grup ludności. Pominięto całkowicie problem środków, czyli wskazania, jak te działania będą finansowane.

Autorzy strategii świadomie akcentowali, że mimo sektorowego *de facto* charakteru polityki społecznej, to na szczeblu regionalnym powinna być ona znacznie bardziej całościowa (skoordynowana) i zorientowana na potrzeby wszystkich mieszkańców, jako że polityka społeczna wykracza daleko poza prostą redystrybucję dochodów i dóbr. Operacjonalizacji tego ważnego problemu autorzy strategii proponują dokonać poprzez odwołanie się zarówno do preferencji mieszkańców, jak i programów politycznych. Rozpoznanie tych preferencji oraz ich uzgadnianie w ramach debaty społeczno-politycznej stanowi dla samorządu terytorialnego nie lada wyzwanie.

Wskaźniki

Na potrzeby ewaluacji Strategii Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do 2020 r., w ramach ekspertyzy Obserwatorium Integracji Społecznej działającego w poznańskim ROPS, opracowano w 2013 r. katalog wskaźników (*Raport „Opracowanie katalogu...”* 2013: 22, 30, 32, 33, 42, 45). Ten obszerny dwuczęściowy dokument zawiera zestaw wskaźników pogrupowanych według zdefiniowanych priorytetów. Wskaźniki „mierzą” cel/zadanie i odnoszą się do adresata, produktu oraz rezultatu w ramach określonego priorytetu. Mają raczej charakter kierunkowy, a nie analityczno-porównawczy.

Doceniając sposób przygotowania katalogu wskaźników (na podstawie opinii ekspertów) oraz wagę tego opracowania dla formułowania ocen w procesie konsultacji oraz monitorowania, należy jednocześnie przyznać, że wielość wskaźników, nawet w ramach jednego priorytetu, utrudnia ogólny ogląd i osąd. Brakuje informacji o wadze poszczególnych wskaźników w ramach priorytetu. Trzeba dodać, że osiągnięcie klarowności w tym zakresie nie jest łatwe, szczególnie że zjawiska społeczne opisywane przez wskaźniki charakteryzują się dużą dynamiką zmian, a strategia opracowywana jest na dłuższy okres.

Istotnym mankamentem katalogu wskaźników jest także to, że brakuje wśród nich wskaźników kosztowych. Utrudnia to niewątpliwie ich wykorzystanie jako podstawy do dokonywania alokacji środków. Inaczej mówiąc, działania w ramach strategii polityki społecznej mają przede wszystkim wymiar informacji o stopniu realizacji określonych zadań czy wykorzystaniu środków, a nie stają się chociażby w niewielkim zakresie podstawą analizy efektywności działań. W tym przypadku konieczna byłaby relacja porównawcza efektów do kosztów, w tym chociażby uwzględnienie kosztów transakcyjnych różnych rozwiązań instytucjonalnych.

Niezależnie od uwag dotyczących wskaźników na podkreślenie zasługują ciągłe starania kierownictwa ROPS, zmierzające do przedstawienia sytuacji i deficytu rozwojowego osób korzystających aktualnie i w bliskiej przyszłości z różnych form pomocy społecznej. Znajduje to wyraz w publikowanych opracowaniach i innych materiałach wypracowanych przez pracowników pomocy społecznej powiązanych z realizacją świadczeń społecznych.

W samej strategii zwrócono uwagę na to, że przygotowane dokumenty i ekspertyzy należy traktować jako zasób, z którego

konkretna gmina czy powiat może wybierać działania, najlepiej odpowiadające potrzebom i możliwościom lokalnym (*Strategia Polityki Społecznej 2010*: 83).

Możliwość operacyjnego wykorzystania tych informacji zwiększa załączona propozycja elastyczności działań w ramach Strategii. Jest ona związana z sugestią stosowania tzw. suwaka. Umożliwia to uzgodnienia, w gronie decydentów i partnerów społecznych, zmierzające do zapewnienia pewnego minimum i hierarchii zasad chronionych oraz preferowanych w programach społecznych. Dokonywane przesunięcia w realizacji miałyby być oznaczone na skali norma-deficyty, partycypacja-wykluczenie, rozwój-degradacja, uprawnienia-ograniczenia itp. Walorem zastosowanego rozwiązania jest dokonywanie przesunięć w poziomie bez naruszania pryncypiów umieszczonych w pionie (Woźniak 2010: 165–167).

Te przedstawione w skróty propozycje działań w latach 2012–2013 były segmentowo monitorowane. W wyniku monitorowania powstał wspomniany zestaw wskaźników, pozwalający na pomiar poszczególnych zadań Strategii Polityki Społecznej.

Rola diagnozy sytuacji społecznej w Strategii Polityki Społecznej

Obszerną część dokumentu Strategii Polityki Społecznej stanowi diagnoza sytuacji społecznej w Wielkopolsce. Wyraźnie pokazano w niej zróżnicowanie profili socjodemograficznych i zdrowotnych ludności w powiatach. Zróżnicowanie wyrażano w postaci rankingów, przy czym warto zaznaczyć sporą zmienność pozycji powiatów, jeśli chodzi o kryteria rankingowe.

W części diagnostycznej analizowano też programy społeczne opracowywane przez poszczególne działy samorządu wojewódzkiego: ROPS, departamenty: Kultury, Sportu i Turystyki, Edukacji i Nauki oraz Ochrony Zdrowia i Przeciwdziałania Uzależnieniom³.

Ciekawy wniosek wynikający z diagnozy dotyczy działań realizowanych we współpracy z organizacjami pozarządowymi. Jednym ze wskaźników była liczba zrealizowanych programów, na które wydatkowano środki. Najwięcej programów uruchamiano w zakresie szeroko rozumianej kultury, na projekty o charakterze rekreacyjno-sportowym oraz edukacyjnym. Najrzadziej zaś w formie konkursu były wspierane przedsięwzięcia, których adresatami była rodzina, seniorzy czy zadania w zakresie profilaktyki zdrowotnej. Trzeba tu dodać, że w przypadku powiatów skala zadań zleconych organizacjom pozarządowym była bardziej zróżnicowana. Trudno wyjaśnić te odmienności – czy są one symptomem odmiennych zainteresowań terytorialnych grup mieszkańców Wielkopolski?

W Strategii Polityki Społecznej akcentuje się potrzebę realizacji zadań z włączaniem coraz szerszych grup obywateli, z ich partycypacją. Ma to mieć istotne znaczenie również w powiązaniu polityki społecznej z pomocą społeczną. Odpowiedź na pytanie, jaki wpływ na to będzie miała sytuacja finansowa samorządów lokalnych, zdolność mobilizacji obywateli przez pracowników służb społecznych czy wolontariuszy nastęrcza trudności w udzieleniu ogólniejszej odpowiedzi.

PODSUMOWANIE

Polityka społeczna, a szczególnie jej powiązanie z zatrudnieniem, odgrywa niewątpliwie istotną rolę w realizacji spójnego rozwoju Wielkopolski⁴. Zarząd Województwa Wielkopolskiego stawia przed polityką społeczną i zatrudnienia w regionie następujące zadania: sprzyjanie zrównoważonemu rozwojowi, budowanie spójnych i funkcjonalnych społeczności, ochronę podmiotowości i zaradności obywateli, ustalaniu pewnego minimum i hierarchii chronionych zasad i priorytetów, realnego udziału podmiotów niepublicznych w tworzeniu i realizacji programów społecznych, przygotowanie kwalifikacji mieszkańców do aktualnych i przyszłych potrzeb w zakresie zatrudnienia oraz zwiększenie szans zatrudnienia w regionie poprzez wzrost inwestycji materialnych i innowacji w sferze usług biznesowych i dla ludności.

Znajduje to wyraz w przygotowywanych strategiach rozwoju województwa, jak i w szczegółowych strategiach: Polityki Społecznej i Zatrudnienia. W obu dokumentach znajdujemy wspólne elementy, takie jak:

- wskazywanie kierunków rozwoju, warunków i zagrożeń w ich realizacji;
- pozostawienie dużej swobody w określaniu kierunków rozwoju samorządom niższych szczebli;
- przywiązywanie dużej wagi do funkcji informacyjno-doradczej przez władze regionalne w odniesieniu do powiatów;
- tworzenie możliwości wspierania inicjatyw oddolnych i pomoc w opracowywaniu kryteriów ich oceny; ich wykorzystywanie w ocenie przyznawania dodatkowych środków;
- dominacja kryteriów dotyczących efektów (szczególnie wyraźna w Strategii Polityki Społecznej), a ograniczoność ocen uwzględniających wykorzystanie mechanizmów racjonalności ekonomicznej;
- brak wyraźnych działań integrujących działalność gospodarczą z polityką społeczną; gospodarka traktowana jest głównie jako źródło środków, a nie partner w zakresie kreowania zintegrowanego rozwoju zmierzającego do poprawy warunków bytu ludności.

Analiza dokumentów strategicznych w Wielkopolsce wywołuje także ogólniejsze refleksje. Dotyczą one kontekstu związanego z głównymi tendencjami i postulowanymi kierunkami rozwoju w Europie i w Polsce.

Pierwszy problem to odniesienie się do kierunku na innowacyjność. Proponowane zmiany w zakresie zwiększenia innowacyjności w Wielkopolsce (ograniczone głównie do aglomeracji poznańskiej) nie mają, jak na razie, wyraźnego przełożenia ani na zadania zawarte w Strategii Polityki Społecznej, ani na zadania Strategii Zatrudnienia.

Po drugie, coraz wyraźniej docenia (dostrzega) się barierę niskich wynagrodzeń w dalszym rozwoju kraju oraz Wielkopolski. Mimo argumentowania, że niskie wynagrodzenia pozostają w zależności od długoterminowym bezrobociem, to empiryczne badania wykazały, że związki stopy bezrobocia z wysokością średnich wynagrodzeń mieszkańców w poszczególnych powiatach województwa wielkopolskiego trudno jednoznacznie określić. W niektórych powiatach niska stopa bezrobocia występuje z niskimi wynagrodzeniami (np. Kępno). W innych – wysokie bezrobocie występuje wraz z wysokimi wynagrodzeniami (np. Nowy Tomyśl). W tym ostatnim przypadku notuje się wyższą emigrację zagraniczną. Wynika z tego, że tezy o zależnościach między bezrobociem i wynagrodzeniami powinny brać pod uwagę specyficzne uwarunkowania lokalnej sytuacji, szczególnie takie jak mobilność ludności oraz zakres szarej strefy.

Na zakończenie warto zauważyć, że planowanie polityki społecznej i zatrudnienia, mimo licznych niedoskonałości doku-

mentów planistycznych nazywanych strategiami (głównie nie-uwzględniania jeszcze elementów zarządczych i finansowych), posiada walor porządkujący samorządowe działania. Formułuje się długookresowe cele, rozważa zasoby do ich realizacji, monitoruje oraz ewaluje działania. Ciekawego narzędzia w postaci ostrzegawczego suwaka użyto w Strategii Polityki Społecznej.

Strategie są świadectwem pewnego etapu rozwoju samorządności terytorialnej, kiedy więcej jest poszukiwania sposobów niż pewności i koordynacji w działaniach. Strategie są też sposobem nawiązywania więzi z mieszkańcami oraz wciągania ich do współodpowiedzialności za rozwój poprzez mechanizm partycypacji. Rośnie (miejmy nadzieję) świadomość samorządności i ograniczeń dominacji administracyjnego modelu rozwoju regionalnego. To poczucie samorządności i współodpowiedzialności jest szczególnie istotne w polityce społecznej, realizowanej zgodnie z zasadą pomocniczości. Respektowanie podmiotowości i wolności ludzi, a jednocześnie dostrzeganie zróżnicowanej postawy wobec pracy, rodziny i innych powinności może dokonywać się głównie lokalnie. Regulacje i procedury pełnią tylko rolę służebną, pomocniczą.

¹ Uzupełnieniem był Regionalny Program Operacyjny Wielkopolska 2014+ (2013).

² DzU nr 64, poz. 593 z późn. zm.

³ W Strategii Polityki Społecznej nie uwzględniono natomiast działań realizowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy.

⁴ Przykładem analizy zależności w tym zakresie jest opracowanie S. Golinowskiej i E. Kocot (2013: 278). Jeśli chodzi o ocenę strategii regionalnych, to szczególnie cenne są uwagi zawarte na s. 251–256.

LITERATURA

- Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Raport „Opracowanie katalogu wskaźników dla Strategii Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do 2020 roku” (2013), opracowany przez zespół badawczy pod kierunkiem dra M.J. Łuczaka, Obserwatorium Integracji Społecznej, ROPS, Poznań.
- Regionalny Program Operacyjny Wielkopolska 2014+ (2013), Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Strategia Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do roku 2020 (2010), ROPS, Poznań.
- Wielkopolska 2020. Strategia Rozwoju Województwa Wielkopolskiego do 2020 (2012), Zarząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań.
- Woźniak Z. (2010), *Rama koncepcyjna Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego*, w: *Strategia Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do roku 2020*, Samorząd Województwa Wielkopolskiego, Poznań 2010.

SUMMARY

Many analyses conducted in Greater Poland indicate that the local differences in this region are large and invariable when we take into account e.g. the level of unemployment. That is why in their social and employment strategies regional authorities stress support for local cooperation thanks to which they aim to achieve three main in region goals: 1) increasing the residents' employment and mobility, 2) coordination of investments in education and lifelong learning, 3) increasing the value of labor relations with social integration and poverty reduction. The assumption is that coordination of both strategies can be better accomplished by providing local authorities with assistance in creating their own paths of local development.

Keywords: social policy, employment, regional strategy, main goals, coordination of local activities.

RECENZENCI WSPÓŁPRACUJĄCY Z REDAKCJĄ W 2014 R.

Recenzenci współpracujący z redakcją w 2014 r. poza członkami Kolegium (w kolejności alfabetycznej): Włodzimierz Anioł, Łukasz Arendt, Jerzy Bartkowski, Piotr Błędowski, Piotr Broda-Wysocki, Zofia Czepulis-Rutkowska, Dorota Głogosz, Jolanta Grotowska-Leder, Anna Jawor-Joniewicz, Urszula Jeruszka, Anna Kiersztyn, Bożena Kołaczek, Elżbieta Kryńska, Jerzy Krzyszkowski, Mirosław Książkowski, Iwona Kukulak-Dolata, Piotr Kurowski, Zofia Morecka, Bartosz Pielniński, Krzysztof Podwójcic, Paweł Poławski, Wiktor Rutkowski, Barbara Rysz-Kowalczyk, Halina Sobocka-Szczapa, Agnieszka Sowa, Christoph Sowada, Monika Stanny, Piotr Szukalski, Zofia Szweda-Lewandowska, Bogusława Urbaniak, Gertruda Uścińska, Anna Wilmowska-Pietruszyńska, Zenon Wiśniewski, Jerzy Wratny, Dariusz Zalewski.

STRATEGIE ROZWOJU I POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014–2020

• ANALIZA DOKUMENTÓW

Marta Komorska
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

WSTĘP

Współczesna polityka społeczna – zarówno realizowana na poziomie europejskim¹, jak i krajowym – opiera się na strategiach akcentujących inwestowanie w kapitał ludzki i przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu, wykorzystując przy tym szeroki wachlarz rozwiązań aktywizujących, co pozwala wpisać ją w koncepcję modelu aktywnej polityki społecznej. Modernizacja polityki społecznej w kierunku *active social policy* (Rymsza, Kaźmierczak red. 2003, 2012; Grewiński, Rymsza red. 2011) podyktowana została m.in. kryzysem gospodarki, jak również brakiem dostosowania się tradycyjnego państwa opiekuńczego do przemian, jakie dokonały się w społeczeństwach wysoko rozwiniętych i jakim stał się kryzys demograficzny związany z procesem starzenia się tych społeczeństw (Golinowska 2005).

Ważnym wątkiem przyjętej koncepcji programowej było wskazanie aktywnego społeczeństwa obywatelskiego, jako głównego animatora zmian, oraz zwrócenie uwagi na znaczenie roli kapitału społecznego w konstruowaniu środowisk lokalnych², natomiast państwo w swojej roli powinno skupić się na inwestycjach społecznych mających na celu stworzenie szans i możliwości rozwoju obywatelom.

Koncepcja *active social policy* pojawiła się w strategii lizbońskiej i celach nicejskich, natomiast w dokumentach krajowych została wpisana w Narodową Strategię Integracji Społecznej³, która stanowiła podstawę programową do tworzenia dokumentów planowania strategicznego w latach 2005–2013. Założenia współczesnej polityki społecznej zarówno pod koniec lat 90., jak i obecnie skierowane są na przeciwdziałanie z szeroko rozumianym wykluczeniem społecznym, którego efektem makrostrukturalnym powinien być przyspieszony rozwój społeczny, wykorzystujący rolę kapitału społecznego oraz ograniczenie interwencjonizmu instytucji państwa.

W październiku 2010 r. Komisja Europejska przyjęła nową strategię UE pod nazwą *Europa 2020* (Szarfenberg 2013), zakładającą efektywny wzrost gospodarczy spełniający przy tym warunki rozwoju inteligentnego, zrównoważonego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu. Aby umożliwić ocenę postępów w realizacji założeń strategii *Europa 2020*, przyjęto pięć nadrzędnych celów, uzupełnionych o zestaw wskaźników statycznych niezbędnych do oceny podejmowanych działań: 1) zatrudnienie, 2) edukacja, 3) innowacja, 4) włączanie społeczne i ograniczenie ubóstwa oraz 5) kwestia klimatu i energii. Cele strategii *Europa 2020* realizowane są z wykorzystaniem siedmiu inicjatyw, natomiast z perspektywy ich znaczenia dla rozwoju kapitału ludzkiego należy zaakcentować trzy przewodnie, które zostały poświęcone: zatrudnieniu, sprawom społecznym oraz kwestii włączenia społecznego.

Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego znajduje swoje szczególne miejsce w dokumentach programowych strategii *Europa 2020* także poprzez utworzenie europejskiej platformy współpracy, która stanowi jedną z siedmiu wspomnianych inicjatyw. Platforma obejmuje szereg działań, wśród których dwa powinny odgrywać pierwszoplanową rolę w tworzeniu i realizacji strategii krajowych i regionalnych, a przede wszystkim lokalnych. Są to: wspieranie i rozwój innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej poprzez testowanie za pomocą metod naukowych oraz współpraca partnerska ze społeczeństwem obywatelskim w celu skuteczniejszej realizacji polityki społecznej.

Zatem koncepcja polityki społecznej zawierająca się w strategii *Europa 2020* ogniskuje swoją uwagę na ograniczeniu skali

ubóstwa i wykluczenia społecznego poprzez modernizację polityki społecznej i wykorzystanie szeroko rozumianej gospodarki społecznej. Mając na uwadze kierunek rozwoju polskiego społeczeństwa, cele i inicjatywy sformułowane w strategii *Europa 2020* są niezmiernie ważne i aktualne, a odwoływanie się do dokumentów europejskich zarówno w strategiach krajowych, jak i na poziomie regionalnym i lokalnym stwarza perspektywę na inteligentny i zrównoważony rozwój gospodarczy oraz wzmocni działania na rzecz rozwoju społecznego⁴ (Midgley 1995: 25–26).

Dotychczas prowadzone studia nad dokumentami planowania strategicznego w obszarze rozwoju i polityki społecznej (Grewiński, Karwacki red. 2009; Hryniewiecka 2013; Staręga-Piasek 2013) pozwoliły na wskazanie wielu ograniczeń, wśród których najczęściej wymienia się uwagi o ich administracyjnym charakterze. Analizy podkreślają „papierowość” dokumentu (Karwacki 2010) oraz niewystarczające wykorzystanie konsultacji i debaty społecznej przy opracowaniu wizji lokalnej polityki społecznej.

Problemy z procesem programowania strategicznego zostały dostrzeżone także przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, co zaowocowało przygotowaniem i przyjęciem w 2009 r. inicjatywy pn. *Założenia systemu zarządzania*⁵, mającą na celu modernizację systemu zarządzania w obszarze rozwoju na wszystkich jego etapach. W dokumencie znalazła się diagnoza wskazująca na najbardziej istotne mankamenty dotychczasowego systemu i opis pożądanych kierunków rozwiązań wraz z informacją o narzędziach programowania i sposobach wykorzystania. Aby zapewnić skuteczność wprowadzanych rozwiązań i gwarancję poprawności w nadchodzącym programowaniu strategicznym, dokument zawierał także zapowiedź projektu skierowanego do pracowników administracji rządowej i samorządowej⁶. Projekt pn. *Wzmacnianie zdolności administracji publicznej w zakresie opracowania i wdrażania programów i strategii* zakładał przeprowadzenie szkoleń i warsztatów z zakresu procedur postępowania w procesie programowania strategicznego, jego wdrażania i monitorowania.

Kolejnym krokiem podjętym w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego było przyjęcie w lipcu 2012 r. Planu Uporządkowania Strategii Rozwoju⁷, którego głównym założeniem było ograniczenie liczby strategii i polityk z obowiązujących 42 do 9 nowych. Przedstawione rozwiązania miały na celu skonstruowanie spójnej hierarchii dokumentów i określenie ich wzajemnych zależności, co w efekcie powinno przygotować podłoże do efektywnego systemu zarządzania krajem.

Rok 2014 to czas przyjęcia planów strategicznych otwierających finansowanie projektów, które mogą inicjować i przyspieszać działania na rzecz rozwoju społecznego. Rzecz w tym, aby na czas wykryć bariery i ograniczenia, jakie pojawiły się w regionalnych i lokalnych strategiach, umożliwiając w pełni wykorzystanie możliwości płynących z nowego okresu programowania, a przede wszystkim poprawiając jakość prowadzenia polityki społecznej.

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014–2020

Województwo lubelskie stanowi przykład regionu, któremu przez okres dekady przynależności do UE nie udało się pokonać dystansu w stosunku do lepiej rozwiniętych województw. Z perspektywy nowego okresu planowania 2014–2020 Lubelszczyzna nadal zajmuje jedną z najniższych pozycji w rankingu regionów kraju (Golinowska 2013: 223–224), a prognozy demogra-

ficzne wskazują na pogłębiający się kryzys, rysując pesymistyczną wizję rozwoju społecznego i gospodarczego. Zaplanowanie działań zmierzających do powstrzymania niekorzystnych zmian demograficznych w regionie powinno zatem stanowić podstawowe wyzwanie w polityce rozwoju i polityce społecznej województwa.

Opublikowana w czerwcu 2013 r. Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030; dalej jako Strategia Rozwoju) jest dokumentem, nad którym prace przygotowawcze trwały ponad dwa lata. Pierwszym etapem było opracowanie Systemu Organizacji Programowania Strategicznego⁸, który odwoływał się do instrumentów programowych i organizacyjnych przyjętych w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego⁹. Materiał uzgodniony przez pracowników Departamentu Polityki Regionalnej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubelskiego zawiera diagnozę zastanej sytuacji w zakresie programowania rozwoju w województwie oraz założenie do nowego okresu programowania. Analiza szeregu dokumentów pozwoliła na wskazanie najbardziej istotnych problemów o charakterze metodologicznym¹⁰ oraz dysfunkcji w mechanizmie współpracy pionowej (samorząd lokalny – samorząd regionalny – centrum) oraz poziomej (samorząd regionalny – partnerzy w regionie).

W przyjętym przez Zarząd Województwa Lubelskiego Systemie Organizacji Programowania Strategicznego przyjęto sześć zasad: zgodności wewnętrznej i nadrzędności, spójności zewnętrznej, integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym, partnerstwa, parametryzacji i ciągłości programowania. Zawarto w nich także uwagi o charakterze organizacyjnym, takie jak stworzenie jednolitej bazy danych zawierającej wykaz dotychczasowych badań, analiz i ekspertyz. W pracach nad dokumentami brały udział wszystkie komórki organizacyjne, a rolę łączników pomiędzy departamentami pełnili wyznaczeni koordynatorzy. Szczególnie istotne dla usprawnienia systemu było rekomendowanie współpracy z podmiotami i instytucjami zewnętrznymi oraz ekspertami ze środowiska naukowego, których zadaniem powinno być pełnienie roli opiniotwórczej i doradczej.

Zespół odpowiedzialny za przygotowanie Strategii Rozwoju wykorzystał postulowane zalecenia i w efekcie powstał dokument spełniający zarówno wymogi formalno-organizacyjne, jak i programowe. Pełna informacja o prowadzeniu procesu programowania strategicznego jest dostępna na stronie internetowej¹¹, co potwierdza rzetelność i wymaganą transparentność prowadzonych działań. Zalecane odwołanie się do podmiotów społecznych zostało potwierdzone obszernymi sprawozdaniami z przeprowadzonych konsultacji i debat, natomiast organizację i wykorzystanie zespołu ekspertów regionalnych (regionalny think-tank) potwierdza szereg załączonych plików z opracowaniami i analizami.

Strategia Rozwoju wpisuje się w program polityki regionalnej Unii Europejskiej i zgodnie z jej założeniami odnosi się do podniesienia konkurencyjności przy wykorzystaniu rozwiązań opartych na innowacyjności i kapitale intelektualnym i społecznym, a także wykorzystaniu endogenego potencjału regionu. Cele strategiczne wyznaczające kierunki rozwoju Lubelszczyzny na lata 2014–2020, z perspektywą na 2030, zostały określone następująco: 1) wzmocnienie urbanizacji regionu; 2) restrukturyzacja rolnictwa oraz rozwój obszarów wiejskich; 3) selektywne zwiększanie potencjału wiedzy, kwalifikacji, zaawansowania technologicznego, przedsiębiorczości i innowacyjności regionu oraz 4) funkcjonalna, przestrzenna, społeczna i kulturowa integracja regionu¹².

Cele bezpośrednio odnoszące się do rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego, a tym samym rozwoju polityki społecznej zawierają się w pkt. 3 i 4. W przełożeniu na cele operacyjne oznacza to skierowanie środków i działań na rozwój badań naukowych i kształcenia wyższego jako istotnych dla potrzeb przyszłego rynku pracy, tak w wymiarze ponadregionalnym, jak

i lokalnym, przy uwzględnieniu specyfiki regionu. Dostrzeżona została także waga problemów społecznych i potrzeba wspierania włączenia społecznego poprzez wykorzystanie tzw. innowacji społecznych¹³, wpisując je w dokumenty programowe strategii polityki społecznej.

Uważna analiza tekstu Strategii Rozwoju pozwala także dostrzec jego „słabsze miejsca”. Pewne partie tekstu wymagają rozszerzenia i uzupełnienia. Przykładem jest część odnosząca się do zaproponowanych wskaźników monitorowania, które zawierają głównie dane ilościowe z pominięciem jakościowych. Istnieją obszary, których tylko ocena jakościowa może rzetelnie uchwycić efektywność zachodzących zmian; do takich należy pomiar rozwoju kapitału społecznego. Typową egzemplifikacją jest próba oceny sytuacji organizacji pozarządowych z perspektywy ilościowej w województwie lubelskim. W 2012 r. liczba organizacji pozarządowych przypadająca na 10 tys. mieszkańców¹⁴ wyniosła 30–31, co w skali kraju plasuje je na poziomie średnim wyższym.

Te dane są jednak wysoce niewystarczające; brak w nich najistotniejszej informacji, a mianowicie – na ile każda z nich jest rzeczywiście aktywna, a nie istnieje wyłącznie jako numer KRS. Absolutnie niezbędne jest uzupełnienie danych statystycznych o pogłębione badania terenowe. Tego typu eksploatacje na terenie Lubelszczyzny są prowadzone, a w jednym z ostatnich raportów¹⁵ znajdujemy konstatację, iż aktywność (rozumiana jako realizacja zadań na rzecz społeczności lokalnych) występuje jedynie w nielicznych organizacjach. W niektórych przypadkach występuje jednak „pewna nadaktywność”, polegająca na równoczesnej realizacji wielu zleconych zadań i projektów. W zgłaszanych konkursach w ramach realizacji projektów dotyczących całego regionu uczestniczy połowa organizacji non profit zlokalizowanych w Lublinie, natomiast organizacje funkcjonujące w miejscowościach położonych peryferyjnie pozostają bierne lub realizują ograniczone w swoim zasięgu inicjatywy.

Możemy dostrzec pewną prawidłowość – im większe doświadczenie organizacji, tym lepszy i skuteczniejszy dostęp do konkursów i ofert przetargowych, co oczywiście posiada uzasadnienie w gwarancji tzw. bezpieczeństwa w wydawaniu środków, jednak niewątpliwie stanowi poważną barierę w rozwoju małych organizacji z krótkim stażem. Ograniczona skuteczność przy aplikowaniu o środki wynika głównie z niewielkiego ich doświadczenia w pozyskiwaniu funduszy, ale także z obawy przed nadmiernie zbiurokratyzowanym procesem prowadzenia projektu. Nie oznacza to, że małe lokalne organizacje nie posiadają potencjału do prowadzenia działań rozwojowych na rzecz swoich społeczności. Przeciwnie, w wielu przypadkach oferują swoim społecznościom bardzo cenne inicjatywy, np. organizowanie spotkań integracyjnych i działań samopomocowych itp., jednak w większości przypadków brakuje im impulsu do rozszerzenia i wzmocnienia swojej działalności.

Wykorzystanie potencjału tkwiącego w trzecim sektorze stanowi obecnie jeden z najważniejszych filarów we współczesnej polityce społecznej, podkreślając tym samym znaczenie udziału lokalnych organizacji i współpracy partnerskiej w innowacyjnych rozwiązaniach zmierzających do wprowadzenia jakościowych zmian w życiu tych społeczności. Wiele takich działań ma już miejsce w regionie¹⁶, jest to jednak dopiero pierwszy etap w budowaniu umiejętności dialogu i współdziałania na wszystkich poziomach samorządności.

Rozwój kapitału społecznego w województwie lubelskim stanowi obecnie jedno z najważniejszych wyzwań, a także jest jednym z trudniejszych w realizacji, tym bardziej że dotyczy rozwoju i budowania w świadomości społecznej zaufania oraz zdolności obywateli do współpracy w osiąganiu wspólnych celów. Praca skierowana na kształtowanie postaw i zmian wartości w kierunku prospołecznych wymaga bardzo rzetelnej diagnozy skierowanej na społeczność, lokalnych działaczy i polityków,

natomiast tego rodzaju analiz w regionie zdecydowanie brakuje (Bielecka 2005; Herbst 2007; Wojtowicz 2009).

Recenzja dokumentu, jakim jest Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 powinna służyć przede wszystkim zwróceniu uwagi na te jej elementy, wobec których istnieją największe obawy o szanse jej realizacji. Główny problem nie dotyczy bowiem pełnej poprawności metodologicznej czy trafności postawionych celów, lecz raczej problemu, na jaki zwróciła uwagę St. Golinowska (Golinowska 2013: 229) – jak skutecznie implementować przygotowane w strategii zadania, co odnosi się zarówno do strategii rozwoju kraju, jak i strategii lokalnych.

STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA LUBELSKIEGO NA LATA 2014–2020

Rozwiązań wskazujących na ścieżki wdrażania w odniesieniu do polityki społecznej należy poszukiwać w dokumencie programowania strategicznego, jakim jest Strategia Polityki Społecznej Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (dalej jako Strategia Polityki Społecznej)¹⁷. Przyjęte przez Departament Polityki Regionalnej standardy przygotowania strategii¹⁸ wymagały od pracowników ROPS „wpisania się” w ramy programowe Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego, a także zastosowanie się do wymagań przyjętej metodologii, podkreślającej konieczność zaangażowania jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów społecznych.

W tekście opublikowanym na stronie ROPS nie znajduje się jednak potwierdzenia wykorzystania wszystkich rekomendacji Departamentu Polityki Regionalnej. Lektura poszczególnych części dokumentu ujawnia pewne jego ograniczenia, co nie przekreśla jednak wartości merytorycznej opracowanego programu planowania strategicznego, natomiast rzetelna analiza jego „słabych punktów” pozwoli na wprowadzenie niezbędnej korekty.

Przykładem prostego do rozwiązania problemu jest brak czytelnej informacji o zespole i procesie przygotowania dokumentu. Na stronie internetowej ROPS w odniesieniu do strategii na okres 2014–2020 zamieszczony został tylko plik z jej treścią oraz plik z tekstem uchwały Sejmiku Województwa o przyjęciu dokumentu. Wstęp opublikowanego dokumentu zawiera krótką i ogólnikową wzmiankę o zespole zdaniowym pracującym pod przewodnictwem eksperta i procesie konsultacji z tzw. ekspertami tematycznymi i przedstawicielami instytucji publicznych oraz organizacji pozarządowych. Nieprecyzyjne i szczątkowe informacje dotyczące zespołu i formach prowadzonych konsultacji mogą budzić podejrzenie o zamknięciu procesu przygotowania dokumentów w ramach administracyjnych, co zdaje się potwierdzać także część przedstawiająca wykonaną diagnozę społeczną.

Opracowana diagnoza opiera się głównie na danych statystycznych, a tylko w niewielkim zakresie uwzględniona została praca jednostki ROPS, jaką jest Obserwatorium Integracji Społecznej, które posiada doświadczenie i dorobek w prowadzeniu badań na terenie województwa lubelskiego¹⁹. W diagnozie nie wykorzystano także materiałów z badań nad rynkiem pracy wykonanych przez Lubelskie Obserwatorium Rynku Pracy, które oferuje na swojej stronie internetowej dostęp do raportów z licznych analiz, różnorodnych pod względem użytej metody.

Zespół odpowiedzialny za opracowanie strategii przyjął koncepcję rozbicia dokumentu na poszczególne obszary problemowe, co w końcowym rezultacie przedstawia strategię polityki społecznej województwa jako zbiór 7 szczegółowych strategii problemowych: bezrobocie i walka z ubóstwem, starzejące się społeczeństwo, wsparcie dziecka i rodziny, wsparcie osób niepełnosprawnych, zdrowie psychiczne, rozwój społeczności lokalnej, ekonomia społeczna.

Przyjęte rozwiązanie wymaga od zespołu zarówno silnej współpracy, jak i sprawnej koordynacji całości zadania. Wielość wykonanych diagnoz, jak i opracowanych celów niesie bowiem ze sobą niebezpieczeństwo pojawienia się w treści dokumentu

powtórzeń i sprzeczności, co, niestety, znalazło swoje odbicie w tekście Strategii Polityki Społecznej. Słabością dokumentu jest także nadmierna ogólnikowość w artykułowaniu celów i brak realizmu w proponowanych wskaźnikach do monitorowania realizacji strategii. Należy jednak zaznaczyć, iż problem ten powtarza się w wielu planach programowania strategicznego i dotyczy większości zespołów pracujących nad tego rodzaju dokumentami.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, co spowodowało, iż Strategia Polityki Społecznej nie jest wolna od błędów, należy wskazać przede wszystkim przyczyny organizacyjne w konstruowaniu zespołu odpowiedzialnego za opracowanie tekstu. Podstawowym problemem jest brak „etatu” przeznaczanego tylko na potrzeby opracowania i monitorowania strategii. W praktyce najczęściej zespół zadaniowy składa się z pracowników ROPS, którzy na co dzień wykonują przydzielone im zadania w poszczególnych zespołach organizacyjnych ośrodka, natomiast „praca nad strategią” jest obowiązkiem niejako dodanym. Podobne obciążenie dotyczy roli eksperta, który zwykle jest osobą „z zewnątrz” i angażuje się w prace zespołu tylko w wyznaczonych terminach, co także bardzo utrudnia spojrzenie na całość zadania z niezbędnym zaangażowaniem.

Utworzenie dodatkowego etatu stanowi niewątpliwie dodatkowe obciążenie finansowe, może jednak zapewnić ciągłość i spójność w realizacji zadania. Pojawia się także kwestia wzmocnienia kontaktów i współpracy z samorządem lokalnym, co jest warunkiem niezbędnym do wykonania rzetelnej diagnozy, opracowania celów, a następnie skutecznej implementacji zadań w regionie. Odpowiedzialny za „strategię” pracownik może pełnić rolę „łącznika” z poziomem województwa z terenem i skutecznie wymieniać informacje.

Opracowany przez zespół zadaniowy ROPS dokument zawiera pewne słabości, które mogą i powinny zostać poddane korekcie, jednak skoncentrowanie się na kwestiach merytorycznych pozwala na wskazanie wartościowych rozwiązań, jakie znajdujemy w dokumentach programowych. Podstawowy tekst, jakim jest Strategia Polityki Społecznej, został uzupełniony wieloma programami, które stanowią podstawę do realizacji zadań z poszczególnych obszarów tematycznych²⁰. Czas realizacji większości programów upływa w 2015 r., tak więc prace nad kolejnymi ich edycjami trwają, natomiast w przypadku dwóch zostały opracowane plany do 2020 r. Są to: Wojewódzki Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej w Województwie Lubelskim na lata 2014–2020 (dalej jako Wojewódzki Program Wspierania) oraz Wieloletni Regionalny Plan Działań na rzecz Promocji i Upowszechnienia Ekonomii Społecznej oraz Rozwoju Instytucji Sektora Ekonomii Społecznej i jej Otoczenia w Województwie Lubelskim na lata 2013–2020 (dalej jako Wieloletni Regionalny Plan Działań).

Programem szczególnie ważnym i cennym z perspektywy rozwoju społecznego jest odnoszący się do kondycji ekonomii społecznej w województwie lubelskim Wieloletni Regionalny Plan Działań²¹. Stanowi on kompletną i spójną odpowiedź na pytanie, jak powinna być realizowana współczesna polityka społeczna na Lubelszczyźnie. Profesjonalnie wykonana diagnoza kondycji podmiotów ekonomii społecznej²² stanowi podstawę wypracowanych rozwiązań, które wpisują się w obecnie promowaną koncepcję aktywnej polityki społecznej. Głównym celem programu jest walka z szeroko rozumianym wykluczeniem społecznym, z wykorzystaniem rozwiązań nowej ekonomii społecznej i przy silnym zaangażowaniu partnerstw lokalnych.

Kluczowe wydaje się pytanie o szanse na realizację programu i implementację rozwiązań w rzeczywistości lokalnych społeczności. Poszukując skutecznych rozwiązań, należy wspomnieć o procesie modernizacji instytucji pomocy społecznej, w której następuje proces reorganizacji w stronę aktywizowania zarówno społeczeństwa, jak i służb społecznych (Rymsza, Kaźmierczak red. 2012). Zmiana formuły bezpieczeństwa socjalnego potwierdza powolne przechodzenie od modelu państwa

opiekuńczego do modelu państwa, w którym rezygnujemy z osłon socjalnych na rzecz odpowiedzialnych za siebie jednostek. Istotną rolę przypisujemy także potencjałowi tkwiącemu w społeczności lokalnej, która powinna być właściwym twórcą i odbiorcą lokalnej polityki społecznej.

Istotny jest tu poziom zaangażowania i świadomości mieszkańców w dokonywaniu wyboru władz samorządowych, a właściwie wyboru partnera do wspólnego zarządzania. Zaczynamy postrzegać rolę pracownika socjalnego jako odpowiedzialnego nie tylko za aktywizację na poziomie indywidualnym, tj. jednostek, rodzin, ale przede wszystkim na poziomie społecznym, tj. jako organizatora lokalnej społeczności. Praca socjalna widziana z perspektywy wykorzystania instrumentów nowej ekonomii społecznej jest zadaniem skupiającym na sobie najważniejsze elementy programowania lokalnej polityki społecznej, którą rozumiemy przede wszystkim jako politykę aktywizacji i zmian nakierowanych na rozwój społeczny.

Program rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubelskim uwzględnia innowacyjne rozwiązania. W zaplanowanych zadaniach wpisana została rola pracownika socjalnego jako odpowiedzialnego za organizację społeczności, jej animację i aktywizację, stwarzając tym samym podstawy do prowadzenia lokalnej polityki społecznej. Program wyznacza także zadania, których celem jest wzmocnienie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej oraz upowszechnienie tworzenia partnerstw lokalnych i współpracy międzysektorowej. Pewna część zadań jest już wdrażana, a interesującym przykładem jest program pilotażowy Modelu Lokalnej Współpracy i Regionalnych Platform Współpracy (dalej jako Model Lokalnej Współpracy)²³.

W ramach działań testujących opracowano narzędzia wzmacniające współuczestniczenie w procesach decyzyjnych i realizacyjnych różnych interesariuszy lokalnych społeczności, co oznacza urealnianie procesów współzarządzania. Narzędziem, jakie wykorzystano do inicjowania Modelu Lokalnej Współpracy, jest tzw. Zespół Synergii Lokalnej, a w skład członków zespołu wchodzi przedstawiciele najważniejszych instytucji działających na terenie gminy, reprezentujących zarówno administrację publiczną, jak i organizacje pozarządowe oraz lokalnych liderów. Funkcją zespołu to pełnienie roli konsultanta w procesie zarządzania gminą, co otwiera płaszczyznę współpracy przy opracowaniu dokumentów planowania strategicznego, a następnie wpłynie na skuteczność wdrażania zadań w obszarze polityki społecznej.

Narzędziem łączącym poszczególne poziomy samorządu i gwarantującym partycypację i spójność w prowadzeniu polityki społecznej jest Regionalna Platforma Współpracy. W koncepcji Modelu Lokalnej Współpracy przyjęto, że platforma stanowić będzie nieformalną płaszczyznę współdziałania różnych instytucji i podmiotów, a w jej skład wchodzi przedstawiciele Powiatowej Rady Zatrudnienia, Powiatowej Rady Pożytku Publicznego oraz Zespoły Synergii Lokalnej. W założeniu platformy powinny funkcjonować na poziomie powiatu i województwa, a proponowany zakres zadań zawiera: konsultowanie programów o charakterze rozwojowym, udział w ocenie projektów strategii rozwoju i polityki społecznej, inspirowanie i inicjowanie porozumień partnerskich i współpracy między powiatami i gminami.

W efekcie prowadzonego pilotażu powstały już Zespoły Synergii Lokalnej i możemy potwierdzić wyniki ich pracy, np. w procesie tworzenia lokalnych dokumentów planowania strategicznego²⁴, natomiast Regionalne Platformy Współpracy są na etapie wypracowania ostatecznej koncepcji. Lubelski ROPS aktywnie uczestniczy w pilotażu, zgłaszając swoje uwagi w odniesieniu do tworzenia i roli platform współpracy, upatrując w nich skutecznego narzędzia do prowadzenia polityki społecznej.

Przedstawione rozwiązania stanowią interesującą propozycję w inicjowaniu i usprawnieniu procesu współpracy między samorządami, a przede wszystkim otwierają płaszczyznę do konsultacji dokumentów planowania strategicznego i wspólnej pracy nad skutecznym wdrażaniem przyjętych rozwiązań, co jest szczególnie cenne w wymiarze regionalnym. Wypracowane w ramach pi-

lotażu Modelu Lokalnej Współpracy narzędzia nie gwarantują jednak pełnej skuteczności, narażone są, bowiem na typowe i często pojawiające się ograniczenia, takie jak: niechęć do współpracy lokalnych władz lub brak i słabość organizacji pozarządowych.

WNIOSKI

Przygotowanie lokalnych i regionalnych strategii to nie tylko proces technicznego opracowania dokumentu, ale przede wszystkim uzyskanie pewnego efektu społecznego, jaki może pojawić się w trakcie pracy nad nim. Począwszy od inicjowania spotkań roboczych, konsultacji społecznych, diagnozy społecznej i planowania działań, powinny zostać uruchomione lokalne siły społeczne, które uczestniczyć będą nie tylko w procesie planowania, ale także w implementacji zadań.

Dokumenty strategiczne, a szczególnie w obszarze polityki społecznej tworzy się dla mieszkańców w odpowiedzi na ich problemy i potrzeby. Żadne decyzje i przyjęte rozwiązania nie mogą być dyskutowane i zatwierdzane „ponad głowami” głównych zainteresowanych. Problemy społeczne nie stanowią bowiem problemu zamkniętego w wymiarze jednostkowym lub zadania skierowanego wyłącznie do samorządu. Rozwiązanie problemu społecznego powinno być w polu zainteresowania zarówno władz samorządu, jak i podmiotów społecznych, prywatnych oraz zaistnieć w świadomości mieszkańców.

Praca nad dokumentami planowania strategicznego stwarza grunt do zawiązywania partnerstw i uruchamiania współpracy międzysektorowej oraz stanowi doskonałe narzędzie do edukowania, informowania, aktywizowania i uspołeczniania obywateli. Samorządy, które nie potrafią zrozumieć „rozwojowej roli” dokumentów strategicznych i ich potencjału aktywizacyjnego, jaki tkwi w samym procesie ich tworzenia, tracą ważny impuls do rozwoju społecznego przez zamknięcie dostępu do środków z funduszy społecznych, a przede wszystkim szansę na jakościową zmianę w „zarządzanej” społeczności.

Współrządzenie, określane także systemem współzarządzania, jest silnie wpisane w kierunek prowadzanych zmian w polityce społecznej. Kluczem do sprawnego współrządzenia jest partnerstwo lokalne i to właśnie partnerskie zaangażowanie wszystkich zainteresowanych instytucji, organizacji publicznych oraz przedstawicieli środowisk społecznych powinno stanowić podstawową oś tworzenia strategii.

Strategie rozwoju i polityki społecznej województwa lubelskiego nie są pozbawione drobnych błędów, posiadają jednak w swoich programach zadania skierowane na pobudzenie w lokalnych społecznościach aktywności i wykorzystują przy tym innowacyjne rozwiązania. Proces upodmiotowienia i wzmocnienia lokalnych społeczności został już zainicjowany i zaczyna przynosić pożądane efekty, co będzie miało wpływ także na poprawę jakości lokalnych programów planowania strategicznego.

Istnieje jeszcze kwestia współpracy lokalnych samorządów z regionalnymi uczelniami, co stanowi nierozwiązany problem i jest wyzwaniem przede wszystkim dla szkół wyższych. Rozszerzenie współpracy uczelni z samorządami oraz wykorzystanie potencjału pracowników naukowo-dydaktycznych i zaangażowanie studentów w pracę w terenie może stanowić wzorcowe połączenie teorii z praktyką i może przynieść wymierne korzyści wszystkim partnerom. Zasadniczą przyczyną braku tej współpracy umiejscowiona jest w sztywnych ramach organizacyjnych uczelni zarówno w obszarze planowania procesu dydaktycznego, jak i możliwości zaangażowania pracowników, których podstawowa aktywność skupiona jest na rozwoju naukowym, najczęściej w oddaleniu od wymiaru praktycznego²⁵.

Najbliższa przyszłość i pojawiające się zagrożenia niżej demograficznego oraz skomplikowana sytuacja na rynku pracy powinna skłonić środowiska akademickie do znalezienia ścieżki współpracy i szerszego włączenia się w rozwój regionu, co zdecydowanie przyczyni się do profesjonalnego planowania i wdrażania polityki społecznej.

- ¹ Obecnie realizowana jest strategia *Europa 2020*.
- ² Kapitał społeczny rozumiany jako formy więzi opartych na zaufaniu, wzajemności i sieci społecznego zaangażowania. Zob. Putnam 2001.
- ³ Narodowa Strategia Integracji Społecznej została opracowana w 2004 r. przez zespół ekspercki pod kierunkiem prof. St. Golinowskiej. W kolejnych latach powstały następne dokumenty strategiczne.
- ⁴ Rozwój społeczny rozumiany jako proces planowanych zmian społecznych zaprojektowanych, aby wspierać ludzki dobrobyt w kontekście wszechstronnego rozwoju gospodarczego.
- ⁵ Zob. mir.gov.pl/ [dostęp 10.07.2014].
- ⁶ Projekt w ramach PO KL, Priorytet V – Dobre rządzenie.
- ⁷ Zob. www.mir.gov.pl/ [dostęp 10.07.2014]. Plan wpisywał się w przyjętą w 2009 r. inicjatywę pn. *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*.
- ⁸ Zob. www.strategia.lubelskie.pl [dostęp 10.07.2014].
- ⁹ Patrz: Założenia Systemu Zarządzania oraz Plan Uporządkowania Strategii Rozwoju.
- ¹⁰ Zob. dokumenty strategiczne na stronie: www.strategia.lubelskie.pl [dostęp 10.07.2014].
- ¹¹ Zob. www.strategia.lubelskie.pl [dostęp 10.07.2014]. Na stronie udostępnione są pliki z protokołami prowadzonych spotkań Zespołu Roboczego, sprawozdań z przeprowadzonych konsultacji społecznych i debaty publicznej, a także pliki z wykonanych analiz i ekspertyz zewnętrznych.
- ¹² Zob. Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020 (z perspektywą do 2030), www.strategia.lubelskie.pl [dostęp 10.07.2014].
- ¹³ Rozwiązania w ramach innowacji społecznych mają stymulować rozwój społeczny oraz poprawę jakości życia społeczeństwa, wykorzystując potencjał społeczności i wzmacniając tym samym ich podmiotowość. Poprawnie przygotowana strategia stanowi przykład innowacji społecznej promującej i wykorzystującej rozwiązania innowacyjne. Zob. www.stocznia.org.pl [dostęp 10.07.2014].
- ¹⁴ Dane GUS z 31 XII 2012 r.
- ¹⁵ Badania zrealizowane przez M. Ogryzko-Wiewiórowską (2014). Badania przygotowane w ramach projektu *Lubelski Inkubator Partnerstw Lokalnych*, prowadzonego przez Lubelską Fundację Rozwoju i Stowarzyszenie W Stronę Człowieka.
- ¹⁶ Obecnie realizowanych jest wiele projektów społecznych mających na celu tworzenie współpracy opartej na zasadzie partnerstwa lokalnego, np. *Pilotaż Modelu Lokalnej Współpracy oraz Regionalne Platformy Współpracy w obszarze lokalnych usług reintegracji społecznej i zawodowej* (projekt 1.48 realizowany przez Stowarzyszenie Humanus na zlecenie CRZL).
- ¹⁷ Pełny tekst strategii znajduje się na www.rops.lubelskie.pl [dostęp 10.07.2014].
- ¹⁸ Ramowy System Organizacji Programowania Strategicznego w Województwie Lubelskim przyjęty przez Zarząd Województwa Lubelskiego w dniu 20 marca 2012 r.
- ¹⁹ Obserwatorium Integracji Społecznej rozpoczęło swoją działalność w strukturze ROPS w Lublinie w marcu 2010 r. w ramach projektu systemowego. Lubelskie OIS nadal funkcjonuje dzięki realizacji projektu. Raporty z badań dostępne są na stronie internetowej ROPS w Lublinie.
- ²⁰ Programy dostępne są na stronie internetowej ROPS, www.rops.lubelskie.pl.
- ²¹ Zob. www.rops.lubelskie.pl [dostęp 10.07.2014].
- ²² Prace nad programem zostały poprzedzone pełną diagnozą wykonaną przez podmiot zewnętrzny.
- ²³ Program pilotażowy Modelu Lokalnej Współpracy jest prowadzony w kilku powiatach na terenie kraju przez CRZL w Warszawie w ramach projektu 1.48 *Kompleksowe formy reintegracji społecznej i zawodowej w środowisku lokalnym*.

- ²⁴ Przykładem sprawnego funkcjonowania Zespołu Strategii Lokalnej jest Janów Lubelski, gdzie w ramach testowania narzędzia powstał zespół, który współpracuje z lokalnym samorządem i uczestniczy w pracy nad przygotowaniem lokalnej strategii.
- ²⁵ W sytuacji, gdy uda się pracownikom zainicjować współpracę z samorządem (np. przy opracowaniu strategii, włączając w proces studentów), to działania te traktowane są jako przejaw indywidualnej aktywności pracownika i studenta. Praca ta nie wiąże się z formalnym potwierdzeniem aktywności i wsparciem ze strony uczelni, co często skutkuje zakończeniem współpracy.

LITERATURA

- Bielecka D. (2005), *Uwarunkowania efektywnego wykorzystania funduszy pomocowych Unii Europejskiej w Polsce*, „Problemy Zarządzania” nr 3.
- Giddens A., (1999), *Trzecia droga – odnowa socjaldemokracji*, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Golinowska S. (2005), *Przyszłość państwa opiekuńczego i systemu zabezpieczenia społecznego*, „Polityka Społeczna” nr 11–12.
- Golinowska S. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Scholar, Warszawa.
- Golinowska S. (2001), *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*, Poltext, Warszawa.
- Grewiński M., Karwacki A., red. (2009), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Grewiński M., Rymśza M., red. (2011), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa.
- Herbst M., red. (2007) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Scholar, Warszawa.
- Hryniewicka A. (2013), *Ekspertyza wojewódzkich strategii polityki społecznej pod kątem pracy na rzecz społeczności lokalnych, realizacji środowiskowej metody pracy socjalnej na terenie województwa*, www.osl.org.pl/analizy/ [dostęp 15.08.2014].
- Hrynkiewicz J. (2004), *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, w: M. Rymśza (red.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, ISP, Warszawa.
- Karwacki A. (2010), *Papierowe skrzydła*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Krzyszczkowski J. (2005), *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Midgley J. (1995), *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, SAGE Publications, Thousand Oaks.
- Ogryzko-Wiewiórowska M. (2014), *Aktywność społeczna na Lubelszczyźnie*, badania przygotowane w ramach projektu „Lubelski Inkubator Partnerstw Lokalnych” prowadzonego przez Lubelską Fundację Rozwoju i Stowarzyszenie W Stronę Człowieka, www.wstroneczlowieka.org [dostęp 22.07.2014].
- Putnam R.D. (2001), *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.
- Rymśza M., Kaźmierczak T., red. (2003), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa.
- Rymśza M., Kaźmierczak T., red. (2012), *W stronę aktywnych służb społecznych*, ISP, Warszawa.
- Staręga-Piąsek J. (2013), *Metodologia strategicznego rozwiązywania problemów społecznych*, IRSS, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2010), *Globalne strategie rozwoju społecznego*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, MCPS, Warszawa.
- Szarfenberg R. (2013) *Polityka społeczna Unii Europejskiej – przewodnik*, www.eapn.org.pl [dostęp 14.07.2014].
- Wojtowicz D. (2009), *Determinanty sprawności instytucjonalnej samorządów terytorialnych – w stronę trwałego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Master of Business Administration”, tom 17, nr 3.

SUMMARY

The need for a discourse about the role of the social policy realization strategy is especially perceptible in the situation when a new financing opportunity appears, and assumptions recommended by the European Union highlight the importance of active integration and social investments. The solutions for the activation policy should find their place both in the strategic planning programmes, and in the process of development and implementation. The analysis of the documents prepared for the new period creates an opportunity to point out their conceivable flaws and enable the necessary corrections. Not only will the correctly prepared strategy favour the effective implementation of adopted development programmes and social policy, but also prepare the solid basis for the development of local communities.

Keywords: strategy of social policy, active social policy, local development, strategic planning

STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO JAKO NARZĘDZIE ROZWOJU SPOŁECZNEGO REGIONU

Sławomir Pastuszka

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie dokumentu strategii polityki społecznej województwa świętokrzyskiego na lata 2012–2020 i krytyczna analiza zawartych w nim treści. W artykule zarysowano istotę programowania samorządowej polityki społecznej oraz poddano analizie poprawność metodologiczną strategii polityki społecznej województwa świętokrzyskiego. Szczególną uwagę zwrócono na jej spójność z analogicznymi tematycznie dokumentami szczebla europejskiego i krajowego. Kilka słów poświęcono ocenie rozwoju społecznego zdiagnozowanego w badanej strategii. Zaprezentowano także ocenę najważniejszych kierunków strategii i ich roli w kształtowaniu nowoczesnej polityki społecznej w regionie świętokrzyskim oraz omówiono system wdrażania i monitorowania strategii. Artykuł kończy podsumowanie, zawierające najważniejsze wnioski.

PROGRAMOWANIE REGIONALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Regionalne strategie polityki społecznej powinny brać pod uwagę zapisy w dokumentach programowych, przygotowywanych na poziomie europejskim, krajowym, a także lokalnym, wskazujące kierunki działań w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Spójność tych dokumentów jest warunkiem skuteczności rozwiązywania występujących problemów. Problemy społeczne powinny być rozwiązywane przede wszystkim oddolnie – przez samorządy terytorialne odpowiednich szczebli. Z tego względu szczególną rolę w kwestiach społecznych powinny odgrywać prawidłowo opracowane dokumenty programowe przygotowywane przez jednostki samorządu wojewódzkiego. Potwierdzają to zapisy ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹, która nakłada na samorząd województwa obowiązek opracowania strategii w zakresie polityki społecznej.

Strategie te w zależności od szczebla jednostki samorządu terytorialnego w problematyce społecznej uwzględniają różny zakres działań. Stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej gmina, opracowując strategię rozwiązywania problemów społecznych, zobowiązana jest przygotować programy, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka, m.in. z zakresu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. W strategii gminnej precyzyjnie ustalane są cele szczegółowe pomocy społecznej, wynikające z identyfikacji lokalnych problemów społecznych.

Niestety, na co dzień gminna pomoc społeczna skupia się często na różnych formach pomocy socjalnej, dlatego uznawana jest za nieefektywną. W wielu gminach podczas realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej nie są brane pod uwagę działania profilaktyczne, a współpraca ze szkołami, organizacjami pozarządowymi i szpitalami podejmowana jest w niewielkim stopniu.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej strategia rozwiązywania problemów społecznych opracowana przez powiat powinna uwzględniać w szczególności programy pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Strategie powiatowe, o większym stopniu ogólności niż strategie gminne, powinny określać swoje cele w sferze działań profilaktycznych, nakierowanych m.in. na przeciwdziałanie bezrobociu i ubóstwu osób niepełnosprawnych.

Z kolei w myśl postanowienia art. 21 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej wojewódzka strategia polityki społecznej, stano-

wiąca integralną część strategii rozwoju województwa, zawiera w szczególności programy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi. Poza tym powinna uwzględniać proponowane działania w zakresie regionalnej polityki rynku pracy². Samorząd województwa w procesie realizacji polityki społecznej wypełnia funkcje typowo planistyczną, nie posiada jednak odpowiednich instrumentów finansowych wdrażania planów. Te są w dyspozycji gmin. Stąd też może wynikać ograniczona rola samorządu województwa w realnym wpływanie na kształt polityki społecznej w województwie.

Proces uzgadniania strategii wojewódzkiej następuje w drodze konsultacji, która najczęściej sprowadza się jedynie do poinformowania samorządu szczebla powiatowego o prowadzonych pracach planistycznych. W takiej sytuacji istnieje zagrożenie, że samorządy województw, nie mając na co dzień kontaktu roboczego z lokalnymi podmiotami polityki społecznej i nie posiadając rzetelnej oceny ich potencjału instytucjonalnego, pominą w strategii wojewódzkiej istotne problemy z punktu widzenia gmin.

Z przedstawionego podziału zadań i braku hierarchicznego podporządkowania wynika, że jednostki samorządu terytorialnego niezależnie planują i wdrażają swoje przedsięwzięcia. Kompetencje samorządów poszczególnych szczebli we wdrażaniu polityki rozwoju społecznego są autonomiczne, a zakres działania organów samorządu wyższego szczebla nie narusza samodzielności samorządów niższego szczebla. Rozdzielona odpowiedzialność samorządów terytorialnych za poszczególne instytucje życia społecznego, bez względu na logikę występowania w nich funkcjonalnych związków, niewątpliwie utrudnia skuteczną i efektywną realizację kompleksowej polityki społecznej w województwie.

METODOLOGIA STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Strategia polityki społecznej, normatywnie rzecz ujmując, jest najważniejszym instrumentem kształtowania ładu społecznego i zarządzania rozwojem społecznym. Powinna zatem spełniać powszechnie obowiązujące wymogi metodologiczne, a w szczególności zawierać: poprawną diagnozę sytuacji społecznej identyfikującą przyczyny negatywnych zjawisk; analizę mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń analizowanego obszaru; określenie misji, wizji oraz celów projektowanych zmian wraz z uwarunkowaniami finansowymi, sposobu realizacji strategii, wskaźników osiągania założonych celów, a także system monitorowania i oceny wdrażania strategii. Proces opracowywania strategii, zwłaszcza na etapie diagnozowania problemów i wyboru celów, powinien mieć zdecydowanie charakter społeczny i zapewnić udział środowisk zainteresowanych zarówno treścią dokumentu, jak i sposobem jego wdrażania.

Strategia Polityki Społecznej Województwa Świętokrzyskiego (dalej Strategia Polityki Społecznej), przyjęta uchwałą Sejmiku NR XVI/296/12 w dniu 30 stycznia 2012 r., w dużym stopniu nie spełnia oczekiwanych standardów dokumentu strategicznego. Opracowali ją pracownicy (urzędnicy) Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Kielcach, z udziałem konsultanta naukowego, socjologa z Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Do tego zespołu nie włączono przedstawiciela departamentu odpowiedzialnego za politykę regionalną. Nasuwa się wątpliwość, czy ten zespół osób mógł właściwie ocenić złożoną sytuację

społeczną w województwie, dostrzec jej różnorodne uwarunkowania i możliwości rozwiązania występujących problemów.

Z treści analizowanego dokumentu nie wynika, żeby przy opracowaniu strategii miał miejsce proces aktywnej współpracy z samorządami niższych szczebli i innymi zainteresowanymi środowiskami. Trudno ocenić, czy zorganizowano spotkania, warsztaty lub seminaria poświęcone tematyce strategii. Uspolecznienie procesu opracowania strategii w gruncie rzeczy sprowadziło się do zebrania przez ROPS propozycji i uwag do treści projektu dokumentu, zamieszczonego na stronie internetowej ośrodka. Nawet obecnie dokument strategii nie jest łatwo dostępny³. Nie wiadomo czy, ile i jakie zgłoszono uwagi oraz czy i w jaki sposób przyczyniły się one do poprawy jakości dokumentu strategii.

Elementem uspołecznienia prac nad strategią było wykorzystanie opinii instytucji polityki społecznej, zawartych w badaniach sposobów zapobiegania i rozwiązywania problemów społecznych, przeprowadzonych przez Wyższą Szkołę Umiejętności w Kielcach. Badaniami jednak nie objęto osób bezpośrednio korzystających z pomocy społecznej (m.in. bezdomnych, osób starszych, niepełnosprawnych).

Punktem odniesienia dla analizowanej strategii, oprócz wymogów ustawy o pomocy społecznej, były rekomendacje płynące z unijnych dokumentów programowych: Europejskiej Karty Społecznej z 1965 r., zrewidowanej w 1996 r.; Karty Praw Podstawowych z 2007 r.; Strategii Polityki Społecznej z 2000 r., zrewidowanej w 2004 r.; Strategii Spójności Społecznej z 2000 r., zrewidowanej w 2004 r.; Strategicznych Wytycznych Wspólnoty w zakresie polityki spójności UE na lata 2007–2013. Wśród europejskich dokumentów strategicznych nieuwzględniono najbardziej aktualnego i obecnie najważniejszego dokumentu programowego Unii: Strategii gospodarczej *Europa 2020* (przyjętej przez Radę Europejską w czerwcu 2010 r.). Ponadto uwzględniono zapisy krajowych dokumentów programowych: Narodowej Strategii Spójności 2007–2013, Strategii Rozwoju Kraju 2007–2013 (powinno być: 2007–2015), Strategii Polityki Społecznej na lata 2005–2013 oraz Raportu „Polska 2030”.

Poza tym regionalna Strategia Polityki Społecznej uzupełnia zaktualizowaną Strategię Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego do 2020 r. i jest zbieżna z jej dwoma celami operacyjnymi, tj. 1.2. *Poprawa infrastruktury społecznej i usług publicznych, czyli wzrost kapitału społecznego, wsparcie zatrudnienia i wyższa jakość życia w Regionie* oraz 3.1. *Sprzyjanie kumulowaniu kapitału ludzkiego, czyli zdrowi, kreatywni i wykształceni ludzie jako podstawa myślenia o pomyślnej przyszłości*.

Słabością dokumentu jest natomiast brak odwołania do zapisów średniookresowej Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010–2020 (przyjętej przez Radę Ministrów 13.07.2010 r.) i Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020 (przyjętej przez Radę Ministrów 30.12.2008 r.), co może ograniczyć możliwość wykorzystania przez województwo środków zewnętrznych, w tym z Unii Europejskiej, przewidzianych na ten cel. Również z tego względu Strategia Polityki Społecznej powinna być zweryfikowana i uaktualniona po zatwierdzeniu dokumentów strategicznych uzgodnionych z Unią Europejską, jakimi są w szczególności: Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, Regionalny Program Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego 2014–2020 i Program Rozwoju Polski Wschodniej. Będą to podstawowe źródła środków warunkujących realizację analizowanej strategii.

DIAGNOZA ROZWOJU SPOŁECZNEGO W STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA ŚWIĘTOKRZYSKIEGO

Diagnoza jest najobszerniejszą częścią Strategii Polityki Społecznej (91% zawartości dokumentu). Składa się z kilkunastu działów: krótkiej charakterystyki województwa, opisu występu-

jących w nim aspektów demograficznych, tendencji gospodarczych, problemu bezrobocia, stanu opieki zdrowotnej, w tym problemu alkoholizmu i narkomanii, sytuacji mieszkaniowej, systemu bezpieczeństwa publicznego i edukacji, poziomu aktywności kulturalnej i obywatelskiej, a także publicznego systemu instytucjonalnego. Zdecydowanie najwięcej miejsca poświęcono na prezentację publicznego systemu instytucjonalnego pomocy społecznej (nie polityki społecznej) oraz identyfikację najważniejszych problemów społecznych w regionie (ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, niepełnosprawność, bezradność i przemoc w rodzinie). Oznacza to, że diagnoza jest nastawiona bardziej na opis problemów, a tylko w niewielkim stopniu uwzględniła środowiskowy, wewnętrzny potencjał, czyli ocenę sił społecznych zdolnych do działania i zmieniania rzeczywistości.

Słabością diagnozy jest brak odwołania się do szeregu propozycji działań na rzecz rozwoju rynku pracy i zasobów ludzkich w regionie, zawartych w Świętokrzyskich Planach na rzecz Zatrudnienia⁴. Prawdopodobnie niektóre obszary tematyczne diagnozy można byłoby połączyć, co wydaje się być uzasadnione z uwagi na ich treść.

Zaletą diagnozy jest jej zasobność w dane statystyczne, przedstawione w ujęciu dynamicznym (dane pochodzą głównie z lat: 2008, 2009 i 2010), pozwalające na wskazanie procesów i tendencji. Wartości jednych wskaźników zostały podane w odniesieniu do wszystkich województw (zagrożenie ubóstwem, liczba organizacji pozarządowych, liczba placówek noclegowych dla bezdomnych, częstość występowania niepełnosprawności), a innych w odniesieniu do powiatów (bezrobocie, liczba uczniów, zdawalność egzaminu maturalnego, beneficjenci pomocy społecznej, liczba osób niepełnosprawnych, bezrobotnych niepełnosprawnych, osób i rodzin objętych pomocą społeczną), w ten sposób pokazując wewnątrzregionalne różnicowania w analizowanych obszarach.

Integralną część diagnozy strategii stanowi syntetyczna analiza podstawowych słabości systemu polityki społecznej w regionie oraz rozpoznanie jego mocnych stron. Analiza SWOT ma charakter zbyt ogólny, powierzchowny, sprawia wrażenie dość przypadkowej. Nie uwzględniła podziału na zagadnienia omówione w diagnozie, a w związku z tym zawiera wiele elementów rozproszonych, nie zawsze właściwie zakwalifikowanych do poszczególnych czynników (do mocnych stron błędnie zaliczono: *korzystanie z dodatkowego finansowania zewnętrznego – fundusze strukturalne UE, tworzenie zespołów interdyscyplinarnych na rzecz rozwiązywania problemów społecznych*). Do mocnych stron systemu w analizie zaliczono m.in. (epizodycznie) wysoką dynamikę przyrostu PKB na mieszkańca regionu, wzrost poziomu kapitału ludzkiego (mierzonego ilościowo), czy zwiększenie dostępności do specjalistycznej opieki społecznej – sprzeczne z twierdzeniem o trudnościach w dostępie do dóbr i usług społecznych, zaliczonych do słabych stron. Zwrócono szczególną uwagę na niekorzystną sytuację finansową mieszkańców regionu, zagrożenie ubóstwem i niekorzystne trendy demograficzne (starzejąca się ludność).

Słusznie, że w pierwszej kolejności jako szansę uznano: upowszechnianie planowania strategicznego w obszarze rozwiązywania problemów społecznych i współpracy ze wszystkimi podmiotami działającymi w obszarze pomocy społecznej, kompleksowe programy profilaktyczne i edukacyjne w obszarze zapobiegania problemom społecznym, komunikację i współpracę pomiędzy podmiotami działającymi w obszarze pomocy społecznej oraz rozwój rynku pracy w ramach III sektora. Natomiast wśród zagrożeń wymieniono w pierwszej kolejności, sprzeczny z zapisem szans, brak motywacji i chęci do współpracy pomiędzy podmiotami działającymi w obszarze pomocy społecznej⁵, a następnie – odpływ z regionu ludzi młodych, uzdolnionych, wykształconych, zwiększanie się udziału osób starszych w ogólnej strukturze ludności.

KIERUNKI POLITYKI SPOŁECZNEJ PROPONOWANE W STRATEGII

Kierunki polityki społecznej powinny wynikać ze zidentyfikowanych wcześniej problemów i być sformułowane w wizji zakładanej przyszłości tego obszaru i misji przyjmowanej strategii. Autorzy Strategii Polityki Społecznej uznali (s. 110), że jej misją jest *włączenie wszystkich mieszkańców, rodzin i podmiotów województwa do działań na rzecz trwałego rozwoju, poprawy jakości życia, zmniejszenia skali problemów społecznych, a także ich łagodzenia*. Zdecydowano więc, że jakkolwiek polityka rozwoju społecznego zostanie adresowana do wszystkich mieszkańców województwa w celu poprawy jakości ich życia, to głównych jej beneficjentów zawężono do osób wymagających wsparcia, co sugeruje, że autorzy zawężają również cele tej strategii do zakresu pomocy społecznej.

Misja prawdopodobnie jest tożsama z celem generalnym strategii. Wskazano w niej również pięć celów strategicznych:

1. *Minimalizacja obszarów wykluczenia społecznego.*
2. *Kompleksowe działania na rzecz integracji społecznej oraz aktywizacji osób niepełnosprawnych.*
3. *Efektywny system polityki społecznej.*
4. *Profilaktyka i rozwiązanie problemów wynikających z uzależnień od środków psychoaktywnych.*
5. *Wzmocnienie kapitału społecznego mieszkańców województwa świętokrzyskiego.*

W wielu przypadkach są to sformułowania zbyt ogólne, niespójne, świadczące o zawężonym postrzeganiu zakresu polityki społecznej i związków przyczynowo-skutkowych występujących w niej problemów.

Warto pamiętać, iż, kształtując politykę społeczną, należy uwzględnić nie tylko wspieranie środowisk znajdujących się w trudnej sytuacji w celu wyrównywania szans życiowych grup społeczeństwa ekonomicznie i socjalnie najuboższych, ale także korygowanie procesów gospodarczych i społecznych, które naruszają zespół uznawanych wartości, takich jak: sprawiedliwość społeczna, zaspokajanie potrzeb społeczeństwa jako całości, integracja społeczna. Prowadzenie polityki społecznej jest potrzebne do osiągnięcia stanu, w którym społeczeństwo – jako całość – utrzymuje trwałe, stosunkowo wysoki poziom zatrudnienia, wysoką jakość życia i minimalizuje różnice rozwoju społeczno-gospodarczego.

Nie tak w istocie zakładają autorzy strategii. W pewnym sensie świadczy o tym rysunek, zamieszczony w tekście strategii na s. 9, prezentujący istotę polityki społecznej, który poprzedzony jest zapisem, że polityka społeczna jest zespołem działań na rzecz równego dostępu do dóbr i szans rozwoju. Rysunek ten nie zawiera jednak elementu szans rozwoju, natomiast akcentuje system zabezpieczenia społecznego i pomoc społeczną, co w istocie ogranicza problem przede wszystkim do pomocy socjalnej.

Taki charakter ma również układ celów operacyjnych (np. 1.1. *Wsparcie osób i rodzin żyjących w ubóstwie oraz zagrożonych ubóstwem*; 1.4. *Rozwój systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie*; 2.1. *Kształtowanie wizerunku osób niepełnosprawnych na rynku pracy*; 4.1. *Rozwój usług socjalnych dla osób niepełnosprawnych*) oraz działań, które skupiają uwagę przede wszystkim na wrażliwych społecznie problemach osób niepełnosprawnych, bezdomnych, starszych, na przemocy w rodzinie, uzależnieniach od środków psychoaktywnych, rodzicielstwie zastępczym, czyli na obszarach wymagających pomocy socjalnej. Drugorzędnie traktują one bardziej pożądane zjawiska: tworzenia miejsc pracy, uzyskiwania z niej dochodów, normalnych warunków zakładania i funkcjonowania większości rodzin, edukacji i ochrony zdrowia. W istocie do wyrównywania szans rozwoju odnosi się cel operacyjny 3.6. *Współpraca jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z instytucjami rynku pracy* oraz cel 5.3. *Rozwój sektora ekonomii społecznej w województwie*, które trudno w przyjętej hierarchii celów interpretować jako priorytetowe.

Głównym problemem rozwoju społecznego w regionie świętokrzyskim jest niski poziom przedsiębiorczości, wysoki poziom

bezrobocia i wynikające z niego niskie dochody, zagrożenie ubóstwem, migracja ludzi młodych i starzenie się ludności.

Nie da się zapewnić społecznego rozwoju bez powszechnego dostępu do odpowiedniego poziomu edukacji – od przedszkola po studia. Inwestowanie w zasoby ludzkie poprzez edukację czy szkolenia w pracy podnoszą fizyczne i psychiczne zdolności ludzi, zwiększając w ten sposób ich przyszłe dochody. Ludzie gorzej wykształceni, jako grupa, przeważnie są mniej zdolni do planowania swojej przyszłości i odkładania gratyfikacji, stąd ich zazwyczaj niższy poziom życia.

Istotnym czynnikiem rozwoju gospodarczego i społecznego jest także dostęp do ochrony zdrowia. Ludzie zdrowi z natury rzeczy są bardziej aktywni zawodowo, co pozytywnie wpływa na wzrost ich dochodów, czyli na poziom życia. Gromadzą większe oszczędności, są również skłonni do ponoszenia większych wydatków związanych np. z budownictwem, edukacją i ochroną zdrowia. Społeczeństwo dotknięte różnymi chorobami jest mniej aktywne, generuje niższe dochody; zamiast korzystnie wpływać na szeroko rozumiany rozwój, hamuje go poprzez korzystanie z opieki społecznej (polityka socjalna).

SYSTEM REALIZACJI I MONITORINGU STRATEGII

Z treści analizowanej strategii wynika, że koordynatorem jej realizacji jest ROPS w Kielcach, który swoje zadania wykonuje przy współpracy z samorządami lokalnymi, jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej, instytucjami rządowymi, wyższymi uczelniami oraz organizacjami pozarządowymi. Nie wyodrębniono etapów realizacji strategii, nie określono kolejności i czasu wdrażania jej celów i działań, a także nie wskazano kosztów planowanych działań. Wspomniano tylko, jakie mogą być potencjalne źródła finansowania: środki własne samorządu, środki budżetu państwa, fundusze unijne, a także fundusze celowe oraz środki prywatne. Nie określono udziału poszczególnych źródeł finansowania, a przecież wiadomo, że największe znaczenie mają przede wszystkim środki unijne. Uznano, że tego typu uszczegółowienie wynikać będzie z dokumentów o charakterze operacyjnym. Nie określono jednak, o jakie dokumenty chodzi.

Zapisy dotyczące monitorowania wdrażania strategii są także ogólne; sprowadzają się do podania kilku powszechnie znanych pojęć na temat monitoringu. Nie podano częstotliwości monitorowania, nie wyznaczono podmiotów (komórek) odpowiedzialnych za monitorowanie. Nie określono wskaźników pomiaru i monitoringu poziomu rozwoju społecznego województwa (wskazujących na spadek lub wzrost wartości danej miary), które są istotne z punktu widzenia monitorowania postępu wdrażania strategii. Nie wykorzystano wprost, ani w sposób pośredni elementów popularnych wskaźników odgrywających ważną rolę w formułowaniu celów rozwojowych. Wskazano tylko w części prezentującej misję cele strategiczne i operacyjne strategii, wskaźniki beneficjentów, jacy skorzystają z podejmowanych działań np.: *liczba osób objętych rządowym programem państwa w zakresie dożywiania, odsetek dzieci objętych edukacją przedszkolną na terenach wiejskich, liczba rodzin zastępczych, liczba osób objętych programem korekcyjno-edukacyjnym, liczba przeszkolonych osób*. Nie wiadomo natomiast, w jakiej skali zaspokojone zostaną potrzeby w danym obszarze, np. odsetek dzieci w wieku przedszkolnym na terenach wiejskich w stosunku do liczby dzieci objętych planowanym wychowaniem przedszkolnym.

Całkowicie pominięto zagadnienie oceny wdrażania strategii (ewaluacji), która umożliwiłaby określenie skuteczności zrealizowanych działań poprzez porównanie sformułowanych założeń w dokumencie strategii z osiągniętymi efektami. Zbagatelizowano w ten sposób narzędzie, które umożliwiłoby wprowadzenie ewentualnych poprawek w kierunkach strategii oraz organizacji jej wdrażania. Wszystko to sprawia, że ta część dokumentu strategii poświęcona systemowi wdrażania wydaje się być najslabsza. Trudno będzie w przyszłości jednoznacznie ocenić stopień realizacji strategii i wskazać zmiany sytuacji społecznej województwa,

które uzyskano dzięki jej realizacji, np. czy zwiększono stopień integracji społecznej i zmniejszono zakres wykluczenia społecznego.

WNIOSKI

Strategia Polityki Społecznej Województwa Świętokrzyskiego jest ważnym i potrzebnym dokumentem dla wdrożenia i realizacji na poziomie regionu nowoczesnej i spójnej polityki społecznej. Wyznacza najważniejsze kierunki działań w zakresie polityki społecznej w regionie do 2020 r., zamykającego obecny okres programowania w Unii Europejskiej (2014–2020). Nie uwzględnia jednak treści dokumentów programowych przygotowanych na ten okres. Z tego względu istnieje oczywista potrzeba powiązania analizowanej strategii z innymi dokumentami strategicznymi, a także jej aktualizacji. Przy tej okazji należałoby rozważyć choćby częściową weryfikację przyjętych kierunków rozwoju, aby uczynić je wzajemnie bardziej spójnymi, szczególnie z zawartością Programu Operacyjnego Edukacja, Wiedza, Rozwój oraz dostosowanymi do specyfiki problemów społecznych w regionie świętokrzyskim.

Niezbędne są działania nakierowane na tworzenie i rozwijanie warunków zapewniających dobrobyt i postęp społeczny. W pierwszym rzędzie należy usuwać przeszkody, jakie stoją na drodze do tworzenia miejsc pracy, wyrównywać szanse w dostępie do usług edukacyjnych i opieki zdrowotnej, wspierać i rozwijać aktywność obywatelską. Niewystarczające zainteresowanie wymienionymi zagadnieniami w analizowanej strategii nie będzie sprzyjało rozwiązywaniu problemów społecznych, z którymi boryka się region świętokrzyski, nie ograniczy rozmiaru biedy, będzie natomiast stale zwiększać potrzeby socjalne i ograniczać politykę społeczną do pomocy społecznej.

W Strategii Polityki Społecznej polityka rozwoju społecznego ma charakter przede wszystkim socjalny. Wyznaczone cele i działania w szczególności koncentrują się na wspieraniu najsłabszych grup społeczeństwa województwa i udzielaniu pomocy: osobom niepełnosprawnym, bezdomnym, uzależnionym od środków psychoaktywnych, ludziom starszym, ofiarom przemocy w rodzinie. Są to niewątpliwie działania niezbędne, ale nie obejmujące całościowego obszaru polityki społecznej. Brakuje innych działań – adresowanych szerzej i tworzących warunki takiego rozwoju regionu, aby zakres potrzeb socjalnych był coraz mniejszy, a przynajmniej nie ulegał zwiększeniu. Obecne problemy socjalne w województwie w znacznej mierze wynikają z braku lub niewystarczającej skuteczności niezbędnych działań w zakresie infrastruktury społecznej i mieszkalnictwa, rynku pracy, edukacji i wychowania, ochrony zdrowia i opieki.

Nazbyt rozbudowana część diagnostyczna strategii wywołuje wrażenie, że nie jest to dokument planistyczny, lecz tylko raportujący problemy. Za mało uwagi poświęcono określeniu celów i wskazaniu działań nakierowanych na rozwiązywanie zdiagnozowanych problemów. Ponadto zbyt powierzchownie przedstawiono informacje na temat elementów systemu wdrażania strategii: informacje na temat monitorowania wdrażania są zbyt ogólne, brakuje harmonogramu wdrażania, nie oszacowano kosztów wdrażanych działań, brakuje informacji na temat ewaluacji.

SUMMARY

The main goal of the article is to evaluate the strategy of human policy of the Świętokrzyskie region in the years 2012–2020, particularly assumptions of human policy. The analysis showed that most of operational objectives and measures proposed in the strategy has of a social nature. They focus on ensuring existence conditions for the most vulnerable groups of society of the region. According to the author implementation of modern human policy in the region is to facilitate the creation job, access increasing to educational services and health care and the development of civic activity. Insufficient interest in the mentioned issues cannot reduce the size of the poverty in the region, but will continue to increase social needs, making human policy ineffective.

Keywords: the Świętokrzyskie region, human policy, human development, social policy.

Tych braków można byłoby w dużym stopniu uniknąć, przyjmując bardziej partycypacyjny model opracowania strategii. Metodologia przygotowania strategii powinna zakładać maksymalnie szerokie wykorzystanie przez autorów dokumentu potencjalnych oczekiwań i inspiracji instytucji zainteresowanych problemami społecznymi w województwie poprzez włączenie ich w proces opracowania strategii. W zarządzaniu strategicznym równie ważny jest proces przygotowywania strategii, jak i zawartość dokumentu. Proces uspołecznienia opracowania strategii powoduje, że uczestniczące w nim środowiska traktują ustalone i uzgodnione cele i działania jako własne i tym samym czują się odpowiedzialne za ich realizację.

Zdobyte doświadczenie w opracowaniu analizowanej strategii i rzetelna ocena jej jakości gwarantują, że zweryfikowana i zaktualizowana strategia będzie dokumentem, który umożliwi realizację polityki społecznej w jej pełnym zakresie, a nie tylko ograniczonej do pomocy społecznej.

¹ Tekst jednolity DzU z 2014 r., poz. 1188.

² Art. 8 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (DzU nr 99, poz. 1001 z późn. zm.).

³ Dokument zamieszczony jest na podstronie internetowej ROPS, w zakładce Obserwatorium Polityki Społecznej: *Strategia i Programy Wojewódzkie z obszaru polityki społecznej*, pod adresem <http://www.sejmik.kielce.pl/urząd/departamenty/regionalny-osrodek-polityki-spoecznej/388-strategia-i-programy-wojewodzkie-z-obszaru-polityki-spoecznej> [dostęp 19.06.2014].

⁴ Świętokrzyskie Plany Działań na rzecz Zatrudnienia na poszczególne lata (od 2011 do 2014 r.), opracowane przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, dostępne są w wersji elektronicznej na stronie głównej WUP, http://www.wup.kielce.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=84 [dostęp 02.06.2014].

⁵ Zapis ten w pewnym sensie wyklucza lub znacznie ogranicza szansę: *współpracę pomiędzy podmiotami działającymi w obszarze pomocy społecznej*. Sami autorzy strategii, przyjmując sposób opracowania dokumentu, nie zadbali o to, aby do takiej współpracy zachęcać.

LITERATURA

- Komunikat Komisji. Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komisja Europejska, KOM (2010) 2020, wersja ostateczna, Bruksela.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020: Regiony, miasta, obszary wiejskie* (2010), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Krajowy Raport o Rozwoju Społecznym. Polska 2012. Rozwój regionalny i lokalny* (2012), Biuro Projektowe UNDP w Polsce, Warszawa.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski* (2004), KPRM, Warszawa.
- Pastuszka S. (2009), *Programowanie rozwoju regionalnego w Polsce z uwzględnieniem polityki spójności*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Prawa, Kielce.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju* (2012), Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa.
- Strategia Polityki Społecznej na lata 2007–2013* (2005), Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Świętokrzyskiego na lata 2012–2020* (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego, ROPS, Kielce.
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE), Tytuł X. Polityka społeczna, Dz. Urz. UE nr 115 z 09.05.2008.

PROBLEMY POLITYKI SPOŁECZNEJ I RYNKU PRACY W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Cecylia Sadowska-Snarska
Uniwersytet w Białymstoku

WPROWADZENIE

Województwo podlaskie powstało w 1999 r. w wyniku reformy administracyjnej. W jego skład włączono woj. białostockie, tomżyńskie i częściowo suwalskie. Charakterystyczną cechą położenia województwa podlaskiego jest jego usytuowanie w przygranicznej północno-wschodniej części kraju. Następstwem takiej lokalizacji jest nakładanie się na tym obszarze różnych elementów i uwarunkowań – historycznych, przyrodniczych, społecznych, kulturowych i gospodarczych. Województwo podlaskie zajmuje 6,5% powierzchni kraju. Zamieszkuje w nim 3,2% ludności Polski. Obszar omawianego województwa jest słabo zaludniony. W 2012 r. na 1 km² powierzchni przypadało 59 mieszkańców, przy przeciętnym poziomie w kraju 123.

Województwo podlaskie ze względu na poziom rozwoju gospodarczego należy do najsłabiej rozwiniętych regionów w UE (255 miejsce na 271 regionów). W Polsce też klasyfikowane jest w grupie województw najsłabszych. W 1999 r. PKB na 1 mieszkańca w porównaniu z przeciętnym poziomem w kraju wynosił 72,7% (Horodeński, Sadowska-Snarska red. 2001). Po 10 latach dystans ten nawet zwiększył się do średniej krajowej, bowiem w 2011 r. PKB na 1 mieszkańca ukształtował się na poziomie 71,8% (14 lokata w kraju; GUS 2013: 58).

Szeroko zakrojone analizy przestrzennego zróżnicowania rozwoju w Polsce przeprowadzone przez S. Golinowską i E. Kocot (2013: 222) wskazują, iż woj. podlaskie należy do regionów o niskim wzroście gospodarczym, ale z zarysowującymi się czynnikami rozwoju (i wzrostu gospodarczego w przyszłości). Oznacza to, że woj. podlaskie ma szansę nadrobienia znacznego dystansu rozwojowego w stosunku do innych regionów Polski, a także UE. Sytuacja ta wymaga jednak prowadzenia polityki regionalnej na podstawie programowania działań i jej ukierunkowania na rozwiązywanie głównych problemów rozwojowych w wymiarze ekonomicznym i społecznym.

W woj. podlaskim zostały przygotowane, bądź zostały zaktualizowane, kluczowe dokumenty o znaczeniu strategicznym, zwłaszcza w kontekście nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020. Z punktu widzenia kierunków działań w obszarze polityki społecznej oraz rynku pracy na uwagę zasługuje zaktualizowana Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do 2020 r. (2013), Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020 (2014), a także Podlaska Strategia Zatrudnienia do 2015 r. (2006).

Celem artykułu jest przedstawienie zarysowanych strategicznych kierunków działań w obszarze polityki społecznej i rynku pracy w woj. podlaskim, a także odpowiedź na pytanie, czy na szczeblu samorządu wojewódzkiego możliwe jest skuteczne prowadzenie polityki społecznej i rynku pracy, które przyczyniłoby się do zmniejszenia dystansu do regionów wyżej rozwiniętych.

Należy podkreślić, iż zgodnie z nowym podejściem do rozwiązywania problemów społecznych, w nawiązaniu do koncepcji aktywnej polityki społecznej realizowanej w Europie, rośnie rola samorządów lokalnych. Nowe podejście w polityce społecznej ogniskuje się wokół problematyki zatrudnienia, bowiem jej celem jest „społeczna inkluzja” poprzez aktywność na rynku pracy, jeśli nie na „normalnym” rynku pracy, to przynajmniej w sektorze ekonomii społecznej. Następuje odejście od polityki pasywnej, rozumianej jako polityka gwarantowania bezpieczeństwa socjal-

nego przez system świadczeń pieniężnych i rzeczowych oraz usług społecznych (Rymsza 2003: 29–31).

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO DO ROKU 2020

Koncepcja długofalowej polityki rozwoju województwa podlaskiego została nakreślona w uaktualnionej w 2013 r. Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 (dalej jako Strategia Rozwoju). Uwzględnia ona nowy paradygmat polityki regionalnej, w którym m.in. wsparcie ukierunkowane jest na wzmacnianie i wykorzystanie potencjałów endogenicznych (*Strategia Rozwoju... 2013*).

Strategia Rozwoju jest dokumentem ściśle powiązaniem z licznymi dokumentami o znaczeniu strategicznym zarówno w wymiarze europejskim (m.in. ze strategią *Europa 2020*), jak i krajowym (m.in. Długookresową Strategią Rozwoju Kraju do roku 2030, Krajową Strategią Rozwoju Regionalnego 2020, Średniookresową Strategią Rozwoju Kraju 2020, Koncepcją Przerzennego Zagospodarowania Kraju 2030) (Szlachta 2013).

W strategii została nakreślona bardzo ambitna (na tym etapie rozwoju trudno powiedzieć, na ile jest ona realistyczna) wizja rozwoju: *Województwo podlaskie: zielone, otwarte, dostępne i przedsiębiorcze*, która stanowi próbę zobrazowania stanu docelowego, do jakiego dąży region poprzez realizację założeń dokumentu w perspektywie 2030 r.

Tak sformułowana wizja rozwoju osiągnąta będzie poprzez nakreślone, ściśle powiązane ze sobą, cele strategiczne związane z działaniami na trzech kierunkach, które mają zapewnić: (1) wzrost konkurencyjności gospodarki, (2) rozwój krajowych i międzynarodowych powiązań społeczno-gospodarczych regionu, (3) wzrost jakości życia mieszkańców (schemat 1).

Schemat 1. Cele strategiczne i operacyjne w Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego

Cel strategiczny 1. Konkurencyjność gospodarki	Cel strategiczny 2. Powiązania krajowe i międzynarodowe	Cel strategiczny 3. Jakość życia
<ul style="list-style-type: none"> Rozwój przedsiębiorczości. Wzrost innowacyjności podlaskich przedsiębiorstw. Rozwój kompetencji do pracy i wsparcie aktywności zawodowej. Kapitał społeczny jako katalizator procesów rozwojowych. Efektywne korzystanie zasobów naturalnych. Nowoczesna infrastruktura sieciowa. 	<ul style="list-style-type: none"> Aktywność podlaskich przedsiębiorstw na rynku ponadregionalnym. Poprawa atrakcyjności inwestycyjnej województwa. Rozwój partnerskiej współpracy transgranicznej. Rozwój partnerskiej współpracy międzyregionalnej. Podniesienie zewnętrznej i wewnętrznej dostępności komunikacyjnej regionu. 	<ul style="list-style-type: none"> Zmniejszenie negatywnych skutków procesów demograficznych Poprawa spójności społecznej. Poprawa stanu zdrowia społeczeństwa oraz bezpieczeństwa publicznego. Ochrona środowiska i racjonalnego gospodarowania zasobami.

Źródło: *Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego... 2013: 36–49*.

Mimo że te trzy cele strategiczne tworzą system elementów wzajemnie powiązanych i warunkujących się, to jednak priorytetowo traktowany jest cel pierwszy odnoszący się do konkurencyjności gospodarki, wychodząc z założenia, że to ona tworzy miejsca pracy i w konsekwencji prowadzi do wzrostu zatrudnienia, wzrostu dochodów i dobrobytu, a z kolei posiadanie pracy i dochodów jest kwestią kluczową w osiągnięciu wysokiej jakości życia mieszkańców.

Z analizy celów operacyjnych wynika, że w Strategii Rozwoju przywiązuje się dużą wagę do problemów rynku pracy i polityki

społecznej. Oznacza to, że przyjęta Strategia Rozwoju wpisuje się w koncepcję aktywnej polityki społecznej, a tym samym potwierdza dążenie do osiągnięcia spójności w wymiarze społecznym.

W strategii uwzględniono także wymiar terytorialny spójności, wychodząc z założenia, że lokalne strategie rozwoju powinny być budowane także według endogenicznych potencjałów danego obszaru. Dlatego z punktu widzenia celów rozwojowych każdego regionu kluczową kwestią staje się wyznaczenie tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji. W woj. podlaskim wyróżniono sześć typów takich obszarów, pełniących inne funkcje w rozwoju lokalnym i regionalnym, a mianowicie:

- 1) Białystok i jego obszar funkcjonalny;
- 2) subregionalne ośrodki wzrostu (Łomża, Suwałki, Bielsk Podlaski);
- 3) miasta powiatowe;
- 4) obszary wiejskie (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których główne miasto liczy poniżej 5 tys. mieszkańców);
- 5) obszar przygraniczny;
- 6) gminy, których rozwój uwarunkowany jest siecią naturalną 2000.

Obszary te nie są rozłączne i posiadają tereny wspólne, dlatego też ich rozwój zdeterminowany będzie od dostosowania interwencji do ich specyfiki, jak też od możliwości skoordynowania działań rozwojowych przez samorząd wojewódzki, przy braku podległości samorządów powiatowych i gminnych.

Ważnym elementem budowy każdej strategii jest przyjęty system monitorowania stopnia realizacji celów strategii, uwzględniający z jednej strony wartości wskaźników bazowych, a z drugiej wartości docelowe. Przyjęty sposób tworzenia obecnej strategii i jej monitorowania pozwala na ocenę stopnia realizacji zarówno celów strategicznych, jak też operacyjnych (odmiennie jak to było w przeszłości z realizacją Strategii Rozwoju Województwa, przyjętej w 2006 r.¹).

W Strategii Rozwoju założono, iż proces monitorowania jej realizacji będzie odbywał się na podstawie śledzenia ograniczonej liczby wskaźników dotyczących celów strategicznych (tab. 1) i operacyjnych (*System wskaźników...* 2013).

Poza tym w celu monitorowania i oceny całości interwencji publicznej, mającej wpływ terytorialny, tworzone jest w Podlaskim Urzędzie Marszałkowskim Regionalne Obserwatorium Terytorialnego jako element systemu krajowego. W jego ramach prowadzone będą własne działania analityczne, wymiana informacji między podmiotami zaangażowanymi w realizację polityki rozwoju oraz zostanie nawiązana współpraca z instytucjami prowadzącymi działalność badawczą, edukacyjną i informacyjną w obszarze zarządzania rozwojem w woj. podlaskim.

Niewątpliwie skuteczna realizacja celów nakreślonych w Strategii Rozwoju zdeterminowana jest możliwościami finansowymi kreowania rozwoju sektorów publicznego i prywatnego. Z dokonanych symulacji wynika, że potencjalne środki finansowe, które mogą zostać wykorzystane przez sektor publiczny na realizację Strategii Rozwoju Województwa na lata 2013–2025 kształtują się

na poziomie 59,8 mld zł, czyli około 4,6 mld średniorocznie (*Strategia Rozwoju...* 2013: 67).

Ważnym narzędziem finansowym realizacji Strategii Rozwoju jest przyjęty przez Sejmik Województwa Podlaskiego w kwietniu 2014 r. Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014–2020. Z punktu widzenia rozwiązywania problemów rynku pracy i polityki społecznej na uwagę zasługują trzy, z dziesięciu, osi priorytetowych, nakreślonych w tym programie, a mianowicie:

– II Oś Priorytetowa: *Przedsiębiorczość i aktywność zawodowa*, w której działania zorientowane są na takie cele szczegółowe, jak: podniesienie poziomu aktywności zawodowej oraz zdolności do zatrudnienia, ułatwienie godzenia życia zawodowego i prywatnego, tworzenie nowych miejsc pracy oraz rozwój przedsiębiorczości, podniesienie kwalifikacji, kompetencji i umiejętności osób pracujących, przedłużenie wieku aktywności zawodowej;

– III Oś Priorytetowa: *Kompetencje i kwalifikacje*, w której celem jest zapewnienie równego dostępu do wysokiej jakości edukacji przedszkolnej, wzmocnienie atrakcyjności i podniesienie jakości oferty edukacyjnej w zakresie kształcenia ogólnego, ukierunkowanej na rozwój kompetencji kluczowych, popularyzacja i podniesienie jakości oferty kształcenia ustawicznego oraz dostosowanie go do potrzeb rynku pracy, wzrost jakości i efektywności szkolnictwa zawodowego;

– VII Oś Priorytetowa: *Poprawa spójności społecznej*, której celem szczegółowym jest dążenie do poprawy integracji społecznej osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprawa dostępu do wysokiej jakości usług społecznych, ułatwienie dostępu do zatrudnienia osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Należy podkreślić, iż Strategia Rozwoju została wypracowana z wykorzystaniem partnerskiego modelu budowania strategii, z zaangażowaniem wielu osób reprezentujących poziom samorządu na wszystkich szczeblach, ekspertów, praktyków, pracowników naukowych podlaskich uczelni, reprezentantów związków pracodawców, pracowników, partii politycznych, organizacji pozarządowych, instytucji rynku pracy itd. Przeprowadzono wiele debat publicznych z udziałem mediów, konsultacji społecznych i spotkań (*Przebieg prac...* 2013).

Obecny kształt Strategii Rozwoju, jak nigdy dotąd, mimo że zawarto w niej wiele bardzo ambitnych celów, znajduje poparcie społeczne, przedsiębiorców, a przede wszystkim polityczne, co rokuje dobrze na kontynuację jej realizacji ze względu na zbliżające się wybory samorządowe.

STRATEGIA POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA PODLASKIEGO

Ważnym narzędziem w realizacji lokalnej polityki społecznej jest Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020 (dalej jako Strategia Polityki Społecznej), stanowiąca integralną część strategii rozwoju województwa. Powiązana jest

Tabela 1. Wskaźniki monitorowania celów strategicznych rozwoju województwa podlaskiego

Cel strategiczny	Wskaźnik celów	Miara	Źródło	Wartość bazowa (rok)	Wartość docelowa (2020)
Konkurencyjna gospodarka	PKB na mieszkańca (ceny stałe z 2005 r.)	zł	BDL, GUS	22 300 (2010)	30 687
	Liczba podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	szt.	GUS	764 (2011)	830
Powiązania krajowe i międzynarodowe	Wartość eksportu w przeliczeniu na 1 mieszkańca	euro	MF	930 (2010)	1 320
	Udział kapitału zagranicznego ulokowanego w woj. podlaskim w całkowitej wartości tego kapitału w Polsce	%	BDL	0,27 (2011)	0,34
Jakość życia	Saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych na pobyt stały	osoby/na 1000	GUS	-1,64 (2011)	-0,4
	Przeciętny miesięczny dochód do dyspozycji na osobę w gospodarstwie domowym	zł	GUS	1188,5 (2011)	1 648

Źródło: *System wskaźników...* 2013.

także z rządowymi i wspólnotowymi dokumentami strategicznymi, takimi jak m.in.: strategia *Europa 2020*, Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności, Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020, Strategia Rozwoju Polski Wschodniej do 2020, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego do roku 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2012–2014, Krajowy Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata 2013–2020, Krajowy Program Przeciwdziałania Narkomanii, Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020: Nowy Wymiar Aktywnej Integracji, Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej, Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój (PO WER 2014–2020), Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, Podlaska Strategia Zatrudnienia do 2015 r., Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020.

Strategia wypracowywana została przez powołany w kwietniu 2014 r. Zespół ds. aktualizacji Strategii, z koordynacyjną rolą Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Białymstoku. W skład Zespołu weszli przedstawiciele instytucji pomocy społecznej i integracji społecznej, edukacji, bezpieczeństwa, rynku pracy, profilaktyki i ochrony zdrowia, przedstawiciele organizacji pozarządowych i samorządów, reprezentantów instytucji podejmujących działania na rzecz osób starszych, młodzieży i niepełnosprawnych. W pracach Zespołu nie uczestniczyli pracownicy naukowcy uczelni podlaskich², co może wynikać z faktu, iż w ROPS w Białymstoku funkcjonuje Obserwatorium Integracji Społecznej, które prowadzi samodzielne analizy, jak też zleca badania podmiotom zewnętrznym.

Uspokojenie procesu opracowania strategii polegało na zebraniu przez ROPS propozycji i uwag do treści projektu Strategii Polityki Społecznej, umieszczonej na stronie ROPS. Nie były organizowane spotkania, konsultacje społeczne, debaty, które przyczyniłyby się już na etapie tworzenia tej strategii do promowania jej celów.

W przedkładanym dokumencie diagnoza jest częścią szczególnie obszerną (ponad 90% tekstu). Dotyczy analizy warunków mieszkaniowych, systemu opieki zdrowotnej, w tym profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień, rynku pracy i bezrobocia, edukacji i poziomu wykształcenia, bezpieczeństwa publicznego, zaspokajania potrzeb kulturowych, funkcjonowania rodzin podlaskich z osobami niepełnosprawnymi i starszymi, pieczy zastępczej, ekonomii społecznej oraz systemu pomocy społecznej. Jej słabością w wielu obszarach jest brak porównań do innych województw czy też średniej krajowej, a przez to pokazanie dystansu, jaki dzieli woj. podlaskie, a także brakuje wskazania na kluczowe problemy społeczne do rozwiązania w najbliższej przyszłości i ich hierarchię.

Przykładem może być tragiczna sytuacja w systemie pieczy zastępczej na Podlasiu. W 2012 r. w woj. podlaskim funkcjonowała najmniejsza liczba placówek instytucjonalnej pieczy zastępczej (18), co stanowiło 2,1% placówek w kraju, a jednocześnie liczba dzieci w instytucjonalnej pieczy zastępczej w wieku 0–17 lat w przeliczeniu na 1000 ludności w wieku 0–17 lat należała do najniższych w kraju: 1,9 wobec 2,5 (*Uzasadnienie...* 2014: 41). Podobnie sytuacja wygląda, jeśli chodzi o stopień rozwoju podmiotów zaliczanych do sektora ekonomii społecznej, które odgrywają ważną rolę w osiągnięciu spójności społecznej. W woj. podlaskim funkcjonuje jedynie 3,1% aktywnych organizacji społecznych, stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji zanotowanych w całej Polsce i jest to jeden z najniższych wskaźników w kraju. Integrację zawodową w regionie utrudnia także niska dostępność do usług społecznych, szczególnie związanych z opieką nad małym dzieckiem (do lat 3). Funkcjonują zaledwie 23 placówki opieki nad małym dzieckiem do lat 3 (stan na 31.12.2012 r.) i jest to 15 lokata wśród wszystkich województw (*Uzasadnienie...* 2014: 34).

Misja Strategii Polityki Społecznej została sformułowana dość szeroko: *Wzrost jakości życia mieszkańców województwa podlaskiego zapewniający możliwość integracji, wypełniania ról społecznych i równego dostępu do wszelkich praw, zasobów, dóbr i usług*, mimo że analiza działań strategicznych wskazuje raczej wsparcie wybranych grup i osób, a nie ogółu mieszkańców regionu.

W strategii wyznaczono pięć obszarów strategicznych (*Strategia Polityki Społecznej...* 2014: 145–149): 1) zaspokajanie potrzeb rodzin w województwie podlaskim; 2) wypełnianie funkcji rodziny (rodziny z osobami zależnymi, bezpieczeństwo); 3) profilaktyka oraz oferta leczenia w systemie ochrony zdrowia; 4) efektywna pomoc społeczna oraz 5) kapitał społeczny.

Zapisy Strategii Polityki Społecznej będą osiągnięte poprzez realizację programów wojewódzkich, w których nakreślono kierunki niezbędnych działań. W szczególności chodzi o:

- Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie w województwie podlaskim na lata 2012–2015 (2012);

- Wieloletni plan rozwoju ekonomii społecznej w województwie podlaskim na lata 2013–2020 (2013);

- Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej województwa podlaskiego na lata 2013–2018 (2013);

- Program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2014–2018 (2014);

- Program pomocy społecznej w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu w województwie podlaskim na lata 2014–2018 (2014);

- Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie podlaskim na lata 2014–2018 (2014);

- Program przeciwdziałania narkomanii w województwie podlaskim na lata 2014–2018 (2014);

- Program współpracy województwa z organizacjami pozarządowymi [...] w roku 2014 i w latach następnych (2014);

- Regionalny program ochrony zdrowia psychicznego województwa podlaskiego na latach 2013–2015;

- Program rozwoju kultury województwa podlaskiego do roku 2020;

- Podlaska Strategia Zatrudnienia do 2015 (2006).

Słabością Strategii Polityki Społecznej jest też proponowany sposób monitorowania stopnia realizacji poszczególnych celów strategicznych. Z zapisów wynika, że przedmiotem monitorowania będzie 31 wskaźników, przy czym nie określono wartości mierników progowych, a także wartości docelowych wskaźników, w tym wskaźników/osiągnięć kontrolnych. Poza tym pod wątpliwość należy poddać zasadność niektórych proponowanych wskaźników oraz możliwość interpretacji uzyskanych wyników, zwłaszcza w kontekście pokonywania dystansu do regionów wyżej rozwiniętych, czy też nawet średniej krajowej³.

Należy też podkreślić, iż samorząd wojewódzki ma ograniczony wpływ na stopień realizacji celów zapisanych w Strategii Polityki Społecznej i raczej pełni w znaczącym stopniu rolę planistyczną. Zakres i realizacja zadań ujętych w poszczególnych programach, które mają przyczynić się do osiągnięcia celów strategicznych, zależna jest od wysokości posiadanych środków finansowych przewidzianych w gminnych budżetach samorządowych. W przypadku województwa podlaskiego zdecydowana większość gmin to gminy rolnicze, charakteryzujące się niskim poziomem dochodów własnych. Oznacza to, że wiele problemów społecznych na Podlasiu występuje w szczególnej ostrości i nie rokuje dobrze na przyszłość w zakresie ich rozwiązania. Tym bardziej, że zakres zadań samorządów terytorialnych, szczególnie lokalnych, w tym w zakresie dostarczania usług społecznych, ulega zwiększeniu, ale nie zawsze pociąga to za sobą adekwatne zabezpieczenie środków na ten cel, co stwarza istotne obciążenie budżetów samorządowych (Dziemianowicz i in. 2013: 33).

Przykładowo z badań dotyczących systemu pieczy zastępczej wynika, że ponad połowa (56,3%) samorządów gminnych woj. podlaskiego zadeklarowała, że do tej pory nie podjęła działań związanych z wdrażaniem poszczególnych rozwiązań wprowadzonych ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Prawie połowa nie posiada gminnych programów dotyczących rozwoju pieczy zastępczej. Kluczowym problemem jest brak środków finansowych na ten cel (*Diagnoza systemu pieczy... 2014*), a dotacja z budżetu państwa nie może przekroczyć 50% kosztów zadań.

PODLASKA STRATEGIA ZATRUDNIENIA

Kierunki działań samorządu podlaskiego w zakresie oddziaływania na rynek pracy zostały zawarte w Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do 2015 r. (dalej jako Strategia Zatrudnienia), która została przyjęta przez Sejmik Województwa Podlaskiego w 2006 r.

Proces powstawania strategii obejmował osiem etapów, takich jak: (1) metodologiczne podstawy planowania strategicznego; (2) analiza dokumentów strategicznego programowania; (3) konsultacje sektorowe strategii i polityki zatrudnienia; (4) diagnoza i uwarunkowania wojewódzkiej strategii zatrudnienia; (5) SWOT do strategii zatrudnienia; (6) cele i priorytety strategii zatrudnienia; (7) cele szczegółowe strategii zatrudnienia; (8) proces konsultacji społecznych.

Strategia Zatrudnienia obejmuje trzy cele strategiczne, siedem priorytetów oraz 37 celów szczegółowych (działań). Konstrukcja tego dokumentu wynikała przede wszystkim z nawiązania do Krajowej Strategii Zatrudnienia i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007–2013.

Tabela 2. Cele i priorytety nakreślone w Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do 2015 r.

Cele	Wyższa aktywność zawodowa i integracja społeczna	Lepsza edukacja i wyższe kwalifikacje zawodowe	Aktywizacja lokalnych rynków pracy
PRIORYTETY	1. Wzrost zatrudnienia	2. Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności na rzecz zatrudnienia	5. Rozwój lokalnych partnerstw i dialogu społecznego na rzecz rynku pracy
	3. Wyrównywanie szans i przeciwdziałanie dyskryminacji w dostępie do pracy i edukacji	4. Podniesienie jakości kształcenia i wyposażenia szkół zawodowych	7. Zwiększenie efektywności i jakości obsługi rynku pracy
	6. Tworzenie miejsc pracy na obszarach wiejskich		

Źródło: *Podlaska Strategia Zatrudnienia... 2006*: 75.

Strategia Zatrudnienia w aspekcie operacyjnym realizowana jest przez corocznie przygotowywany Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia (dalej jako Regionalny Plan Zatrudnienia)⁴. Podstawą do jego przygotowania jest Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia, Strategia Rozwoju Województwa i Strategia Wojewódzka w zakresie Polityki Społecznej. Regionalny Plan Zatrudnienia pozwala na uszczegółowienie celów i priorytetów określonych w Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do 2015 r. w zakresie rozwoju i wspierania zasobów ludzkich w regionie, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej, umożliwiania monitoringu planowanych działań, wydatkowanych środków i osiągniętych rezultatów określonych dla priorytetów i zadań, identyfikuje i systematyzuje działania podejmowane w ramach określonych obszarów priorytetowych na rzecz rozwoju rynku pracy w województwie podlaskim przez instytucje rynku pracy i partnerów społecznych.

Dokument jest przygotowywany corocznie i określa, zgodnie z ustawowymi wymogami, priorytetowe grupy bezrobotnych i innych osób wymagających wsparcia na regionalnym rynku pracy.

Przygotowaniem Regionalnego Planu Zatrudnienia zajmuje się Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku, w którym powołuje się Zespół ds. opracowania Planu. W przygotowaniu tego planu na 2014 r. brali udział przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego – Departamentu EFS, ROPS, PUP, Kuratorium Oświaty w Białymstoku, Podlaskiej Wojewódzkiej Komendy OHP w Białymstoku, Agencji Rozwoju Regionalnego „ARES” w Suwałkach, Podlaskiej Fundacji Rozwoju Regionalnego, RCS, Izby Rzemieślniczej i Przedsiębiorczości w Białymstoku, WOAK, CEN w Białymstoku i Suwałkach, ODN w Łomży, Podlaskiej Izby Rolniczej, którzy zgłaszali swoje zadania do realizacji w ramach planu.

W Podlaskiej Strategii Zatrudnienia 2015 założono prowadzenie monitoringu realizacji strategii w okresach trzyletnich: na koniec roku 2009, 2012 i 2015 na podstawie określonego zestawu wskaźników, przy uwzględnieniu założenia, iż odniesieniem dla określenia stopnia realizacji wskaźników jest rok 2006.

Z raportu monitoringowego przeprowadzonego w 2014 r. wynika, iż po sześciu latach realizacji Podlaskiej Strategii Zatrudnienia można odnotować pozytywne efekty działań w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, promowania przedsiębiorczości, kształcenia ustawicznego, wyrównywania szans w dostępie do pracy. Jednak podkreśla się też, że na Podlasiu występuje nadal wiele barier rozwojowych, które uniemożliwiają szybkie nadrobienie dystansu rozwojowego do lepiej rozwiniętych regionów kraju (*Raport monitoringowy... 2014*).

W dalszym ciągu poważnym problemem jest niski poziom zatrudnienia, który w latach 2010–2012 wykazywał nawet tendencję spadkową. Wskaźnik zatrudnienia w województwie podlaskim w końcu 2012 r. był niższy niż średnia krajowa o 0,1 pkt. proc. (wyniósł 50,3). Wskaźnik ten jest mocno zróżnicowany ze względu na płeć (na korzyść mężczyzn), mniej ze względu na miejsce zamieszkania (na korzyść mieszkańców miast). Bezrobocie pozostaje nadal podstawowym problemem podlaskiego rynku pracy, zwłaszcza że jest to rynek mocno zróżnicowany zarówno pod względem terytorialnym, jak i strukturalnym. W końcu 2012 r. stopa bezrobocia rejestrowanego wynosiła 14,7% i była wyższa od średniej krajowej o 1,3 pkt. proc. (*Raport monitoringowy... 2014*).

Należy podkreślić, iż Strategia Zatrudnienia jest regionalną projekcją celów i priorytetów strategicznych wynikających z dokumentów programowania w Unii Europejskiej i w Polsce w obszarze rynku pracy. W procesie programowania strategii w wymiarze regionalnym można wyznaczać jednak wybrane obszary problemowe polityki zatrudnienia i rynku pracy, na które wojewódzkie władze samorządowe mogą mieć jakiś wpływ. Dlatego też, jak podkreśla się w dokumencie, Strategia Zatrudnienia pełni raczej funkcję edukacyjną dla szczebla gminnego i powiatowego, a także dla pracodawców i szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego. Dostarcza wiedzy o tym, jak walczyć z bezrobociem, jak wzmocnić kapitał ludzki – głównie poprzez kształcenie kadr i wzmocnienie integracji społecznej.

ZAKOŃCZENIE

Resumując dotychczasowe rozważania, należy stwierdzić, iż władze samorządowe woj. podlaskiego aktywnie włączyły się w stworzenie strategicznych podstaw kreowania rozwoju gospodarczego i społecznego. To, co zasługuje na podkreślenie, to oparcie wypracowanych strategii na nowym paradygmacie rozwoju regionalnego i na koncepcji aktywnej polityki społecznej. Ich założenia są spójne z dokumentami europejskimi i krajowymi. Przygotowywane są z wykorzystaniem partnerskiego modelu budowania strategii.

W praktyce stopień realizacji celów nakreślonych w poszczególnych dokumentach strategicznych jest zależny od wysokości posiadanych środków finansowych, przewidzianych w budżetach samorządowych. Największe nadzieje w regionie wiąże się

z realizacją długofalowej polityki rozwoju województwa podlaskiego nakreślonej w uaktualnionej w 2013 r. Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, w której przywiązuje się dużą wagę do problemów rynku pracy i polityki społecznej. Posiada ona poważne źródło finansowania w przyjętym w 2014 r. Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podlaskiego 2014–2020.

Należy także zwrócić uwagę, iż realizacja wielu zadań ujętych w strategii polityki społecznej i zatrudnienia zależna jest od wysokości posiadanych środków finansowych, przewidzianych w gminnych i powiatowych budżetach samorządowych. Wiele podlaskich samorządów nie jest w stanie finansować szerokiego zakresu działań społecznych. Przykładem może być m.in. niedostateczny rozwój systemu pieczy zastępczej, rozwój placówek opieki nad osobami zależnymi, a zwłaszcza małymi dziećmi, czy też zapewnienie odpowiedniej liczby miejsc w placówkach związanych z opieką długoterminową nad osobami starszymi. Zadanie osiągnięcia spójności w wymiarze regionu podlaskiego, jak też pokonanie dystansu rozwojowego do średniej krajowej będzie zatem trudne.

- ¹ W Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020, która była realizowana od 2006 r., przyjęty dość skomplikowany sposób monitorowania wręcz uniemożliwił dokonanie poprawnej oceny stopnia jej wdrożenia ze względu na to, że nie określono w nim pożądanych wartości docelowych, ani nawet dynamiki tych wskaźników. Z podjętej próby oceny wynikało, że w wielu obszarach nastąpiło wręcz pogorszenie lub nie stwierdzono zmian pozycji woj. podlaskiego na tle innych województw (*Analiza... 2012*).
- ² Mimo że na Uniwersytecie w Białymstoku Wydział Ekonomii i Zarządzania oraz Wydział Pedagogiki i Psychologii realizują kierunek studiów „polityka społeczna”.
- ³ Przykładowo z analizy raportu z monitoringu realizacji Wojewódzkiej Strategii Polityki Społecznej na lata 2010–2018 za okres 2010–2012 nie wynika wprost stopień realizacji celów strategicznych. W raporcie tym opisano raczej działania, jakie zostały podjęte w tym okresie (*Wojewódzka Strategia Polityki... 2012*).
- ⁴ Przygotowanie Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia jest obowiązkiem ustawowym wynikającym z zapisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a jego podstawą jest Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia.

LITERATURA

- Analiza i przedstawienie rekomendacji dotyczących Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego* (2012), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Diagnoza systemu pieczy zastępczej w województwie podlaskim* (2014), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok.
- Dziemianowicz W., Nowicka P., Peszat K. (2013), *Diagnoza strategiczna województwa podlaskiego*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Golinowska S., Kocot E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego w przekrojach regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Golinowska S., Kocot E., Morecka Z., Sowa A. (2013), *Ekspertyza na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015*, IPiSS, Warszawa.

SUMMARY

Podlaskie region belongs to the least developed regions in the EU, as well as in Poland, but with outlining the factors of development. This means that it has a chance to catch up on the significant development of distance, and this situation requires a regional policy on the basis of the programming activities and its focus on solving major problems in terms of economic and social development. Have been prepared in Podlaskie region, or have been updated, the key documents of strategic importance, especially in the context of the new EU financial perspectives 2014–2020. The purpose of the publication is to present the strategic interaction of policies in the area of social policy and the labour market, as well as, Podlaskie region, in response to a question about whether the provincial government level it is possible to effective implementation of labour market and social policy, both of which contribute to reduce the distance to the regions developed above.

Keywords: labor market, social policy, strategy development, Podlaskie region.

- GUS, Urząd Statystyczny w Katowicach (2013), *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2011 r.*, Katowice.
- Horodeński R., Sadowska-Snarska C., red. (2001), *Województwo podlaskie na progu XXI wieku*, Wyd. WSE w Białymstoku, Białystok.
- Podlaska Strategia Zatrudnienia do 2015 roku* (2006), WUP w Białymstoku, Białystok.
- Podlaski Regionalny Plan Działań na rzecz Zatrudnienia na 2014 rok*, Samorząd Województwa Podlaskiego, WUP w Białymstoku, Białystok.
- Program na rzecz poprawy warunków życia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych w województwie podlaskim na lata 2014–2018* (2014), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok.
- Program pomocy społecznej w przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu w województwie podlaskim na lata 2014–2018* (2014), Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku, Białystok.
- Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych w województwie podlaskim na lata 2014–2018* (2014), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Program przeciwdziałania narkomanii w województwie podlaskim na lata 2014–2018* (2014), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Program przeciwdziałania przemocy w rodzinie w województwie podlaskim na lata 2012–2015* (2012), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Program w zakresie pomocy społecznej i polityki prorodzinnej w województwie podlaskim na lata 2009–2013* (2008), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej województwa podlaskiego na lata 2013–2018* (2013), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Przebieg prac nad aktualizacją Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Raport monitoringowy z realizacji Podlaskiej Strategii Zatrudnienia do 2015 roku w latach 2010–2012* (2014), WUP w Białymstoku, Białystok.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego 2014–2020* (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Rymsza M. (2003), *Aktywna polityka społeczna i przedsiębiorczość społeczna w Unii Europejskiej*, w: Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, ISP, Warszawa.
- Strategia Polityki Społecznej Województwa Podlaskiego do roku 2020. Projekt* (2014), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Strategia Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Szlachta J. (2013), *Zgodność Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020 z dokumentami europejskimi i krajowymi*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- System wskaźników monitorowania. Aneks nr 4 do Strategii Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2020* (2013), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Uzasadnienie wyboru celów tematycznych w świetle diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej z uwzględnieniem analizy wyzwań, potrzeb i potencjałów* (2014), Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok.
- Wieloletni plan rozwoju ekonomii społecznej w województwie podlaskim na lata 2013–2020* (2013), ROPS w Białymstoku, Białystok.
- Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010–2018 – raport z monitoringu za okres 2010–2011* (2012), ROPS w Białymstoku, Obserwatorium Integracji Społecznej, Białystok.
- Wojewódzka Strategia Polityki Społecznej na lata 2010–2018* (2010), ROPS w Białymstoku, Białystok.

SPOŁECZNY PROCES TWORZENIA LOKALNYCH STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH: PARTYCYPACJA MIESZKAŃCÓW I DYSTRYBUCJA WIEDZY

• PRZYKŁAD Z WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Maciej Kowalewski

Uniwersytet Szczeciński

Anna Nowak

Wyższa Szkoła Integracji Europejskiej w Szczecinie

Regina Thurow

Uniwersytet Szczeciński

WPROWADZENIE

Programowanie strategiczne w polityce społecznej to proces, którego znaczenia nie sposób przecenić: rozwiązywanie problemów społecznych nie powinno być pozostawiane wymogom doraźnych decyzji politycznych. Dotyczy to w sposób szczególny jednostek takich jak gminy. Programowanie strategiczne na poziomie gminy sprzyja myśleniu o polityce społecznej w kategoriach długookresowych i pozwala na wyznaczenie realnych do osiągnięcia celów i wskaźników ich realizacji. Pozwala również na koordynowanie na poziomie gminy działań różnych partnerów, jak również prowadzi do optymalnego wykorzystania zasobów gminy do realizacji założonych celów i prowadzenia efektywnej polityki społecznej. Oczywiście, możliwe (i jednak zbyt często spotykane) są sytuacje, w których podstawowy dokument gminnej polityki społecznej – strategia rozwiązywania problemów społecznych – ma status martwego zapisu, niestanowiącego rzeczywistego punktu odniesienia realizowanej lokalnej polityki społecznej.

Lokalne (gminne i powiatowe) strategie rozwiązywania problemów społecznych były już wielokrotnie analizowane przez badaczy (Przywojska 2008; Wójcik 2009; Krzyszkowski, Przywojska 2009; Rybka, Trawkowska 2009; Polakowski 2010; Klimek 2012; Przyłęcki 2013) zarówno w kontekście jakości tych strategii, jak i społecznego kontekstu ich przygotowywania. We wskazanych pracach badawczych podnoszono m.in. problem poprawności przygotowywania strategii i do tych elementów odnosiły się opracowania badawcze zawierające, oprócz rekomendacji oraz wytycznych, opis realizowanych praktyk (Lipke, Hryniewiecka 2008; Frączek 2010, *Problemy...* 2010; Dziechciarz, Klimowicz 2010; Peretiatkiewicz-Czyż i in. 2010; *Ewaluacja...* 2012).

Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano 26 wybranych losowo strategii rozwiązywania problemów społecznych gmin województwa zachodniopomorskiego, obowiązujących w 2014 r. W analizie posługiwano się sprawdzonymi w przestrzeni badawczej ocenami jakości i kompletności strategii. Na podstawie wyników tego rozpoznania, a także w odniesieniu do istniejących prac badawczych oraz do własnych doświadczeń (jesteśmy autorami i współautorami kilku strategii rozwiązywania problemów społecznych) uznajemy za istotne przedstawienie dwóch ważnych problemów, nieco rzadziej obecnych w krytycznych analizach strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Problem pierwszy dotyczy społecznego procesu tworzenia i wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gminnym. Chcielibyśmy krótko zaprezentować wartościowe – naszym zdaniem – uwagi dotyczące najczęstszych błędów strategii, wynikających z niedoceniań społecznych warunków tworzenia lokalnej polityki społecznej.

Drugi problem dotyczy wsparcia dla społecznego procesu tworzenia strategii poprzez organizowanie zaplecza badawczo-analitycznego i współpracy ze środowiskami naukowymi samorządu regionalnego. Problem ten sygnalizujemy, odwołując się

do doświadczeń i dorobku ROPS w Szczecinie, którego ważną aktywnością jest redystrybucja wiedzy realizowana poprzez działalność Obserwatorium Integracji Społecznej.

JAK POPSUĆ GMINNĄ STRATEGIĘ ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH?

Wymienione w ustawie o pomocy społecznej elementy struktury strategii wskazane są w sposób dość ogólny (art. 16b, ust. 2: *Strategia, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności: 1) diagnozę sytuacji społecznej; 2) prognozę zmian w zakresie objętym strategią; 3) określenie: a) celów strategicznych projektowanych zmian, b) kierunków niezbędnych działań, c) sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, d) wskaźników realizacji działań*). Mimo braku odpowiednich zapisów w ustawie, w wielu dostępnych opracowaniach wskazywano w sposób szczegółowy na kolejne części strategii rozwiązywania problemów społecznych i zasady ich przygotowywania. Przykładowo, Paweł Przyłęcki (2013: 211), na podstawie istniejących analiz i dostępnej literatury przedmiotu, wskazuje na następujące elementy „kompletnej” strategii: (1) diagnozę, (2) prognozę, (3) cele, (4) zadania i programy ich realizacji, (5) opis planowanych do osiągnięcia rezultatów, (6) harmonogram działań wraz ze wskazaniem instytucji odpowiedzialnych za ich realizację, (7) sposób monitorowania i ewaluacji strategii, (8) plan finansowy i źródła finansowania wskazanych działań.

Podkreślić należy, że nie we wszystkich strategiach znajdujemy wymienione elementy (najczęściej spotykane deficyty dotyczą elementu prognozy oraz harmonogramu i budżetu działań (*Problemy...* 2010; Przyłęcki 2013)). Uzupelnieniem deficytów i błędów strategii omawianych w literaturze są przedstawione w tabeli 1 błędy metodologiczne, błędy „zaniechanej partycypacji” oraz błędy logiczne (struktury strategii), zdiagnozowane w naszym badaniu.

W świetle omawianego w tym artykule problemu za istotne błędy strategii uznajemy przede wszystkim uproszczoną diagnozę problemów społecznych, w wielu wypadkach obciążoną błędami metodologicznymi oraz niewielki udział mieszkańców i kluczowych aktorów na wszystkich etapach tworzenia dokumentu.

Uproszczony element diagnozy oznacza w większości przypadków dostawne przywołanie przez autorów danych wtórnych. Analizy typu SDA (*Secondary Data Analysis*, analizy danych zastanych), wykorzystywane do diagnozy problemów społecznych, oparte są zwykle na istniejących dokumentach i ewidencji instytucji działających w obszarze pomocy społecznej. Bardzo często pochodzą one wyłącznie z zestawień MPIP-03, będących *de facto* raportem z form udzielonej pomocy społecznej przez lokalne OPS-y. Ponadto uwzględnia się w strategiach inne zastane dane ilościowe, takie jak: nakłady finansowe, zasoby organizacyjne i kadrowe, zakres i formy udzielanej pomocy, które w postaci surowej stanowią istotną część oceny systemu pomocy społecznej zawartej w strategii.

Zestawienie 1. Najczęściej spotykane błędy gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych

Błędy metodologiczne (głównie odnoszące się do etapu diagnozy problemów społecznych)	Błędy dotyczące społecznego procesu tworzenia strategii	Niewłaściwa struktura i nieprzestrzeganie zasad tworzenia strategii. Błędy logiczne
<ul style="list-style-type: none"> • Problemy społeczne diagnozowane na podstawie danych zastanych – najczęściej sprawozdania OPS (wąskie rozumienie problemów społecznych – jako obszarów interwencji pomocy społecznej)* • Niewłaściwy schemat doboru próby (w jednej ze strategii gmin woj. zachodniopomorskiego zaprezentowano specyficzne rozumienie opinii społecznej: ankiety stanowiące podstawę diagnozy problemów społecznych rozesłano do osób mających wpływ na kształt lokalnej polityki społecznej). • Badania realizowane na bardzo małych próbach (<30 osób) analizowane za pomocą rozkładów procentowych. • „Innowacyjne” metody badań (np. „badania sondażowe oparte na spotkaniach konsultacyjnych”) • Niespójne i niewłaściwie stosowane wskaźniki problemów społecznych. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brak budowania porozumień lokalnych i współpracy pomiędzy aktorami/organizacjami. • Strategia jako „martwy dokument”. • Wywieranie nacisku na podmiot wykonujący strategię. • Obciążenie obowiązkiem wykonywania strategii pracowników OPS. • Brak konsultacji społecznych z mieszkańcami na wszystkich etapach tworzenia strategii (począwszy od diagnozy po realizację lokalnej polityki społecznej, np. z pominięciem organizacji pozarządowych i mieszkańców). 	<ul style="list-style-type: none"> • Niewystarczające uzasadnienie dla wyłonionych problemów społecznych. • Niespójność między zdiagnozowanymi problemami społecznymi a celami strategicznymi. • Brak informacji o zasadach tworzenia, metodologii strategii, brak opisu wprowadzanych wskaźników oraz opisu monitoringu i ewaluacji. • Brak wskazań na tryb korekty/aktualizacji strategii. • Niewłaściwie projektowane wskaźniki realizacji celów strategicznych. • Niespójności terminologiczne (pojęciowe). • Błędy techniczne (np. niewłaściwy opis tabel, brak źródeł danych i odwołań do cytowanej literatury).

* Kluczowym (choć z braku miejsca jedynie zasygnalizowanym w artykule) problemem jest kwestia definicji problemu społecznego. Przyjmujemy za Ronaldem W. Marisem, że *problem społeczny można określić jako ogólne wzory zachowania ludzkiego lub warunki społeczne, uświadamiane przez znaczącą liczbę członków zbiorowości, wpływowe grupy lub charyzmatyczne jednostki jako takie zagrożenia dla społeczeństwa, którym można zapobiegać lub przeciwdziałać* (cyt. za: Frysztacki 2000: 206). Jak wynika z powyższej definicji, o problemie społecznym możemy mówić wtedy, kiedy występuje zagrożenie dla wartości, norm społecznych bądź reguł instytucjonalnych, a zagrożenie to jest uświadamiane przez znaczącą liczbę osób lub osoby znaczące.

Źródło: opracowanie własne.

Z poprawnym wykorzystaniem tego typu danych wiąże się szereg problemów metodologicznych, dotyczących m.in. etno-statystyki, czyli społecznego kontekstu wytwarzania dokumentów urzędowych (Maciąg 2012). Powstawanie sprawozdawczości instytucji oznacza w wielu wypadkach tworzenie fałszywego obrazu pracy instytucji poprzez wyolbrzymianie obowiązków i niedoborów kadrowych, ukrywanie nierzetelności, uwypuklanie sukcesów (Sulek 2002). Traktowanie problemów społecznych w kategoriach obowiązków OPS, a nie międzysektorowo powoduje, że w części diagnostycznej strategii znajdujemy zwykle takie problemy szczegółowe, jak: bezrobocie, ubóstwo, problemy dzieci i młodzieży, problem uzależnień, które bardzo rzadko przedstawiane są jako powiązane ze sobą części składające się na całościowe problemy społeczne gminy. Zjawiska te w świetle literatury przedmiotu (Miś 2007; Frysztacki 2009; Słaboń 2012) cechują silne powiązania, stąd też w pewnych sytuacjach niemożliwe jest ich rozdzielenie, a w przypadku kumulacji zjawisk problemowych – trudno jest wskazać na problem do rozwiązania w pierwszej kolejności (Kowalewski i in. 2011). Ten aspekt złożoności problemów społecznych jest w strategiach rzadko zauważalny.

Co dość oczywiste dla badaczy, ale nie zawsze oczywiste dla przedstawicieli samorządu, nie wszystkie zjawiska o charakterze problemowym uwzględniane są przez instytucje gromadzące dane. Chociażby z tego powodu zasadne jest przeprowadzenie na potrzeby diagnozy problemów społecznych badań o reprezentatywnym charakterze wśród mieszkańców gminy. Perspektywa instytucji zajmujących się pomocą społeczną lub ekspertów, takich jak urzędnicy, może bowiem w sposób znaczący różnić się od perspektywy mieszkańców. Ze względu na cel przeprowadzenia badań, którym jest sporządzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych, istotne jest, aby mieszkańcy choćby w ten sposób mieli możliwość wyrażenia własnej opinii na temat najbardziej uciążliwych zjawisk problemowych w ich miejscowości i całej gminie. Problem polega jednak na tym, że część podmiotów prywatnych przygotowujących strategię rozwiązywania problemów społecznych kieruje się „dogmatem ankietyzacji”, wykonywanej zresztą w wielu przypadkach nierzetelnie, z lekceważeniem zasad logiki doboru próby.

Jednak nawet poprawnie przeprowadzone badanie sondażowe nie rozwiązuje problemu nietrafności uzyskanych danych. Uwzględnienie w badaniu osób działających w jednostkach samorządu gminnego, pracowników instytucji zajmujących się pomocą społeczną oraz innych ekspertów lokalnych związanych z problemami społecznymi i strategiami ich rozwiązywania jest

krokiem w kierunku zmniejszenia prawdopodobieństwa uzyskania danych nietrafnych. Eksperti reprezentują „spojrzenie z zewnątrz” na problemy mieszkańców i, jak zakładamy, w odróżnieniu od postaw prezentowanych przez mieszkańców w wiedzy ekspertów można odnaleźć cenne uogólnienia i kategoryzacje dotyczące problemów społecznych. Wiedza ekspertów stanowi ponadto istotne uzupełnienie informacji pochodzących z danych wtórnych: dotyczy to zarówno ekspertów zajmujących się działalnością organów władzy samorządowej, jak i ekspertów związanych z systemem pomocy społecznej. Uzyskane np. w wywiadach pogłębionych dane pozwalają na uzupełnienie tych informacji, do których dostęp był niemożliwy, pozwalają także na weryfikację niektórych z „twardych” wskaźników obecnych w statystyce publicznej i uwiarygodnienie zebranych materiałów.

Naszym zdaniem, w celu zrównoważenia możliwych zniekształceń wynikających z wyboru konkretnej metody, najbardziej zasadna byłaby triangulacja metod i jednocześnie wykorzystanie analizy danych zastanych, badań ankietowych wśród mieszkańców, uzupełnianych metodami jakościowymi, takimi jak wywiady indywidualne z ekspertami lub zogniskowane wywiady grupowe (FGI). Wydaje się, że tak rozległe przedsięwzięcie badawcze na potrzeby diagnozy problemów społecznych wykracza znacznie poza możliwości gminy i podległych jej jednostek. Konieczność zaangażowania personelu, a w niektórych przypadkach brak odpowiednich kwalifikacji i doświadczenia w realizacji badań społecznych wymusza przeniesienie zadań badawczych na podmioty zewnętrzne. Gminy stają więc przed dylematem: albo przygotować strategię wraz z bardzo uproszczoną wersją diagnozy-analizy danych zastanych, sporządzoną np. przez jednego pracownika OPS, albo zgłosić zapytanie ofertowe (przetarg) na wykonanie usługi przygotowania strategii.

W analizowanych przez nas strategiach wielokrotnie pojawiały się wśród wykonawców firmy i konsorcja badawcze realizujące te same zadania w innych gminach województwa, ale także w innych gminach całej Polski. Z jednej strony mamy więc do czynienia z procesem profesjonalizacji, zdobywania doświadczenia wykonawców strategii poprzez udział w podobnych projektach, a z drugiej z zagrożeniem rutynizacji czy wręcz uproszczenia realizowanych strategii rozwiązywania problemów społecznych, nieuwzględniających lokalnych kontekstów, uwarunkowań itd.

Co istotne, kilka z analizowanych strategii było realizowanych przez firmy zajmujące się przygotowaniem szerokiego spektrum dokumentów strategicznych, takich jak strategie rozwoju gmin oraz wniosków o dofinansowanie składanych

w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki czy Regionalnego Programu Operacyjnego. Miało to swoje konsekwencje w stosowanej terminologii (nader częste używanie wskaźników produktu, rezultatu i oddziaływania, wprowadzanie „innowacyjnych” kryteriów efektywności w rozwiązywaniu problemów społecznych itd.) oraz metodologii. Osobnym problemem jest brak gwarancji jakości wykonanej usługi przez zewnętrznych zleciennodawców: w sytuacji, kiedy najistotniejszym kryterium wyboru oferty jest cena, a nie np. dotychczasowe doświadczenie wykonawcy, zdarzają się strategie zawierające błędy, które łagodnie można określić jako „szkolne”.

Podkreślamy jednak, że ewentualne błędy metodologiczne w części diagnostycznej strategii rozwiązywania problemów społecznych nie wynikają jedynie z ograniczeń budżetu czy niezrzetelności podmiotów wykonawczych. Równie istotne jest nierozumienie przez urzędników znaczenia strategii, ich ingerencja w prace nad strategią, wymuszanie pewnych zapisów, czy pominięcie „niewygodnych” dla władz samorządowych problemów społecznych. Wydaje się, że ta choroba wpływu urzędników na treść strategii oraz zachowanie kontroli władz nad tworzeniem lokalnej polityki społecznej jest najpoważniejszym powodem ograniczania partycypacji społecznej w tworzeniu strategii rozwiązywania problemów społecznych.

STRATEGIA JAKO PROCES SPOŁECZNY. POMIAMIENIE GŁOSU KLUCZOWYCH AKTORÓW

Rozpatrywanie strategii jako procesu społecznego nie ogranicza się jedynie do wskazania na społeczne i instytucjonalne uwarunkowania prac nad tworzeniem strategii rozwiązywania problemów społecznych. Najistotniejszym problemem jest wciąż nierealizowany postulat aktywnego udziału mieszkańców i kluczowych aktorów w pracy nad tworzeniem i realizowaniem lokalnej polityki społecznej. Mimo że niektórzy badacze wskazywali na niebezpieczeństwa „dyktatu partycypacji” (Sadura 2012) czy też „konsultacji społecznych za wszelką cenę” (Eckardt 2012), to jednak wydaje się, że tworzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych ma sens jedynie przy aktywnym udziale mieszkańców i pozostałych podmiotów. W postulowanym modelu tworzenia takiej strategii na zasadach partycypacji zainteresowani powinni mieć możliwość wskazania ważnych w ich opinii problemów społecznych gminy oraz pożądanego kierunku zmian w lokalnej polityce społecznej – już od etapu przygotowywania prac nad koncepcją tworzenia strategii, przez proces zbierania danych do diagnozy, aż po programowanie strategiczne i wdrażanie dokumentu. Jak czytamy w jednym z opracowań poświęconych standardom tworzenia strategii (Peretiatkiewicz-Czyż, Todys, Koman 2010: 9), w celu zapewnienie partycypacji

w omawianym procesie stosowane są co najmniej trzy narzędzia: informowanie mieszkańców o pracach nad strategią, konsultacje z mieszkańcami oraz współdecydowanie. Autorki wskazują, że konsultacje powinny odnosić się do kluczowych momentów tworzonej strategii, takich jak powoływanie zespołu ds. strategii, projektowaniu hierarchii ważności problemów społecznych, formułowania celów głównych itd.

Wymienione postulaty konsultacji udaje się zrealizować stosunkowo rzadko, a problem ten był już sygnalizowany przez wielu autorów (Hryniewiecka, Lipke 2009; Polakowski 2010, Przyłęcki 2013). Oprócz problemu braku konsultacji społecznych z mieszkańcami wskazuje się także na problem braku równego udziału i koordynacji działań podmiotów (organizacji) zaangażowanych w realizację polityki społecznej w gminie (Przyłęcki 2013: 226). Co istotne i co – naszym zdaniem – warto podkreślić raz jeszcze, partycypacja powinna uwzględniać nie tylko opinie mieszkańców, ale także wszystkich kluczowych aktorów zaangażowanych w tworzenie polityki społecznej w gminie: osób działających w jednostkach samorządu gminnego, pracowników instytucji zajmujących się pomocą społeczną, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz innych ekspertów lokalnych, związanych z problemami społecznymi.

Oprócz wyżej wymienionych, w przygotowywaniu strategii zwykle zaangażowanych jest wielu innych aktorów posiadających swoje cele, kierujących się własnymi normami i nie zawsze będących formalnymi udziałowcami tego procesu. Należą do nich: podmioty prywatne i organizacje samorządowe realizujące zlecenia samorządu gminnego; naukowcy, eksperci zajmujący się profesjonalnym diagnozowaniem problemów społecznych i przygotowywaniem dokumentów strategicznych oraz podmioty niezajmujące się wprost sferą polityki społecznej, ale prowadzące działalność, która może zmienić swój charakter w wyniku zmiany lokalnej polityki społecznej, jak np. lokalni przedsiębiorcy. Tworzenie strategii rozwiązywania problemów społecznych jest jedną z niewielu okazji, żeby wymienieni uczestnicy ze sfery lokalnej polityki społecznej i jej otoczenia spotkali się ze sobą. Jeśli strategia tworzona jest choćby na którymś z etapów w sposób warsztatowy, zakładający aktywny udział, to tym samym powstaje możliwość budowania poziomych porozumień, dających szansę na lepsze rozwiązywanie i monitorowanie problemów społecznych (Te-relak i in. 2010). W zestawieniu 2 zaprezentowano postulowany przez nas model włączania partnerów społecznych w proces tworzenia lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych na różnych jej etapach – począwszy od planowania prac nad strategią, przez etapy diagnozy, formułowania celów strategicznych, uchwalania dokumentu, a skończywszy na wdrażaniu i monitorowaniu strategii.

Zestawienie 2. *Proponowany model społecznego procesu tworzenia gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Etapy kluczowych prac i podejmowane działania*

Etapy prac nad strategią	Społeczny proces tworzenia strategii
Etapy planowania prac nad strategią	Odniesienie do istniejących dokumentów strategicznych. Organizacja zespołu ds. tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych (włączając mieszkańców lub ich przedstawicieli – radnych). Tworzenie zapytania ofertowego lub przetargu (opcjonalnie: przydział zadań realizowanych w ramach prac urzędu gminy i jednostek podległych). Transparentny wybór podmiotu przygotowującego diagnozę problemów społecznych/ strategię rozwiązywania problemów społecznych.
Etapy diagnozy problemów społecznych	Diagnoza najistotniejszych problemów społecznych w opinii mieszkańców i ekspertów. Konsultacje z mieszkańcami (metody konsultacji społecznych i metody badań społecznych (wywiady kwestionariuszowe, wywiady pogłębione, spotkania informacyjne, warsztaty itd.; Bartłomiejski, Klimek 2009). Konsultacje z przedstawicielami instytucji pomocy społecznej, oświaty, służby zdrowia, organizacji pozarządowych, samorządu gminnego, ekspertami (wywiady indywidualne, wywiady grupowe, panele ekspertów).
Etapy formułowania misji strategii, celów strategicznych i operacyjnych	Planowanie strategiczne. Cele i zadania (środki realizacji). Planowanie zadań i budżetu ich realizacji. Wskazanie podmiotów odpowiedzialnych za realizację. Konsultacje z partnerami społecznymi i ekspertami, konsultacje z przedstawicielami samorządu gminnego.
Uchwalenie dokumentu	Uchwalenie dokumentu. Przedstawienie założeń strategii Radzie Gminy. Dyskusja nad dokumentem i uchwalenie/odrzućcie strategii. Publikacja dokumentu na stronach urzędu gminy.
Realizacja strategii; monitoring i ewaluacja	Spotkania Zespołu ds. wdrażania. Aktualizacja strategii: zgłaszanie uwag kluczowych aktorów. Realizacja zadań przez organizacje pozarządowe i porozumienia mieszkańców.

Źródło: opracowanie własne.

Tworzenie strategii to proces, który może być ujmowany nie tylko w sposób horyzontalny (jako oddziaływanie partnerów lokalnych), ale także w wymiarze wertykalnym. Oznacza to, że prace nad strategią należy ujmować jednocześnie na poziomie gminnym (począwszy od samorządu regionalnego, przez instytucje zajmujące się rozwiązywaniem i prewencją problemów społecznych oraz organizacje pozarządowe aż po mieszkańców i pozostałych udziałowców procesu, takich jak np. lokalni przedsiębiorcy) oraz ponadgminnym: począwszy od podmiotów z gmin ościennych, przez instytucje o zasięgu powiatu (powiatowe centra pomocy rodzinie, powiatowe urzędy pracy) aż po instytucje o charakterze regionalnym (wydziały/departamenty polityki społecznej lub spraw społecznych w instytucjach samorządu regionalnego, regionalne ośrodki pomocy społecznej). Wydaje się jednak, że wskazana przez nas możliwość stworzenia koalicji – porozumienia kluczowych aktorów na poziomie lokalnym, nie jest już tak bardzo prawdopodobna w wymiarze regionalnym. Dlatego niezwykle istotny jest udział podmiotów, który będzie wspierał tego rodzaju porozumienia, realizując jednocześnie zadanie dystrybucji wiedzy oraz praktyk tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych. Podmiotami tymi mogą być regionalne ośrodki pomocy społecznej.

DZIAŁALNOŚĆ ROPS I OIS NA RZECZ UPOWSZECHNIANIA WIEDZY NA TEMAT TWORZENIA GMINNYCH STRATEGII ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH

Zgodnie z zapisami ustawy o pomocy społecznej zadania samorządowe wykonuje marszałek województwa przy pomocy regionalnego ośrodka polityki społecznej – jednostki organizacyjnej powołanej do realizacji zadań pomocy społecznej w województwach samorządowych. Spośród zadań samorządu województwa określonych w art. 21, większość dotyczy zadań, które można określić jako monitorowanie, diagnozowanie i redystrybucję wniosków z analiz i diagnoz (pkt. 2, 3, 3a, 4, 4a, 8), a także działania wymienione w art. 21a odnoszące się do koordynowania działań na rzecz sektora ekonomii społecznej. W celu sprawniejszego realizowania wymienionych zadań w ROPS w ramach projektu systemowego „Koordynacja na rzecz aktywnej integracji” (na zlecenie CRZL) rozpoczęły działalność Obserwatoria Integracji Społecznej (OIS)². OIS mają do zrealizowania 3 rodzaje funkcji: informacyjną, doradczą i badawczą. W związku z podziałem zadań na elementarne, komplementarne i rozwojowe można mówić o występowaniu trzech modeli funkcjonowania OIS: podstawowym, rozszerzonym oraz zaawansowanym (Musioł 2011: 9).

W największym uproszczeniu można przyjąć, że głównymi zadaniami samorządu regionalnego w obszarze polityki społecznej są przede wszystkim: uzupełnianie deficytów informacyjnych, rozpoznawanie potrzeb kadr i instytucji pomocy i integracji społecznej, redystrybucja wiedzy (sporządzanie i upowszechnianie analiz, monitorowanie problemów społecznych) oraz edukacja (działalność szkoleniowa, organizacja studiów podyplomowych). W zależności od realizowanego modelu działalności w różnym stopniu i z różną częstotliwością Obserwatoria Integracji Społecznej koncentrują się na:

1) przeprowadzaniu analiz zjawisk problemowych (badania regionalne, monitorowanie problemów społecznych, sporządzanie ocen zasobów pomocy społecznej, bilanse potrzeb, w tym potrzeb odnoszących się do zasobów pomocy społecznej);

2) działalności oraz „obsłudze” zagadnień z obszaru ekonomii społecznej;

3) opracowywaniu i przygotowywaniu rekomendacji dla władz samorządowych;

4) organizacji warsztatów, szkoleń, doradztwa i seminariów dla kadry, szkoleń kadr pomocy i integracji społecznej;

5) organizacji dostępu do baz danych (np. bazy informacyjne służb społecznych czy bazy danych ELPIS);

6) organizowaniu studiów podyplomowych (np. specjalizacji I i II stopnia w zawodzie pracownik socjalny), szkoleń specjalizacyjnych.

Przykładem aktywności badawczej i szkoleniowej stanowiącej wsparcie procesu tworzenia gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest działalność ROPS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Zachodniopomorskiego. ROPS realizuje zadania m.in. poprzez tworzenie metaanaliz już istniejących strategii, przez wsparcie metodologiczne i badania własne, których efektem było m.in. stworzenie aktualizacji obowiązującej (do 2015 r.) Strategii Województwa Zachodniopomorskiego w zakresie Polityki Społecznej. Naszym zdaniem prace badawcze wykonywane przez ROPS znacznie przewyższają swoją wartością poznawczą te, które realizowane są przez firmy zewnętrzne wykonujące analizy na zlecenie tego samego ROPS i tę przewagę nad pracami dokonywanymi przez podmioty komercyjne chcielibyśmy w tekście wyraźnie zaznaczyć. Problematyce tworzenia strategii poświęcone były opracowania: *Problemy i kwestie społeczne w strategiach rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego* (2010) oraz *Diagnoza społeczna województwa zachodniopomorskiego. Raport końcowy z badań diagnostycznych uwarunkowań prowadzenia polityki społecznej w województwie zachodniopomorskim* (2012), gdzie wskazywano na istotne różnicowania lokalnych polityk społecznych w regionie i konieczność ich integracji na poziomie ponadlokalnym.

Krokiem w kierunku budowania poziomych porozumień organizacji odpowiedzialnych za realizację lokalnej polityki społecznej jest organizacja przez ROPS corocznej Konferencji Zachodniopomorskiego Forum Integracji Społecznej – warsztatowych spotkań przedstawicieli lokalnych instytucji pomocy i integracji społecznej, środowisk naukowych oraz przedstawicieli samorządu.

Oprócz wymienionych działań ROPS prowadzi także „tradycyjną” działalność szkoleniową³. W 2013 r. w ramach projektu zrealizowano szkolenia i warsztaty w zakresie: przepisów postępowania administracyjnych prowadzonych przez podmioty polityki społecznej, wspierania rodziny i pieczy zastępczej, pracy z osobami niepełnosprawnymi, a także problemów związanych z komunikacją interpersonalną, wypaleniem zawodowym, radzeniem sobie ze stresem. ROPS organizuje także studia specjalizacyjne i podyplomowe we współpracy z uczelniami publicznymi i niepublicznymi, szkolenia I i II stopnia specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny oraz studia niestacjonarne (I i II stopnia) na kierunku praca socjalna oraz polityka społeczna. Oprócz działalności edukacyjnej i szkoleniowej oferowane są także usługi nieodpłatnego doradztwa w zakresie: aktywnej integracji społecznej, aktywności lokalnej i partnerstwa, projektów PO KL i ekonomii społecznej.

ZAKOŃCZENIE

Strategie rozwiązywania problemów społecznych nie tyle są jednym z kluczowych dokumentów opracowywanych przez samorządy lokalne (Przyłęcki 2013), co raczej mogłyby nimi być. Naszym zdaniem wciąż powszechne są strategie niekompletne, zawierające błędy metodologiczne – w tym obszarze przebadane dokumenty z województwa zachodniopomorskiego potwierdzają zdiagnozowane w innych krajowych badaniach deficyty takich strategii. Najpoważniejszym problemem wydaje się jednak pomijanie społecznych konsultacji (lub przeprowadzanie konsultacji fasadowych) w procesie tworzenia strategii. Przyczyną istniejącego stanu rzeczy są (oprócz braku szczegółowych wytycznych lub choćby bardziej rozbudowanego przewodnika dotyczącego

dokumentów strategicznych w jednostkach samorządu terytorialnego) społeczne uwarunkowania procesu tworzenia strategii, w tym m.in. niewielka świadomość społeczna znaczenia strategii rozwiązywania problemów społecznych. Konieczne jest zatem dalsze wsparcie (np. szkoleniowe) odnoszące się do możliwości utworzenia porozumień lokalnych, jakie stwarza praca nad strategią. Warunkiem ważności gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest, naszym zdaniem, udział obywateli i kluczowych uczestników na wielu etapach procesu tworzenia i monitorowania tych dokumentów.

Wielość już istniejących strategii, nakładające się na siebie lata obowiązywania uchwalonych polityk sektorowych w regionie oraz nadmiar danych gromadzonych przez różne instytucje multiplikują wskazane przez nas błędy dokumentów strategicznych. Wydaje się, że jedną z możliwych recept na poprawienie jakości lokalnych strategii polityki społecznej jest dalsza praca regionalnych ośrodków pomocy społecznej, które jako instytucja ponadlokalna zachowują zdolność odniesienia strategii rozwiązywania problemów społecznych do szerszego kontekstu polityki społecznej. Wskazane przez nas projekty ROPS w Szczecinie w zakresie redystrybucji wiedzy i badań własnych są z całą pewnością krokiem w dobrym kierunku. Najistotniejszym zadaniem ROPS w tym obszarze powinna być jednak praca nad powiększeniem oferty szkoleniowej dla przedstawicieli samorządu, ukierunkowanej na zagadnienie zwiększania zaangażowania obywateli w proces organizowania lokalnych polityk społecznych.

- ¹ Pozycja pt. *22 kroki do strategii: standard tworzenia i aktualizacji dokumentów planistycznych z zakresu polityki społecznej* (2010) jest wartą zauważenia próbą stworzenia spójnego i przystępnego podręcznika tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych.
- ² Projekt jest współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Koncepcję OIS opracował Instytut Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie. Zob. *Koncepcja...* 2009.
- ³ Jak pisze Karolina Busk (2010: 171), w opinii gminnego pracownika socjalnego ROPS są przede wszystkim „realizatorami szkoleń”.

LITERATURA

- Bartłomiej R., Klimek J. (2009). *Badania socjologiczne w konsultacjach społecznych*, Economicus, Szczecin.
- Busk K. (2010). *Kilka refleksji „terenowego” pracownika socjalnego*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje”, nr 13–14.
- Dziechciarz D., Klimowicz I. (2010). *ABC strategii rozwiązywania problemów społecznych. Monitoring, ewaluacja i aktualizacja*, ROPS Szczecin, Szczecin.
- Eckardt F. (2012). *Participation at any price? The ambivalence of the renaissance of direct democracy, in German municipalities*, „Przestrzeń Społeczna (Social Space)”, nr 3.
- Ewaluacja lokalnych (gminnych/powiatowych) strategii rozwiązywania problemów społecznych przyjętych do realizacji przez władze samorządowe w województwie dolnośląskim* (2012), DOPS, Wrocław.
- Frączek P. (2010). *Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 7.
- Frysztański K. (2009). *Socjologia problemów społecznych*, Scholar, Warszawa.
- Frysztański K. (2000). *Problemy społeczne*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Grewiński M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna: o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, WSP TWP, Warszawa.
- Hryniewicka A., Lipke H. (2009). *Strategie rozwiązywania problemów społecznych – synteza z badań*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Klimek M. (2012). *Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”, nr 9.
- Kowalewski M., Nowak A., Thurow R. (2011). *Czy kultura może wzmacniać spójność społeczną?: studium przypadku: szczywickie podmioty kultury wobec problemów społecznych*, ZAPOL, Szczecin.
- Krzyszowski J., Przywojska J. (2009). *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Lipke H., Hryniewicka A. (2008). *Raport: analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych*, IRSS, Warszawa.
- Maciąg R. (2012). *Społeczna konstrukcja dokumentów i danych urzędowych. Dane medyczne*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 1.
- Miś L. (2007). *Problemy społeczne: teoria, metodologia, badania*, Wydawnictwo UJ, Kraków.
- Musiół S. (2011). *Obserwatoria Integracji Społecznej. Raport z monitoringu*, IRSS, Warszawa.
- Peretiatkiewicz-Czyż M., Todys P., Koman D. (2010). *22 kroki do strategii: standard tworzenia i aktualizacji dokumentów planistycznych z zakresu polityki społecznej*, Fundacja TUS, <http://www.tus.org.pl> [dostęp 23.05.2014].
- Polakowski D. (2010). *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie lokalnym w oparciu o partycypację społeczną*, w: A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Partnerstwo lokalne – strategie rozwiązywania problemów społecznych*, Wyd. UE w Katowicach, Katowice.
- Problemy i kwestie społeczne w strategiach rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów województwa zachodniopomorskiego* (2010), OIS Szczecin, Szczecin.
- Przyłęcki P. (2013). *Problemy z tworzeniem i realizacją lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych*, „Normy, Dewiacje i Kontrola Społeczna” nr 14.
- Przywojska J. (2008). *Strategie gminne i powiatowe jako instrumenty polityki władz lokalnych wobec kobiet wiejskich*, w: J. Krzyszowski (red.), *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*, MPiPS Warszawa.
- Rybka I., Trawkowska D. (2009). *Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, w: M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa.
- Sadura P. (2012). *Za obywatelskie zaangażowanie trzeba płacić*, w: J. Erbel, P. Sadura (red.), *Partycypacja. Przewodnik Krytyki Politycznej*, WKP, Warszawa.
- Staboń A. (2012). *Regulacja i rozwiązywanie problemów społecznych jako problem socjologiczny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 882.
- Terelak A., Klepajczuk B., Kotodziejczak S. (2010). *Zintegrowane działanie wobec przemocy w rodzinie: poradnik tworzenia i prowadzenia Gminnych Zespołów Interdyscyplinarnych*, Agencja Reklamowa Madison, Szczecin.
- Wójcik A. (2009). *Problemy społeczne w strategiach samorządu terytorialnego*, w: B. Balcerzak-Paradowska (red.), *Sytuacja rodzin i polityka rodzinna w wymiarze lokalnym*, IPISS, Warszawa.

SUMMARY

The article presents the problem of the social process of creating and implementing strategies for solving social problems at local (municipal) level. The authors complement the existing critical studies on strategies, presenting most frequently occurring errors resulting from underestimating the social determinants of a local social policy. In the next part of the article the importance of research and analytical support for the social process of strategy development was presented. The authors point to the need to involve in the process of the Regional Centres for Social Welfare (ROPS), whose task should be a redistribution of knowledge achieved through the activities of the Observatory of Social Integration (OIS).

Keywords: strategy for solving social problems, participation, ROPS.

WSPÓŁPRACA ŚRODOWISK AKADEMICKICH Z PLACÓWKAMI POMOCY SPOŁECZNEJ W ZAKRESIE TWORZENIA SAMORZĄDOWYCH POLITYK SPOŁECZNYCH NA PODKARPACIU

Agata Nijander-Dudzińska
Dariusz Wojakowski
Uniwersytet Rzeszowski

WPROWADZENIE

Przedmiotem artykułu jest ukazanie współpracy środowisk akademickich Podkarpacia z podmiotami samorządowymi w zakresie działań związanych z tworzeniem reguł polityki społecznej przez wybrane samorzady terytorialne w tym województwie. Kształtowanie przez powiatowe i wojewódzkie samorzady gminne w Polsce lokalnych i regionalnych polityk społecznych jest wymogiem wynikającym z systemu prawnego: ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o pomocy społecznej¹. Przywołane ustawy wskazują też, że formą, w jaką ujęte są cele i zadania owych polityk, są strategie rozwoju i strategie rozwiązywania problemów społecznych.

Celem artykułu jest pokazanie, w jakim zakresie wybrane samorzady na Podkarpaciu oraz kierowane przez nie jednostki systemu pomocy społecznej podejmują współpracę z działającymi w tym województwie uczelniami oraz czy owa współpraca wiąże się z kształtowaniem polityk społecznych w regionie, wyrażanych w strategiach przygotowanych na szczeblach wojewódzkim, powiatowym i gminnym.

Realizując ów cel przedstawiamy charakterystykę badań prowadzonych przez podkarpackie ośrodki akademickie w zakresie problematyki związanej z polityką społeczną z uwzględnieniem tych projektów, które realizowane są przy współpracy z tutejszymi jednostkami pomocy społecznej i samorządami. Badania mają charakter jakościowy, gdyż chcemy ukazać pewne mechanizmy tworzenia strategii zawierających polityki społeczne samorządów oraz powiązań (lub ich braku) ze środowiskami opiniotwórczymi w regionie. Dlatego istotnym elementem analizy jest przedstawienie opinii partnerów ze środowisk samorządowych i uczelnianych na temat przełożenia wyników współpracy na realizowaną lokalnie i regionalnie politykę społeczną.

Tak sformułowane problemy badawcze nakazują nam wykorzystać trzy podstawowe źródła danych. Pierwszym z nich są opracowania naukowe będące wynikiem współpracy badaczy akademickich z samorządami terytorialnymi (i podległymi im jednostkami). Wykorzystując te źródła staramy się pokazać zarówno to, jakie konkretne środowiska naukowe, samorządowe i związane z pomocą społeczną podejmowały na Podkarpaciu współpracę w ostatnim dwudziestoleciu, jak i wskazać tematykę wspólnych projektów. Wiedza ta jest zresztą podstawą do wyróżnienia drugiej kategorii danych: strategii rozwoju oraz strategii rozwiązywania problemów społecznych. W tym przypadku interesują nas tylko te strategie, które są przygotowywane przez samorzady, na terenie których dochodziło do wcześniejszej współpracy tych samorządów lub kierowanych przez nie instytucji pomocy społecznej ze środowiskami akademickimi.

Podkreślić należy, że sam fakt realizacji takich projektów nie przesądza tego, czy i w jakim zakresie owa współpraca przekłada się na kształtowanie lokalnych polityk społecznych. Nie ma jednak wątpliwości, że w przypadku tych samorządów, które zupełnie nie współpracują z uczelniami, ale też nie zlecają im przygotowania strategii², taka zależność nie może wystąpić.

Z tego powodu podstawowe dla analizy są dla nas obowiązujące obecnie strategie rozwoju i strategie rozwiązywania problemów społecznych w wybranych jednostkach terytorialnych³. Uchwycenie mechanizmu powstawania strategii i charakteru relacji pomiędzy interesującymi nas środowiskami działającymi w obszarze rozwiązywania problemów społecznych nie jest jednak możliwe bez danych wywołanych. Dlatego, przygotowując niniejszy artykuł, przeprowadziliśmy w 2014 r. 15 wywiadów z przedstawicielami środowisk badawczych, samorządowych i instytucji pomocy społecznej w celu rozpoznania opinii na temat wzajemnej współpracy oraz jej znaczenia dla kształtowania lokalnych polityk społecznych.

OBSZARY BADAŃ PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH PODEJMOWANYCH PRZEZ PODKARPACKIE UCZELNIE

Analiza publikacji naukowych pokazuje, że najpewniejszym kryterium, które pozwala uporządkować charakterystykę badań społecznych na Podkarpaciu, są określone problemy społeczne będące przedmiotem owych badań. Dzieje się tak z dwóch powodów.

Po pierwsze, w skali województwa mamy do czynienia z dość określoną grupą naukowców najczęściej specjalizujących się w danej dziedzinie życia społecznego, co implikuje relatywną trwałość pewnych zespołów badawczych podejmujących się analizy określonego problemu społecznego⁴.

Po drugie, ponieważ samorzady każdego szczebla posiadają wyspecjalizowane w zakresie zajmowania się określonymi problemami społecznymi jednostki pomocy społecznej (urzędy pracy, ośrodki pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie, centra integracji społecznej), to zajmowanie się przez badaczy konkretnym problemem społecznym istotnie określa to, z jakimi podmiotami samorządowymi podejmują oni współpracę. Na podstawie tego kryterium w literaturze problemów społecznych na Podkarpaciu można wyróżnić cztery podstawowe obszary badań.

Pierwszym z nich jest **bezrobocie i rynek pracy**. Badania w tym obszarze – podejmowane przez ówczesną Wyższą Szkołę Pedagogiczną w Rzeszowie – były realizowane już w połowie lat 90. przy współpracy z Wojewódzkim Urzędem Pracy (Malikowski, Grzesik 1996; Malikowski i in. 1997). Po 1999 r., w warunkach nowej struktury samorządowej, była ona rozwijana przez członków zespołów, które tworzyły niezależnie środowiska badawcze reprezentujące Wyższą Szkołę Informatyki i Zarządzania oraz Instytut Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego. Pierwszy z tych zespołów (A. Grzesik i P. Grygiel) prowadził analizy rynku pracy w kontekście poszukiwania zawodów niszowych czy też deficytowych (monitoring zawodów na rynku pracy, por.: Grzesik i in. 2006a, 2006b). Z kolei zespół z Uniwersytetu Rzeszowskiego, kierowany przez M. Malikowskiego⁵, skupiał się na rozpoznaniu kategorii wykluczonych z rynku pracy, prowadząc zarówno badania nad zjawiskiem trwałego bezrobocia (Malikowski 2006), jak i zasobami ludzkimi, które z innych powodów niż bezrobocie pozostają na Podkarpaciu poza oficjalnym rynkiem pracy (Malikowski 2008)⁶.

Z perspektywy naszej analizy ważne jest to, że w tym okresie ogólnie obserwujemy wzrost projektów badawczych realizowanych w tym obszarze problemów społecznych, co ewidentnie związane jest z nowymi środkami w ramach budżetu unijnego (2007–2013) – wszystkie wymienione badania realizowane były w ramach funduszy będących w zarządzie samorządu wojewódzkiego i jego jednostek.

Drugim zagadnieniem analizowanym przez badaczy z IS Uniwersytetu Rzeszowskiego w pewnej – krótszej nieco – perspektywie czasowej jest badanie **ubóstwa**. Pierwsza praca referująca wyniki badań na temat „podkarpackiej biedy” powstała w 2005 r. (Malikowski 2005). Badania były przeprowadzone w siedmiu gminach różnych powiatów na terenie województwa. Badane to miało pionierski charakter w tym sensie, że nie tylko podawało ogólne informacje o sytuacji materialnej mieszkańców Podkarpacia, ale zawierało również dane jakościowe opisujące warunki mieszkaniowe i życie codzienne rodzin ubogich (Kotarski 2005) oraz źródła dochodów i subiektywną ocenę warunków materialnych (Malicki 2005).

Po sześciu latach od tego projektu zostały wykonane podobne – lecz bardziej kompleksowe, gdyż opisujące zjawiska wykluczenia społecznego – badania w powiatach: bieszczadzkim, kolbuszowskim, leskim, przemyskim, stalowowolskim i w Krośnie (Kuta-Palach i in 2011). Badanie to stanowiło dla nas istotny punkt odniesienia, gdyż w tej publikacji znalazł się rozdział zawierający dyspozycje i rekomendacje do strategii przeciwdziałania problemom społecznym w województwie podkarpackim, co *explicitie* wiąże się z analizowanymi przez nas problemami.

Istnienie pewnej tradycji badań problemów społecznych w tej jednostce badawczej bez wątpienia przyczyniło się do dostrzeżenia znaczenia badań socjologicznych dla formułowania samorządowych polityk społecznych. Realizacja tych projektów opierała się na kontynuacji współpracy z WUP. Należy jednak dostrzec także wpływ czynników zewnętrznych na taką orientację badań. Po 2006 r. działają zarówno przepisy prawne nakazujące formalne przygotowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych, jak i pojawiły się większe środki finansowe, m.in. na realizację projektów badawczych. Pierwszy projekt był wspierany przez Wydział Ochrony Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego, a drugi realizowany był z środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013⁷. Równocześnie z tymi regionalnymi badaniami w tej samej jednostce prowadzone są badania lokalne nad ubóstwem w Rzeszowie (Bozacka 2012a, 2012b, 2012c).

Mniej więcej w tym samym czasie co badania nad ubóstwem i wykluczeniem społecznym intensyfikują się badania podejmowane przez rzeszowskie środowisko akademickie związane z sytuacją rodziny (np. Szluz 2007). Podejmowane są one przede wszystkim przez badaczy z Instytutu Pedagogiki Uniwersytetu Rzeszowskiego, zaś głównym partnerem ze strony środowisk lokalnych był ROPS. W ramach tej współpracy powstały zbiorowe prace badawcze podejmujące tematykę pozycji rodziny w lokalnym środowisku (Szluz, Walc 2011) oraz sposób wsparcia i opieki dla rodzin (Garbarz i in. 2011). Choć głównym i aktywnym według deklaracji naszych rozmówców partnerem dla badaczy był ROPS, to uzyskali oni także wsparcie ze strony ośrodków pomocy społecznej z powiatów niżańskiego i leżajskiego oraz samorządu wojewódzkiego⁸.

Ostatnim obszarem badań problemów społecznych na Podkarpaciu jest zjawisko i społeczne konsekwencje **niepełnosprawności**. Choć incydentalnie takie badania realizowane były już na początku XXI wieku (Frączek 2003), to ich intensyfikacja wiąże się z rozwojem Zakładu Pracy Socjalnej w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Sanoku (od 2008 r.). Od tego czasu prowadzone są w tej jednostce regularne badania nad różnymi aspektami funkcjonowania osób niepełnosprawnych,

najczęściej analizujące sytuację niepełnosprawnych na rynku pracy (Frączek 2008, 2011, 2013a). Badania te objęły trzy powiaty południowo-wschodniej części Podkarpacia (sanocki, leski i bieszczadzki). Oprócz tego realizowane były badania w powiecie sanockim dotyczące sytuacji rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi (Frączek 2013b) oraz warunków edukacyjnych dzieci niepełnosprawnych (Frączek 213d).

Badania te mają bardziej lokalny charakter w porównaniu z poprzednimi, co wynika z innego znaczenia ośrodka naukowego, w którym są prowadzone. Wszystkie jednak były wspierane logistycznie i finansowo przez jednostki starostwa powiatowego w Sanoku (przede wszystkim Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności). Obserwujemy tutaj zatem bardzo podobny mechanizm silnego związku zespołu badawczego z określoną jednostką pomocy społecznej, jak we wcześniejszych opisywanych przypadkach⁹.

Należy również wspomnieć o badaniach dotyczących niepełnosprawnych realizowanych w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Tarnobrzegu (Biernicka 2011), które podejmowały problem postrzegania niepełnosprawnych w środowisku lokalnym. W tym przypadku nie mamy jednak do czynienia z obecną w pozostałych przypadkach długoletnią współpracą badawczą.

Dodać należy, że z punktu widzenia współpracy teoretyków i praktyków w obszarze problemów społecznych znaczenie mają też prowadzone w IS Uniwersytetu Rzeszowskiego badania dotyczące specyfiki zawodu pracownika socjalnego (Wielgos-Struck, Bozacka 2010; Wielgos-Struck 2012a) oraz współpracy placówek samorządowych z organizacjami pozarządowymi (Wielgos-Struck 2012b).

STRATEGIE ROZWOJU I STRATEGIE ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH: WYKORZYSTANIE DOŚWIADCZEŃ BADACZY AKADEMICKICH W PROCESIE ICH TWORZENIA

Strategie rozwiązywania problemów społecznych w niektórych interesujących nas powiatach (bieszczadzkim, leskim i sanockim) były już przedmiotem analizy pod kątem ich zawartości (por. Frączek 2010). Planując badania założyliśmy, że dla zrozumienia reguł polityki społecznej realizowanej na poziomie województwa, powiatu czy miasta należy uwzględnić nie tylko strategie rozwiązywania problemów społecznych, ale również **strategie rozwoju lokalnego**, które odnoszą się także do zagadnień będących przedmiotem tej polityki. Rezultaty naszych badań w tym zakresie nie przyniosły jednak pogłębionych efektów, niemniej wydają się nam one bardzo pouczające.

Daje się zauważyć, że strategie te zostały przygotowane zawsze przed strategiami rozwiązywania problemów społecznych. Wynika to z sytuacji prawnej – strategie rozwoju lokalnego były przygotowywane na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym z 1998 r., zaś te drugie wynikają z postanowień ustawy o pomocy społecznej z 2004 r. W praktyce przekłada się to na powszechną sytuację, że wszystkie obowiązujące dziś strategie rozwoju lokalnego na poziomie powiatu lub miasta (Sanok i Rzeszów) w badanych przypadkach zostały przyjęte przed stworzeniem strategii rozwiązywania problemów społecznych. Potencjalnie pozwala to przypuszczać, że wyniki badań i strategie rozwiązywania problemów społecznych mogą być użyteczne w nowych dokumentach przygotowywanych na kolejny okres (obowiązujące dziś strategie określone są do 2015 r.). Przykładem może być tutaj Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020. Województwo nie jest zobligowane do przygotowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych, może więc korzystać ze strategii przygotowanych przez samorządy niższych szczebli.

Strategia oficjalnie istnieje od 1999 r., a w 2013 r. została jedynie zaktualizowana. Faktycznie mamy do czynienia z zupełnie

nowym dokumentem, który powstał już po przyjęciu powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz po realizacji większości opisywanych przez nas projektów badawczych z zakresu polityki społecznej. Prace nad nią toczyły się w zespołach zadaniowych. Środowisko akademickie było obecne w tych pracach w dwóch aspektach. Po pierwsze, wszystkie uczelnie były włączone w prace dotyczące edukacji i nauki. Po drugie, pracownicy uczelni zasiadali w poszczególnych zespołach zadaniowych (np. obszarów wiejskich, energetyki). Jednak w obszarze polityki społecznej widzimy jedynie pośredni wpływ badań na strategię: był on opracowywany w zespole pod kierownictwem dyrektora ROPS.

W przypadku pozostałych samorządów nie ma informacji o tym, aby trwały przygotowania do aktualizacji strategii rozwoju lub tworzenia nowych. Może to być związane z obowiązującym dziś specyficznym sposobem tworzenia tych strategii. Większość z nich – za wyjątkiem strategii wojewódzkiej oraz strategii miasta Sanoka – było przygotowywanych przez podmioty specjalizujące się w tego typu opracowaniach, często komercyjne i spoza Podkarpacia (Kraków, Słupsk). W takiej sytuacji to, jakie źródła zostaną wykorzystane w strategii, nie jest przedmiotem zainteresowania samorządów; bardziej istotne są cele, jakie formułuje ten dokument.

Te właściwości strategii rozwoju lokalnego powodują, że nie można przewidzieć, w jakim zakresie istniejące strategie zapobiegania problemom społecznym będą określały treści przyszłych strategii rozwoju lokalnego. Prawdopodobnie będzie to zależało od zewnętrznych twórców tych dokumentów, ci zaś na dzień dzisiejszy są nieznanymi. Zlecenie przygotowania strategii zewnętrznym, komercyjnym podmiotom wskazuje jednak, że możliwości wykorzystania w nich badań prowadzonych w regionie jest co najmniej ograniczone.

Inaczej wygląda proces tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych, które to zadanie kierowane jest najczęściej do jednej lub wielu jednostek samorządowych realizujących zadania z zakresu polityki społecznej. W analizie tych strategii skupiliśmy się na szczeblu powiatu i przeprowadziliśmy badania w tych powiatach, w których wcześniej realizowane były projekty naukowe (w przypadku Rzeszowa uwzględniamy zarówno powiat grodzki, jak i ziemski). Informacje zebrane w trakcie badań pozwalają na wyróżnienie dwóch sposobów podejścia osób uczestniczących w przygotowaniu strategii lub odpowiadających obecnie za ich realizację do badań akademickich.

1. Otwartość na współpracę. Podejście to przejawia się kooperacją z podmiotami naukowymi, udzielaniem pomocy w badaniach naukowych oraz wykorzystaniem wyników badań, które były realizowane przy wsparciu jednostki. Przykładem tego są działania deklarowane przez respondentkę reprezentującą MOPR w Krośnie, gdzie tak rozumiane współdziałanie dotyczyło nie tylko pracy nad strategią, ale także innych przedsięwzięć. W wypowiedzi respondentki z rzeszowskiego MOPS można odnaleźć deklarację wykorzystania wyników aktywności środowisk naukowych w procesie konstruowania nowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a także w związku ze *standaryzacją usług w sektorze pomocy społecznej*¹⁰. Do przejawów podejścia otwartego można także zaliczyć gotowość urzędników do współpracy ze studentami, tak, jak ma to miejsce w sanockim MOPS.

2. Podejście obojętne. Przejawy takiego podejścia można zaobserwować w tych placówkach samorządowych, które w przygotowaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych wykorzystują głównie własne materiały i opracowania danych statystycznych z przekonaniem, że są one wystarczające do planowania polityki społecznej. Partnerami tych jednostek są głównie inne podmioty samorządowe realizujące zadania z zakresu polityki społecznej. Tego typu nastawienie, jak się wydaje, pojawia się najczęściej – w naszych badaniach deklaracje swoistej „samodzielnosci” złożyła większość respondentów. Inny aspekt

obojętności można znaleźć w wypowiedziach pracowników szczebla gminnego. W tym przypadku brak zainteresowania wynikami badań naukowych występuje także w kontekście braku zainteresowania tych placówek procesami konstruowania polityki społecznej na szczeblu powiatowym.

Wydaje się, że gminne samorządy są skoncentrowane na swojej polityce społecznej i w niewielkim stopniu zaangażowane w tworzenie strategii powiatowych. Przykładem takiego podejścia może być wypowiedź jednej z respondentek, zawierająca deklarację obojętnej niepamięci zarówno wobec wykorzystywania danych naukowych w pracy placówki, jak i wobec szczegółów informacji przekazywanych do PCPR w okresie konstruowania strategii¹¹.

WSPÓŁPRACA MIĘDZYŚRODOWISKOWA W OPINII BADANYCH

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z pracownikami samorządowymi oraz badaczami akademickimi można dokonać zestawienia ich opinii na temat współpracy pomiędzy przedstawicielami tych dwóch środowisk. Identyfikacja głównych problemów i barier tej współpracy może stanowić podstawę do wskazania rozwiązań, które mogą usprawnić praktykę społeczną. Wywiady zostały przeprowadzone z 5 przedstawicielami środowiska akademickiego oraz z 10 pracownikami różnych szczebli samorządu: PCPR, MOPS oraz GOPS.

Interesował nas udział respondentów w pracach nad tworzeniem powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Prawie wszyscy badani pracownicy naukowci stwierdzili, że nie uczestniczyli w konstruowaniu strategii i nie byli do tego zapraszani przez instytucje samorządowe. Wyjątkowy był głos jednej z respondentek Instytutu Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego, która w odpowiedzi przywołała badania wykluczenia społecznego i ubóstwa w województwie podkarpackim¹², przeprowadzone przez zespół badaczy z Rzeszowa. Scharakteryzowała ona współpracę, jaką podjęli badacze oraz urzędnicy samorządowi badanych powiatów i gmin. Polegała ona na tym, że w zamian za pomoc w badaniach (udostępnianie danych gminnych ośrodków pomocy społecznej, pośredniczenie w organizacji wywiadów), naukowcy udostępnili im wyniki analiz. Respondentka pozytywnie oceniła tę kooperację, a także, jak to określiła, „chętnie przyjęcie” efektów pracy badawczej. Uznała za prawdopodobne, że zostały one wykorzystane w pracach nad konstruowaniem powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych; przyznała także, że zespół tego nie sprawdzał.

Zdecydowana większość respondentów spośród pracowników samorządowych stwierdziła, że przedstawiciele środowiska naukowego nie uczestniczyli w pracach nad konstruowaniem strategii rozwiązywania problemów społecznych w ich powiatach. Wyjątkiem okazała się wypowiedź pracownicy MOPR w Krośnie, która potwierdziła wykorzystanie w pracach nad strategią wyników wspomnianych wyżej badań. Współpracę z naukowcami określiła ona w sposób następujący: *uczestniczyliśmy, pomagaliśmy, pośredniczyliśmy*¹³.

Poza pracami nad strategią rozwiązywania problemów społecznych badano też inne formy współpracy między środowiskami samorządowymi i akademickimi. Respondenci – badacze zaprzeczyli ich istnieniu i uznali urzędników za niezainteresowanych wynikami badań. Podobnie sceptyczny pogląd na temat współdziałania prezentowała większość rozmówców – pracowników samorządowych. Na podstawie nielicznych wypowiedzi zawierających informacje o współpracy, można wskazać dwie jej formy. Pierwszą z nich, czyli wykorzystywanie w pracy wiedzy zawartej w literaturze naukowej, przywołała respondentka reprezentująca MOPS w Rzeszowie. Podkreśliła ona, że przede wszystkim dotyczy to wyników badań pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Rzeszowskiego, z którym MOPS utrzy-

muje współpracę na mocy podpisanego porozumienia. Wskazanie „korzystania z literatury naukowej” znalazło się także w wypowiedzi przedstawicielki bieszczadzkiego PCPR. Druga przywołana forma to współpraca ze studentami, przede wszystkim kierunków pracy socjalnej i resocjalizacji. Pojawiła się ona w wypowiedzi tylko jednego respondenta, urzędnika MOPS w Sanoku. Stwierdził on, że instytucja, którą reprezentuje, od niedawna pomaga studentom różnych uczelni w przeprowadzeniu badań. W zamian za to otrzymuje wyniki, które mają stanowić podstawę tworzonej w sanockim MOPS bazy danych.

Analiza wywiadów z przedstawicielami środowisk akademickich i samorządowych województwa podkarpackiego umożliwiła dostrzeżenie problemów związanych z ich szeroko pojętą kooperacją i stanowiących bariery w jej rozwoju. Na pierwszy plan wysuwa się wśród nich niski poziom popularyzacji i mała skuteczność w udostępnianiu przez naukowców wyników ich badań. Problem ten został najwyraźniej sformułowany przez jedną z rozmówczyń w sposób następujący: *Nie dotarliśmy do takich badań, a więc nie było współpracy*.¹⁴ Istotny i sygnalizowany problem to deficyt miejsc i form wymiany informacji pomiędzy środowiskami. W wypowiedziach dwóch respondentek – przedstawicielek środowiska naukowego pojawił się wątek zbyt rzadkich okazji do wymiany informacji. Formalne i nieformalne rozmowy odbywają się ich zdaniem głównie podczas konferencji, sporadycznie organizowanych przez samorząd lub przez uczelnię oraz w czasie hospitacji terenowych studentów kierunku praca socjalna¹⁵.

WNIOSKI

Przedstawiona w artykule analiza pokazuje, że ważne tematy z zakresu polityki społecznej, takie jak bezrobocie, ubóstwo, problemy społeczne w rodzinie, niepełnosprawność, są na Podkarpaciu badane przez regionalne i lokalne ośrodki akademickie w sposób systematyczny. Od 2005 r. obserwuje się przy tym wzrost i zróżnicowanie projektów badawczych zwłaszcza takich, które są realizowane przy współpracy środowisk naukowych z podmiotami realizującymi politykę społeczną w województwie. Współpraca ta dobrze układa się na linii jednostki naukowej – jednostki realizujące zadania z zakresu pomocy społecznej. Jednocześnie przełożenie tej współpracy w organizacji projektów badawczych na tworzenie polityki społecznej na poziomie regionalnym i lokalnym jest niewspółmiernie małe w stosunku do materiałów, które powstają w wyniku tych badań.

Istnieje kilka powodów tego stanu rzeczy. W przypadku strategii rozwoju lokalnego są one w procesie ich tworzenia (za wyjątkiem strategii wojewódzkiej) raczej oderwane od lokalnych kontekstów badawczych, ale też od wpływu podmiotów realizujących zadania pomocy społecznej. W przypadku tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych obserwujemy natomiast większą podmiotowość powiatowych i gminnych jednostek pomocy społecznej. Na podstawie badań możemy jednak przypuszczać, że dość istotnym czynnikiem określającym przebieg procesu przygotowania strategii, w tym dobór źródeł, jest czynnik ludzki: zainteresowania i perspektywa osób odpowiedzialnych za strategię.

Na tej podstawie przedstawiliśmy dwa odmienne podejścia pracowników jednostek pomocy społecznej do badań akademickich. Choć jedno z tych podejść to otwartość na współpracę z badaczami akademickimi, to wydaje się, że ów czynnik jest dość słaby, aby skutecznie upowszechnić wyniki badań, które mogą być wykorzystane w planowaniu polityki społecznej. Można zauważyć zatem wyraźny brak rozwiązań strukturalnych, które zapewniłyby poprawną komunikację pomiędzy praktykami a badaczami w zakresie projektowania polityki społecznej na

poziomie lokalnym. Ów problem komunikacyjny widoczny jest też ze strony środowisk akademickich. W postawach badaczy nie widać aktywnego zainteresowania monitorowaniem procesu wdrożenia wyników swoich badań.

Innym czynnikiem o negatywnym wpływie na implementację wyników badań jest to, że niektóre projekty (dotyczące bezrobocia i ubóstwa) były realizowane przy współpracy z jednostkami regionalnymi i nie wszystkie jednostki lokalne są skłonne poszukiwać tego typu informacji u podmiotów wyższego szczebla, mimo że w pewnych przypadkach (badania nad wykluczeniem społecznym i ubóstwem z 2011 r.; Kuta-Palach 2011) są one bardzo łatwo dostępne.

Na podstawie dostrzeżonych problemów w komunikowaniu własnych doświadczeń możemy zasugerować konieczność poszukiwania praktycznych rozwiązań w zakresie nowych form upowszechniania wyników badań naukowych zarówno przez środowiska akademickie, jak i jednostki finansujące te projekty (np. wysyłanie materiałów do potencjalnie zainteresowanych placówek samorządowych). Być może efektywnym rozwiązaniem byłoby inicjowanie nowych i, co ważne, cyklicznych spotkań przedstawicieli teorii i praktyki w zakresie problemów społecznych.

¹ Art. 11 i 12 ustawy o samorządzie terytorialnym z 5 czerwca 1998 r. (DzU nr 91, poz. 576 i 578;) oraz art. 19 ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. (DzU nr 64, poz. 593 ze zm.).

² Nasze badania pokazują, że władze samorządowe na Podkarpaciu zamawiają czasami pewne części strategii rozwoju w regionalnych lub znajdujących się poza regionem uczelniach – poza opisywanymi w artykule przypadkami nie dotyczy to jednak części odnoszących się do polityki społecznej.

³ Były to: Rzeszów – miasto i powiat; Sanok – miasto i powiat; powiaty: bieszczadzki, leski, kolbuszowski, przemyski, stalowowolski i miasto Krosno.

⁴ Trzeba podkreślić, że takie zespoły stale się rozwijają, czasem zaś dzielą, niemniej stałość tych zespołów czasem bywa większa niż związek poszczególnych ich członków z określoną jednostką akademicką.

⁵ Głównymi członkami zespołu w przywoływanych badaniach byli: P. Walawender, H. Kotarski i K. Malicki.

⁶ Chodzi tutaj przede wszystkim o tzw. pracę nierejestrowaną, czyli nielegalną lub półlegalną (Kotarski 2008).

⁷ Priorytet VII, Poddziałanie 7.2.1 – Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

⁸ Warto zauważyć, że ta współpraca, podobnie jak wcześniej opisana w odniesieniu do WUP i IS URZ, jest kontynuowana także w nowych obszarach badań – działalności spółdzielni socjalnych (Szluż i in. 2013). Publikacja ta ma charakter interdyscyplinarny i jest podręcznikiem dla praktyków, osób zainteresowanych i „wdrażających politykę publiczną” (Szluż 2013: 11). Zawiera ona m.in. przykłady dobrych praktyk (Broszkiewicz 2013) i praktyczne wskazówki dla zakładających spółdzielnie socjalne (Piegza 2013). Z racji krótkiej perspektywy czasowej od ukazania się wyników nie możemy jeszcze analizować jej wpływu.

⁹ Zauważyć należy, że najnowsze projekty badawcze w tym ośrodku zmierzają ku szerszemu tematowi integracji społecznej kategorii wykluczonych (Frączek 2012, 2013c; Drozd, Frączek 2014), co jest także powiązane z rozszerzaniem kontaktów tych badaczy z nowymi podmiotami realizującymi politykę społeczną w tym mikroregionie.

¹⁰ Wywiad z zastępcą dyrektora MOPS w Rzeszowie.

¹¹ Wywiad z pracownicą GOPS w Cisnej.

¹² Patrz opisywane badania Kuta-Palach 2011.

¹³ Wywiad z pracownicą MOPR w Krośnie.

¹⁴ Wywiad z przedstawicielką przemyskiego PCPR.

¹⁵ Odrębny interesujący obszar stanowi tematyka wykorzystywania i przekazywania wiedzy naukowej badaczy zaangażowanych w działania organizacji pozarządowych, z którymi współpracują samorządy (Wielgos-Struck 2012b).

LITERATURA

- Biernicka J. (2011), *Osoby niepełnosprawne i ich problemy w świadomości społeczności lokalnej*, Zeszyty Naukowe Instytutu Socjologii: Zeszyt nr 3, red. B. Szluz, Wydawnictwo PWSZ im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu, Tarnobrzeg.
- Bozacka M. (2012a), *Trwałe ubóstwo a procesy wykluczenia społeczne w Rzeszowie a kwestia formowania się underclass*, w: A. Bobko, B. Marek-Zborowska (red.), *Równi, ale różni. Studia nad kryzysem i rozwojem społeczeństwa polskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 260–280.
- Bozacka M. (2012b), *Ubóstwo klientów MOPS w Rzeszowie jako przykład lokalnej kwestii społecznej – jego uwarunkowania oraz skala udzielanej pomocy*, w: M. Malikowski (red.), *Rzeszów w XX-leciu III RP*, Rzeszów, s. 201–246.
- Bozacka M. (2012c), *Warunki życia klientów MOPS w Rzeszowie a strategie zachowań ekonomicznych w ich gospodarstwach domowych (komunikat z badań)*, w: ks. W. Jedynak (red.), *Wyzwania dla pomocy społecznej w wymiarze lokalnym*, Rzeszów, s. 101–132.
- Broszkiewicz W. (2013), *Przykłady dobrych praktyk*, w: B. Szluz (red.), *Podkarpackie spółdzielnie socjalne*, Rzeszów, s. 55–93.
- Frączek P. (2003), *Determinanty aktywności osób niepełnosprawnych na rynku pracy*, „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Frączek P. (2008), *Funkcjonowanie lokalnego systemu rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (na przykładzie wybranych powiatów)*, w: L.K. Gilejko, B. Błaszczak (red.), *Polityka rynku pracy. Doświadczenia europejskie i polskie*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor, Pułtusk, s. 251–297.
- Frączek P. (2010), *Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej*, „Polityka Społeczna”, nr 7.
- Frączek P. (2011), *Sytuacja osób niepełnosprawnych na lokalnym rynku pracy w czasie spowolnienia gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej”, Seria: Ekonomia i Nauki Humanistyczne, z. 18, nr 282, s. 37–53.
- Frączek P. (2012), *Health conditions and social situation of homeless people in Sanok*, w: B. Sokolowska (red.), *Public health in the aspect of modern civilization*, Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska, Biała Podlaska, s. 40–51.
- Frączek P. (2013a), *Aktywność zawodowa jako determinanta inkluzji społecznej osób niepełnosprawnych*, w: P. Frączek (red.), *Spójność społeczna w wymiarze lokalnym i regionalnym – dylematy i rozwiązania*, PWSZ w Sanoku, Sanok, s. 93–108.
- Frączek P. (2013b), *Rodziny wychowujące dzieci z niepełnosprawnością i ich oczekiwania wobec polityki społecznej*, „Wrocławskie Studia Politologiczne”, nr 15, s. 50–66.
- Frączek P. (2013c), *Spójność społeczna w wymiarze lokalnym i regionalnym – dylematy i rozwiązania*, PWSZ w Sanoku, Sanok.
- Frączek P. (2013d), *Wpływ niepełnosprawności na wyniki osiągnięte w nauce przez młodzież zamieszkującą na terenie miasta Sanoka*, w: *Молодіжна політика: проблеми та перспективи*, редактор Світлани Щудло, Дрогобич, s. 88–98.
- Drozd S., Frączek P. (2014), *Social reintegration on example of Social Integration Centre in Sanok*, Rzeszów, w druku.
- Garbarz A., Szluz B., Urbańska M., Walc W., red. (2011), *Rodzina w środowisku lokalnym: pomoc – wsparcie – opieka*, KORAW, Rzeszów, s. 360.
- Grzesik A., Grygiel P., Humenny G. (2006), *Monitoring zawodów jako instrument rynku pracy*, Rzeszów.
- Grzesik A., Grygiel P., Humenny G. (2006), *Zawody nadwyżkowe i deficytowe w województwie podkarpackim*, Rzeszów.
- Kotarski H. (2005), *Struktura socjodemograficzna, warunki mieszkaniowe i codzienne warunki życia biednych rodzin*, w: M. Malikowski (red.), *Podkarpacka bieda. Przestrzenne i społeczne aspekty biedy wiejskiej na Podkarpaciu*, Mana, Rzeszów.
- Kotarski H. (2008), *Praca nierejestrowana*, w: M. Malikowski (red.), *Ukryte wymiary rynku pracy na Podkarpaciu*, Rzeszów.
- Kuta-Pałach M., Malicki K., Pokrzywa M., Wilk S. (2011), *Wykluczenie społeczne i ubóstwo w województwie podkarpackim*, Rzeszów.
- Malicki K. (2005), *Źródła utrzymania, dochody, skala pomocy oraz ocena własnych materialnych warunków życia*, w: M. Malikowski (red.), *Podkarpacka bieda. Przestrzenne i społeczne aspekty biedy wiejskiej na Podkarpaciu*, Mana, Rzeszów.
- Malikowski M., red. (2005), *Podkarpacka bieda. Przestrzenne i społeczne aspekty biedy wiejskiej na Podkarpaciu*, Mana, Rzeszów.
- Malikowski M., red. (2006), *Kategorie społeczne Podkarpacia najbardziej zagrożone bezrobociem. Diagnoza i postulaty badawcze*, Mana, Rzeszów.
- Malikowski M., red. (2008), *Ukryte wymiary rynku pracy na Podkarpaciu*, Rzeszów.
- Malikowski M., Grzesik A., red. (1996), *Bezrobotni absolwenci szkół ponadpodstawowych Polski Południowo-Wschodniej*, Rzeszów.
- Malikowski M., Grzesik A., Solecki S., red. (1997), *Strategia dla rzeszowskiej wsi: studium socjologiczne*, Mana, Rzeszów.
- Piegią J. (2013) *Praktyczne wskazówki dla zakładających spółdzielnię socjalną*, w: B. Szluz (red.), *Podkarpackie spółdzielnie socjalne*, Rzeszów, s. 95–130.
- Pokrzywa M. (2008), *Stosunek mieszkańców Podkarpacia do bezrobocia i sposobów radzenia sobie z nim*, w: M. Malikowski (red.), *Społeczeństwo Podkarpacia po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Rzeszów.
- Szluz B., red. (2007), *Przemoc: konteksty społeczno-kulturowe*, tom 1, „Społeczne i psychologiczne aspekty zjawiska”, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Szluz B., red. (2013), *Podkarpackie spółdzielnie socjalne*, Rzeszów.
- Szluz B., Klonowska H. (2011), *Instytucjonalne wsparcie bezdomnych rodzin samotnych rodziców*, w: B. Szluz, W. Walc (red.), *Rodzina, szkoła, środowisko lokalne: współczesne wyzwania*, KORAW, Rzeszów, s. 27–41.
- Szluz B., Walc W., red. (2011), *Rodzina, szkoła, środowisko lokalne: współczesne wyzwania*, KORAW, Rzeszów, s. 177.
- Wielgos-Struck R. (2012a), *Pomoc społeczna i praca socjalna wobec współczesnych problemów społecznych – nowe wyzwania i perspektywy*, w: A. Bobko, B. Marek-Zborowska (red.), *Równi, ale różni. Studia nad kryzysem i rozwojem społeczeństwa polskiego*, Rzeszów, s. 286–304.
- Wielgos-Struck R. (2012b), *Uwarunkowania rozwoju współpracy instytucji publicznych i organizacji pozarządowych w obszarze lokalnej pomocy społecznej*, w: ks. W. Jedynak (red.), *Wyzwania dla pomocy społecznej w wymiarze lokalnym*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów, s. 15–32.
- Wielgos-Struck R., Bozacka M. (2010), *Idea kształcenia pracowników socjalnych w Polsce i jej praktyczne komponenty*, w: A. Andrusiewicz (red.), *Polska–Ukraina. Terazniejszość i przyszłość. Studia społeczno-polityczne*, Rzeszów–Sanok, s. 219–230.

SUMMARY

The main point of the article is to present the cooperation of academic environments with subjects that create the social policies on local and regional level of the Podkarpacie voivodeship. It pictures four fundamental areas of social problems researched in the region of Podkarpacie since the middle of 1990s: the unemployment and labour market; poverty and social exclusion; family problems and the situation of the disabled. Our research concerned poviats and cities where the described research has been carried out. Its main focus was the transmission of the research on the creation of strategies of local development and strategies of solving social problems. Only in the case of the second kind of strategies it is observed that there is a particular influence of realised research projects on the creation of social policy. Although, it is significantly conditioned by individual factor: attitudes of people participating in the process of creating strategies towards scientific data. The attitude accepting such data appears less often than the indifferent attitude. The result of the research is that there is an obligation of structural solutions that could ensure the proper communication between the practitioners and researchers in the field of creating social policy on the local level.

Keywords: research of social problems in the Podkarpacie region; local social policies; cooperation of researchers and practitioners in the field of creating social policy; strategies of solving the social problems.

RYNEK PRACY W DOBIE INNOWACJI, Redakcja naukowa Anna Organiściak-Krzykowska, Krzysztof Nyklewicz, seria „Studia i Monografie”, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa-Olsztyn 2014, stron 252.



Przemiany na rynku pracy zachodzące w dwóch ostatnich dziesięcioleciach zdeterminowane są wieloma czynnikami. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć zespół zjawisk określany ogólnie jako globalizacja, kształtowanie się społeczeństwa informacyjnego oraz formowanie gospodarki opartej na wiedzy. Wprawdzie siła oddziaływania każdego z nich jest inna, jak również niejednakowy jest ich wpływ na zakres i kierunek owych przemian, jednak nie można ich zbagatelizować ani pominąć. Konsekwencjami tych przekształceń są szeroko rozumiane innowacje, nie tylko w aspekcie technicznym czy technologicznym, ale przede wszystkim organizacyjnym. Ich znaczenie dla przeobrażeń na rynku pracy budzi zainteresowanie wielu badaczy reprezentujących różne dyscypliny nauk społecznych.

Celem redaktorów tej publikacji jest pokazanie dość rozległego spektrum opracowań, które nawiązują do szerokiego kontekstu wspomnianych innowacji. Poszczególne eseje są wyrazem określonych preferencji poszczególnych badaczy w ramach ich indywidualnych obszarów eksploracji.

Przedstawione w pracy eseje mają charakter teoretyczno-empiryczny, przy czym ich część teoretyczną oparto na szerokiej i bogatej literaturze przedmiotu i to zarówno rodzimej, jak i zagranicznej, natomiast w części empirycznej wykorzystano dane statystyczne opracowane przez wyspecjalizowane w tym zakresie instytucje krajowe i międzynarodowe.

Prezentowane opracowanie składa się z trzech części.

Pierwsza część, zatytułowana *Innowacyjne rozwiązania w sferze zatrudnienia*, zawiera istotne kwestie dotyczące analizy zasobów pracy w Polsce zaangażowanych w działalność badawczo-rozwojową, związków pomiędzy innowacyjnością a wielkością zatrudnienia w branżach polskiego przemysłu, przestrzennego zróżnicowania struktury zatrudnienia w Polsce i sytuacji na lokalnych rynkach pracy oraz powiązań między tymi charakterystykami. Ponadto obejmuje takie zagadnienia, jak reakcja przedsiębiorstw niemieckich na zachodzące obecnie przemiany demograficzne wyrażające się przeobrażeniami w obrębie załóg pracowniczych, zachowania organizacji sprzyjające lub utrudniające uzyskiwanie w danym czasie i w danym regionie pełnego zatrudnienia czy też wykorzystanie potencjału innowacji biogospodarki postrzeganego jako szansa rozwoju regionów, w szczególności regionów peryferyjnych, takich jak województwo warmińsko-mazurskie.

W drugiej części, o znamienym tytule *Rynek pracy w perspektywie europejskiej*, zaprezentowano analizę współczesnych tendencji w zakresie offshoringu i towarzyszących temu zjawisk politycznych oraz ukazano próbę uzasadnienia wprowadzenia wspólnej europejskiej polityki przemysłowej i wpływ funduszy unijnych na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych w Polsce, zwrócono uwagę na problemy prawne i etyczne rynku pracy klubów sportowych piłki nożnej z perspektywy unijnej polityki zatrudnienia, przedstawiono i omówiono sytuację osób młodych na europejskim rynku pracy i jej społeczno-ekonomiczne konsekwencje, dokonano weryfikacji hipotezy o istnieniu związku pomiędzy restrykcyjnością prowadzonej polityki pieniężnej, a poziomem produkcji, zatrudnienia i bezrobocia w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2012, a także pokazano zróżnicowania kierunków napływu cudzoziemskiej podaży pracy na rynek pracy w Polsce oraz udzielono odpowiedzi na pytanie o czynniki, jakie wpływają na skalę napływu cudzoziemców z wybranych krajów.

Trzecia część opracowania, pod tytułem *Zatrudnienie i bezrobocie w Polsce*, porusza wiele tematów dotyczących zatrudnienia i wydajności pracy polskiego sektora MSP w okresie dekonjunktury gospodarczej, ewolucji poziomu i struktury wydatków z Funduszu Pracy od początku jego funkcjonowania oraz oceny efektywności instrumentów realizowanych w ramach aktywnej polityki rynku pracy, ukazuje rolę i znaczenia kapitału ludzkiego w tworzeniu wartości dodanej przedsiębiorstwa oraz przedstawia oddziaływanie płacy minimalnej i stopy zastępowalności dochodowej na kształtowanie się bezrobocia w krajach Unii Europejskiej. W części tej skupiono także uwagę na znaczeniu kapitałów ludzkiego i społecznego, ich wpływie na kreację dobrobytu materialnego jednostek oraz wspólnoty w pierwotnym i wtórnym stadium jej rozwoju, a także starano się sformułować podstawowe zasady ekonomiczne decydujące o konkurencyjności i rozwoju zarówno podmiotów gospodarczych, jak i całych regionów oraz pokazano ich realizację na przykładzie dwóch przedsięwzięć ekonomii społecznej na Warmii i Mazurach.

Redaktorzy żywią przekonanie, że wnioski, jakie zostaną wyciągnięte z tej lektury, zarówno te o charakterze naukowym, poznawczym, jak i te mające znaczenie aplikacyjne, pozwolą na głębszą refleksję nad przyczynami i skutkami szeroko rozumianych procesów innowacyjnych i ich wpływem na przemiany na rynku pracy.



AKTUALNE PROBLEMY REPREZENTACJI PRACOWNICZEJ W ZBIOROWYCH STOSUNKACH PRACY, Redakcja naukowa Jerzy Wratny, seria „Studia i Monografie”, IPiSS, Warszawa 2014, stron 170.



Zagadnieniem budzącym żywe zainteresowanie zarówno w środowiskach partnerów społecznych, jak i wśród przedstawicieli wielu dyscyplin nauki jest kwestia udziału pracowników w sprawach zakładu pracy, w którym są zatrudnieni. Ta najszerzej pojęta definicja partycypacji obejmuje zarówno dziedziny będące obszarem aktywności związków zawodowych, mających za zadanie obronę praw i interesów ludzi pracy, jak i pozazwiązkowych ciał przedstawicielskich. Wyrażony jest przy tym pogląd, że rola tych ostatnich podmiotów wzrasta wraz ze spadkiem liczebności i znaczenia związków zawodowych. Zarazem podejmują one zadania wykraczające poza tradycyjny kanon działalności związków zawodowych.

Obecny stan stosunków przemysłowych w naszym kraju oraz tendencje ich rozwoju z wyeksponowaniem wskazanego problemu były tematem dwudniowej konferencji Zakładu Prawa Pracy Instytutu Nauk Prawnych PAN, która odbyła się w dniach 4–5 października 2013 r. w Warszawie. Zwięzłe sprawozdanie z jej przebiegu zamieszczono w zakończeniu tej publikacji.

Wpływ czasu od tamtej daty, który spowodował potrzebę aktualizacji wygłoszonych wówczas referatów, jak również pragnienie autorów i dyskusantów podjęcia lub rozwiązania niektórych wątków sprawiły, że prezentowana praca zbiorowa nie stanowi wiernego odzwierciedlenia dorobku konferencji. Wprawdzie dostarczone referaty w dużym stopniu obrazują wystąpienia ich autorów w czasie trwania konferencji, lecz

w przypadku innych uczestniczących w niej osób poruszane tematy stanowiły jedynie inspirację do przygotowania *post factum* uwzględnionych w tym zbiorze opracowań. Nie można go przeto uważać za zbiór materiałów pokonferencyjnych, chociaż wszystkie rozdziały mieszczą się w profilu tematycznym konferencji, o której wspomniano.

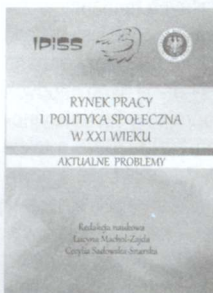
Poza wprowadzeniem prof. J. Wratnego, mającym charakter przeglądu głównych zagadnień związanych ze statusem i działalnością przedstawicielstw pracowniczych, prezentowany zbiór zawiera szereg studiów o różnicowanym charakterze. Stan stosunków przemysłowych w ujęciu socjologicznym z wyeksponowaniem historycznej roli związków zawodowych w Polsce omawia w swoim eseju prof. J. Gardawski ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

Pozostałe opracowania, z wyjątkiem jednego, zostały napisane przez pracowników. Dotyczą one wykładni i oceny obowiązującego prawa z zaakcentowaniem potrzeby zmian w zakresie statusu związków zawodowych (prof. K. Baran z Uniwersytetu Jagiellońskiego), ułożenia stosunków między związkami zawodowymi a przedstawicielstwami niezwiązkowymi (dr hab. A. Sobczyk z Uniwersytetu Jagiellońskiego), tzw. klauzul więzności w układach zbiorowych pracy (prof. L. Florek z Uniwersytetu Warszawskiego), zasięgu reprezentacji związków zawodowych wobec własnych członków versus reprezentacji ogółu załogi (dr Lena Krasieńska-Wnuk z Instytutu Nauk Prawnych PAN), ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (prof. B. Cudowski z Uniwersytetu w Białymstoku). Aspekty funkcjonowania tej ustawy w praktyce przedsiębiorstw omawia, bazując na własnych doświadczeniach, dr J. Żołyński, radca prawny w kombinacie górniczo-hutniczym. Całościowego przeglądu problemów w obrębie zbiorowych stosunków pracy z perspektywy związków zawodowych dokonała dr Anna Reda z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ekspert „Solidarności”. Pośród materiałów zamieszczonych w zbiorze szczególne miejsce zajmuje opracowanie dr inż. Mariana Krzaklewskiego, przedstawiciela Komisji Krajowej „Solidarności” w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym Unii Europejskiej, poświęcone formom i skuteczności dialogu społecznego prowadzonego w instytucjach europejskich na podstawie prawa unijnego oraz prawa stanowionego przez Radę Europy. Nasuwa się spostrzeżenie, że wielokanałowość i intensywność dialogu europejskiego kontrastuje z kryzysem, w jakim pogrążył się trójstronny dialog społeczny w naszym kraju.

Mamy nadzieję, że prezentowana książka wzbudzi zainteresowanie szerokiego grona osób mających do czynienia z praktyką i teorią zbiorowego prawa pracy.



RYNEK PRACY I POLITYKA W SPOŁECZNA W XXI WIEKU. AKTUALNE PROBLEMY, Redakcja naukowa Lucyna Machol-Zajda, Cecylia Sadowska-Snarska, seria „Studia i Monografie”, Komitet Nauk o Pracy i Polityce Społecznej PAN, Uniwersytet w Białymstoku, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Białystok-Warszawa 2014, stron 236.



Początek XXI wieku to okres głębokich przemian w sferze ekonomicznej i społecznej zdeterminowanych takimi czynnikami, jak: sytuacja demograficzna – wydłużanie się ludzkiego życia przy jednoczesnym spadku liczby urodzeń, proces globalizacji i związana z nim rosnąca konkurencyjność, migracje, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, a także światowy kryzys finansowy. Zjawiska te wpływają na poszczególne kraje i społeczności w skali regionalnej i lokalnej, a zarazem rodzą istotne wyzwania i postulaty pod adresem polityki gospodarczej i społecznej.

Sprostanie tym wyzwaniom i wskazanie kierunków strategii rozwoju nie jest zadaniem łatwym. Wiedza i doświadczenie badawcze, często nowe spojrzenie na problemy i kwestie społeczne mogą być pomocne w podejmowaniu przemyślnych działań gwarantujących poprawę poziomu i jakości życia, wzmacniających potencjał gospodarczy i społeczny oraz możliwości jego wykorzystania.

Publikacja prezentuje wyniki badań, analiz i nowych koncepcji związanych z szeroko rozumianymi zagadnieniami pracy, aktywności zawodowej i społecznej wybranych grup ludności, edukacji oraz bezpieczeństwa socjalnego zatrudnienia.

W części pierwszej (Zasoby pracy – potencjał i możliwości jego wykorzystania) zwrócono uwagę na nową kategorię rynku pracy – NEET (ang. *not in employment, education or training*) – jej skalę, dynamikę. Jest to jeden z najważniejszych obecnie problemów społecznych, który wymaga szybkiej i zdecydowanej interwencji zarówno w UE, jak i na poziomie większości państw członkowskich. Pokazano także na przykładzie pięciu największych miast w Polsce, jak niekorzystne zmiany demograficzne wraz z dokonującymi się równoległe przemianami gospodarczymi niosą znaczące konsekwencje dla rynku pracy.

Część drugą publikacji (Potencjał osób starszych) poświęcono zagadnieniom aktywnego udziału w życiu społeczno-gospodarczym osób starszych. Punktem wyjścia rozważań stała się koncepcja aktywnego starzenia się (wielowymiarowa strategia integrująca i ukierunkowująca działania w ramach polityk szczegółowych: zatrudnienia, zdrowia, zabezpieczenia społecznego, inkluzji społecznej, edukacji, transportu i wypoczynku) i jej rozwój w realiach polskich. Analiza danych statystycznych pokazuje, jak wielki niewykorzystany potencjał tkwi w biernych zawodowo z wielu przyczyn oraz jak poglądy na temat starszych pracowników (mity) utrudniają podejmowanie działań na rzecz dłuższej aktywizacji zawodowej pracowników 50+. Przedstawiono także koncepcję i historię emerytury obywatelskiej na tle ewolucji funkcji systemów emerytalnych, argumentów na rzecz emerytury obywatelskiej we współczesnych realiach, a także możliwości wprowadzenia tej instytucji.

Część trzecią publikacji (Potencjał demograficzny) poświęcono zagadnieniom wymienianym wśród współczesnych wyzwań rozwojowych. Zmiana struktury społeczeństwa jest czynnikiem niosącym ze sobą wiele wyzwań ekonomicznych, społecznych i instytucjonalnych.

W czwartej części publikacji (Kształtowanie bezpieczeństwa socjalnego i zatrudnienia) przedstawiono kierunki rozwoju pomocy społecznej w dobie kryzysu, a także wskazano główne wyzwania stojące przed pomocą społeczną w Polsce jako jednego z elementów zabezpieczenia społecznego.

Mamy nadzieję, że lektura tej książki będzie przyczynkiem do dyskusji nad ważnymi problemami społecznymi, a także inspiracją do działań systemowych rozwiązujących te problemy nie tylko w środowisku lokalnym, ale również, a może przede wszystkim krajowym.

**Te oraz inne publikacje IPiSS można kupić w siedzibie Instytutu, 01-022 Warszawa, ul. Bellottiego 3B
albo nabyć drogą wysyłkową: listownie, faksem 22 636-13-20, za pośrednictwem Internetu:
e-mail:wydawnictwa@ipiss.com.pl; www.ipiss.com.pl/ksiazki.**

DIARIUSZ POLITYKI SPOŁECZNEJ

- 22 IX – W Katowicach rozpoczął się VI Europejski Kongres Małych i Średnich Przedsiębiorstw. W dyskusjach o możliwościach rozwoju i wyzwaniach, jakie stoją przed przedsiębiorcami, udział wzięły osobistości ze świata nauki, polityki i gospodarki, a także delegacje zagraniczne z kilkudziesięciu państw. Tegorocznym hasłem przewodnim Kongresu było: „10 lat przedsiębiorczości bez granic”.
- 23 IX – W Ośrodku Rozwoju Edukacji odbyła się konferencja „Szkoła Demokracji – Szkoła Samorządności”, będąca podsumowaniem programu wspierania nauczycieli w zakresie nauczania wartości demokratycznych.
- W Warszawie w ramach Europejskich Dni Języków Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji wraz z MEN, przedstawicielstwem Komisji Europejskiej w Polsce, European Union of National Institute of Culture oraz Uniwersytetem Warszawskim, we współpracy z Europejskim Centrum Języków Nowożytnych Rady Europy, Ośrodkiem Rozwoju Edukacji oraz Biurem Edukacji m.st. Warszawy, zorganizowały konferencję pn. „Kompetencje interkulturowe w edukacji językowej”. Spotkanie odbyło się w Bibliotece UW i wzięli w nim udział krajowi i zagraniczni eksperci odpowiedzialni za kształtowanie polityki językowej, naukowcy, nauczyciele języków obcych, studenci kierunków filologicznych oraz przedstawiciele organów prowadzących szkoły.
- 24 IX – W Ministerstwie Edukacji Narodowej odbyło się seminarium poświęcone poprawie skuteczności w nauczaniu matematyki. W dyskusji wzięli udział m.in.: przedstawiciele uczelni technicznych, stowarzyszeń matematycznych, realizatorzy projektów wspierających uczniów zdolnych, Ośrodka Rozwoju Edukacji, Centralnej Komisji Egzaminacyjnej oraz Instytutu Badań Edukacyjnych.
- 1 X – Odbyła się jubileuszowa konferencja Rządowej Rady Ludnościowej, podczas której zaprezentowany został dorobek Rady, analizie poddano sytuację demograficzną Polski i perspektywy w tym zakresie do roku 2050.
- W Łodzi w wieku 91 lat zmarł prof. dr hab. Tadeusz Szymczak, wybitny prawnik i uczony, znawca prawa konstytucyjnego, wieloletni pracownik Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego; członek Komitetu Nauk Prawnych PAN, członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów, były sędzia Trybunału Stanu i ekspert Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.
- 2 X – Fundacja Konrada Adenauera wspólnie z Centrum Stosunków Międzynarodowych i Konfederacją Lewiatan zorganizowała debatę „Przyszłość Europy: protokół (ro)zbieżności” w ramach Europejskiego Forum Nowych Idei w Sopocie.
- 3 X – W finale IX edycji konkursu dla najlepszych młodych naukowców MNiSW ufundowało 202 trzyletnie stypendia dla młodych, wybitnych uczonych. Liderami tegorocznego rankingu stypendystów są: Uniwersytet Warszawski (24 laureatów), Uniwersytet Jagielloński (17 laureatów) oraz Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (14 laureatów). Stypendyści ministra nauki reprezentują dziedziny nauk: humanistycznych, społecznych, o sztuce i twórczości artystycznej, przyrodniczych, technicznych, ścisłych, rolniczych i medycznych.
- 7 X – W Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog” odbyła się konferencja „Kobiety na stanowiskach kierowniczych w sferze publicznej. Drogi do kariery”, współorganizowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- 10 X – NCBiR ogłosiło wyniki II konkursu Innowacje Społeczne. Budżet programu wyniósł 24 mln; dofinansowanych zostanie 29 wniosków z 39 zaopiniowanych pozytywnie.
- 14 X – W rocznicę powstania Komisji Edukacji Narodowej (1773 r.) obchodzony był Dzień Edukacji Narodowej.
- 22 X – Odbył się Polski Kongres Gospodarczy organizowany przez Pracodawców RP. Hasło przewodnie brzmiało: „Nauka dla biznesu – biznes dla nauki”. Podczas kongresu przedstawiono propozycje rozwiązań legislacyjnych, organizacyjnych i finansowych mogących ułatwić kontakty pomiędzy biznesem a nauką i edukacją.
- 24 X – W Akademii im. Leona Koźmińskiego w Warszawie odbyła się konferencja naukowa „Innowacje społeczne – od idei do upowszechniania efektów”. Główne tematy dyskusji to: rozwój innowacji społecznych w Polsce, sposoby pozyskiwania wiedzy w tym zakresie oraz praktyczne wskazówki z zakresu projektowania i upowszechniania innowacji. Przeprowadzono także warsztaty na temat projektowania innowacji społecznych.
- 25 X – Na Politechnice Warszawskiej odbył się IX Kongres Obywatelski pn. „„Polska jutra. Jak rozwinąć nasze skrzydła?”. W sesjach plenarnych oraz siedmiu sesjach tematycznych uczestnicy dyskutowali o tym, jak uczynić Polskę lepszym miejscem do pracy, życia i rozwoju.
- 28 X – Otworzono wystawę stałą w Muzeum Historii Żydów Polskich.
- W Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyła się konferencja „Cross-Border Research Cooperation. Supporting Tools and Intellectual Property Management”, będąca podsumowaniem ponad dwuletniego projektu HEIP-LINK, który miał na celu wspieranie współpracy naukowej i badawczej między europejskimi szkołami wyższymi i ich strategicznymi partnerami w państwach BRICS, ASEAN i Ameryce Łacińskiej.
- 29 X – Instytut Spraw Publicznych zorganizował konferencję pt. „Jeden Region, Wiele Historii” poświęconą doświadczeniom transformacji i perspektywom rozwoju Europy Środkowo-Wschodniej 10 lat po rozszerzeniu Unii Europejskiej.

UWAGA CZYTELNICY!

WARUNKI PRENUMERATY „POLITYKI SPOŁECZNEJ” NA 2015 r.

Cena prenumeraty kwartalnej: **I kwartał – 32,10 zł, II kwartał – 21,40 zł, III kwartał – 32,10 zł, IV kwartał – 21,40 zł** (ceny zawierają VAT)

Cena jednego egzemplarza w sprzedaży archiwalnej **10,70 zł** (w tym 5% VAT)

Należność z tytułu opłaty za prenumeratę przyjmują:

- POCZTA POLSKA – urzędy pocztowe do 25 listopada na I kwartał, do 24 lutego na II kwartał, do 25 maja na III kwartał, do 24 sierpnia na IV kwartał,
- RUCH SA – oddziały terenowe do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 3 czerwca na III kwartał, do 4 września na IV kwartał,
- GARMOND PRESS SA – do 5 grudnia na I kwartał, do 5 marca na II kwartał, do 3 czerwca na III kwartał, do 18 września na IV kwartał,
- Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, „KOLPORTER Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością” S.K.A. – w każdej chwili.

Cena prenumeraty ze zleceniem dostawy za granicę jest o 100% wyższa od krajowej.

Numery archiwalne można nabyć w Zakładzie Wydawniczo-Poligraficznym MPiPS, ul. Usypiskowa 2, 02-386 Warszawa, w pokoju 5 w godz. 8÷16, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Ogłoszenia przyjmuje Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS, tel. 22 622-46-18, 22 621-64-81; fax wew. 231; tel./fax 22 628-00-57.

Redakcja nie odpowiada za treść ogłoszeń.

Zapraszamy na strony internetowe:

<http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>, www.ipiss.com.pl oraz www.zwp.gov.pl

KOLEGIUM REDAKCYJNE: Bożenna Balcerzak-Paradowska, Marek Bednarski, Stanisława Borkowska, Kazimierz W. Frieske (redaktor naczelny), Stanisława Golinowska, Aleksandra Jawornicka-Nowosad, Mieczysław Kabaj, Beata Kaczyńska (sekretarz redakcji), Jacek Męcina, Józef Orczyk, Antoni Rajkiewicz. REDAKTOR STATYSTYCZNY: Zofia Szweda-Lewandowska.

Redakcja prosi o nadsyłanie **dwóch egzemplarzy wersji papierowej artykułu** (tekst w formacie *.doc, **wykresy edytowalne w formacie *.xls tylko w kolorze czarno-białym nie jako obraz**) z oryginalnym podpisem wraz z **plytą CD** podpisaną imieniem i nazwiskiem autora, na której nagrany będzie **TYLKO JEDEN PLIK** zapisany nazwiskiem i imieniem autora/autorów, zawierający **wszystkie wymagane materiały: artykuł; pismo do redakcji**, w którym autor zwraca się do redakcji o wydrukowanie pracy w czasopiśmie (jest to formalna zgoda autora na publikację), podaje pełne imię i nazwisko, tytuł naukowy (zawodowy) lub stopień naukowy, miejsce pracy (afiliacji) z dokładnym adresem i telefonem, **dokładny adres i telefon do korespondencji, adres e-mailowy** oraz krótką notkę o sobie; **oświadczenie, że praca nie była dotąd ogłoszona drukiem i nie została złożona w innej redakcji** oraz dane osobowe dla celów podatkowych i ubezpieczeniowych wg wzoru redakcji. **Dokładne formalne wymagania dotyczące składania tekstów znajdują się na stronie: <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>**. Redakcja prosi o zapoznanie się z nimi przed wysłaniem tekstu do redakcji **Wszystkie nadesłane teksty są recenzowane zgodnie z modelem double-blind review proces (autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości)**. **Warunkiem opublikowania tekstu jest pozytywna opinia recenzentów potwierdzona decyzją redaktora naczelnego oraz uwzględnienie zgłoszonych przez recenzentów uwag i poprawek**. Artykuł powinien zawierać imię i nazwisko autora/autorów, miejsce pracy (afiliację), tytuł po polsku i angielsku, streszczenie w języku polskim i angielskim (po ok. 700 zn.), zawierające główne tezy opracowania i być zrozumiałe bez czytania artykułu, oraz słowa kluczowe po polsku i angielsku. W przypadku współautorstwa należy podać procentowy wkład poszczególnych autorów w powstanie tekstu. **Tekst powinien spełniać standardy artykułu naukowego, tzn. zawierać wstęp, cel pracy, stosowane metody i rozwiązania, wyniki badań i analiz, podsumowanie/wnioski, wykorzystaną literaturę wg wzoru zamieszczonego na stronie internetowej**. W przypadku recenzji publikacji podajemy tytuł polski oraz jego brzmienie w jęz. angielskim (w przypadku publikacji zagranicznych prosimy o podanie oryginalnego tytułu dzieła). Objętość artykułu naukowego, pisanego Arialem 12 pkt. z półtora odstępem i wcięciami akapitowymi, łącznie z tabelami, wykresami literaturą itp. nie powinna przekraczać 15–17 stron. **Śródtytuły użyte w tekście powinny mieć różnicowany stopień i wyróżnienie**. Redakcja zastrzega sobie prawo dokonywania w nadesłanych materiałach niezbędnych skrótów, poprawek redakcyjnych, zmian tytułu i innych zgodnie z wymaganiami czasopisma. **Prace przygotowane niezgodnie z zamieszczonymi warunkami publikacji nie będą przyjmowane do redakcji**. Redakcja nie zwraca przesłanych tekstów. *Ghostwriting i guest authorship* są przejawem niezetelności i wszelkie wykryte przypadki będą demaskowane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów. **Wersja papierowa pisma jest wersją pierwotną. Na liście czasopism Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego „Polityka Społeczna” ma 7 pkt.**

Właściciel tytułu: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa

Wydawca: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa

Adres Redakcji: ul. J. Bellottiego 3B, 01-022 Warszawa, tel. 22 536-75-34; fax 22 536-75-35

e-mail: polityka.spoleczna@ipiss.com.pl, <http://politykaspoleczna.ipiss.com.pl>

Powielanie, przedrukowywanie oraz rozpowszechnianie bez wiedzy i zgody Redakcji jest zabronione.

Łamanie: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS

Druk: Zakład Wydawniczo-Poligraficzny MPiPS. Zamówienie 661/2014. Nakład 750 egz.