

Katarzyna Głąbicka

Strategie rozwiązywania problemów społecznych jako przykład realizacji lokalnej polityki społecznej

Wprowadzenie

Lokalna polityka społeczna oznacza działalność jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest zaspokajanie potrzeb członków społeczności lokalnej. Aby zrealizować ten cel, pracownicy administracji samorządowej powinni rozpoznać potrzeby mieszkańców i sformułować priorytety rozwoju danej gminy lub powiatu. Zadania te ułatwia opracowywana i wdrażana strategia rozwiązywania problemów społecznych, której zapisy poszczególnych działań z zakresu polityki społecznej wpływają na warunki życia i pracy społeczności lokalnej.

Celem artykułu jest ogólne przedstawienie, jak powinna być opracowywana strategia rozwiązywania problemów społecznych na poziomie samorządu powiatowego lub gminnego, tj. diagnozowanie i projektowanie przedsięwzięć. W tym celu została przeprowadzona i zaprezentowana analiza SWOT, która pomaga rozpoznać ewentualne korzyści i zagrożenia wynikające z proponowanych rozwiązań.

Uwarunkowania prawne wdrażania strategii

Ogólne ramy formalnoprawne tego typu dokumentów tworzą ustawy: o samorządzie

terytorialnym (gminnym, powiatowym, wojewódzkim) oraz o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Obligują one gminy, powiaty i województwa do tworzenia długofalowych programów rozwojowych. Dodatkowo 1 maja 2004 r. weszła w życie nowa ustawa o pomocy społecznej², która zobowiązuje samorząd terytorialny do stworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (u.p.s.) do zadań własnych gminy należy opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art. 17 u.p.s.).

Powiat z kolei zobligowany jest do opracowania i realizacji powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka — po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami (art. 19 u.p.s.).

Natomiast samorząd województwa ma za zadanie opracowanie, aktualizowanie i realizację strategii wojewódzkiej w zakresie po-

lityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi — po konsultacji z powiatami.

Oznacza to, że do władz samorządowych na poziomie lokalnym oraz organizacji pomocy społecznej należy — w myśl zasady subsydiarności i samorządności — rozwiązywanie problemów społeczności lokalnych. Od skuteczności ich rozwiązywania zależy funkcjonowanie wspólnoty samorządowej, jaką stanowi gmina. Rozwiązywanie problemów społecznych jest procesem długofalowym, dlatego w działalności lokalnej polityki społecznej potrzebne jest strategiczne podejście.

Definicje pojęcia „strategia”

Termin „strategia” jest pochodzenia greckiego i pierwotnie oznaczał dział sztuki wojennej, zasady i sposoby prowadzenia wojny jako całości. Strategia stanowi jedną z podstawowych kategorii pojęciowych teorii organizacji i zarządzania. Upowszechniła się w licznych dziedzinach życia, także w naukach społecznych. Strategia to najkrócej planowanie rozwoju, czyli przewidywanie możliwości osiągnięcia zamierzonych celów w dostępnych i przewidywanych warunkach³. Te cele, z założenia rozwojowe, stanowią interferencję potrzeb i oczekiwań mieszkańców wspólnot lokalnych z zadaniami realizowanymi przez podmioty rozwoju lokalnego⁴. Istotę każdego rozwoju lokalnego stanowi — co należy podkreślić — preferencja sfery potrzeb lokalnych oraz lokalnych i regionalnych wartości kulturowych i środowiskowych⁵.

James A.F. Stoner definiuje strategię jako „szeroki program wytyczania i osiągnięcia

celów organizacji oraz jej reakcję w czasie na oddziaływanie otoczenia”⁶. Stanisław Kielczewski rozważa strategię jako strumień decyzji podejmowanych w pewnym czasie przez naczelne kierownictwo. Strumień ten, analizowany jako całość, ujawnia jednocześnie cele, które kierownictwo zamierza osiągnąć, oraz środki, którymi się posługuje⁷. Krystyna Fabiańska i Jerzy Rokita wskazują, iż strategia stanowi określenie podstawowych i długofalowych celów firmy oraz określenie kierunków działania i przewidywanej alokacji zasobów, które są konieczne do zrealizowania jej celów⁸. Według Bohdana Glińskiego strategia stanowi wzór lub plan, który integruje w organizacji główne cele, obowiązujące zasady polityki i logiki postępowania w jedną zwartą całość. Dobrze skonstruowana strategia pozwala stworzyć z zasobów danej organizacji unikalny i trwały układ oparty na własnych kompetencjach, uwzględniający jej słabe strony i antycypujący zmiany w otoczeniu oraz posunięcia sytuacyjne inteligentnych oponentów⁹.

Strategia to także plan rozwoju społeczno-gospodarczego na okresy kilku- lub kilkunastoletnie¹⁰. W literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka rodzajów strategii: krótkoterminowe, długoterminowe, instytucjonalne, funkcjonowania, rozwoju, preakcesyjne (przedczłonkowskie)¹¹.

Proces planowania strategicznego

Uspołecznienie procesu planowania strategicznego jest wymogiem Unii Europejskiej i wiąże się w praktyce z zastosowaniem co najmniej dwóch z czterech niżej podanych zasad polityki strukturalnej Unii Europejskiej:

- programowanie — obowiązek tworzenia długookresowych strategii i planów rozwoju na poziomie narodowym, woje-

wódkim i wszędzie tam, gdzie jest to uzasadnione potrzebami lokalnymi — także na poziomie gmin i powiatów;

- partnerstwo — statutowy obowiązek konsultowania polityki społecznej z partnerami społecznymi na każdym poziomie programowania polityki społecznej.

- subsydiarność — jasne określenie kompetencji władzy wykonawczej różnych szczebli i upoważnienie (na mocy stosowanych aktów prawnych) samorządów do programowania i realizacji polityki społecznej regionu;

- koncentracja — wybór i ustalenie hierarchii priorytetów w ramach programów operacyjnych i systematyczne zwiększanie przydziału środków na te działania w obszarach, na których koncentrują się problemy społeczne i ekonomiczne.

Konstruowanie strategii

Każdy dokument strategiczny zawiera podobne części składowe: prezentację diagnozy sytuacji w danym obszarze, misji, celów i priorytetów danego programu, szczegółowe zadania do realizacji, opis działań wdrażających priorytety, monitorowanie i ocenę przewidywanego oddziaływania, zdefiniowanie planu finansowego oraz przepisów dotyczących wdrażania¹².

Konstruowanie strategii rozwoju lokalnego stanowi stosunkowo świeże doświadczenie planistyczne polskich gmin, powiatów i województw. Strategia jest dokumentem, który określa, co chce się osiągnąć, wskazuje na cele i misję społeczną danej instytucji. Strategia stanowi pewien plan działania organizacji, w którym występują precyzyjnie zdefiniowane następujące części składowe: cele, misja organizacji, aplikowane sposoby działania, oddziaływanie otoczenia. Ma przejrzyste ramy oddziaływania, gdyż jest określona w czasie. Struktura strategii powinna zawierać takie elementy, jak¹³:

- diagnozowanie, czyli określenie stanu faktycznego danej sytuacji socjalnej (na podstawie analizy lub badań);

- prognozowanie — stworzenie długofalowej strategii działania zakładającej w sposób ogólny główne kierunki i cele rozwoju oraz planowane zmiany;

- programowanie — operacjonalizacja strategii na bardziej szczegółowe priorytety i działania, w tym typy operacji (zadań), które trzeba podjąć;

- wdrażanie — stworzenie lub wykorzystanie istniejącego systemu instytucjonalnego i organizacyjnego w celu implementacji strategii (wypracowanie norm, zasad, procedur i kanałów wdrażania, w tym planów działania);

- projektowanie — zaplanowanie najmniejszych dających się wyodrębnić kompleksowych przedsięwzięć w celu realizacji poszczególnych działań strategii;

- realizacja projektów, czyli zakładanych i zapisanych w strategii celów i rezultatów;

- ocena skuteczności i efektywności projektów w kontekście założeń całej strategii, czyli końcowa ocena jakości osiągniętych rezultatów w kontekście osiągnięcia zaplanowanej zmiany.

Strategią rozwoju lokalnego określa się długofalowy plan działania gminy (społeczności lokalnej) zawierający trzy integralne elementy: sformułowanie celów rozwojowych, ustalenie środków i sposobów realizacji celów oraz określenie relacji z otoczeniem¹⁴.

Diagnoza społeczna

Diagnoza społeczna jest to proces prowadzący do uporządkowanego i całościowego opisu życia społecznego¹⁵. To także określenie cech współcześnie zachodzących zjawisk społecznych na podstawie badań empirycznych, analiza skali ich oddziaływania oraz związków zachodzących między nimi. Stanowi ona m.in. materiał wyjściowy dla pro-

gnoz społecznych¹⁶. Zgodnie ze *Słownikiem wyrazów obcych i trudnych* diagnoza oznacza „zwięzły opis stanu czegoś, zawierający podsumowanie wyników przeprowadzonej analizy. Trafne diagnozy społeczne umożliwiają prognozowanie przyszłych zjawisk i zapobieganie powstawaniu konfliktów społecznych”¹⁷. Diagnoza socjalna służy opracowaniu przez władze samorządowe strategii polityki społecznej.

Przystępując do diagnozy sytuacji społecznej, należałoby, najlepiej na wstępie, podać ogólną charakterystykę badanego obszaru i zawrzeć w niej okresy rozkwitu, kryzysów i innych ważnych wydarzeń. Należy także określić, jakie lokalne urzędy pełnią funkcje obsługi mieszkańców z zakresu administracji publicznej. Należy zastanowić się nad potencjałem gospodarczym, oszacować liczbę osób czynnych zawodowo, pracujących dorywczo, sezonowo lub utrzymujących się z pracy we własnym gospodarstwie rolnym. Istotna będzie też liczba osób biernych zawodowo wraz z określeniem liczby niepełnosprawnych. W diagnozie socjalnej opisana też powinna zostać baza edukacyjna i zakłady zajmujące się ochroną zdrowia. To wszystko powinno być uzupełnione prezentacją mapy problemów społecznych, której cykliczna aktualizacja pozwoli dokładnie analizować i wskazywać występujące zagrożenia. Najczęściej będą to bezrobocie, alkoholizm, niepełnosprawność, wielodzietność, przemoc, ubóstwo, problemy wychowawcze z dziećmi i młodzieżą. Może się zdarzyć, że działania trzeba będzie skierować głównie ku środowiskom, które pozostają na marginesie życia społecznego, wykluczonym społecznie lub zagrożonym tym zjawiskiem¹⁸. Do grup, którymi należy się szczególnie zainteresować podczas opracowywania diagnozy, zaliczyć można:

- dzieci i młodzież ze środowisk zaniedbanych oraz wychowujących się poza rodziną;
- osoby bezrobotne, w tym w szczególności długotrwale oraz kobiety pozostające poza rynkiem pracy;

- rodziny wielodzietne;
- osoby wychowujące samotnie dzieci;
- ofiary patologii życia rodzinnego;
- osoby o niskich kwalifikacjach;
- osoby żyjące w trudnych warunkach mieszkaniowych;
- osoby niepełnosprawne i chore;
- starsze osoby samotne.

Diagnozowanie natomiast są to te etapy procesu diagnozy, na których zbiera się i analizuje dane. Do opracowania diagnozy socjalnej wykorzystuje się udostępnione przez lokalne podmioty polityki społecznej sprawozdania, raporty, zebrane w zestawieniach mierniki statystyczne oraz strategie i programy opracowane przez zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jak i lokalnych partnerów społecznych.

Prognozowanie społeczne

Planowanie społeczne powstało w związku z koniecznością kompleksowego i długofalowego rozwiązywania problemów socjalnych oraz bardziej racjonalnego wykorzystywania sił i umiejętności ludzkich w procesie pracy. Planowanie społeczne ma na celu zarówno rozwój, jak i postęp społeczny oraz kształtowanie sposobu życia w skali makro, mezo i mikro¹⁹.

Planowanie społeczne jest to wyodrębniony podsystem w mikroskali w postaci zespołu decyzji dotyczących aspektu społecznego i związanych z planowaniem konsumpcji społecznej w postaci usług społecznych, rozwój zasobów ludzkich, funduszy świadczeń społecznych, programu podniesienia materialnych i kulturalnych warunków życia ludności²⁰.

Planowanie strategiczne polega na rozważeniu opcji strategicznych, które dotyczą tempa i kierunku wzrostu firmy, sposobu prowadzenia walki konkurencyjnej, podziału środków finansowych na poszczególne przedsięwzięcia i rynki. Wybór konkretnych opcji wynika z ich przewidywanej atrakcyjności, ale

jest ograniczany oceną pozycji strategicznej. Stanowi więc kompromis pomiędzy strategią atrakcyjną a strategią możliwą do realizacji²¹.

Prognoza przynosi informacje niezbędne do podjęcia decyzji planistycznej i wyboru środków kierowania. Główną funkcją prognozy społecznej jest formułowanie ogólnych celów rozwoju społeczeństwa i potrzeb społecznych. W prognozowaniu ważne są trzy zasady:

- przyjęcie za punkt wyjścia określenia ważniejszych celów i problemów;
- połączenie planowania i prognozowania;
- rozpatrywanie łączne celów, zasobów, programów produkcyjnych, procesów zarządzania.

Prognozowanie określa: ludność, zasoby naturalne, potencjał ekonomiczny, infrastrukturę techniczną i społeczną, układ przestrzenny, strukturę klasowo-warstwową, materialne i kulturowe uwarunkowania ewolucji potrzeb społecznych oraz hipotezy dotyczące ich wzajemnych współzależności w bliższym i dalszym czasie.

Po opracowaniu prognozy społeczno-ekonomicznej następuje faza programowania, która polega na wypracowaniu nowego podejścia planowania perspektywistycznego na poziomie długofalowym, średnio- i krótkofalowym, przy wyznaczeniu środków, form i metod przekształceń społecznych. Są tu zapisane konkretne zadania i ściśle określony czas ich realizacji.

Wdrażanie strategii

Realizacja strategii oznacza ciąg decyzji na poziomie taktycznym i operacyjnym, rozstrzygających kluczowe problemy z zakresu inwestycji, marketingu, struktur, procedur, finansów, których celem jest stworzenie warunków do realizacji wybranego wariantu strategii i czuwanie nad sprawnym przebiegiem jego realizacji²².

We wdrażaniu najważniejszą rolę odgrywają podmioty instytucjonalne, np. ośrodki pomocy społecznej, Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, ośrodki zdrowia, policja, organizacje pozarządowe. Realizacja założeń strategii musi uwzględniać wszystkich partnerów, których problem dotyczy. Tak więc w realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych uczestniczyć będzie administracja samorządowa, organizacje społeczne oraz bezpośredni beneficjenci, czyli świadczeniobiorcy. Od ich zaangażowania będzie zależeć poziom realizacji priorytetów strategii.

Formuła otwartego, ciągłego przewidywania i projektowania przyszłości powinna stanowić przydatne pragmatycznie narzędzie regulacji rozwoju w sytuacji, gdy nadmiar celów w stosunku do ograniczonych środków utrudnia podejmowanie bieżących i przyszłych decyzji. Zmienność uwarunkowań zewnętrznych, występowanie sprzeczności, a nawet konfliktów interesów i dążeń różnych grup społecznych narzuca konieczność przyjęcia negocjacyjnej formuły zarządzania polityką społeczną²³. Jej istotą jest dochodzenie do porozumienia społecznego przy minimalizowaniu sytuacji konfliktowych. Jest to zatem formuła kształtowania strategii elastycznych, otwartych i dynamicznych wobec przyszłości. Struktura organizacyjna instytucji, systemy wsparcia, procesy, umiejętności pracowników, zasoby i systemy motywacyjne powinny być zgodne ze strategicznymi celami²⁴.

Ocena uwarunkowań strategicznych

Narzędziem oceny uwarunkowań strategicznych jest analiza SWOT. To metoda służąca do badania otoczenia organizacji oraz analizy jej wnętrza²⁵. Analiza SWOT opiera się na prostym schemacie klasyfi-

kacyjnym, w którym czynniki wpływające dzieli się na:

1. wewnętrzne pozytywne — mocne strony (*strengths*);
2. wewnętrzne negatywne — słabe strony (*weaknesses*);
3. zewnętrzne pozytywne — szanse (*opportunities*);
4. zewnętrzne negatywne — zagrożenia (*threats*).

Ocena potencjału pozwala na określenie siły i słabości gminy w zakresie analizowanych sfer społecznych. Silny potencjał to baza umożliwiająca budowanie strategii, słabości to problemy i ograniczenia do pokonania, zagrożenia — ostrzeżenie przed niepożądanym rozwojem warunków zewnętrznych, a szanse to wsparcie i inspiracje dla lokalnej polityki społecznej²⁶.

Tabela 1. Przykład analizy SWOT w obszarze społecznym: edukacja

Mocne strony	Słabe strony
szybka wykrywalność patologii, znajomość środowiska uczniów przez nauczycieli, brak „mody” w środowisku uczniowskim na patologie, możliwość szybkiego kontaktu na linii nauczyciel–rodzic, wychowanie dzieci wiejskich przez pracę (zapewnienie czasu wolnego), współpraca z rodzicami, utrudniony dostęp do narkotyków.	brak wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, brak możliwości logistycznych prowadzenia działalności pozalekcyjnych, małe zainteresowanie współpracą ze strony poradni psychologiczno-pedagogicznej, bieda panująca w społeczeństwie, luki edukacyjne rodziców, brak dostępu do specjalistów, np. logopedy, psychologa.
Szanse	Zagrożenia
stworzenie programu wczesnego wspomagania rozwoju dziecka, tworzenie ścieżek edukacyjnych w szkołach: przeciwdziałanie patologiom, współpraca ze specjalistami — stworzenie miejsc konsultacyjnych w gminie, tworzenie kół zainteresowań, działanie świetlicy socjoterapeutycznej, wzmożony monitoring sprzedaży alkoholu i papierosów.	przyzwolenie społeczne na spożywanie przez nieletnich papierosów i alkoholu, powiększająca się bieda społeczeństwa i bezrobocie, małe zainteresowanie rodziców, w jaki sposób dziecko spędza czas wolny, narastająca agresja wśród nieletnich, przenoszenie młodzieży w nowe środowisko szkolne.

Źródło: opracowanie własne na przykładzie wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminach subregionu radomskiego.

Tabela 2. Przykład analizy SWOT w obszarze społecznym: ochrona zdrowia

Mocne strony	Słabe strony
ośrodki zdrowia, punkt apteczny, gabinety stomatologiczne, pielęgniarki szkolne.	ograniczony dostęp do specjalistów (ginekolog, stomatolog, internista), brak edukacji o zapobieganiu ciąży.
Szanse	Zagrożenia
wymuszenie przez Unię Europejską podniesienia jakości usług, dofinansowanie zakupu sprzętu medycznego ze środków Unii Europejskiej.	zbyt wysokie wymagania standaryzacyjne, ucieczka lekarzy za granicę, niestabilne prawo dotyczące ochrony zdrowia.

Źródło: opracowanie własne na przykładzie wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminach subregionu radomskiego.

Tabela 3. Przykład analizy SWOT w obszarze społecznym: pomoc społeczna, polityka prorodzinna oraz jakość zamieszkiwania

Mocne strony	Słabe strony
dobra znajomość środowiska, przygotowany personel, dobre warunki lokalowe.	ograniczone środki finansowe, przepisy ustawy, obciążone stanowiska pracy, dużo dokumentacji, a za mało czasu na pracę socjalną, więcej wizyt w środowisku, ubóstwo społeczeństwa, brak polityki prorodzinnej, brak chęci do zmiany swojej trudnej sytuacji rodzinnej.
Szanse	Zagrożenia
pozyskiwanie środków na zatrudnienie socjalne ze środków Unii Europejskiej, współpraca z organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami, tworzenie miejsc pracy, usługi, pomoc finansowa w funkcjonowaniu nowych miejsc pracy.	wzrost agresji wśród młodzieży powiększenie się dysfunkcji rodzinnych, zubożenie społeczeństwa, alkoholizm, uzależnienia.

Źródło: opracowanie własne na przykładzie wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminach subregionu radomskiego.

Tabela 4. Przykład analizy SWOT w obszarze społecznym: rozwiązywanie problemów alkoholowych i narkomanii

Mocne strony	Słabe strony
działalność Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych: kontrole sklepów, rozpatrywanie wniosków i kierowanie na leczenie, sprawozdania z działalności komisji.	brak działających klubów AA, duża dostępność na rynku alkoholu niewiadomego pochodzenia, niewystarczająca ilość czasu poświęcona spotkaniom dotyczącym zagrożeń związanych z piciem alkoholu i spożywaniem narkotyków, niska świadomość oraz brak samokrytyki, długa procedura skierowania osób na leczenie.
Szanse	Zagrożenia
fundusze unijne oraz dodatkowe środki, współpraca PCPR, GOPS, współpraca z organizacjami pozarządowymi.	rozpad rodziny, trudności w nauce i życiu rodziny, utrata zdrowia, utrata pracy, wypadki losowe, niestabilne prawo.

Źródło: opracowanie własne na przykładzie wybranych strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminach subregionu radomskiego.

System aktualizacji strategii

Strategia jest dokumentem otwartym. Wprowadzanie zmian w jej zapisach jest nie tylko możliwe, ale w niektórych sytuacjach wręcz konieczne. Należy pamiętać, że zmiany te nie powinny dotyczyć zasadniczych kierunków strategii. Ze względu na zmieniające się uwarunkowania, zarówno wewnątrz gminy, jak i w jej otoczeniu, modyfikacjom podlegać będą zapisy w części operacyjnej strategii. Jednak najlepszą metodą na wprowadzenie zmian w dokumencie strategii jest jej weryfikacja w społecznym procesie zbliżonym do tego, jaki towarzyszył tworzeniu strategii, powtarzanym w cyklach pięcioletnich. Weryfikacja ta, z wykorzystaniem ankiet oraz szerokim udziałem mieszkańców, służyć będzie ocenie realizacji oraz uaktualnieniu

zapisów strategii, zwłaszcza jej niezrealizowanej części²⁷.

Należy jednak pamiętać o konsekwentnym dążeniu do realizacji idei poprawy jakości życia mieszkańców zawartej w wizji, celu nadrzędnym oraz w celach głównych, te bowiem elementy strategii zmianom i modyfikacjom nie powinny być poddawane. Konieczność opracowywania i wdrażania przez jednostki samorządu terytorialnego lokalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowi kolejny etap budowy nowego systemu aktywnej polityki społecznej w Polsce²⁸. Oznacza ona, że najbardziej skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych może się odbywać przez profesjonalną pomoc nakierowaną na „inwestowanie” w osobę mającą problemy. Zastępowanie takiej osoby, wyręczanie jej niewiele zmienia,

a często jest jej ubezwłasnowolnieniem powodującym jeszcze gorszą sytuację życiową. W działaniach pomocowych coraz większy nacisk kładzie się na wzmacnianie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego rozwiązywania własnych problemów. Przez ostatnie 15 lat transformacji ustrojowej wiele się zmieniło w podejściu do pomagania, choć w wielu gminach nadal pomoc ogranicza się do dawania zasiłków i załatwiania spraw petenta. Taka pomoc określana jest „dawaniem ryb” — zaspokajaniem podstawowych potrzeb petenta, częstokroć bez jego własnego zaangażowania. W wielu samorządach próbuje się zastępować pomoc w formie zasiłku dostarczaniem narzędzi do zdobywania środków materialnych. Taką pomoc określa się „dawaniem wędki do złowienia ryb”. Także ona zaspokaja podstawowe potrzeby bytowe, ale z wyraźnym zaangażowaniem petenta. Jest też trzeci sposób pomagania, trudny, rzadko stosowany w gminnych ośrodkach pomocy społecznej. Tym sposobem jest „nauka produkowania wędki”, czyli kształcenie zdolności do rozwiązywania własnych problemów.

W rozwiązywaniu problemów społecznych najbardziej efektywna w perspektywie lat jest nauka niezbędnych umiejętności do radzenia sobie z problemami. I to ta metoda powinna być podstawą realizacji celów strategicznych. Powinna ona opierać się na trzech zasadach²⁹:

- Po pierwsze, w sposób systematyczny i kompleksowy budowana jest sieć bezpieczeństwa socjalnego i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, oparta na realnych podstawach utrzymania gospodarstw domowych.

- Po drugie, tworzy się spójny system wspierający aktywizację osób bezrobotnych na rynku pracy i na polu pomocy społecznej, tak aby każdemu zagwarantować szansę aktywizacji i godnego życia.

- Po trzecie, tworzy się skoordynowany system instytucjonalny, jasno prezentują-

cy odpowiedzialność instytucji rządowych i samorządowych, otwierający jednocześnie przestrzeń do aktywności obywatelskiej organizacji sektora pozarządowego.

Podsumowanie

Strategie rozwiązywania problemów społecznych, opracowane w oparciu o zapisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, w szczególności uwzględniają program pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnie ryzyka.

Podstawowym obszarem działań pomocowych powinna być aktywizacja społeczna i zawodowa świadczeniobiorców pomocy społecznej. Należy również tworzyć warunki do kształcenia, czyli „edukacji publicznej”. Niezbędna również jest fachowa, zintegrowana pomoc psychologiczna i terapeutyczna, czyli kwestia „rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii”.

Podsumowując, należy zaznaczyć, że strategia rozwiązywania problemów społecznych w środowisku lokalnym powinna zająć się działaniem w obszarach:

- ochrony zdrowia;
- edukacji publicznej;
- pomocy społecznej;
- rozwiązywania problemów alkoholowych i narkomanii.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest wyrazem zintegrowanego planowania społecznego. W najbardziej ogólnym ujęciu oznacza sposób osiągania wyznaczonych celów poprzez sterowanie procesem rozwoju, integracji, polityki społecznej.

Można więc stwierdzić, że strategia pozwala zaplanować harmonijny rozwój, przygotować konspekt działań zgodny z wcześniej wypracowaną wizją, ze szczegółowym podziałem na najważniejsze obszary oraz

ich poszczególne etapy realizacji. Jej celem jest wypracowanie sprawnego i efektywnego programu pomocy, umożliwiającego skuteczne rozwiązywanie problemów społecznych.

Strategia określa najważniejsze działania, które należy zrealizować, aby zapewnić mieszkańcom danej gminy lub powiatu warunki sprzyjające rozwojowi społecznemu oraz wzrostowi poczucia bezpieczeństwa w wymiarze społecznym.

Zmienność uwarunkowań zewnętrznych, występowanie sprzeczności, a nawet konfliktów interesów i dążeń różnych grup społecznych narzuca konieczność przyjęcia negocjacyjnej formuły zarządzania polityką społeczną. Jej istotą jest dochodzenie do porozumienia społecznego przy minimalizacji sytuacji konfliktowych. Jest to zatem formuła kształtowania strategii elastycznych, otwartych i dynamicznych wobec przyszłości.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16 poz. 95 z 1990 r. Po ustanowieniu powiatów i województw samorządowych, tytuł ustawy uległ zmianie na „ustawa o samorządzie gminnym”. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 0 poz. 594 z 2013 r., tekst jednolity. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 0 poz. 595 z 2013 r., tekst jednolity. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 0 poz. 596 z 2013 r., tekst jednolity. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 0 poz. 647 z 2012 r., tekst jednolity ze zm.

² Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 0 poz. 182 z 2013 r., tekst jednolity ze zm.

³ A. Klasik, *Planowanie strategiczne. Przegląd schematów i procedur*, [w:] J. Rokita (red.), *Rozwój przedsiębiorstwa. Warunki — metody — strategie*, Katowice 1996, s. 9.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zob. B. Poskrobko, *Zarządzanie środowiskiem*, Warszawa 1998, s. 35 nn.

⁶ A.F. Stoner, Ch. Wankel, *Kierowanie*, Warszawa 1999, s. 266.

⁷ S. Kielczewski *et al.*, *Zarządzanie strategiczne*, Wrocław 2000, s. 8.

⁸ K. Fabiańska, J. Rokita, *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, Warszawa 1996, s. 57.

⁹ B. Gliński, R. Kuc, P. Szczepankowski, *Zarządzanie strategiczne. Geneza, rozwój, priorytety*, Warszawa 1996, s. 97.

¹⁰ Por. W. Pomykało (red.), *Encyklopedia biznesu*, t. 2, Warszawa 1995, s. 957.

¹¹ *Ibidem*, s. 960.

¹² Na podstawie Rozporządzenia Rady (WE) z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzającego ogólne zasady dotyczące funduszy strukturalnych, nr 1260/1999/WE, Dz.U. WE L 161 z 26 czerwca 1999 r.

¹³ M. Grewiński, A. Karwacki, *Strategia — istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*, [w:] *idem* (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Warszawa 2009, s. 19.

¹⁴ A. Lipiński, *Strategie rozwoju lokalnego*, [w:] K. Głąbicka (red.), *Strategie rozwiązywania problemów społecznych w subregionie radomskim*, Biuletyn Informacyjny PTPS, Radom 2011, nr 1, s. 27.

¹⁵ B. Szatur-Jaworska, *Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania*, Warszawa 2003, s. 7.

¹⁶ *Nowa encyklopedia powszechna*, t. 2, Warszawa 1997, s. 72.

¹⁷ A. Markowski, R. Pawelec, *Słownik wyrazów obcych i trudnych*, Warszawa 2004, s. 181.

¹⁸ K. Głąbicka, *Diagnozowanie socjalne na szczeblu lokalnym na przykładzie środowiska radomskiego — od diagnozy ku strategii*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Warszawa 2007, s. 36.

¹⁹ T. Przeciszewski, *Planowanie społeczne a polityka społeczna*, Warszawa 1987, s. 16.

²⁰ M. Baron-Wiaterek, *Zarządzanie strategiczne jako instrument diagnozy i planowania działań społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *op. cit.*, s. 53.

²¹ Por. M. Grewiński, A. Karwacki, *op. cit.*, s. 31.

²² *Ibidem.*

²³ Por. A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *op. cit.*

²⁴ Por. M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *op. cit.*, s. 31.

²⁵ K. Piech, E. Skrzypek (red.), *Wiedza w gospodarce, społeczeństwie i przedsiębiorstwach: pomiary, charakterystyka, zarządzanie*, Warszawa 2007, s. 68.

²⁶ M. Baron-Wiaterek, *op. cit.*, s. 51.

²⁷ I. Rybka, D. Trawkowska, *Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *op. cit.*, s. 266.

²⁸ A. Karwacki, M. Rymśza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Warszawa 2011, s. 29.

²⁹ *Ibidem*, s. 30.

Bibliografia

- Baron-Wiaterek M., *Zarządzanie strategiczne jako instrument diagnozy i planowania działań społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Pomocy Społecznej, Warszawa 2009.
- Fabiańska K., Rokita J., *Planowanie rozwoju przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 1996.
- Gliński B., Kuc R., Szczepankowski P., *Zarządzanie strategiczne. Geneza, rozwój, priorytety*, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 1996.
- Głąbicka K., *Diagnozowanie socjalne na szczeblu lokalnym na przykładzie środowiska radomskiego — od diagnozy ku strategii*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2007.
- Grewiński M., Karwacki A., *Strategia — istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Pomocy Społecznej, Warszawa 2009.
- Karwacki A., Rymśza M., *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej*, [w:] M. Grewiński, M. Rymśza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, WSP TWP, Warszawa 2011.
- Kielczewski S. *et al.*, *Zarządzanie strategiczne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego, Wrocław 2000.
- Klasik A., *Planowanie strategiczne. Przegląd schematów i procedur*, [w:] J. Rokita (red.), *Rozwój przedsiębiorstwa. Warunki — metody — strategie*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 1996.
- Lipinski A., *Strategie rozwoju lokalnego*, [w:] K. Głąbicka (red.), *Strategie rozwiązywania problemów społecznych w subregionie radomskim*, Biuletyn Informacyjny PTPS, nr 1, Radom 2011.
- Markowski A., Pawelec R., *Słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2004.
- Nowa encyklopedia powszechna*, t. 2, PWN, Warszawa 1997.
- Piech K., Skrzypek E. (red.), *Wiedza w gospodarce, społeczeństwie i przedsiębiorstwach: pomiary, charakterystyka, zarządzanie*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007.
- Pomykało W., *Encyklopedia biznesu*, t. 2, Fundacja Innowacja, Warszawa 1995.
- Poskrobko B., *Zarządzanie środowiskiem*, PWE, Warszawa 1998.
- Przeczyszewski T., *Planowanie społeczne a polityka społeczna*, PWN, Warszawa 1987.
- Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne zasady dotyczące funduszy strukturalnych, nr 1260/1999/WE, Dz.U.WE L 161 z 26 czerwca 1999 r.
- Rybka I., Trawkowska D., *Wytyczne do tworzenia samorządowej strategii rozwiązywania problemów społecznych*, [w:] M. Grewiński, A. Karwacki (red.), *Strategie w polityce społecznej*, Mazowieckie Centrum Pomocy Społecznej, Warszawa 2009.

Stoner A.F., Wankel Ch., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1999.

Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej. Materiały do studiowania*, IPS UW, Warszawa 2003.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 0 poz. 594 z 2013 r., tekst jednolity.

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

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 0 poz. 595 z 2013 r., tekst jednolity.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 0 poz. 596 z 2013 r., tekst jednolity.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 0 poz. 647 z 2012 r., tekst jednolity ze zm.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 0 poz. 182 z 2013 r., tekst jednolity ze zm.

Strategies for solving social problems as an example of local social policy realization

Summary

The article discusses some responsibilities of the local governments in the development and implementation of strategies for solving social problems. First, the concept of “strategy” is defined as well as its principles and stages of its construction and renovation. The second part of the paper describes several examples of records in four key strategic areas of the society: health, education, social welfare and alcohol and drug addiction.

Słowa kluczowe: strategia, planowanie rozwoju, polityka społeczna, problem społeczny

Keywords: strategy, development, social policy, social problem