

MODEL

PARTYCYPACYJNEGO PLANOWANIA STRATEGICZNEGO I DIAGNOZOWANIA WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ W OBSZARZE LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Autor: Izabela Jurzyńska
Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych

2025



**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**



Narodowy Instytut Wolności
Centrum Studiów i Symulacji Obywatelskiej



Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROO

**SFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO**

Spis treści

Najważniejsze skróty	3
Wstęp	4
1. Metodologia i proces opracowania modelu	6
2. Kontekst prawny	8
2.1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych	8
2.2. Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej oraz lokalne plany rozwoju usług społecznych	10
3. Uwarunkowania strategiczne i programowe	14
4. Partycypacja w planowaniu strategicznym w świetle badania ankietowego	17
5. Model partycypacyjnego planowania strategicznego – założenia i etapy	27
6. Partycypacyjne wdrażanie strategii w oparciu o model	38
7. Determinanty wdrażania modelu partycypacyjnego planowania strategicznego	43
Podsumowanie	51

Najważniejsze skróty

CUS – Centrum Usług Społecznych

JST – Jednostka Samorządu Terytorialnego

LPDI – Lokalny plan deinstytucjonalizacji / rozwoju usług społecznych

OPS – Ośrodek Pomocy Społecznej

PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie

PES – Podmiot ekonomii społecznej

SRPS – Strategia rozwiązywania problemów społecznych

Wstęp

Niniejszy model został opracowany w ramach projektu „Pracownia Społeczna - warmińsko-mazurski think tank obywatelski” realizowanego przez Stowarzyszenie ESWIP w oparciu o założenia określone we wniosku o jego dofinansowanie. W ich świetle model ma służyć wsparciu lokalnych samorządów w realizacji procesów planowania strategicznego w obszarze lokalnej polityki społecznej oraz diagnozowania potencjału i potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, w sposób partycypacyjny, uwzględniający potrzeby i oczekiwania społeczności lokalnej, a także interesariuszy polityki społecznej.

Model stanowi próbę usystematyzowania wiedzy i doświadczeń dotyczących partycypacji i planowania strategicznego w kontekście konkretnych aktywności samorządów lokalnych, wynikających z potrzeby tworzenia i realizacji lokalnej polityki społecznej oraz odpowiadania na aktualne trendy związane z rozwojem usług społecznych. Zaprezentowane w nim rozwiązania mają służyć szerszemu włączeniu podmiotów ekonomii społecznej w te procesy, a w dalszej perspektywie rozwojowi współpracy międzysektorowej na szczeblu lokalnym, uspołecznianiu procesów decyzyjnych w samorządach, a także wzmocnieniu potencjału lokalnych podmiotów ekonomii społecznej.

Tytułem wprowadzenia należy wyjaśnić dwa kluczowe pojęcia, które pojawiają się w niniejszym modelu. Pierwszym z nich jest partycypacja, w słowniku języka polskiego definiowana jako uczestnictwo, współuczestnictwo, udział. Partycypacja społeczna to „aktywne uczestnictwo obywateli w podejmowaniu decyzji, które mają bezpośredni związek z funkcjonowaniem społeczności, których są członkami. W głównej mierze jest to ich czynny udział w procesach zainicjowania oraz spełniania funkcji zgodnie z przeznaczeniem grup obywatelskich i pozarządowych organizacji”¹.

Partycypację można odnosić do trzech poziomów, tj. informowania obywateli o działaniach władz i podjętych decyzjach, konsultowania z mieszkańcami projektów dokumentów i rozwiązań oraz współdecydowania, polegającego na czynnym udziale obywateli w procesach decyzyjnych. Odnosi się to również do pojęcia planowania strategicznego, drugiego, które należy wyjaśnić. W literaturze przedmiotu znajdują się różne jego definicje, jednak z punktu widzenia niniejszego opracowania można przyjąć taką, w świetle której planowanie strategiczne to „sformalizowany proces tworzenia długofalowej taktyki ukierunkowanej na określanie i realizację celów organizacji”².

Dokument ten składa się z siedmiu rozdziałów. W pierwszym zaprezentowano metodologię i proces opracowania modelu. W drugim rozdziale omówiono kontekst

¹ https://mfiles.pl/pl/index.php/Partycypacja_spo%C5%82eczna

² https://mfiles.pl/pl/index.php/Planowanie_strategiczne

prawny analizowanych dokumentów, a w trzecim – ich uwarunkowania strategiczne oraz programowe. Rozdział czwarty prezentuje wyniki przeprowadzonego badania ankietowego, a piąty opisuje główne założenia i etapy modelu partycypacyjnego planowania strategicznego. W rozdziale szóstym odniesiono się do założeń modelu w kontekście wdrażania strategii, a w siódmym przedstawiono determinanty wdrażania modelu.

1. Metodologia i proces opracowania modelu

Planowanie strategiczne w samorządzie lokalnym może dotyczyć różnych obszarów jego funkcjonowania oraz służyć innym celom, co powoduje, że każdy taki proces może podlegać innym uwarunkowaniom oraz mieć odmienną specyfikę. W związku z tym, w ramach niniejszego modelu przyjęto, iż kluczową analizą objęte zostanie planowanie strategiczne w zakresie strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jest to najważniejszy dokument z obszaru lokalnej polityki społecznej na szczeblu gminy i powiatu, którego opracowanie stanowi obowiązkowe zadanie własne samorządu. Założenia tego dokumentu powinny znaleźć odzwierciedlenie w programach, które samorząd zobowiązany jest przygotować w sposób spójny z założeniami strategii. W opracowaniu nie analizowano strategii polityki społecznej, która jest opracowywana i realizowana na szczeblu województwa na podstawie tych samych przepisów co strategię gminne i powiatowe. Wynika to z tego, że opracowywanie strategii na poziomie regionalnym wymaga innego podejścia do uspołeczniania i partycypacji procesu planowania strategicznego niż na poziomie gminnym lub powiatowym, które są „bliżej” mieszkańców.

Drugie zagadnienie objęte niniejszym modelem to procesy diagnostyczne i planistyczne w obszarze rozwoju usług społecznych, w szczególności proces opracowywania diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej oraz lokalnych planów rozwoju usług społecznych. Dokumenty te stają się coraz bardziej istotne w ostatnich latach, w szczególności wobec postępującego i pożądanego procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych. Pierwszy z nich opracowywany jest w ramach funkcjonowania centrum usług społecznych jako dokument obowiązkowy, natomiast lokalne plany rozwoju usług społecznych obecnie nie są obligatoryjne. Są jednak, w województwie warmińsko-mazurskim, wymagane w sytuacji korzystania ze środków Funduszy Europejskich przez jednostki samorządu terytorialnego. Skala opracowywania tych dokumentów przez samorządy nie jest jeszcze duża – aktualnie w regionie funkcjonuje jedynie 5 CUS-ów, a plany są przygotowywane najczęściej tylko z uwagi na realizowane projekty. Z tego względu zasadnicze analizy zostały przedstawione w oparciu o zagadnienia związane z SRPS – obowiązkowymi dla wszystkich gmin i powiatów, w powiązaniu z LPDI ze względu na zbieżności w procesie ich opracowywania. Zagadnienia dotyczące diagnozy potrzeb i potencjałów ujmowane są w odniesieniu do obszarów, w których warto wskazać ich specyfikę i znaczenie partycypacji. Z kolei rekomendacje dotyczące ich partycypacyjnego opracowania zostały szczegółowo omówione w broszurze *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych* wydanej przez Kancelarię Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ramach pakietu edukacyjnego *Jak utworzyć i prowadzić centrum usług społecznych?*, do której warto sięgnąć, by pogłębić temat.

Model opracowano przy zastosowaniu kilku wzajemnie się uzupełniających metod badawczych, tj. analizy dokumentów, badania ankietowego oraz indywidualnych wywiadów pogłębionych.

W ramach **analizy dokumentów** przeanalizowano ustawy, których zapisy warunkują obszary związane z opracowywaniem i wdrażaniem strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz przygotowywaniem diagnoz potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych, w tym w szczególności *Ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* oraz *Ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*.

Przeanalizowano ponadto dokumenty strategiczne i programowe, których zapisy mogą mieć wpływ na proces opracowywania lub realizacji wymienionych wyżej dokumentów. Analiza obejmowała też treści kilkudziesięciu strategii rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów województwa warmińsko-mazurskiego oraz diagnoz potrzeb i potencjału opracowanych w gminach, w których funkcjonują CUSy, dostępnych na stronach internetowych jednostek organizacyjnych samorządów oraz w biuletynach informacji publicznej. Istotna była także analiza treści publikacji dotyczących planowania strategicznego, strategii rozwiązywania problemów społecznych, diagnozowania i planowania usług społecznych, a także partycypacji obywatelskiej i uspołeczniania procesów planowania publicznych.

Badanie ankietowe zostało przeprowadzone w lutym 2025 roku wśród przedstawicieli Ośrodków Pomocy Społecznej, Centrów Usług Społecznych oraz Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie z terenu województwa warmińsko-mazurskiego za pomocą kwestionariusza online do samodzielnego wypełnienia. Założono, że w badaniu ma wziąć udział maksymalnie jedna osoba z jednostki samorządu terytorialnego, przy czym mógł to być dyrektor/kierownik lub osoba zajmująca się w ramach swoich obowiązków strategią rozwiązywania problemów społecznych. Kwestionariusz badania składał się z 14 pytań, przy czym były to przede wszystkim pytania zamknięte i półotwarte, natomiast ostatnie miało charakter pytania otwartego i służyło wyrażeniu refleksji dotyczących partycypacyjnego planowania strategicznego. W badaniu ankietowym wzięło udział 59 osób, w tym 53 reprezentantów samorządów gminnych oraz 6 reprezentantów samorządów powiatowych.

Pogłębieniu tematyki służyły **indywidualne wywiady pogłębione** przeprowadzone telefonicznie lub osobiście z pięcioma dyrektorami lub kierownikami jednostek.

Model zawiera również **rekomendacje członków Regionalnego Panelu Ekspertów**, które wynikły z dyskusji podczas spotkania w dniu 19 marca 2025 r.

2. Kontekst prawny

2.1. Strategia rozwiązywania problemów społecznych

Opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowi, w świetle art. 17 ust. 1 pkt 1 oraz art. 19 *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, zadanie własne odpowiednio gminy i powiatu o charakterze obowiązkowym. W ramach zadania gminy należy szczególnie uwzględnić programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz inne, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. W ramach zadania powiatu uwzględnienia wymagają programy pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i inne, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami.

Należy tu również nadmienić, że w świetle art. 16b ustawy o pomocy społecznej strategia rozwiązywania problemów społecznych opracowywana jest przez gminę i powiat, natomiast na szczeblu województwa opracowuje się strategię polityki społecznej.

Trudno określić, z czego wynika takie rozróżnienie, natomiast aktualne strategie gminne i powiatowe często można również określić mianem strategii polityki społecznej. W większości nie skupiają się tylko na rozwiązywaniu problemów i nie odnoszą się wyłącznie do działań OPS, CUS czy PCPR, natomiast dotyczą tematów z różnych sfer polityki społecznej, dotyczących grup mieszkańców, a także całych społeczności lokalnych.

W art. 16b pkt 2 ustawa o pomocy społecznej precyzuje również elementy, które musi zawierać strategia. Są to:

- 1) diagnoza sytuacji społecznej, w tym określenie zdolności podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1–14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych
- 2) prognoza zmian w okresie objętym strategią,
- 3) określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii i jej ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań.

Ponadto, zgodnie z art. 16b pkt 3 ustawy o pomocy społecznej strategia opracowana przez gminę i powiat określa usługi społeczne w zakresie, o którym mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1–14 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych, oraz zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zlecane w trybie określonym w tej ustawie.

Obszar lokalnej polityki społecznej kształtują również inne akty normatywne w randze ustawy, wśród których należy wymienić w szczególności następujące:

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych
- Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci
- Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 roku o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych
- Ustawa z dnia 13 października 1998 roku o systemie ubezpieczeń społecznych
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych
- Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r.

- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o postępowaniu w sprawach nieletnich.

Realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych odbywa się na podstawie przepisów wskazanych wyżej ustaw, a także szeregu innych, których tu nie wymieniono, a które regulują obowiązki organów gminy, sposób realizacji zadań własnych, jak również określają katalog dostępnych narzędzi.

2.2. Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej oraz lokalne plany rozwoju usług społecznych

Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych opracowywana jest na podstawie art. 5 ust. 2 *Ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych*. W jego świetle gmina bierze pod uwagę diagnozę opracowaną przez CUS przy przygotowywaniu programu usług społecznych. Zgodnie z art. 21 wskazanej ustawy, jej podstawę stanowią wnioski wynikające z rozeznania potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej, w związku z czym podlega aktualizacji w przypadku istotnej zmiany tych wniosków

Diagnoza opracowywana jest na okres 5-letni. Powinna zawierać w szczególności informacje dotyczące potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych oraz jednostek organizacyjnych gminy, organizacji pozarządowych i podmiotów, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a także osób fizycznych i prawnych wykonujących usługi społeczne na obszarze działania centrum wraz ze wskazaniem wykonywanych przez nie usług.

Istotnym elementem procesu diagnostycznego są konsultacje społeczne, którym poddawana jest diagnoza. Następnie przekazywana jest wójtowi oraz radzie gminy. Regulacje ustawowe pozostawiają dość duży zakres swobody co do sposobu przeprowadzenia badania, co wynika z założenia, że gmina powinna w jak największym stopniu bazować na własnych doświadczeniach i praktyce w zakresie realizacji usług i współpracy z innymi podmiotami.

Aby w pełni zrozumieć cel i założenia diagnozy potrzeb i potencjału, należy pokrótce wyjaśnić trzy kluczowe pojęcia, które się niejako obok niej pojawiają. Są to pojęcia usług społecznych, programu usług społecznych (którego nie należy utożsamiać z planem rozwoju usług społecznych) oraz Centrum Usług Społecznych.

Centralną kategorią, zarówno dla samej diagnozy, jak i planów rozwoju usług społecznych, są usługi społeczne. W świetle art. 2 ust. 1 przywołanej wyżej ustawy, obejmują one działania podejmowane przez gminę w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej, świadczone w formie niematerialnej bezpośrednio na

rzecz osób, rodzin, grup społecznych, grup mieszkańców o określonych potrzebach lub ogółu mieszkańców. Są to usługi z zakresu:

- 1) polityki prorodzinnej,
- 2) wspierania rodziny,
- 3) systemu pieczy zastępczej,
- 4) pomocy społecznej,
- 5) promocji i ochrony zdrowia,
- 6) wspierania osób niepełnosprawnych,
- 7) edukacji publicznej,
- 8) przeciwdziałania bezrobociu,
- 9) kultury,
- 10) kultury fizycznej i turystyki,
- 11) pobudzania aktywności obywatelskiej,
- 12) mieszkalnictwa,
- 13) ochrony środowiska,
- 14) reintegracji zawodowej i społecznej.

Zgodnie z przywołaną ustawą (art. 3 ust. 1 i 2) CUS może realizować usługi społeczne będące zadaniami własnymi gminy oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi gminie, a także usługi będące zadaniami własnymi powiatu oraz zadaniami z zakresu administracji rządowej zleconymi powiatowi, po uprzednim zawarciu porozumienia pomiędzy gminą, która utworzyła CUS, a powiatem. Zakres możliwych do realizacji usług społecznych jest dość szeroki, jednak powinien on uwzględniać wnioski wypływające z diagnozy potrzeb i potencjału.

Tematyce programu usług społecznych poświęcony jest Rozdział 2 wskazanej wyżej ustawy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 rada gminy może przyjąć, w drodze uchwały, program usług społecznych określający usługi społeczne wynikające z potrzeb wspólnoty samorządowej. Ustawa bardzo precyzyjnie określa, w art. 5 ust. 3, strukturę tego programu, który powinien zawierać w szczególności:

- 1) nazwę i cel programu,
- 2) okres realizacji programu,
- 3) opis potrzeb uzasadniających realizację programu,
- 4) charakterystykę i przewidywaną liczbę osób objętych programem,
- 5) określenie usług społecznych oferowanych w programie,

- 6) warunki i tryb kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie,
- 7) wysokość opłaty za usługi społeczne, osoby uprawnione do uzyskania ulg w opłacie za usługi społeczne i wysokość tych ulg, jeżeli program przewiduje opłatę lub ulgi w opłacie za usługi społeczne,
- 8) sposób dokumentowania spełniania warunków, o których mowa w pkt 6, oraz uprawnień do uzyskania ulg w opłacie, o których mowa w pkt 7,
- 9) dane osobowe niezbędne do kwalifikowania osób zainteresowanych do korzystania z usług społecznych określonych w programie, w tym dane osobowe, o których mowa w art. 9 ust. 1 i art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1);
- 10) organizację programu, w tym etapy jego realizacji,
- 11) sposób monitorowania i oceny programu oraz mierniki efektywności jego realizacji,
- 12) budżet programu oraz źródła jego finansowania.

Zarówno diagnoza jak i program usług społecznych są dokumentami właściwymi dla Centrum Usług Społecznych, czyli jednostki organizacyjnej gminy utworzonej w celu zaspokajania potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie określonych usług społecznych oraz koordynacji tych usług. Zgodnie z art. 8 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez CUS, utworzenie i prowadzenie centrum należy do zadań własnych gminy o charakterze fakultatywnym. CUS może zostać utworzony dla jednej gminy bądź dla dwóch lub więcej gmin na podstawie porozumienia między nimi. Powstaje z przekształcenia miejscowego Ośrodka Pomocy Społecznej lub obok OPS, w przypadku gdy jest tworzony dla co najmniej dwóch gmin, lub gdy powstaje w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców.

Podkreślenia wymaga fakt, że w województwie warmińsko-mazurskim aktualnie funkcjonuje 5 Centrów Usług Społecznych i tylko te jednostki zobowiązane są do opracowania diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej oraz programu usług społecznych. W momencie opracowywania niniejszego dokumentu, co najmniej kilkanaście OPS z regionu jest w trakcie przygotowań do przekształcenia w CUS, co nastąpi, w przypadku części z nich, najprawdopodobniej 1 stycznia 2026 roku.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, lokalne plany rozwoju usług społecznych nie powinny być utożsamiane z programami usług społecznych. Są to dwa różne dokumenty, których umocowanie i cel opracowania jest różny. Lokalny plan rozwoju usług społecznych, w odróżnieniu od programu usług społecznych, nie jest dokumentem obowiązkowym ani bezpośrednio związanym z funkcjonowaniem CUS. Opracowywany jest przez gminy i powiaty chcące podjąć się planowania procesu deinstytucjonalizacji i rozwoju usług społecznych, bądź te, które planują realizować lub realizują projekty współfinansowane z Funduszy Europejskich Warmii i Mazur 2021-2027 w obszarze włączenia społecznego, gdzie jednym z wymogów konkursowych jest posiadanie przez jednostkę opracowanego LPDI lub zobowiązanie się do opracowania takiego dokumentu najpóźniej do ostatniego dnia realizacji projektu.

W związku z brakiem obowiązku ustawowego opracowania LPDI przez gminę czy powiat, aktualnie niewiele jednostek z regionu taki dokument posiada. W związku z istotną skalą realizacji projektów z obszaru usług społecznych przez samorządy oraz wsparciem doradczym świadczonym w tym zakresie przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Olsztynie można szacować, że do końca 2025 roku około 20% JST w regionie może już taki dokument mieć uchwalony.

3. Uwarunkowania strategiczne i programowe

Zarówno strategia rozwiązywania problemów społecznych, jak i diagnozy oraz plany rozwoju usług społecznych powinny uwzględniać założenia dokumentów strategicznych i programowych różnych szczebli: międzynarodowego, krajowego, regionalnego oraz lokalnego. Stanowią one kierunkowe wytyczne dla działań jednostek samorządu terytorialnego, zapewniając spójność działań i realizację nadrzędnych celów polityki poszczególnych szczebli.

To, w jakim stopniu strategia, diagnoza czy plan odnosi się do założeń tych dokumentów, wynika z jednej strony z uwarunkowań lokalnych, a z drugiej z aktualnych trendów w polityce społecznej. Nie chodzi bowiem o to, by je cytować, ale o to, by cele i kierunki działań planowanych i realizowanych przez samorządy stanowiły urzeczywistnienie i realizację celów stawianych przez państwo oraz region w obszarach włączenia społecznego, ekonomii społecznej, usług społecznych na rzecz rodzin, osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, osób w kryzysie bezdomności i innych.

Z lokalnego punktu widzenia istotne są dokumenty strategiczne gminy oraz powiatu, które wyznaczają kierunki rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, a wobec których strategia rozwiązywania problemów społecznych stanowi doprecyzowanie zagadnień odnoszących się do polityki społecznej. Diagnoza potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej oraz lokalne plany rozwoju usług społecznych mogą natomiast niejako „czerpać” inspiracje z tych dokumentów, w szczególności pod kątem wprowadzania nowych usług społecznych, odpowiadania na potrzeby konkretnych grup społecznych i osób indywidualnych z ich jednostkowymi potrzebami.

Na tym etapie pojawia się również praktyka, ale i logiczna konsekwencja polegająca na tym, że w przypadku diagnozy potrzeb i potencjału oraz LPDI bierze się pod uwagę cele i kierunki określone w strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy czy powiatu, aby zapewnić ich zgodność i ukierunkowanie na zbliżone cele.

Poniżej wskazano przykładowe dokumenty strategiczne i programowe, których założenia, cele i kierunki działań są uwzględniane przy opracowywaniu zarówno strategii rozwiązywania problemów społecznych, jak i w procesach diagnozowania i planowania rozwoju usług społecznych w JST. Dokumenty o charakterze międzynarodowym mają znaczenie horyzontalne. Dokumenty krajowe stanowią w szczególności wytyczną dla działań samorządów w obszarach polityk sektorowych, wyznaczając im najczęściej jednocześnie konkretne zadania realizacyjne. Dokumenty o charakterze regionalnym są ważne z punktu widzenia strategii i kierunków rozwoju województwa oraz spójności działań podejmowanych przez jednostki samorządu niższych szczebli. Natomiast dokumenty lokalne to wymiar

najbliższy działaniom podejmowanym przy opracowywaniu SRPS i LPDI, a także diagnozowaniu potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej.

Dokumenty międzynarodowe

- Agenda na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030
- Europejski Filar Praw Socjalnych

Dokumenty krajowe

- Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)
- Strategia Rozwoju Usług Społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)
- Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030
- Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej
- Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność
- Strategia na rzecz osób z niepełnosprawnościami na lata 2021-2030

Dokumenty regionalne

- Warmińsko-Mazurskie 2030. Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego
- Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2021-2030
- Warmińsko-Mazurski Plan Rozwoju Usług Społecznych i Deinstytucjonalizacji na lata 2023-2025

Dokumenty lokalne

- gminna/powiatowa strategia rozwoju
- powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych (w przypadku opracowywania strategii gminnej)

Uwarunkowania ustawowe generują obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz wskazują jej strukturę, natomiast uwarunkowania strategiczne i programowe w dużej mierze

wypełniają ją treścią. Sposób, w jaki uwzględnia się uwarunkowania strategiczne i programowe w treści strategii zależy wyłącznie od ich autorów. Ważne, aby sam dokument stanowił ich odzwierciedlenie.

Warto tu również wskazać, że strategia rozwiązywania problemów społecznych z jednej strony powinna być opracowana w odniesieniu do dokumentów strategicznych wyższych szczebli, a z drugiej strony – ma stanowić podstawę do przygotowania programów pomocy społecznej i innych, do opracowania których jest zobligowana, ustawowo bądź z innych powodów, jednostka samorządu terytorialnego. Są to m.in. gminne programy wspierania rodziny, powiatowe programy rozwoju pieczy zastępczej, programy przeciwdziałania przemocy domowej, programy ochrony zdrowia psychicznego, programy profilaktyczne, polityki senioralne oraz lokalne plany rozwoju usług społecznych.

W kontekście LPDI należy natomiast nadmienić, że rekomenduje się, aby dokument ten został opracowany zgodnie z *Ogólnopolskimi wytycznymi tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych* przygotowanymi w ramach projektu „Opracowanie i pilotażowe wdrożenie mechanizmów i planów deinstytucjonalizacji usług społecznych” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020, Osi Priorytetowej II Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w lokalnej społeczności, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt realizowany był przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w partnerstwie z Fundacją Flexi Mind z Dębskiej Kuźni i Instytutem Pracy i Spraw Socjalnych w Warszawie.

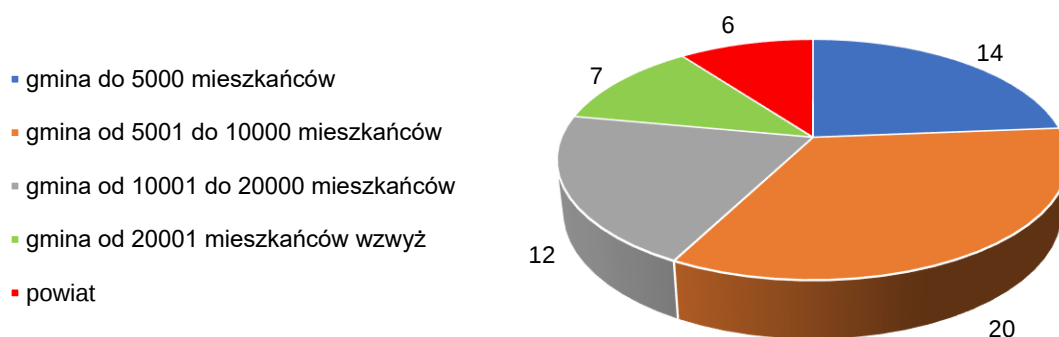
Rekomendacje zostały również spisane dla diagnoz potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej. Są one zawarte we wspomnianej już broszurze *Diagnoza potrzeb i potencjału społeczności lokalnej w zakresie usług społecznych*. W świetle tego opracowania diagnoza powinna spełniać warunki wieloaspektowości, kompleksowości, zróżnicowania narzędzi badawczych, partycypacji i praktyczności.

4. Partycypacja w planowaniu strategicznym w świetle badania ankietowego

W badaniu ankietowym wzięło udział 59 osób reprezentujących Ośrodki Pomocy Społecznej, Centra Usług Społecznych oraz Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie z województwa warmińsko-mazurskiego.

Najwięcej osób reprezentowało gminę liczącą od 5.001 do 10.000 mieszkańców (20), a w dalszej kolejności gminę do 5.000 mieszkańców (14) oraz gminę od 10.001 do 20.000 mieszkańców (12). W badaniu wzięło udział również 7 osób reprezentujących gminę powyżej 20.000 mieszkańców oraz 6 osób reprezentujących powiat.

Wykres 1. Jednostki samorządu terytorialnego, których przedstawiciele wzięli udział w badaniu

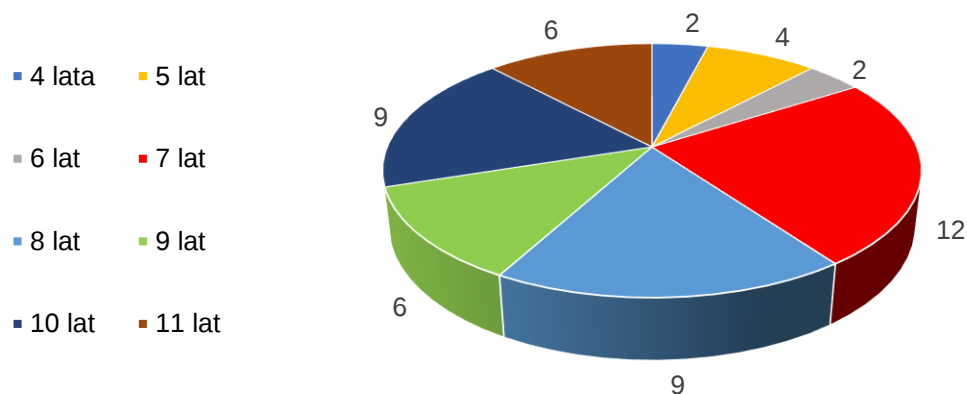


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Spośród respondentów 55 osób zadeklarowało, że w momencie wypełniania ankiety ich samorządy posiadały aktualną, przyjętą uchwałą rady gminy lub rady powiatu strategię rozwiązywania problemów społecznych, natomiast 4 osoby wskazały, że takiego dokumentu nie mają. Aktualne strategie w samorządach biorących udział w badaniu to dokumenty opracowywane nie wcześniej niż w 2015 roku – na taki okres początkowy obowiązywania dokumentu wskazała 1 osoba. Posiadanie strategii obowiązujących od 2016 roku deklaruje 9 osób, od 2017 roku – 3 osoby, od 2018 roku – 2 osoby, od 2019 roku – 5 osób, a od 2020 roku – 3 osoby. W związku z tym, że w całym województwie znaczna liczba strategii miała za końcową datę obowiązywania 2020 rok, najliczniej i tu są reprezentowane samorządy, których strategię zostały uchwalone na okres od 2021 roku – ich liczba sięgnęła 14. Następnie w 2 samorządach strategię obowiązują od 2022 roku, w 5 od 2023 roku, a w 4 od 2024 roku.

W świetle deklaracji respondentów, strategię przyjmowane są najczęściej na okres 7 lat (12 wskazań), a następnie na okres 8 i 10 lat (po 9 wskazań). W mniejszym stopniu jest to okres 9 i 11 lat (po 6 wskazań), 5 lat (4 wskazania) oraz 4 i 6 lat (po 2 wskazania).

Wykres 2. Okres obowiązywania strategii rozwiązywania problemów społecznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Respondentów zapytano o to, w jaki sposób została opracowana strategia w samorządzie, który reprezentują. W świetle uzyskanych odpowiedzi, aż 32 samorzady zleciły opracowanie dokumentu podmiotowi zewnętrznemu, natomiast w 16 samorządach dokument ten został opracowany przez zespół OPS/CUS/PCPR

Tabela 1. W jaki sposób opracowana została strategia?³

Wyszczególnienie	Liczba wskazań
opracowanie dokumentu zostało zlecone podmiotowi zewnętrznemu	32
dokument został opracowany przez zespół OPS/CUS/PCPR	16
dokument został opracowany przez osobę zarządzającą OPS/CUS/PCPR	3
dokument został opracowany przez pracownika OPS/CUS/PCPR	3
opracowany przez zespół OPS/CUS/PCPR przy współpracy z podmiotem zewnętrznym	2
inne:	3
- Zespół ds. opracowania strategii powołany Zarządzeniem Prezydenta Miasta	1
- dokument opracowany przez Urząd Gminy - Referat Spraw Społecznych	1
- pracownik PCPR przy współudziale przedstawicieli OPS, Sądu, Policji, PUP i organizacji pozarządowych	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

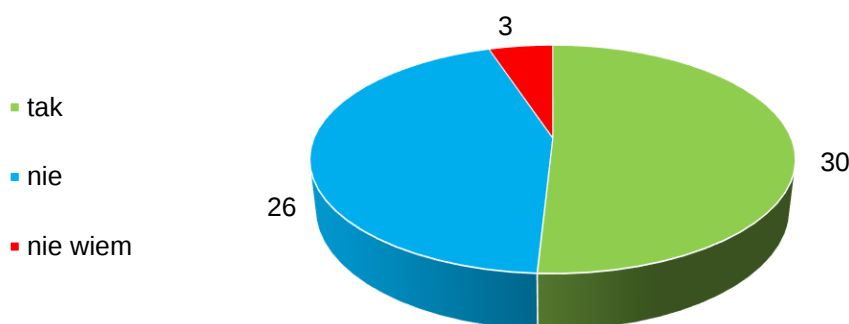
Po 3 respondentów wskazało, że dokument został opracowany przez osobę zarządzającą bądź pracownika OPS/CUS/PCPR, a 2 osoby zadeklarowały, że zrobił to zespół jednostki przy współpracy z podmiotem zewnętrznym. W ramach odpowiedzi *Inne* respondenci wskazywali, że dokument został opracowany przez

³ Kursywą napisano cytowane wypowiedzi respondentów, w ramach odpowiedzi „Inne”.

urząd gminy; przez pracownika przy współudziale przedstawicieli innych jednostek organizacyjnych i organizacji pozarządowych oraz przez zespół ds. opracowania strategii powołany Zarządzeniem Prezydenta Miasta.

Większość respondentów (30) twierdzi, że w procesie opracowania strategii w ich gminie lub powiecie został powołany zespół ds. opracowania tego dokumentu, w skład którego wchodziły osoby spoza instytucji. Jednocześnie według 26 osób w ich przypadku takiego zespołu nie powołano, natomiast 3 osoby nie mają wiedzy w tym zakresie.

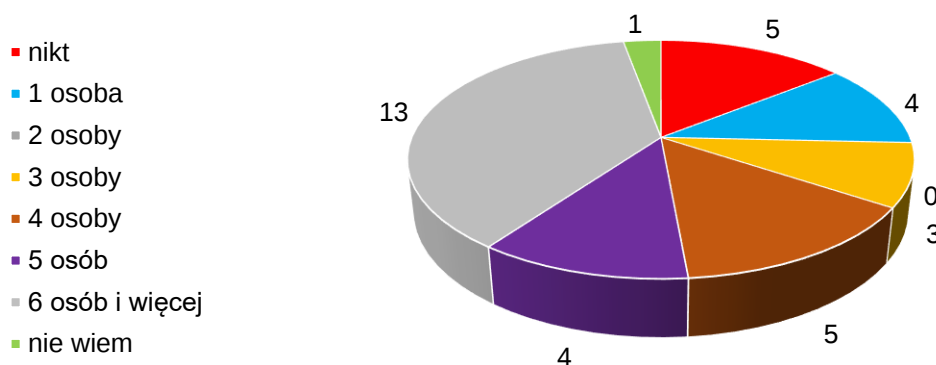
Wykres 3. Czy w procesie opracowywania strategii został powołany zespół ds. opracowania tego dokumentu, w skład którego wchodziły osoby spoza instytucji?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

W skład 5 zespołów wchodziły przedstawiciele wyłącznie lokalnych instytucji, natomiast nikt nie reprezentował sfery społecznej. W siedmiu zespołach sferę społeczną reprezentowało od 1 do 7 osób, w 5 zespołach były to 4 osoby, w 4 zespołach – 5 osób, a w 13 zespołach – 6 osób i więcej. Jedna osoba zadeklarowała brak wiedzy w tym zakresie.

Wykres 4. Ile osób w Zespole reprezentowało sferę społeczną?



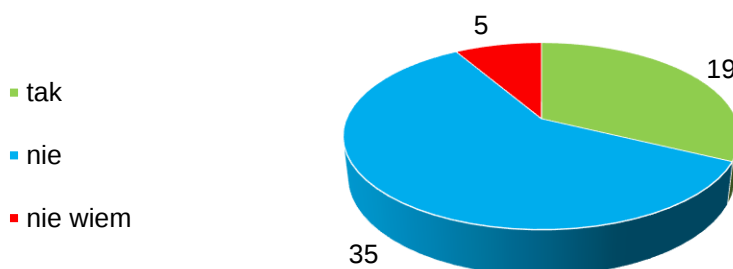
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Warto zwrócić uwagę, że na pytanie, czy w gminie/powiecie został powołany zespół ds. opracowania strategii, w skład którego wchodziły osoby spoza instytucji, twierdząco odpowiedziało 30 osób, natomiast na pytanie o liczbę osób

reprezentujących sferę społeczną odpowiedziało 35 osób. Różnica 5 osób wynika z tego, że 5 pięciu respondentów, którzy wskazali, że w ich zespołach nikt nie reprezentuje sfery społecznej, to osoby, które deklarują, że w ich gminach/powiatach zespoły, w skład których wchodzi osoby spoza instytucji, nie funkcjonują.

Respondentów zapytano również o to, czy został powołany zespół ds. wdrażania lub monitoringu strategii na etapie, gdy strategia została już przyjęta uchwałą rady gminy lub powiatu. W świetle uzyskanych odpowiedzi taki zespół został powołany w 19 przypadkach, w 35 nie miało to miejsca, a 5 osób nie ma wiedzy na ten temat.

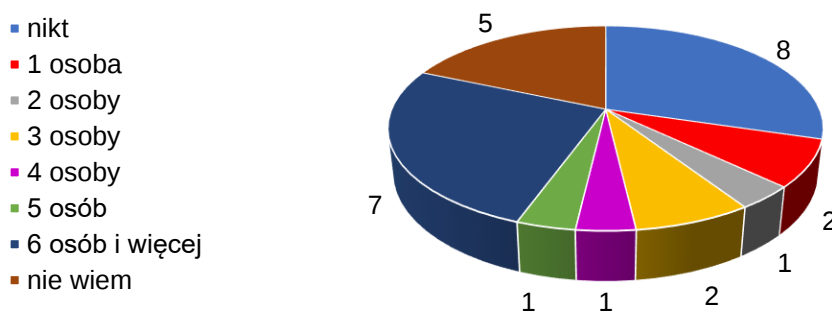
Wykres 5. Czy na etapie wdrażania Strategii został powołany Zespół ds. wdrażania lub monitoringu Strategii?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Ma tu miejsce podobna sytuacja jak w przypadku pytań o zespół ds. opracowania strategii. Zespół ds. wdrażania i monitoringu został powołany w 19 przypadkach, natomiast na pytanie o to, ile osób reprezentowało sferę społeczną w tym zespole odpowiedziało 27 osób, przy czym 8 osób wskazało, że nie było w nim reprezentanta sfery społecznej. Może to sugerować, że w tych 8 przypadkach zespół nie został powołany, a idąc dalej, że jeżeli już zespół ds. wdrażania i monitoringu strategii funkcjonuje, to są w nim przedstawiciele sfery społecznej.

Wykres 6. Ile osób w Zespole reprezentowało sferę społeczną?

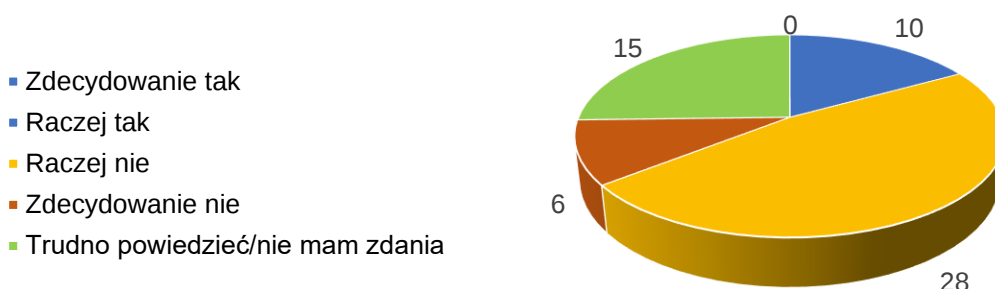


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Respondenci zostali zapytani o to, czy ich zdaniem podmioty ekonomii społecznej z terenu gminy lub powiatu chętnie angażują się w proces opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych. Aż 34 osoby udzieliły odpowiedzi

negatywnej, w tym 6 osób wskazało na odpowiedź *zdecydowanie nie*, a 28 osób na *raczej nie*. Według 10 osób lokalne podmioty ekonomii społecznej raczej chętnie się angażują, nikt nie wskazał, że robią to zdecydowanie chętnie, a 15 osób nie wyraziło zdania na ten temat.

Wykres 7. Czy Pani/Pana zdaniem podmioty ekonomii społecznej z terenu gminy/powiatu chętnie angażują się w proces opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych?



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wśród przyczyn braku chęci zaangażowania się podmiotów ekonomii społecznej w proces opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych respondenci najczęściej wskazują na skupienie się tych podmiotów tylko na realizacji własnych projektów (21) oraz na to, że nie widzą w tym dla siebie korzyści (19). Istotnymi czynnikami są również brak czasu (17) oraz brak wiedzy, że mogą uczestniczyć w takim procesie.

Tabela 2. Jakie, Pani/Pana zdaniem, mogą być przyczyny braku chęci zaangażowania się podmiotów ekonomii społecznej w proces opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych?⁴

Wyszczególnienie	Liczba wskazań
skupienie się tylko na realizacji własnych projektów	21
nie widzą w tym dla siebie korzyści	19
brak czasu	17
brak wiedzy, że mogą uczestniczyć w takim procesie	14
ogólnie niewielkie zaangażowanie w sprawy gminy/powiatu	10
kwestie personalne, osobiste	7
brak poczucia wpływu na sprawy lokalne	5
ich przedstawiciele nie czują się kompetentni	4

⁴ Liczba wskazań nie sumuje się, ponieważ respondenci mieli możliwość wybrania więcej niż jednej odpowiedzi. Kursywą napisano cytowane wypowiedzi respondentów, w ramach odpowiedzi „Inne”.

nie mam zdania na ten temat	10
inne	4
- brak informacji na temat tychże podmiotów i ich działalności na terenie gminy (np. siedziba podmiotu ES jest w innym mieście)	1
- brak takich organizacji, 2 najbardziej zaangażowane już rozwiązały się	1
- brak podmiotów ekonomii społecznej realizujących zadania pomocy społecznej	1
- na etapie opracowywania strategii brak podmiotów ekonomii społecznej	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Następnie wskazywano na ogólnie niewielkie zaangażowanie w sprawy gminy/powiatu (10), kwestie personalne (7), brak poczucia wpływu na sprawy lokalne (5) oraz to, że przedstawiciele tych podmiotów mogą nie czuć się kompetentni. Zdania na ten temat nie wyraziło 10 osób, natomiast 4 osoby wskazały na czynniki inne niż wymienione w kafeterii odpowiedzi. Wśród nich przewija się poczucie, że na terenie gminy nie ma podmiotów ekonomii społecznej, które mogłyby się zaangażować w prace nad strategią, w tym szczególnie podmiotów, które funkcjonują w sferze pomocy społecznej. Z drugiej strony natomiast są organizacje, które działają na terenie danej gminy, jednak posiadają siedzibę gdzie indziej i samorząd nie ma wiedzy dotyczącej działalności tych podmiotów.

Przedstawiciele samorządu, którzy wzięli udział w badaniu, mają świadomość, że pewne trudności w zaangażowaniu podmiotów ekonomii społecznej w proces opracowywania strategii, leżą po stronie samorządu i instytucji.

Tabela 3. Jakie trudności w zaangażowaniu podmiotów ekonomii społecznej w proces opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych widzi Pani/Pan po stronie samorządu i instytucji?

Wyszczególnienie	Liczba wskazań
zbyt duże obciążenie pracowników innymi obowiązkami	29
brak osoby w instytucji, która ma przestrzeń, by całościowo zająć się strategią	24
brak lub niewielka ilość podmiotów ekonomii społecznej w powiecie/gminie	20
podejście, w świetle którego, strategia jest domeną tylko OPS/CUS/PCPR	19
brak czasu na opracowywanie strategii w sposób partycypacyjny	18
brak lub niewystarczająca wiedza, jak opracować strategię partycypacyjnie	14
widoczny brak chęci do współpracy ze strony podmiotów ekonomii społecznej	2
brak potrzeby, by angażować inne podmioty	1
nie widzę żadnych trudności	3
nie mam zdania na ten temat	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Najistotniejsze znaczenie okazuje się mieć zbyt duże obciążenie pracowników innymi obowiązkami, na co wskazało 29 osób oraz wiążący się z tym czynnikiem brak osoby w instytucji, która ma przestrzeń, by całościowo zająć się strategią (24).

W samorządach może dominować podejście, w świetle którego opracowanie strategii jest domeną wyłącznie OPS/CUS/PCPR (19), a ponadto dostrzegany jest brak czasu na opracowanie strategii w sposób partycypacyjny (18) oraz brak lub niewystarczająca wiedza, jak partycypacyjnie opracować strategię (14). Nie bez znaczenia pozostają takie czynniki jak brak lub niewielka ilość podmiotów ekonomii społecznej w powiecie/gminie, na co wskazało 20 osób. Niewielu respondentów wskazuje na widoczny brak chęci do współpracy ze strony podmiotów ekonomii społecznej (2) oraz brak potrzeby, aby angażować inne podmioty (2). Żadnych trudności nie widzą 3 osoby, a 8 osób nie ma zdania na ten temat.

W tematyce uspołecznienia procesu opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych zadano również pytania dotyczące zaangażowania mieszkańców. Respondenci zostali poproszeni o odniesienie się do kilku twierdzeń w tym zakresie.

W opinii respondentów mieszkańcy raczej niezbyt chętnie angażują się w procesy opracowywania strategii – twierdzi tak 28 badanych, natomiast 21 osób twierdzi tak w sposób zdecydowany. Potwierdza to odniesienie do tezy, że tylko pojedynczy mieszkańcy angażują się w procesy opracowywania strategii – tu 34 osoby zaznaczyły odpowiedź *raczej tak*, a 6 osób wskazało na *zdecydowanie tak*. Nie zgadza się z tą tezą 13 osób, w tym 3 osoby w sposób *zdecydowany*.

Tabela 4. Czy zgadza się Pan/i z poniższymi twierdzeniami?

Wyszczególnienie	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Raczej nie	Zdecydowanie nie	Trudno powiedzieć
Mieszkańcy chętnie angażują się w procesy opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych	0	6	28	21	4
Tylko pojedynczy mieszkańcy angażują się w procesy opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych	6	34	10	3	5
Mieszkańcy mają małe poczucie wpływu na sprawy lokalne	0	7	28	10	13
Na spotkania konsultacyjne przychodzi zwykle mało osób	28	23	1	1	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Większość respondentów odniosła się negatywnie do twierdzenia, że mieszkańcy mają małe poczucie wpływu na sprawy lokalne – odpowiedź *raczej nie* zaznaczyło 28 osób, a odpowiedź *zdecydowanie nie* 10 osób. Odpowiedzi twierdzącej udzieliło 7 osób, jednak aż 13 osób wskazało na odpowiedź *trudno powiedzieć*. Jednocześnie respondenci są dość zgodni w odniesieniu do twierdzenia, że na spotkania konsultacyjne przychodzi zwykle mało osób. Zgadza się z nim 51 osób, przy czym aż 28 osób w sposób *zdecydowany*. Dwie osoby mają odmienne zdanie, a 5 zaznaczyło odpowiedź *trudno powiedzieć*.

Tabela 5. W jaki sposób strategia rozwiązywania problemów społecznych była konsultowana z mieszkańcami?⁵

Wyszczególnienie	Liczba wskazań
badania ankietowe na etapie jej opracowania	29
dokument do konsultacji zamieszczony na BIP/stronie internetowej	25
dokument wyłożony do wglądu w siedzibach instytucji	19
spotkania konsultacyjne dla mieszkańców na etapie opracowywania strategii	16
spotkania konsultacyjne dotyczące opracowanej już strategii	10
spotkanie warsztatowe z przedstawicielami władz lokalnych oraz jednostek organizacyjnych gminy	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Zapytano również w jaki sposób strategia rozwiązywania problemów społecznych była konsultowana z mieszkańcami. Najczęstszą formę konsultacji strategii stanowią, w opinii respondentów, badania ankietowe na etapie jej opracowywania, na które wskazało 29 osób, a następnie zamieszczenie dokumentu do konsultacji społecznych na stronie internetowej lub BIP (25). W dalszej kolejności wskazywano na wyłożenie dokumentu do wglądu mieszkańcom w siedzibach instytucji (19), spotkania konsultacyjne dla mieszkańców na etapie opracowywania strategii (16), spotkania konsultacyjne dotyczące opracowanego już dokumentu (10) oraz spotkania warsztatowe z przedstawicielami władz lokalnych i jednostek organizacyjnych gminy.

Część respondentów wyraziła swoje refleksje dotyczące partycypacji w planowaniu strategicznym w obszarze lokalnej polityki społecznej. W swoich wypowiedziach wskazywali na:

- brak zainteresowania i chęci samorządu do współpracy;

⁵ Liczba wskazań nie sumuje się, ponieważ respondenci mieli możliwość wybrania więcej niż jednej odpowiedzi.

- konieczność angażowania ekspertów zewnętrznych do moderowania procesu opracowywania strategii, a następnie jej realizacji;
- potrzebę badania potrzeb mieszkańców poprzez badania ankietowe realizowane przez profesjonalną firmę;
- brak czasu na zaangażowanie się w sprawy związane ze strategią ze względu na zbyt dużą ilość zadań;
- podejście, że ośrodek pomocy społecznej najlepiej zrealizuje to zadanie, szczególnie w przypadku mało aktywnego społeczeństwa;
- konieczność realizacji polityki społecznej ukierunkowanej na potrzeby mieszkańców, związane z przemocą, bezrobociem, bezradnością opiekuńczo-wychowawczą, niepełnosprawnością – z włączeniem podmiotów ekonomii społecznej.

Poniżej warto przytoczyć całość wypowiedzi jednego z respondentów, ponieważ porusza co najmniej kilka istotnych aspektów, które zostaną przeanalizowane w dalszej części niniejszego opracowania.

Praca w gminie wiejskiej, takiej jak nasza, pokazuje, jak ważne jest zaangażowanie mieszkańców w proces opracowywania strategii społecznych. W małych społecznościach relacje międzyludzkie odgrywają kluczową rolę, a działania podejmowane bez uwzględnienia lokalnych głosów często napotykają na opór lub pozostają nieskuteczne.

Wyzwania związane z partycypacją w gminie wiejskiej są jednak specyficzne, to często takie wydawałoby się prozaiczne problemy jak np.: Rozproszenie ludności – wiele osób mieszka w małych miejscowościach, co utrudnia organizację spotkań i aktywny udział w konsultacjach. Bariery technologiczne i informacyjne – nie wszyscy mieszkańcy korzystają z Internetu czy mediów społecznościowych, a tradycyjne formy komunikacji (np. tablice ogłoszeń) nie zawsze są wystarczające. Zmęczenie konsultacjami – mieszkańcy mogą być sceptyczni wobec kolejnych spotkań i ankiet, jeśli nie widzą realnych efektów wcześniejszych działań. Mała aktywność niektórych grup – np. młodych osób, które często nie dostrzegają korzyści z angażowania się w życie społeczne gminy.

Mimo tych trudności, lokalna społeczność posiada duży potencjał do współpracy, co widać choćby po zaangażowaniu w inicjatywy takie jak Koła Gospodyń Wiejskich, Klub Seniora czy akcje społeczne w świetlicach wiejskich. Kluczem jest odpowiednie wykorzystanie tych zasobów i budowanie strategii w sposób, który odpowiada realnym potrzebom mieszkańców.

Mamy świadomość, że pomoc mogą m.in. spotkania w terenie – zamiast organizowania konsultacji w jednym miejscu, warto odwiedzać wsie i rozmawiać

**ESWIP**Pracownia Społeczna
Think Tank Obywatelski

z mieszkańcami tam, gdzie czują się swobodnie (świątlice wiejskie, zebrania sołeckie, festyny). Współpraca z liderami lokalnymi – sołtysi, KGW, OSP i inne organizacje to kluczowi partnerzy w dotarciu do mieszkańców i budowaniu zaufania do procesu. Łączenie metod komunikacji – oprócz spotkań na żywo warto wykorzystać tradycyjne metody (ulotki, ogłoszenia parafialne, plakaty w sklepach), jak i media społecznościowe (grupy wiejskie na Facebooku, strony OPS). Pokazanie efektów wcześniejszych działań – mieszkańcy angażują się chętniej, jeśli widzą, że ich głos rzeczywiście coś zmienia. Edukacja i integracja – strategie społeczne nie powinny być jedynie dokumentami administracyjnymi. Warto łączyć konsultacje z warsztatami, wydarzeniami integracyjnymi (np. podczas dożynek czy lokalnych świąt).

Kluczowym aspektem skutecznej partycypacji jest wyznaczenie konkretnej osoby lub zespołu, który będzie prowadził cały proces. W małych gminach, gdzie pracownicy OPS i innych instytucji często mają szeroki zakres obowiązków, brak dedykowanej osoby prowadzi do rozproszenia odpowiedzialności i utrudnia skuteczną realizację działań. Co więcej, należy zapewnić odpowiednią ilość czasu na organizację i prowadzenie konsultacji, tak aby nie były traktowane jako zadanie „dodatkowe”, lecz jako priorytetowe działanie na rzecz mieszkańców.

Podsumowując, partycypacyjne podejście w gminie wiejskiej, takiej jak nasza, jest kluczem do skutecznych działań społecznych, ale wymaga elastyczności i dostosowania metod do lokalnych realiów. Tylko wtedy strategia będzie naprawdę oddawać potrzeby mieszkańców i stanie się narzędziem realnej zmiany.

**KOMITET
DO SPRAW
POŻYTKU
PUBLICZNEGO**Rządowy Program
Rozwoju Organizacji
Obywatelskich
na lata 2018–2030
PROOSFINANSOWANO ZE ŚRODKÓW NARODOWEGO INSTYTUTU WOLNOŚCI – CENTRUM
ROZWOJU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO W RAMACH RZĄDOWEGO PROGRAMU
ROZWOJU ORGANIZACJI OBYWATELSKICH NA LATA 2018–2030 PROO

5. Model partycypacyjnego planowania strategicznego – założenia i etapy

Model partycypacyjnego planowania strategicznego został omówiony na przykładzie SRPS, z uwagi na powszechność i obowiązek przygotowywania tego dokumentu przez JST, a następnie odniesiono go do planowania deinstytucjonalizacji i rozwoju usług społecznych.

Proces opracowywania SRPS nie został prawnie uregulowany, nie ma przepisów prawa, które zobowiązywałyby bezpośrednio samorządy do opracowania strategii w sposób uspołeczniony i partycypacyjny. Ich uspołecznienie staje się szczególnie istotne w obliczu deinstytucjonalizacji usług społecznych polegającej na stopniowym odchodzeniu od form wsparcia instytucjonalnego na rzecz usług środowiskowych, przy jednoczesnym zwiększaniu roli podmiotów ekonomii społecznej w tym obszarze. Z tego względu nieco bardziej „naturalna” i prostsza we wdrożeniu może stać się partycypacja przy opracowywaniu LPDI.

W niniejszej części zaprezentowany został modelowy proces opracowywania SRPS w kontekście partycypacji podmiotów ekonomii społecznej oraz mieszkańców. Są to rozwiązania „idealne”, ze wskazaniem dobrych praktyk stosowanych w województwie warmińsko-mazurskim. W ramach natomiast zawarto odniesienia do procesu opracowania LPDI, który w wielu aspektach jest podobny, aczkolwiek pewne różnice mogą się pojawiać.

Proces opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych można podzielić na następujące etapy:

Rysunek 1. Główne etapy opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych



Źródło: opracowanie własne.

Partycypacja w tym procesie może znaleźć zastosowanie praktycznie w każdym z jego etapów.



Jako pierwszy wskazano **przystąpienie do procesu opracowania strategii**, na który mogą składać się takie działania jak: decyzja o sposobie opracowania dokumentu, w tym odnośnie możliwości zlecenia usługi na zewnątrz, poinformowanie lokalnej społeczności i podmiotów o rozpoczęciu prac, podjęcie uchwały lub zarządzenia o przystąpieniu do opracowania strategii czy powołanie zespołu ds. opracowania strategii.

Decyzja o sposobie opracowania strategii będzie warunkować dalsze działania. Samo zlecenie przygotowania dokumentu podmiotowi zewnętrznemu czy podjęcie się napisania strategii przez kierownika lub pracownika jednostki nie powoduje, że proces stanie się partycypacyjny bądź nie. W przypadku zlecenia usługi warto jednak pamiętać, aby uzgodnić z wykonawcą poszczególne etapy działań i położyć nacisk na metody partycypacyjne, przy czym może to generować zwiększenie wartości usługi. W przypadku, gdy strategia będzie opracowywana siłami kadry jednostki, uwzględnienie metod partycypacyjnych będzie w dużej mierze warunkowane możliwościami czasowymi i organizacyjnymi.

Poinformowanie lokalnej społeczności i podmiotów o rozpoczęciu prac nad strategią stanowi pierwszy etap informowania i komunikowania o strategii, jej znaczeniu na poziomie gminy i powiatu oraz możliwościach, jakie daje samorządowi i interesariuszom. Rzetelna i bieżąca informacja najpierw o rozpoczęciu prac, a potem ich postępach, to podstawowy warunek uspołecznienia procesu. Dzięki temu mieszkańcy i zainteresowane podmioty mogą dowiedzieć się o strategii, podjąć decyzję o włączeniu się w proces jej opracowywania, a także aktywnie w nim uczestniczyć. Poinformowanie o rozpoczęciu prac jest pierwszym etapem informowania i komunikowania, ponieważ w ślad za nim powinny pojawiać się



kolejne informacje, np. o warsztatach planowania strategicznego, spotkaniu zespołu, realizowanym badaniu ankietowym czy przyjęciu strategii przez organ stanowiący. Informacja może być publikowana na stronach internetowych gminy/powiatu lub profilach społecznościowych, tak jak zrobił to Ośrodek Pomocy

Społecznej w Gołdapi na swoim profilu na portalu Facebook.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość podjęcia uchwały organu stanowiącego lub zarządzenia organu wykonawczego o przystąpieniu do opracowania strategii. Nie wynika to z obowiązku ustawowego, może natomiast stanowić dobrą praktykę.

Takie rozwiązanie rekomendowane jest m.in. w publikacji „Strategie rozwiązywania problemów społecznych. Podręcznik metodyczny”, powstałej w ramach projektu „STRATEGOR. Opracowanie narzędzia do programowania strategicznego w obszarze przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu na poziomie lokalnym dla jednostek samorządu terytorialnego”, zrealizowanego przez Fundację Polskiej Akademii Nauk, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II oraz Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie.

Według autorów podręcznika, uchwała lub zarządzenie będzie stanowić dodatkowe umocowanie procesu, podnosić jego rangę, a także ma charakter informacyjny i porządkujący.

Istotnym elementem tego etapu jest powołanie zespołu ds. opracowania strategii. Ma on charakter fakultatywny, a podejście do jego funkcjonowania i kształtu może być zróżnicowane. Niektóre samorządy nie powołują zespołu w ogóle, inne powołują zespół roboczy składający się tylko z pracowników OPS/CUS/PCPR, a część powołuje zespoły w mniejszym lub większym składzie, uwzględniające przedstawicieli zarówno innych instytucji, jak i podmiotów ekonomii społecznej. Brak zespołu nie zawsze oznacza brak partycypacji, ponieważ dość powszechne są sytuacje, w których zespół nie zostaje powołany, natomiast na warsztaty planowania strategicznego zaproszone jest szerokie grono osób, które wspólnie wypracowują założenia dokumentu czy uczestniczą w jego konsultacjach.

Dobłą praktykę w tym zakresie reprezentuje Miasto Ełk, dla którego powołanie zespołu ds. opracowania strategii jest niejako standardem. Taki zespół powstał w związku z opracowaniem aktualnej strategii w 2023 roku, a także w ramach prac nad strategią obowiązującą w latach 2019-2023.

W związku z opracowaniem oraz realizacją Strategii, zarządzeniem nr 1413.2023 Prezydenta Ełku z dnia 31 października 2023 roku został powołany Zespół ds. opracowania i realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ełku na lata 2024 – 2030* (zwany dalej „Zespołem”), który brał aktywny udział w wypracowywaniu niniejszego dokumentu, a następnie będzie uczestniczył w procesie jego realizacji. W skład Zespołu wchodzi przedstawiciele różnych obszarów życia społecznego miasta, w tym pomocy i integracji społecznej, ochrony zdrowia, rynku pracy, edukacji, bezpieczeństwa oraz organizacji pozarządowych.

Źródło: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Ełku na lata 2024-2030*.

Zgodnie ze wskazanym Zarządzeniem, w skład Zespołu weszło 29 osób, w tym 7 osób reprezentujących sferę społeczną. Były to takie organizacje jak Stowarzyszenie MONAR, Caritas Diecezji Ełckiej, Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej im. Św. Łazarza w Ełku, Stowarzyszenie „Adelfi” w Ełku, Ełckie Stowarzyszenie AMAZONKI, Stowarzyszenie Na Rzecz Osób z Autyzmem „Impuls” w Ełku, Konwent Seniorów oraz Stowarzyszenie Wiatraki Mazur. Do zadań zespołu należało przede wszystkim: opracowanie wstępnego projektu strategii; udział w warsztatach i spotkaniach zespołu; udział w opracowaniu ostatecznej wersji strategii; opracowywanie sprawozdań i raportów z realizacji strategii oraz praca nad aktualizowaniem strategii. Co istotne, zespół ten nie kończy swojego zaangażowania na etapie przyjęcia strategii do realizacji, ale wtedy zaczyna w pewnym sensie etap pracy jako zespołu koordynującego realizację strategii, o czym będzie mowa w następnym rozdziale.

Jak powołać skuteczny, efektywny i zaangażowany zespół? Nie ma na to jednej właściwej ścieżki, ponieważ zależy to od wielu czynników, w tym m.in. personalnych, organizacyjnych, komunikacyjnych czy wypracowanych w danej gminie czy powiecie ścieżek współpracy. Warto natomiast zwrócić uwagę na następujące aspekty:

- Wybór osób - aktywnych, zaangażowanych, ważnych z punktu widzenia wiedzy, kompetencji i doświadczenia. Warto tu rozważyć włączenie do prac aktywnych sołtysów, członków rad sołeckich czy grup nieformalnych.
- Oficjalne zaproszenie - pismo powinno wskazywać na rolę strategii i istotę zaangażowania jego odbiorców. Rekomenduje się podpisanie go przez wójta/burmistrza/prezydenta miasta/starostę, co podniesie rangę zaproszenia.
- Pierwsze spotkanie powinno odbyć się w niedługim czasie po powołaniu zespołu. Członkowie zespołu powinni otrzymać kompletną, wyczerpującą informację o tym, w jaki sposób zespół będzie pracował, jak wygląda harmonogram prac i jaka jest ich rola.
- Podczas spotkań warto wykorzystywać metody aktywizujące uczestników. Na spotkaniach powinny być wypracowywane poszczególne elementy strategii, a nie mogą mieć one charakteru spotkań sprawozdawczych. Warto przeprowadzać je w formie warsztatowej, burzy mózgów itp.
- Zespół powinien konsultować poszczególne etapy prac, aktywnie w nich uczestniczyć i być informowany na bieżąco.
- Dobrą praktyką jest przyjęcie procedury zatwierdzenia dokumentu przez zespół, zanim zostanie on poddany konsultacjom społecznym.

Proces opracowania LPDI również ma swój początek w podjęciu decyzji i zaplanowaniu konkretnych działań, służących zdiagnozowaniu potrzeb oraz wypracowaniu celów i kierunków działań. W tym przypadku także ma miejsce decyzja o sposobie opracowania dokumentu, ponadto rekomendowane jest powołanie zespołu zadaniowego oraz informowanie lokalnej społeczności o podjętych pracach.



Na drugi etap, jakim jest **diagnoza sytuacji społecznej**, składa się szereg działań diagnostycznych, których dobór ma charakter subiektywny i zależny od różnych czynników, takich jak czas, dostępność danych, możliwości organizacyjne i finansowe jednostki. Najczęściej stosowaną metodą jest analiza danych zastanych, aczkolwiek w wielu przypadkach stosowane są również badania ankietowe oraz wywiady grupowe. Z punktu widzenia możliwości partycypacji, analiza danych zastanych wydaje się mieć najmniejsze znaczenie, ale i tu można znaleźć pewien punkt zaczepienia. Bogate źródło informacji mogą bowiem stanowić inne instytucje i podmioty ekonomii społecznej. Warto więc rozważyć możliwość wystąpienia do nich z prośbą o informacje dotyczące ich działalności w sferach związanych ze strategią. Tego typu działanie może przynieść wartościowe informacje, które będzie można wykorzystać w dalszych pracach, a także stanowić formę nawiązania kontaktu z podmiotami ekonomii społecznej.

Badania ankietowe najczęściej są stosowane jako narzędzie do zdiagnozowania potrzeb i oczekiwań społecznych, a także zapotrzebowania na usługi społeczne świadczone i organizowane przez gminę bądź powiat. Badania te mają szersze zastosowanie w gminach niż w powiatach, ze względu na bliskość do mieszkańców. Od okresu pandemii najpopularniejszym narzędziem stały się kwestionariusze online do samodzielnego wypełnienia, które dają pełną anonimowość uczestnikom badania, a także są dość proste w kontekście promowania badania.

Trudności mogą jednak pojawić się w sytuacji grup i osób wykluczonych cyfrowo, co nie dyskwalifikuje badania w formule online, a wymusza konieczność poszukania rozwiązań takich jak np. zaangażowanie ankietatorów, konsultantów, którzy wesprą mieszkańców w wzięciu udziału w badaniu. Badanie za pomocą kwestionariusza papierowego jest bliższe mieszkańcom, którzy mają ograniczenia w dostępie do technologii cyfrowych, jednak wymaga wydruku ankiet (aspekt ekologiczny), a także najczęściej zaangażowania ankietatorów (nierzadko są nimi pracownicy OPS/CUS/PCPR), co wyklucza całkowitą anonimowość badania. Czasem jest też niemożliwe do zrealizowania z uwagi na ograniczenia czasowe pracowników w przypadku ich zaangażowania w badanie lub z uwagi na kwestie finansowe, gdy

usługę realizuje podmiot zewnętrzny (konieczność zatrudnienia ankieterów, dodatkowe koszty związane z wprowadzaniem ankiet do systemu).

Ważnym źródłem informacji, a jednocześnie przyczynkiem do włączenia w proces zarówno mieszkańców, jak i inne podmioty, mogą być warsztaty grupowe bądź spotkania konsultacyjne na etapie opracowywania dokumentu. Aby zapewnić możliwość uczestnictwa szerszej grupy osób, należy je organizować blisko mieszkańców, z uwzględnieniem różnych miejscowości, także tych oddalonych od miejscowości będącej siedzibą gminy. Powinno być to miejsce dostępne dla osób o ograniczonej mobilności. Ponadto informacja o spotkaniach powinna zostać udostępniona co najmniej tydzień wcześniej, w ogólnodostępnych i uczęszczanych miejscach (np. na tablicy ogłoszeń w miejscowości, przy sklepie, przy kościele). Godziny spotkań muszą być dostosowane do potrzeb poszczególnych grup (np. spotkania dla osób pracujących powinny być planowane w godzinach popołudniowych, a dla seniorów mogą być w godzinach porannych).

Istotna jest również prosta formuła spotkań, prowadzonych w sposób włączający, w atmosferze wzajemnego szacunku, zapewniająca możliwość wypowiedzi każdej zainteresowanej osoby. Tylko wtedy te spotkania i wywiady mogą spełnić swoją rolę, a mieszkańcy mogą odczuć, że mają poczucie wpływu na sprawy lokalne.

Trudnością takich spotkań jest to, że często przychodzi na nie niewiele osób, mogą to być osoby niezadowolone z jakiegoś aspektu swojego funkcjonowania, niekoniecznie związanego z tematyką opracowywanego dokumentu. W takiej sytuacji warto zastosować metodę „parkingu” bądź „poczekalni”, polegającą na spisywaniu i odstawianiu na tzw. parking (czyli w praktyce kartkę flipchart) tematów, które nie mogą być rozwiązane na spotkaniu, ale mogą zostać przekazane organizatorom spotkania do rozważenia, co z tymi tematami można dalej zrobić. Mieszkańcy powinni bowiem wyjść ze spotkania z poczuciem, że zostali wysłuchani, a ich głos się liczy.

Diagnoza sytuacji społecznej powinna uwzględniać również potencjał podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych i zadań publicznych. W tym przypadku metody diagnostyczne mogą być podobne jak przy przeprowadzaniu całości diagnozy. Jedną z możliwych opcji jest przeprowadzenie badania ankietowego wśród podmiotów ekonomii społecznej, którego wyniki mogłyby pokazać, jakimi zasobami dysponują podmioty i w zakresie jakich usług i zadań mogłyby podjąć się współpracy z samorządem. Często jednak w gminach liczba podmiotów, które mogłyby wypełnić ankietę, jest niewielka. Z tego względu za efektywniejsze mogą zostać uznane wywiady grupowe lub indywidualne z przedstawicielami tych organizacji, pod warunkiem, że da się do nich dotrzeć mailowo, telefonicznie czy w sposób bezpośredni. Uzyskane w ten sposób informacje, uzupełnione danymi z ogólnodostępnych baz, takich jak KRS czy REGON, mogą zaprezentować potencjał podmiotów ekonomii społecznej.

Organizacja wywiadów lub badań ankietowych z udziałem przedstawicieli PES ma jednak dodatkowy walor. Jest to okazja do nawiązania kontaktu, rozmowy o możliwościach współpracy, a także stworzenia przestrzeni do zaangażowania się w prace nad strategią, a następnie w inne przedsięwzięcia samorządu.

Proces diagnostyczny w ramach opracowywania diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej oraz w odniesieniu do LPDI na pierwszy rzut oka może wyglądać podobnie, ale w tych przypadkach jeszcze bardziej, niż w przypadku strategii, powinno się włączać zarówno lokalną społeczność, grupy mieszkańców, jak i podmioty ekonomii społecznej, które mogą w przyszłości realizować usługi społeczne we współpracy z JST.

W tym kontekście istotne jest położenie nacisku na łączenie różnych metod badawczych, realizację badań za pomocą metod partycypacyjnych takich jak np. spacer badawczy, kawiarnia obywatelska, warsztaty, open space i inne.

Istotne jest też włączenie PES w te procesy, jednak już w inny sposób niż w procesie opracowywania strategii. Oprócz zaangażowania ich przedstawicieli w prace zespołów zadaniowych, warto zwracać się do nich bezpośrednio, z uwzględnieniem obszarów, w jakich funkcjonują i możliwości świadczenia przez nie usług społecznych. Diagnoza powinna dążyć do wyłonienia grona podmiotów, które będą mogły realizować usługi w przyszłości. Dzięki dwustronnej interakcji również PES może odnieść korzyści, ponieważ mając perspektywę rozwoju działalności, może planować zatrudnienie, pozyskać dotacje na tworzenie miejsc pracy, zrobić rozeznanie wśród specjalistów itp. Diagnoza w tym przypadku powinna znaleźć bezpośrednie przełożenie na praktykę i relacje międzysektorowe.

Jedną z pierwszych diagnoz potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w regionie stanowiła diagnoza opracowana w 2021 roku na potrzeby CUS w Srokowie, powstałego w ramach projektu „Centrum Usług Społecznych jako nowa jakość wsparcia mieszkańcom gminy Srokowo”, realizowanego od stycznia 2021 roku przez Gminę Srokowo w ramach Działania 2.8. *Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym* Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

Diagnoza została opracowana na podstawie analizy danych zastanych, analizy dokumentów, monitoringu mediów lokalnych, badań ankietowych wśród młodzieży, dorosłych mieszkańców oraz przedstawicieli PES, a także zogniskowanych wywiadów grupowych i spotkań konsultacyjnych.



O metodach partycypacyjnych w procesach diagnostycznych warto poczytać m.in. tu:

<https://partycypacjaobywatelska.pl/przestrzen/techniki-i-metody/>

Można tu znaleźć opisy takich metod jak: World Cafe, sondaż uliczny, warsztaty przyszłościowe, spacerzy badawcze, Kawiarnia Obywatelska.



Wypracowanie założeń wdrożeniowych strategii to kolejny etap, w którym zaangażowanie zarówno podmiotów ekonomii społecznej, jak i mieszkańców jest możliwe w sposób bezpośredni. Można to zrobić poprzez organizację warsztatów planowania strategicznego z udziałem zespołu ds. opracowania strategii, jak również osób, które nie są członkami zespołu, ale ich wiedza, kompetencje czy doświadczenie mogą stanowić cenny zasób w procesie planowania strategicznego.

Gmina Miasto Elk we wstępie swojej strategii powołuje się ponadto na wykorzystanie w procesie opracowywania dokumentu ekspercko-społecznej Metody Aktywnego Planowania Strategicznego (MAPS), łączącej potencjał wiedzy na temat lokalnych potrzeb, problemów i wyzwań. Potencjał ten został określony jako nieskoordynowany oraz rozproszony w instytucjach, organizacjach i umysłach liderów.

Opracowanie strategii jest obligatoryjnym zadaniem gminy, jednak sposób w jaki zostanie ono przeprowadzone, zależy od decyzji lokalnych władz. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Elku na lata 2024-2030* została opracowana w sposób partycypacyjny, uwzględniający potrzeby i oczekiwania różnych grup społecznych. W procesie jej opracowywania wykorzystano ekspercko-społeczną Metodę Aktywnego Planowania Strategicznego (MAPS), która łączy potencjał wiedzy na temat lokalnych problemów, potrzeb i wyzwań – nieskoordynowany, rozproszony w różnych instytucjach i organizacjach oraz umysłach liderów.

Źródło: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Elku na lata 2024-2030*.

MAPS zakłada, że merytoryczną rolę w wypracowaniu strategii odgrywają liderzy, włączani do zespołu na podstawie posiadanego doświadczenia, wiedzy oraz ich reprezentatywności. Jej podstawowe zasady odnoszą się do sposobu podejmowania decyzji i konsensusu, który ważny jest z powodu kilku aspektów. Przede wszystkim konsensus, w przeciwieństwie do głosowania, nie dzieli uczestników na przegranych i wygranych, a po drugie charakterystyczna jest jawność prac, których efekty powinny być konsultowane z lokalnymi społecznościami ze względu na to, że członkowie zespołu pełnią niejako rolę ich reprezentantów.

MAPS przewiduje takie etapy prac jak analiza problemów, analiza celów, przegląd planowania strategii oraz harmonogram działań. W jej ramach realizowane są warsztaty planowania strategicznego poprzedzone analizą SWOT, pozwalającą określić słabe i mocne strony oraz szanse i zagrożenia w ramach obszaru analizy.

Więcej o MAPS:

https://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/10/maps_metoda_aktywnego_planowania_strategii.pdf



Zredagowanie całości dokumentu to etap, w którym przestrzeń na partycypację jest najmniejsza. Wynika to z faktu, iż jest to etap techniczny. Wymaga przede wszystkim przeanalizowania zebranych informacji, analizy danych, spisania wypracowanych materiałów oraz napisania dokumentu, który odzwierciedla przeprowadzony proces diagnostyczny i planistyczny, a jednocześnie spełnia wymagania ustawowe. Partycypacja może w tym etapie

wyrazić się, we wspomnianej już, rekomendacji, aby przygotowany dokument został przedstawiony do konsultacji i akceptacji zespołowi ds. opracowania strategii zanim zostanie poddany konsultacjom społecznym. Jest to ważne z uwagi na to, że zespół będzie miał możliwość weryfikacji, czy treść dokumentu jest zgodna z założeniami, wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości czy dokonania niezbędnych poprawek zanim dokument zostanie przedstawiony szerszemu gronu odbiorców.

Wypracowanie założeń wdrożeniowych oraz zredagowanie całości dokumentu to etapy charakterystyczne również w procesie opracowania lokalnych planów rozwoju usług społecznych.



Konsultacje społeczne strategii stanowią jeden z końcowych etapów opracowania dokumentu, przy czym jest to etap, gdzie możliwości włączenia podmiotów ekonomii społecznej czy mieszkańców mogą być bardzo duże, a jednocześnie są mocno obwarowane przepisami prawa. Szerzej temat ten został przedstawiony w dalszej części niniejszego opracowania, dotyczącej determinantów wdrażania

modelu. W tym miejscu warto natomiast zaznaczyć, że, mówiąc potocznie,

konsultacje konsultacjom nierówne. Na jednym biegunie znajdują się procesy konsultacyjne polegające na zawieszeniu dokumentu w Biuletynie Informacji Publicznej lub na stronie urzędu bądź wyłożeniu dokumentu do wglądu w siedzibie instytucji. Tego typu działania nie dają przestrzeni na faktyczne włączenie mieszkańców w ten proces, ponieważ niewiele osób śledzi strony urzędów, a tym bardziej wyszukuje informacje o konsultacjach społecznych. Mieszkańcy angażują się w ten sposób zwykle tylko wtedy, gdy temat konsultacji bezpośrednio wpływa na jakość ich życia, a najczęściej, gdy tej jakości istotnie zagraża. W pozostałych przypadkach najczęściej tematy konsultacji traktowane są jako nieistotne. Nawet ogłoszenie konsultacji z wyprzedzeniem wobec terminu ich rozpoczęcia może wydawać się tu działaniem pozornym, jeśli nie idzie za tym próba dotarcia do interesariuszy dostępnymi kanałami informacji.

Drugi biegun to konsultacje społeczne ukierunkowane na włączenie interesariuszy w ten proces. Działania polegające na umieszczeniu strategii na stronach internetowych czy siedzibie urzędu to niezbędną podstawą informowania, ale nie jedyną. Informacja o konsultacjach może być wysyłana do interesariuszy mailem czy za pomocą różnych komunikatorów internetowych i telefonicznych. Ponadto istotnym elementem są spotkania konsultacyjne z mieszkańcami i podmiotami zainteresowanymi tematem, podczas których strategia jest prezentowana, a także omawiana jest jej rola i znaczenie dla mieszkańców, instytucji i podmiotów ekonomii społecznej. Oprócz znaczenia konsultacyjnego, takie spotkania mogą mieć też wymiar edukacyjny i wpływać na wiedzę oraz świadomość interesariuszy.

W procesie konsultacji społecznych istotną rolę może odgrywać zespół ds. opracowania strategii, którego członkowie mogą przekazywać samą strategię, jak również informacje o niej i prowadzonym procesie konsultacyjnym zainteresowanym mieszkańcom, podmiotom, z którymi współpracują i innym. W pewnym sensie mogą odgrywać tu rolę rzeczników strategii, a swoją obecnością w procesie jej opracowywania zwiększać wiarygodność przyjętych rozwiązań.

W przypadku LPDI nasuwa się często pytanie, czy jest potrzeba lub wymóg prawny, aby taki dokument poddawać konsultacjom społecznym. Lokalne uchwały dotyczące konsultacji społecznych najczęściej wskazują, że obowiązkowym konsultacjom poddawane są strategie, natomiast często nie wspomina się tu bezpośrednio o programach czy lokalnych planach. Uchwały te zawierają natomiast zapisy, że konsultacjom społecznym podlegają sprawy istotne z punktu widzenia rozwoju gminy. Dlatego od decyzji władz JST zależy, czy dokument zostanie poddany konsultacjom, aczkolwiek rekomenduje się, by stało się to powszechną praktyką z uwagi na znaczenie tego dokumentu dla rozwoju społecznego JST.

Źródłem wiedzy o konsultacjach społecznych może być Kanon Lokalnych Konsultacji Społecznych, a w jego ramach 7 zasad konsultacji, opis przebiegu konsultacji oraz wytyczne i rekomendacje w tym zakresie.

<https://kanonkonsultacji.fise.org.pl/>



Przyjęcie strategii przez organ stanowiący, tj. radę gminy lub radę powiatu, stanowi niejako zwieńczenie procesu jej opracowania. Jeśli planowanie strategiczne zostało przeprowadzone w sposób partycypacyjny, to istnieje duże prawdopodobieństwo, że radni będą mieli większą świadomość w tym zakresie, być może też sami w tym procesie uczestniczyli. Wszelkie informacje na temat sposobów włączenia interesariuszy w opracowanie strategii, a także sposobu i metod przeprowadzenia konsultacji społecznych, mogą znaleźć się zarówno w samym dokumencie, jak i uzasadnieniu do uchwały, które jest przedkładane radnym wraz z jej projektem.



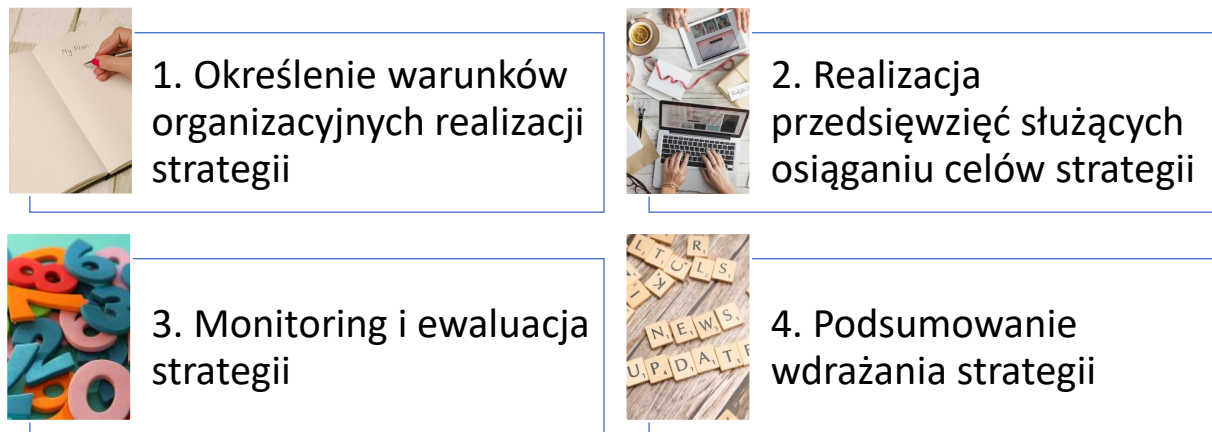
Upublicznienie treści strategii to etap, w którym samorząd wykorzystuje dostępne mu kanały informacyjne, aby poinformować mieszkańców, co powstało w ramach przeprowadzonego procesu planowania strategicznego. Działo się to już na wcześniejszych etapach, w tym poprzez upublicznienie sprawozdania z konsultacji społecznych, jednak teraz dotyczy to gotowej, skonsultowanej i przyjętej do realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych. Dokument ten oczywiście pojawi się w bazie aktów prawnych, jednak stamtąd nie trafi do mieszkańca, a nawet może nie trafić do przedstawicieli podmiotów zaangażowanych w jego opracowanie. Istotne jest zatem zamieszczenie dokumentu na stronie internetowej i profilach w mediach społecznościowych JST lub jednostki takiej jak OPS/CUS/PCPR. Rekomenduje się również przygotowanie wyciągu ze strategii w formie broszury, z zachowaniem zasad dostępności, która w krótki i przystępny sposób przedstawi założenia strategii, jej cele i kierunki działań zaplanowane do realizacji.

Podobnie jak w przypadku SRPS, również LPDI powinien zostać przyjęty uchwałą organu stanowiącego JST oraz upubliczniony. Rekomendacje w tym zakresie są podobne.

6. Partycypacyjne wdrażanie strategii w oparciu o model

Proces wdrażania SRPS rozpoczyna się w zasadzie od momentu przyjęcia uchwały przez radę gminy lub powiatu i obejmuje cały okres jej realizacji. W jego ramach można wyodrębnić następujące elementy:

Rysunek 2. Elementy procesu wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych



Źródło: opracowanie własne.



Pierwszy ze wskazanych etapów, jakim jest **określenie warunków organizacyjnych realizacji strategii**, zaczyna się już w zasadzie na końcowych etapach prac nad strategią. W świetle ustawy o pomocy społecznej, koordynatorem realizacji SRPS jest właściwy OPS, CUS lub PCPR i jest to podstawowy warunek realizacyjny tego dokumentu.

Koordynator realizuje zadania mieszczące się w pięciu kluczowych obszarach:

- operacyjnym – ustalanie z interesariuszami bieżących potrzeb, podziału zadań i odpowiedzialności, a także uszczegóławianie zapisów strategii w postaci rocznych lub kilkuletnich programów wynikających z różnych ustaw;
- informacyjno-konsultacyjnym – przekazywanie władzom JST, lokalnym partnerom i instytucjom współpracującym oraz mieszkańcom informacji na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także pozyskiwanie informacji zwrotnej w tym zakresie;
- monitoringowym – regularna weryfikacja poziomu osiągnięcia celów i rezultatów oraz zakresu zrealizowanych działań;
- ewaluacyjnym – dokonywanie oceny jakościowej postępów we wdrażaniu Strategii oraz osiągniętych efektów;

- wnioskodawczym – przedkładanie władzom JST oraz lokalnym partnerom stosownych wniosków oraz rekomendacji dotyczących decyzji korygujących wdrażanie strategii oraz dokonania aktualizacji dokumentu m.in. w kontekście zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań prawnych.

Określenie warunków realizacyjnych to przede wszystkim zaplanowanie procesu wdrażania, czyli w szczególności określenie czy zostanie powołany zespół zadaniowy w tym zakresie, w jaki sposób będzie prowadzony monitoring, a także jak zostanie zapewnione efektywne wdrażanie przez partnerów lokalnych.

Warunki realizacyjne LPDI różnią się przede wszystkim kwestią formalną, polegającą na braku umocowania tego dokumentu w jakiejkolwiek ustawie. W efekcie nie ma odgórnie narzuconego koordynatora wdrażania. Najczęściej, z uwagi na tematykę tego dokumentu, przyjmuje się, że jest to właściwy terytorialnie OPS, CUS lub PCPR.



Realizacja przedsięwzięć służących osiągnięciu celów strategii

to praca i zaangażowanie podmiotów i osób w jej wdrażanie – lokalnych instytucji, podmiotów ekonomii społecznej, zespołów, partnerstw, radnych, sołtysów i rad sołeckich, grup nieformalnych, lokalnych liderów. To różnego rodzaju projekty, programy, przedsięwzięcia, inicjatywy, które mają pozytywny wpływ na rozwój społeczny, które służą przeciwdziałaniu problemom społecznym, a także poprawie jakości życia mieszkańców. I co ciekawe, są one nierzadko realizowane bez świadomości, że stanowią element procesu wdrażania lokalnej strategii. Wynikają z oddolnych potrzeb, z możliwości pozyskania środków finansowych, a także z potrzeby indywidualnych osób. A jednocześnie wpisują się w strategię. Z perspektywy instytucji częściej wygląda to w ten sposób, że planowane projekty i inicjatywy są konfrontowane ze strategią, mogą wynikać z analizy zaplanowanych działań, ale również nie jest to norma. Istotne jest natomiast to, że wszystkie te przedsięwzięcia mają wspólny cel – dobro mieszkańców.

Realizacja przedsięwzięć służących osiągnięciu celów LPDI przyjmuje aktualnie bardziej praktyczny wymiar. Wynika on z tego, że jest to dokument o charakterze wdrożeniowym i zgodnie z wytycznymi powinien mieć wskazane aspekty realizacyjne w postaci m.in. kwot środków zaplanowanych na realizację działań, źródła finansowania czy podmiotów, które będą dane działanie realizować. W przypadku strategii nie jest to konieczne ze względu na strategiczny i długoterminowy charakter tego dokumentu.

Istotnym elementem realizacji strategii i programów jest współpraca samorządów i podmiotów ekonomii społecznej w zakresie realizacji zadań publicznych i usług społecznych. W tym kontekście warto sięgnąć do „Poradnika modelowej współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych” wydanego przez Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych SPLOT w ramach projektu „Model współpracy administracji publicznej i organizacji pozarządowych – wypracowanie i upowszechnianie standardów współpracy”.



Monitoring i ewaluacja to dwa procesy nieodłącznie związane z wdrażaniem strategii. Monitoring to proces gromadzenia oraz analizowania informacji ilościowych i jakościowych w celu odpowiedzi na pytania: „Co, kiedy i jak zostało zrobione?”. Pozwala uchwycić różnice pomiędzy założeniami planu strategicznego a ich faktycznym wykonaniem.

Monitoring skupia się na dwóch zasadniczych obszarach:

- merytorycznym (rzeczowym) – dotyczącym postępu w realizacji zaplanowanych działań pod względem terminowości wykonania oraz osiągniętych wyników;
- finansowym – obejmującym zarządzanie środkami na realizację poszczególnych działań, zwłaszcza pod kątem efektywności wydatków.

Monitoring jest podstawą dla sprawozdawczości, zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w trakcie procesu monitorowania są analizowane, a następnie opracowywane w formie sprawozdań na potrzeby wewnętrzne oraz raportów prezentowanych opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją (wewnętrzną, tzw. samoewaluacją, lub zewnętrzną zleconą niezależnemu podmiotowi) może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów⁶.

Zgodnie z ustawą, obligatoryjnym elementem SRPS są wskaźniki realizacji działań. Z tego względu monitoring powinien być o nie oparty. Ważne jest, aby zaplanowane wskaźniki były mierzalne i możliwe do zliczenia oraz interpretacji. Dlatego warto,

⁶ Więcej na ten temat można znaleźć np. w publikacji *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, aut. A. Zajączkowskiej, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.

jeszcze na etapie planowania, konsultować ich treść z instytucjami i organizacjami, które będą dostarczać sprawozdania i dane na potrzeby monitoringu.

Wsparciem procesu wdrażania Strategii może być zespół zadaniowy, który ma charakter ciała konsultacyjnego, doradczego i inicjatywnego. Do jego zadań może należeć m.in. pozyskiwanie, analiza i wymiana informacji na temat problemów i potrzeb społecznych; udział w opracowywaniu programów pomocy społecznej; śledzenie i ocena wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń SRPS; przygotowanie raportów monitoringowych zawierających informacje na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także przedkładanie wniosków i rekomendacji adresowanych do władz JST oraz lokalnych partnerów. Tego typu zespół stanowi przestrzeń do współpracy, zaangażowania podmiotów innych niż koordynator strategii, a także tworzenia wspólnej odpowiedzialności za działania w ramach lokalnej polityki społecznej. Jest to również przestrzeń do włączenia podmiotów ekonomii społecznej do dyskusji i aktywnego udziału w procesach wdrożeniowych, co może się przełożyć na współpracę, relacje i zaangażowanie.

Takie interdyscyplinarne zespoły funkcjonują w części JST województwa warmińsko-mazurskiego, co zostało szerzej omówione w kontekście badania ankietowego. Na tym etapie natomiast istotna jest praktyka ich funkcjonowania, w tym na ile ich członkowie są realnie zaangażowani w prace zespołów, czy i jak często zespół spotyka się i jaki ma wpływ na działania realizowane w ramach strategii, w tym np. na jej aktualizację, czy podejmuje inicjatywę w obszarze wdrażania strategii. Zdarza się, że zespoły istnieją tylko formalnie, ale są również takie, które funkcjonują aktywnie, realizując swoje zadania i wnosząc swój wkład w sposób wdrażania tego dokumentu. Tu znów jako dobrą praktykę można wskazać Miasto Elk, gdzie zespół spotyka się regularnie i aktywnie uczestniczy w monitoringu oraz ewaluacji SRPS.



Podsumowanie wdrażania strategii to etap który często nie jest akcentowany. Z uwagi na to, że JST obligatoryjnie musi posiadać SRPS, to pod koniec okresu jej obowiązywania podejmuje się pracy nad dokumentem na kolejne lata. Czasem elementem tych prac jest podsumowanie wdrażania poprzedniego dokumentu i jego ewaluacja, ale najczęściej ma miejsce tylko „nowe otwarcie”. W praktyce wygląda to w ten sposób, że nowy dokument zostaje uchwalony, a do poprzedniego już się nie wraca.

Warto jednak w tym miejscu zatrzymać się i pozwolić sobie na podsumowanie, refleksję, co zadziało się pozytywnego w poprzednim okresie, a co należałoby zrobić inaczej. Szczególnie istotne byłoby tu poznanie perspektywy członków zespołu

i innych podmiotów biorących udział we wdrażaniu strategii. Zaangażowanie ich na tym etapie pozwoliłoby zamknąć proces, co jest ważne dla otwarcia kolejnego.

Monitoring i ewaluacja, a także podsumowanie wdrażania to również aspekty ważne dla LPDI, a rekomendacje w tym zakresie są podobne. Podstawowa różnica polega na tym, że aktualnie obowiązujące LPDI są na początku okresu wdrażania i to praktyka pokaże, w jaki sposób ich realizacja będzie przebiegała.

7. Determinanty wdrażania modelu partycypacyjnego planowania strategicznego

Wdrażanie modelu planowania strategicznego na przykładzie opracowywania i realizacji SRPS oraz LPDI w samorządach gminnych i powiatowych podlega wielu czynnikom, które mają wpływ zarówno na proces opracowania dokumentu, jak i na jego kształt i zastosowane w nim rozwiązania. Na bazie własnych obserwacji i analiz, a także doświadczeń jednostek samorządu terytorialnego można zwrócić uwagę przynajmniej na kilka z nich, istotnych z punktu niniejszego modelu.

⇒ Czynniki prawne

Opracowanie i realizacja SRPS stanowi zadanie własne samorządu gminy i powiatu o charakterze obowiązkowym. W polskim ustawodawstwie nie ma jednak przepisów prawa, które zobowiązywałyby samorządy do przygotowania tego dokumentu w określony sposób. W konsekwencji samorządy mogą opracować strategię zarówno w sposób partycypacyjny, jak i bez jakiegokolwiek udziału osób i podmiotów zewnętrznych, w tym innych instytucji, podmiotów ekonomii społecznej czy mieszkańców. Dotyczy to również LPDI, w przypadku których obowiązek opracowania, a tym bardziej sposób, nie wynika z wymogów ustawowych. W ich przypadku zostały natomiast opracowane ogólnopolskie rekomendacje, ze wskazaniem do stosowania na poziomie lokalnym.

Konieczność zastosowania pewnych rozwiązań można wywnioskować z przepisów dotyczących konsultacji społecznych. W świetle artykułu 5a ust. 1 *Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy. Ustęp 2 natomiast wskazuje, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy. W przypadku powiatu adekwatnie artykuł 3d ust. 1 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym* mówi, iż przypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla powiatu mogą być przeprowadzane na jego terytorium konsultacje z mieszkańcami powiatu, a ust. 2 wskazuje, że zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami powiatu określa uchwała rady powiatu. Zastrzeżenia tych przepisów odnoszą się tylko do tematyki budżetów obywatelskich, których dotyczą odrębne uchwały na poszczególnych szczeblach JST.

Na podstawie powyższych przepisów w gminach i powiatach powinny zostać podjęte uchwały w sprawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami, określające w szczególności zagadnienia, które powinny być poddawane konsultacjom społecznym, formy konsultacji, sposób ich inicjowania, sposób publikacji informacji o konsultacjach, czas trwania, sposób informowania o wynikach konsultacji. Co do zasady, uchwały te funkcjonują w samorządach, nierzadko jednak są to dokumenty pochodzące sprzed kilkunastu lat, co powoduje, że ich zapisy mogą

być już nieco archaiczne. Jeśli samorząd taką uchwałą nie dysponuje, to w przypadku obowiązku przeprowadzenia konsultacji społecznych, za każdym razem rada gminy lub powiatu powinna podjąć uchwałę w odniesieniu do konkretnego procesu konsultacyjnego. W przeciwnym wypadku przeprowadzone konsultacje społeczne mogą zostać uznane za niebyłe, a uchwała podjęta na ich podstawie – za nieważną. Przykłady takich sytuacji można znaleźć w orzecznictwie Wojewódzkich Sądów Administracyjnych⁷.

Odrębny temat stanowią konsultacje społeczne dokumentów strategicznych z organizacjami pozarządowymi. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* w art. 5 ust. 5 nakłada na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek określenia w drodze uchwały organu stanowiącego sposób konsultowania z organizacjami pozarządowymi lub z radami pożytku publicznego, jeśli takie funkcjonują, projektów aktów prawa miejscowego w dziedzinach, które dotyczą działalności statutowej organizacji. Nie wynika z tego wprost, że samorządy są zobowiązane konsultować dokumenty strategiczne z organizacjami pozarządowymi, jednak można tak wnioskować z uwagi na to, że obszary objęte planowaniem strategicznym w ramach opracowywania SRPS są często obszarami statutowej działalności lokalnych PES. W praktyce jednak najczęściej samorządy ograniczają się do konsultowania w ten sposób rocznych i wieloletnich programów współpracy, ponieważ ten obowiązek został literalnie wskazany w ustawie.

⇒ Sytuacje kryzysowe, trudne, nieprzewidywalne

Proces planowania strategicznego może podlegać uwarunkowaniom wynikającym z nieprzewidzianych, kryzysowych sytuacji. Najwyraźniej widać to było na przykładzie wybuchu pandemii Covid-19, która wpłynęła na nie istotnie. W obliczu nieprzewidywalności sytuacji, proces ten zszedł na dalszy plan, natomiast możliwości jego uspołecznienia w wielu jednostkach były bliskie zeru. Samorządy skupiały się najczęściej na wypełnieniu obowiązków ustawowych, z których nie zostały zwolnione z powodu pandemii. A jednym z tych obowiązków było opracowanie i realizacja SRPS. W efekcie strategie powstawały najczęściej bez udziału lokalnej wspólnoty samorządowej. Dopiero po jakimś czasie zaczęto wprowadzać warsztaty i spotkania konsultacyjne online, a do spotkań bezpośrednich powracano stopniowo, kilka miesięcy po wybuchu pandemii. Oczywiście w reżimie sanitarnym, który nakładał konieczność noszenia maseczek lub ograniczania liczby osób na spotkaniach. Co istotne, był to czas, kiedy mieszkańcy niechętnie uczestniczyli w takich spotkaniach, z uwagi na strach o swoje zdrowie i życie, co również stanowiło poważne utrudnienie w uspołecznianiu procesu planowania strategicznego.

⁷ <https://www.prawo.pl/samorząd/dowodem-przeprowadzenia-konsultacji-społecznych-jest-uchwała-i,385505.html>

Proces przygotowywania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2021-2028* w dużej mierze uwarunkowany był zaistniałą na świecie i w Polsce sytuacją epidemiologiczną. Ogłoszony w marcu 2020 roku stan pandemii Covid-19 i związane z nim ograniczenia poważnie wpłynęły na funkcjonowanie zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i całego społeczeństwa. Pierwsza połowa roku przyniosła ograniczenia w działalności gospodarczej, zmniejszenie zakresu lub wyłączenie funkcjonowania instytucji i zakładów pracy oraz izolację społeczną. Po niespełna dwóch miesiącach rząd podjął decyzję o stopniowym wycofywaniu restrykcji, jednak okres izolacji i zamrożenia gospodarki był na tyle długi, by spowodować zamknięcie niektórych zakładów pracy, zwolnienia pracowników, zmniejszenie produkcji i zakresu działalności. Jesień 2020 roku przyniosła tzw. „drugą falę” zachorowań, która powoduje stopniowe wprowadzanie obostrzeń i rekomendacji związanych z izolacją społeczną, pracą zdalną i nauką w trybie on-line. W związku z tym, odstąpiono od organizacji warsztatów planowania strategicznego oraz spotkań bezpośrednich z mieszkańcami w trakcie opracowania Strategii na rzecz badań on-line przeprowadzonych wśród lokalnych liderów we wrześniu 2020 r.

Źródło: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2021-2028*.

Co ważne, pandemia Covid-19 zmotywowała samorządy do tego, by w strategii silniej uwzględniać sytuacje kryzysowe i nieprzewidziane. Znalazło to wyraz zarówno w treści tych dokumentów, jak i zapisach dotyczących ich ewentualnych aktualizacji.

Trudno dziś prognozować skutki izolacji rodzin, pogłębienia wewnętrznych problemów z uwagi na pozostawanie w domach oraz pogorszenie sytuacji zawodowej i społecznej. Z tego względu strategia opracowywana w warunkach dużej niepewności, oparta została na danych, informacjach i prognozach dostępnych w okresie jej przygotowywania, natomiast pozwala na elastyczność działania oraz dokonanie modyfikacji w przypadku, gdy sytuacja ulegnie zmianie lub okaże się nieprzystająca do prognoz.

Źródło: *Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Kozłowo na lata 2021-2027*.

Czynnikiem nieprzewidywalnym i trudnym dla samorządów okazał się również wybuch wojny w Ukrainie w 2022 roku, który spowodował napływ około 2 mln uchodźców wojennych do Polski w ciągu kilkunastu dni.

Z punktu widzenia partycypacji społecznej na pewno istotne było zaangażowanie organizacji pozarządowych, zarówno w okresie pandemii, jak i po wybuchu wojny. Był to czas, w którym organizacje niejako „wyprzedziły” administrację państwową w organizowaniu pomocy i wsparcia. Jednocześnie wpłynęło to na ich wizerunek jako podmiotów wiarygodnych, skutecznych i efektywnych w swoich działaniach, potrafiących szybko mobilizować swoje zasoby i skutecznie je pozyskiwać, jeśli jest taka potrzeba społeczna.

⇒ Czynniki indywidualne

Proces planowania strategicznego podlega z jednej strony czynnikom systemowym, wynikającym z przepisów prawa czy przyjętych założeń strategicznych, natomiast z drugiej strony – z czynników indywidualnych, subiektywnych, związanych z faktem, że za tym procesem stoją konkretni ludzie. Mowa tu zarówno o przedstawicielach władz samorządowych oraz kierownikach i pracownikach jednostek organizacyjnych, jak i reprezentantach PES. Wśród tych czynników znaczenie mają m.in. kompetencje osobiste osób zaangażowanych w proces opracowywania strategii, takie jak:

- motywacja - zdolność do wyznaczania celów i dążenia do ich realizacji;
- empatia - umiejętność rozumienia perspektywy i uczuć innej osoby;
- umiejętności społeczne - zdolność do budowania relacji i efektywnej komunikacji;
- elastyczność - umiejętność adaptacji do zmian;
- kreatywność - umiejętność generowania nowych rozwiązań;
- odporność na stres - zdolność radzenia sobie z presją⁸.

Zarówno te, jak też inne, niewymienione powyżej, kompetencje osobiste mogą wpływać na to, czy opracowanie dokumentu będzie miało charakter partycypacyjny, czy będą miały miejsce szerokie konsultacje społeczne lub czy sama strategia będzie stanowiła użyteczne narzędzie kreowania lokalnej polityki społecznej.

Istotne są też kompetencje strategiczne, stanowiące zestaw cech, wiedzy i umiejętności, które umożliwiają jednostkom i organizacjom skuteczne planowanie, wdrażanie, a także zarządzanie strategiami i długoterminowymi celami. Nie odnoszą się one tylko do planowania strategicznego, ale obejmują całość zarządzania jednostkami. Z punktu widzenia opracowania i wdrażania SRPS czy LPDI istotna jest analiza, czy przygotowanie dokumentu pozostawić w gestii kadry wewnętrznej, czy zlecić je podmiotowi zewnętrznemu, czyli de facto analiza kompetencji planowania strategicznego pracowników i podmiotu odpowiedzialnego za ten proces. Na etapie wdrażania natomiast kompetencje strategiczne mogą wyrażać się w podejściu do realizacji strategii, czy i na ile będzie ona realizowana w sposób włączający lokalną wspólnotę samorządową⁹.

Powyższe aspekty nie wyczerpują tematu, są jedynie pobieżnym wskazaniem, w jaki sposób kompetencje i inne czynniki indywidualne mogą przekładać się na proces planowania strategicznego w samorządzie bądź szerzej – na komunikację, dialog

⁸ <https://eitt.pl/slownik/kompetencje-osobiste/>

⁹ <https://eitt.pl/slownik/kompetencje-strategiczne/>

z mieszkańcami, partycypację społeczną. Warto dbać o te aspekty, ponieważ ich wpływ może być zarówno pozytywny, jak i negatywny.

⇒ Czynniki finansowe

W tematyce planowania strategicznego w samorządzie lokalnym nie sposób pominąć kwestii finansowych, w tym zasad funkcjonowania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Nie będę one tu szczegółowo omawiane, natomiast warto wskazać na aspekt związany z ograniczonym zasobem środków finansowych, które samorządy mogą przeznaczać na zadania związane z opracowywaniem dokumentów strategicznych i programowych. Może to generować takie konsekwencje jak:

- brak możliwości zlecenia usługi opracowania SRPS bądź LPDI podmiotowi zewnętrznemu, dysponującemu kadrą posiadającą odpowiednie kwalifikacje do realizacji przedsięwzięcia w – przypadku niemożliwości wygenerowania środków;
- ograniczone możliwości zlecenia usługi, skutkujące wyborem oferty najtańszej - zamiast najlepszej, najbardziej wartościowej, a przede wszystkim oferty podmiotu, który oferuje możliwość bezpośredniego udziału i zaangażowania w procesy partycypacyjne;
- konieczność opracowania SRPS lub LPDI przez osoby zarządzające lub pracowników OPS, CUS lub PCPR, jako zadanie dodatkowe, nierzadko bez możliwości zapewnienia dodatkowego wynagrodzenia za jego wykonanie.

Kwestie finansowe mogą oczywiście nie mieć bezpośredniego wpływu na jakość strategii i prowadzonego procesu, ponieważ zarówno strategia opracowana przez pracowników, jak i opracowana przy zaangażowaniu niedużych środków może być wartościowa i w pełni profesjonalna. Niemniej jest to czynnik, który nierzadko ma wpływ na to, w jakiej skali opracowywany jest dokument i na ile proces ten może być uspołeczniony.

⇒ Czynniki organizacyjne

Z przeprowadzonych badań wyłania się znaczenie czynników organizacyjnych wpływających bezpośrednio lub pośrednio na proces planowania strategicznego. Opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowi zadanie własne gminy i powiatu o charakterze obowiązkowym. Jednocześnie ustawa „wyznacza” OPS, CUS lub PCPR na koordynatorów wdrażania strategii, co skutkuje powszechnym podejściem, w świetle którego również i opracowanie strategii leży w gestii tych jednostek. Na pierwszy plan wysuwają się wtedy czynniki, które utrudniają przygotowanie dokumentu w sposób partycypacyjny i dotyczą one w takim samym stopniu SRPS, jak i LPDI. Są to w szczególności następujące:

- niewystarczająca liczebność kadry jednostki, która powoduje, że nie ma możliwości oddelegowania pracownika wyłącznie do zadań związanych z SRPS, LPDI czy innymi programami opracowywanymi i wdrażanymi przez jednostkę;
- zbyt duże obciążenie kadry jednostki różnymi zadaniami – realia pracy jednostek organizacyjnych pomocy społecznej najczęściej wynikają z przekazywania tym jednostkom różnych zadań, nierzadko w niewielki sposób związanych z ich zadaniami statutowymi. Ponadto pracownicy wykonują szereg zadań obciążających ich psychicznie, są grupą zagrożoną wypaleniem zawodowym, a także narażoną na niebezpieczeństwa wynikające z pracy z trudnym i nierzadko nieobliczalnym klientem. Trudno jest w takich warunkach o refleksję nad procesem planowania strategicznego;
- czas na opracowanie strategii zwykle jest dość krótki – aby opracować ten dokument w sposób partycypacyjny, okres jego przygotowania powinien wynosić co najmniej kilka miesięcy. W praktyce, pomimo świadomości, iż czas obowiązywania aktualnej strategii dobiega końca, inne obowiązki nie pozwalają zająć się tematem szybciej, co skutkuje tym, że strategię często są opracowywane w ostatniej chwili, gdy nie ma już czasu na uspołecznienie tego procesu. Szczególnie jeśli proces ten przypada na okres jesienno-zimowy i przedświąteczny.

⇒ **Kultura, warunki i tradycje współpracy**

Współpraca – jej założenia, tradycje i podejście do niej w lokalnym samorządzie, mają istotne znaczenie przy wyborze rozwiązań w zakresie planowania strategicznego. Chodzi tu zarówno o współpracę międzyinstytucjonalną, jak i międzysektorową. W pierwszym przypadku znaczenie mają relacje i kultura współpracy pomiędzy instytucjami, jednostkami organizacyjnymi danego samorządu. Analizie mogą tu podlegać takie aspekty jak: chęć realizacji wspólnych przedsięwzięć, komunikacja międzyinstytucjonalna, dialog i bieżąca wymiana informacji, relacje pomiędzy pracownikami różnych instytucji, poziom rywalizacji itd. W przypadku samorządu, gdzie nie ma kultury współpracy, nie będzie dążenia np. do tworzenia zespołu do opracowania czy realizacji strategii, którego skład osobowy miałby wykraczać poza pracowników jednej instytucji. Natomiast w samorządach, w których poszczególne instytucje współpracują ze sobą, komunikują się i działają na rzecz wspólnych celów, chętniej podejmowane są takie inicjatywy.

Drugim aspektem jest współpraca międzysektorowa, czyli współpraca w szczególności pomiędzy instytucjami oraz podmiotami ekonomii społecznej na terenie gminy lub powiatu. W tym przypadku znaczenie ma m.in. wzajemna wiedza o działaniu samorządu i podmiotów ekonomii społecznej, zorientowanie na wspólne cele, dialog, sposób realizacji założeń programu współpracy samorządu

z organizacjami pozarządowymi. Nierzadko przedstawiciele samorządu wskazują na to, że w ich środowiskach nie widzą organizacji, z którymi mogliby współpracować. Czasem faktycznie tych organizacji nie ma, ale są też sytuacje, w których zabrakło informacji, wyrażenia woli i chęci współpracy, bądź jest po prostu wzajemne niezrozumienie. Można powiedzieć, że proces planowania strategicznego pełni rolę niejako „papierka lakmusowego”, uwypuklając relacje, partnerstwa, wskazując na ile są trwałe i mają w sobie potencjał.

Istotny element stanowi poczucie sprawczości osób zaangażowanych w procesy opracowywania dokumentów strategicznych i plany na poziomie lokalnych samorządów. Nie jest wystarczające powołanie zespołów zadaniowych. Należy przede wszystkim odpowiednio zorganizować ich pracę, a w szczególności zapewnić dostęp do możliwie szerokiej informacji o realizowanym procesie, zadbać o stałą komunikację, o możliwość dyskusji, a także brać pod uwagę zdanie wyrażane przez członków, być uważnym na sugestie i traktować je poważnie. Dzięki temu zespół będzie mógł być sprawczy i takie poczucie będą miały osoby zaangażowane w jego pracę.

⇒ **Potencjał lokalnych podmiotów ekonomii społecznej**

Jak już wcześniej wspomniano, jednym z obligatoryjnych elementów struktury strategii rozwiązywania problemów społecznych jest diagnoza sytuacji społecznej. W wyniku niedawnych zmian w ustawie o pomocy społecznej, wprowadzonych w związku z uchwaleniem *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2022 r. o ekonomii społecznej*, samorządy zostały zobowiązane do tego, aby w ramach diagnozy sytuacji społecznej określić zdolność podmiotów ekonomii społecznej do realizacji usług społecznych i zadań publicznych. Ponadto strategia musi wskazywać usługi oraz zadania, które są lub mogą być zlecane podmiotom ekonomii społecznej.

Wprowadzone zmiany niejako wymuszają konieczność analizy, jakie podmioty funkcjonują na terenie gminy czy powiatu oraz jaki jest ich potencjał do podjęcia współpracy w zakresie realizacji usług społecznych i zadań publicznych. Potencjał ten wyraża się wielu czynnikach związanych z funkcjonowaniem tych podmiotów. Tworzą go w szczególności zasoby kadrowe, rzeczowe i finansowe organizacji; wiedza, kompetencje i kwalifikacje osób związanych z podmiotem; doświadczenie w realizacji usług społecznych i zadań publicznych, a także doświadczenie w realizacji przedsięwzięć w konkretnym obszarze; chęć współpracy; elastyczność; przynależność do partnerstw i sieci współpracy; zdolność do aktywizacji lokalnej społeczności; rozpoznawalność itd.

Dla samorządu konieczność spełnienia wymogu ustawowego stanowi przestrzeń do refleksji nad możliwościami przekazywania do realizacji przez podmioty ekonomii społecznej usług oraz zadań publicznych. W praktyce można to zrealizować zarówno

poprzez analizę dostępnych danych i informacji, jak i poprzez zaproszenie przedstawicieli tych podmiotów do prac nad strategią bądź do jej wdrażania.

⇒ **Motywacje interesariuszy**

Kluczem do zaangażowania się mieszkańców i podmiotów ekonomii społecznej w procesy planowania zaangażowania jest to, czy znajdą oni powód, dla którego powinni to zrobić. W przypadku niektórych tym powodem jest po prostu chęć angażowania się, chęć bycia w tego typu procesach, zdobywania wiedzy i doświadczenia, poznawania nowych osób itp. Trzeba jednak pamiętać, że w niektórych przypadkach motywacje mogą być bardziej skomplikowane i odnosić się do konkretnych korzyści.

Trzeba tu rozróżnić procesy opracowywania SRPS i LPDI, bo w obu tych przypadkach do korzyści należy odnieść się inaczej. W przypadku SRPS trudno mówić o bezpośrednich korzyściach dla podmiotu, który zaangażuje się w opracowanie dokumentu. Jest to bowiem dokument długoterminowy, wyznaczający cele, jednak ma niewielkie przełożenie na „tu i teraz”. Oczywiście udział w jego opracowaniu może przyczynić się do nawiązania relacji, zaplanowania konkretnych zadań, które mogą potem zainicjować pewne przedsięwzięcia i przynieść korzyści, ale jest to dłuższa perspektywa. Praca nad LPDI wiąże się natomiast z planowaniem w krótszej perspektywie, co powoduje, że włączenie się w proces jego opracowania może łatwiej przełożyć się na późniejszą realizację usług społecznych.

Podsumowanie

W niniejszym modelu zaprezentowano wielowątkowy proces planowania strategicznego, ze szczególnym naciskiem na procesy diagnostyczne i partycypację społeczną. W praktyce jego wdrażania należy przede wszystkim zachować zdrowy rozsądek i przeprowadzić proces adekwatny do uwarunkowań istniejących w danej jednostce samorządu terytorialnego. Nie jest konieczne, by realizować go w całości, od początku do końca, ze wszystkimi aspektami zaangażowania, dialogu i współpracy. Trzeba wybrać kluczowe aspekty, które w naszej opinii mogą się sprawdzić w lokalnych realiach, które spotkają się z akceptacją i przyniosą zamierzony skutek. Czasem warto wprowadzić rozwiązanie, które wcześniej nie było stosowane, którego nie znano. A czasem można zrobić coś „na przekór”, spróbować przekonać siebie i innych, że to wcale nie jest niemożliwe.

Ważne jest też, aby nie przysłonić kluczowych tematów „górnolotnymi” założeniami i metodami badawczymi, które nie będą sprzyjać realizacji celów, a za to w drugą stronę – mogą zniechęcić osoby i podmioty do udziału w tym procesie. Proces partycypacyjny musi być przede wszystkim dostępny dla wszystkich zainteresowanych, oparty na jasnym i spójnym przekazie, konsekwentny i rzetelnie przeprowadzony. Ostatecznie powinien przynieść efekt nie tylko w postaci namacalnego, konkretnego dokumentu, ale również poprzez poczucie satysfakcji, spełnienia potrzeb i dobrze wykonanej, wspólnej pracy.