

EMPOWERMENT

o polityce aktywnej integracji

2 (5) 2014



EMPOWERMENT

o polityce aktywnej integracji

Rada Programowa

dr hab. Mirosław Grewiński, prof. WSP im. J. Korczaka
dr hab. Ryszard Szarfenberg, prof. UW
dr hab. Marek Rymśza
dr Tomasz Kaźmierczak
dr Bohdan Skrzypczak
dr Dobroniega Trawkowska
Paweł Jordan
Rafał Krenz
Cezary Miżejewski

Redakcja

Mirosław Grewiński – redaktor naczelny
Dorota Starzyńska – sekretarz redakcji
Danuta Gorajewska – redakcja i korekta
Hubert Gorczyca – zdjęcia
Magdalena Borek – projekt graficzny i skład

© Copyright by



Warszawa 2014

Wydawca

Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL
ul. M. Paca 40, 04-386 Warszawa

Egzemplarz bezpłatny

Nakład: 500 egz.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Kwartalnik powstał w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”, współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

ISBN 978-83-6238-17-6

ISSN 2353-0779

EMPOWERMENT

o polityce aktywnej integracji

W numerze 2 (5) 2014

OD REDAKCJI.....3

■ ROZMOWY

10 lat inwestycji EFS w samorządową politykę społeczną
Z Pawłem Chorążym rozmawia Mirosław Grewiński.....27

■ ARTYKUŁY

Decentralizacja polityki społecznej w Polsce jako
praktyczne urzeczywistnienie samorządowej polityki społecznej
Mirosław Grewiński.....5

Partnerstwo publiczno-społeczne. Wyzwanie dla efektywnej gminy
Aldona Frączkiewicz-Wronka 15

Kalkulator Społeczny jako instrument racjonalizacji lokalnej polityki społecznej
Piotr Błędowski.....35

Koszty zaniechania wsparcia dla osób z autyzmem
Agnieszka Rymśza.....43

■ AKTUALNOŚCI

Samorząd na „tak”
Marcin Tylman.....49

Wytyczne dla samorządów wojewódzkich przygotowujących regionalne
programy operacyjne w zakresie celu tematycznego 9 „Wspieranie włączenia
społecznego i walka z ubóstwem” na lata 2014–2020
Materiał Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu.....57

■ BADANIA

Sonda nt. samorządowej polityki społecznej
Redakcja „Empowerment”.....62

■ RECENZJE

N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas,
Policies and Challenges*. The Policy Press, University of Bristol, Bristol 2012
Agnieszka Rymśza, Wojciech Duranowski.....53

Okładka: Pan Wiktor prezentuje
swoje rzeźby na Forum
Aktywności Lokalnej 2014

Fot. D. Starzyńska



OD REDAKCJI

Fot. Arch. Autora



Przedstawiamy Państwu kolejny – piąty numer czasopisma „Empowerment”, który w całości poświęcamy problematyce samorządowej i inwestycyjnej polityce społecznej. Tematy te są aktualne z kilku powodów. Po pierwsze, ostatnie ćwierćwiecze w Polsce to proces systematycznej decentralizacji polityki społecznej i przekazywania wielu kompetencji do władz regionalnych i lokalnych. Działo się to zarówno przy dużych reformach administracyjnych (1990, 1999), jak również przy okazji zmian ustawodawstwa samorządowego i socjalnego. Liczne kompetencje w zakresie programowania, zarządzania i realizacji wielu zadań socjalnych zostały rozdzielone na wszystkie szczeble samorządu terytorialnego. Gmina, powiat i województwo stały się podmiotami współodpowiedzialnymi za kształtowanie modelu realizowanej polityki społecznej. W wielu miejscach samorządy podjęły się nie tylko realizacji zleconych przez państwo zadań, lecz także kreowania i kształtowania prowadzonej na swoim terenie polityki społecznej. Niestety, w dalszym ciągu liczne są przykłady samorządów, gdzie nadal do polityki społecznej podchodzi się pasywnie, ograniczając do minimum działania społeczne i socjalne.

Po drugie, temat samorządowej polityki społecznej jest istotny w kontekście ugruntowania się w ostatniej dekadzie nowych koncepcji reorganizacji państwa opiekuńczego (welfare state), jakie dominują w dyskursie naukowym i w praktyce społecznej. Chodzi tu o: aktywną politykę społeczną, która musi być

koordynowana i zarządzana na poziomie lokalnym; wielosektorową politykę społeczną, zgodnie z którą w realizacji usług społecznych samorząd dzieli się zadaniami z innymi interesariuszami (pozarządowymi, kościelnymi, prywatnymi czy nieformalnymi); koncepcję governance, która zakłada, że samorząd tworzy wokół siebie partycypacyjny model realizacji zadań publicznych na podstawie współprogramowania, współdecydowania, współrealizacji oraz współodpowiedzialności z innymi aktorami społecznymi i rynkowymi. Spoiwem łączącym wszystkie wspomniane koncepcje jest kształtujący się w Europie nowy paradygmat inwestycyjnej polityki społecznej, w ramach której nie traktuje się wydatków/nakładów społecznych i socjalnych jako kosztu lecz jako czynnik rozwojowy, produktywny, który przyczynia się do wzrostu jakości kapitału ludzkiego, społecznego, kulturowego a nawet kreatywnego. Zgodnie z koncepcją inwestycyjnej polityki społecznej nakłady na cele socjalne się zwracają, ale są – jak przy wszystkich inwestycjach – odroczone w czasie.

Trzeci argument dotyczący samorządowej polityki społecznej związany jest z funduszami UE i nowym okresem programowania – 2014–2020. Będzie to niezwykle istotny czas dla samorządów, ponieważ większa niż dotychczas część środków na politykę społeczną będzie w dyspozycji władz regionalnych i lokalnych. To od samorządów będzie zależało skuteczne i efektywne inwestowanie w politykę społeczną ze środków unijnych. Wspomniane inwestowanie powinno przynieść

długoterminowe rezultaty, a tym samym wpłynąć na zmianę postrzegania i realizowania programów społecznych. Samorządy już teraz powinny dokonać dokładnej analizy tego, w co warto zainwestować środki z Europejskiego Funduszu Społecznego i innych funduszy strukturalnych. Przede wszystkim trzeba przeemyśleć kompleksowo system prewencji i interwencji w ramach nowych, innowacyjnych, często zindywidualizowanych usług społecznych. Warto zastanowić się nad tym, czy mamy już rzeczywiste diagnozy lokalne z obszaru społecznego oraz czy mamy realne, a nie pozorowane, strategie rozwoju polityk publicznych, w tym polityki społecznej.

Struktura i dobór artykułów do bieżącego numeru „Empowerment” wychodzą na przeciw zarysowanej rzeczywistości. Swoistym wprowadzeniem w tematykę numeru jest artykuł Mirosława Grewińskiego na temat decentralizacji polityki społecznej jako urzeczywistnienia idei samorządowej polityki społecznej w duchu konstytucyjnej zasady subsydiarności. W tekście Aldony Frączkiewicz-Wronki zaprezentowana została ważna kwestia partnerstw publiczno-społecznych jako tkanki kształtującej wielosektorową politykę społeczną w duchu governance.

Piotr Błędowski w swoim artykule omawia innowacyjne narzędzie racjonalizacji lokalnej polityki społecznej w postaci Kalkulatora Społecznego. Agnieszka Rym-sza natomiast opisuje koszty zaniechania wsparcia osób z autyzmem jako przykład braku inwestycyjnego postrzegania interwencji społecznych. W rozmowie z Pawłem Chorążym wskazujemy na dziesięcioletni dorobek Europejskiego Funduszu Społecznego w Polsce z tezą, że instrument ten jest głównym źródłem inwestycji w politykę aktywizacji i integracji społecznej na poziomie lokalnym. Na łamach czasopisma prezentujemy recenzję ważnej książki – Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges, pod redakcją Nathalie Morel, Brunona Paliera i Joakima Palmego, której tłumaczenie na język polski ukaże się niebawem. W Aktualnościach zamieszczamy także ciekawy głos praktyka – Marcina Tylmana, który przybliży gminny standard wychodzenia z bezdomności oraz prezentujemy wyniki sondy na temat samorządowej polityki społecznej.

Życzymy Państwu ciekawej lektury!

Mirosław Grewiński
redaktor naczelny



Zapraszamy na  StandardyPomocy

- zawsze aktualne informacje
- zaproszenia na konferencje i wydarzenia
- do pobrania bezpłatne numery „Empowerment”



Fot. D. Starzyńska

Warsztaty z carvingu
podczas Forum Aktywności
Lokalnej 2014

Decentralizacja polityki społecznej w Polsce jako praktyczne urzeczywistnienie samorządowej polityki społecznej

Decentralizacja polityki społecznej w Polsce jako praktyczne urzeczywistnienie samorządowej polityki społecznej

dr hab. Mirosław Grewiński, profesor Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie

Fot. Arch. Autora



Po 25 latach od rozpoczęcia transformacji ustrojowej w Polsce politykę społeczną w naszym kraju należy postrzegać nie tylko w perspektywie państwa i jego funkcji socjalnych (*welfare state*), ale także w perspektywie działalności samorządu terytorialnego i innych podmiotów niepublicznych, które przejęły w procesie zmian realizację wielu usług społecznych oraz funkcje zarządzania polityką społeczną. Obserwowana od ponad dwóch dekad w Polsce decentralizacja polityki społecznej wymaga bieżącej oceny, ale także wymusza refleksję dotyczącą scenariuszy rozwoju samorządowej polityki społecznej, realizowanej przez poszczególne szczeble administracji terenowej na poziomie regionalnym i lokalnym.

Wprowadzenie

Politykę społeczną w wielu środowiskach (także decydenckich i naukowych) w dalszym ciągu

postrzega się bardziej jako działalność państwa aniżeli aktywność samorządów, co wynika z przyzwyczajenia się do modelu paternalistycznego państwa, które wie lepiej, co potrzeba obywatelom i jak zabezpieczyć ich ryzyko socjalne, aniżeli z analizy stanu faktycznego. Jak słusznie zauważył Julian Auleytner (2007, s. 7), „Przez wiele dziesięcioleci polityka społeczna była wyłączną domeną państwa, którego mniej lub bardziej demokratycznie wybrani rządzący wiedzieli lepiej co obywatelom potrzeba. Wyrazem tego były liczne definicje polityki społecznej, w których człowiek i jego problemy traktowani byli przedmiotowo. Pogląd ten utrwał się w okresie powojennym w Polsce zwanej przez niektórych krajem komunistycznym. Niewątpliwie jednak w tym czasie działało państwo paternalistyczne, odbierające niekontrolowaną inicjatywę obywatelską jako zagrożenie dla ustroju. Paternalizm państwa objawiał się w postaci politycznych koncesji udzielanych organizacjom społecznym, fasadowym samorządem i brakiem fundacji oraz aktywną nomenklaturą, dającą szansę tylko ludziom dyspozycyjnym wobec rządzących”.

Tymczasem we współczesnej polskiej polityce społecznej postępuje decentralizacja zadań socjalnych i jednocześnie powoli następuje demonopolizacja dostawców usług społecznych w kierunku niepublicznych podmiotów. Państwo zachowuje wprawdzie swoją silną pozycję jako ustawodawca prawa, instytucja finansująca, sprawująca funkcje programująco-koordynujące i kontrolujące, ale już dostarczanie usług społecznych i zarządzanie nimi deleguje na niższe szczeble

Fot. D. Starzyńska



administracji publicznej. Jak wskazuje się w niektórych opracowaniach naukowych, tendencją przyszłości może być „wzrost znaczenia lokalnej polityki społecznej, przy zmniejszającej się roli państwa na rzecz sektora prywatnego i gospodarki społecznej, rodziny i grup nieformalnych, organizacji pozarządowych oraz samorządu terytorialnego” (Grewiński, 2009).

Jak stwierdziła w jednym ze swoich tekstów Józefina Hryniewicz (2003, s. 254), „[...] centralne podejmowanie decyzji przynosić może negatywne skutki, szczególnie w sferze społecznej, gdyż ogranicza wpływ obywateli i ich wspólnot na kształtowanie procesu decentralizacji władzy publicznej i wynika z zasady pomocniczości oraz zasad ładu społecznego i warunków życia. Nadrzednym celem powołania samorządu jest budowanie społeczeństwa obywatelskiego, upodmiotowienie społeczeństwa, zapewnienie jednostkom oraz społecznościom lokalnym wpływu na bieg spraw publicznych”.

Analizując z perspektywy ostatniego ćwierćwiecza poszczególne polityki społeczne (np. politykę zatrudnienia, politykę edukacyjną, politykę pomocy i integracji społecznej czy politykę zdrowotną), obserwuje się trend decentralizacji, a w niektórych systemach nawet demonopolizacji w kierunku wielosektorowej polityki społecznej, gdzie dostawcami usług społecznych są podmioty z sektora prywatnego, pozarządowego, nieformalnego czy ekonomii społecznej. Wprawdzie rola państwa i podmiotów centralnych jest nadal silna w niektórych obszarach polityki społecznej (np. system zabezpieczenia społecznego, polityka na rzecz młodzieży, zwalczanie przestępczości), to jednak w większości obszarów społecznych mamy do czynienia z przenoszeniem odpowiedzialności socjalnej na jednostki samorządu terytorialnego – samorządy gminne, powiatowe i wojewódzkie.

Oprócz tendencji decentralizacyjnych dopuszczono w ostatnim ćwierćwieczu prywatnych i społecznych dostawców usług, urynkawiając je i wprowadzając konkurencyjność. Przykładami tego procesu jest (np. w polityce zatrudnienia) dopuszczenie – obok publicznych służb zatrudnienia i OHP – różnych

niepublicznych instytucji rynku pracy, takich jak organizacje pozarządowe działające na rzecz zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, prywatnych agencji zatrudnienia i pośrednictwa pracy, instytucji szkoleniowych. W sektorze edukacji wprowadzono prywatne i społeczne szkoły, a także możliwość prowadzenia szkół wyższych przez osoby prywatne i organizacje pozarządowe, Kościół i instytucje wyznaniowe. W sektorze pomocy i integracji społecznej działa wiele organizacji pozarządowych dostarczających usługi różnorodnym grupom ryzyka (niepełnosprawnym, alkoholikom, narkomanom, bezdomnym), a także instytucje sektora prywatnego, które są coraz bardziej widoczne w sektorze instytucjonalnej pomocy społecznej (domy pomocy społecznej, domy spokojnej starości itd.) (Grewiński, 2009).

Generalnie należy podkreślić, że tendencje do decentralizacji polityki społecznej są jednym z głównych procesów reform, z jakimi mamy do czynienia w ostatnich 30 latach w większości państw opiekuńczych. Decentralizacja miała być sposobem na niewydolność i kryzys *welfare state* już pod koniec lat 70. XX wieku. Główną przyczyną decentralizacji był kryzys centralnych instytucji publicznych i niewydolność finansowa, przy niskiej efektywności i skuteczności działań. Jak zauważyli James G. March i Johan P. Olsen (2005, s. 122–123), „[...] programy reform administracyjnych miały na celu zmniejszenie widocznych rozbieżności między wymaganiami wobec sektora publicznego a jego możliwościami. Niektóre miały obniżyć te wymagania poprzez ograniczanie roli państwa – w drodze wyeliminowania lub sprywatyzowania usług bądź zminimalizowania kosztów bez



Fot. D. Starzyńska

względu na wyniki. Inne miały zwiększyć sprawność sektora publicznego przez zreformowanie jego struktur i procesów”.

W wielu państwach kwestionowano jakość działań aparatu „rozdętej” administracji publicznej, a centralne instytucje publiczne traktowano w dużym stopniu jako zbiurokratyzowane i zetatyżowane podmioty hamujące rozwój i konserwujące tradycyjne rozwiązania. W literaturze przedmiotu utarł się termin „państwa niezdolnego do rządzenia” (ang. *ungovernability*). Zjawisku temu miały sprzyjać następujące procesy:

- ogólny spadek akceptacji dla przywództwa politycznego,
- wzrost politycznego radykalizmu i populizmu,
- osłabienie pozycji tradycyjnych partii politycznych,
- rozwój nowych ruchów społecznych,
- wzrost przestępczości i reprivatyzacja środków bezpieczeństwa,
- kryzys państwa opiekuńczego.

Z wymienionych powodów rozpoczęto poszukiwanie instrumentów, które mogłyby zaradzić kryzysowi sektora publicznego. Jednym z tych instrumentów była decentralizacja, innym – nowe zarządzanie publiczne (Grewiński, Karwacki, 2010).

Badacze procesów zmian instytucjonalnych są jednak zdania, że w przypadku reform administracyjnych sektora publicznego gruntowne reorganizacje, w tym procesy decentralizacji, w dużym stopniu nie zakończyły się sukcesem. Większość działań reorganizacyjnych przyniosło tylko pewne formalne zmiany sektora publicznego. Wiele reform przyniosło także porażki. Osiągnięty został niewielki wzrost efektywności przy niskiej poprawie reaktywności. Prześledzenie historii reorganizacji sektora publicznego ukazuje zazwyczaj zapis problemów zidentyfikowanych, lecz nierozwiązanych, obietnic złożonych, lecz niedotrzymanych. Jest to często źródłem frustracji i rozczarowania (tamże, s. 107–108). Tak było na przykład w Nowej Zelandii, która posunęła się bardzo daleko w procesie



Fot. D. Starzyńska

decentralizacji i prywatyzacji usług publicznych i społecznych, i w której władza zapłaciła utratą zaufania obywateli do elit politycznych. Do chwili obecnej władze tego kraju mają kłopoty w odbudowaniu zaufania i więzi społecznych (Dębicki, 2000).

Subsydiarność jako naczelną zasadą decentralizacji

Należy podkreślić, że istotny wpływ na decentralizację funkcji socjalnych państwa miało w wielu krajach praktyczne urzeczywistnienie **zasady subsydiarności**, która stała się w wielu państwach europejskich i na świecie podstawową zasadą organizacji polityki społecznej (Niemcy, Austria, Hiszpania, Włochy, Polska). Zasada subsydiarności wywodzi się ze społecznej nauki Kościoła (por. Pius XI, *Quadragesimo anno*, s. 707–708). Unia Europejska wpisała tę zasadę na stałe w prowadzeniu swoich szczegółowych polityk, w tym polityki społecznej (por. Sendrowicz, 1988, s. 61–74). Jak twierdzi Chantal Millon-Delson (1998, s. 39) „[...] zasada subsydiarności zakłada istnienie organizacji społeczno-politycznej, w której kompetencje lub zdolność do działania przypisane są w pierwszym rzędzie aktorom społecznym. W przypadku, gdy działania tych aktorów okażą się niewystarczające, w drugiej kolejności owe kompetencje i zdolności przechodzą na bardziej złożone instancje wyższe, by wreszcie – jeżeli żadna inna instancja społeczna nie okaże się skuteczna – przejść w gestię państwa”. Oznacza to taką organizację polityki społecznej, która próbuje rozwiązywać kwestie i problemy społeczne na jak najniższym szczeblu, a dopiero w sytuacji nieradzenia sobie z rozwiązywaniem trudności przez samorząd lokalny lub organizacje

społeczne możliwe jest zastosowanie zasady suprema-
cji, czyli przekazania kompetencji na wyższy szczebel,
nawet państwowy lub ponadnarodowy.

Subsydiarność w praktyce oznacza ogranicze-
nie roli państwa i przekazanie kompetencji na niższe
szczeble, ale jednocześnie związana jest z większą
samoorganizacją społeczności lokalnych i rozwiązy-
wania własnych problemów w ramach istniejących
możliwości. Misją państwa realizującego zasadę sub-
sydiarności jest pobudzanie inicjatyw obywatelskich,
wsparcie finansowe i zagwarantowanie odpowiedniego
wykorzystania zasobów publicznych (Grewiński, Ka-
miński, 2007).

Zastosowanie zasady subsydiarności w po-
szczególnych państwach Unii Europejskiej jest róż-
ne, chociaż należy podkreślić, że w większości tych
państw nasilają się tendencje decentralistyczne i de-
monopolizacyjne. Jest to spowodowane tym, że pro-
cesy te wzmacniają demokrację i społeczeństwo oby-
watelskie poprzez podział kompetencji, pluralizm
instytucjonalny i zbliżenie procesu decyzyjnego do
obywatela (Klebes, 1998, s. 56–60). Sprzyjają także
skuteczniejszemu rozwiązywaniu kwestii społecznych
poprzez pobudzanie środowisk lokalnych.

Formy/typologie decentralizacji

Stanisława Golinowska (2006). wskazała,
że decentralizacja bazująca na zasadzie subsydiar-
ności może mieć różnorodne warianty. Może to być
decentralizacja fiskalna lub administracyjna.
W pierwszym przypadku rząd centralny przekazuje
całkowitą odpowiedzialność za finansowanie usług
społecznych samorządom lokalnym, które mają za-
pewnione odpowiednie dochody z podatków. W dru-
gim przypadku władze lokalne samodzielnie decydu-
ją o alokacji środków i zarządzaniu komponentami
społecznymi, lecz finansowanie przyjmują od rządu
centralnego (zadania zlecone). Profesor Golinowska
dzieli decentralizację na: delegację, kiedy centralne
organy państwa zostają zlokalizowane w terenie, aby
stworzyć lepsze warunki dostępu obywateli do tych

instytucji; dewolucję, kiedy środki i zadania zostają
przekazane rządowym agencjom (działającym także
w terenie); dekoncentrację, kiedy organy władzy tereno-
wej przejmują całkowicie od organów centralnych kom-
petencje i funkcje socjalne (Golinowska, 2006, s. 1).

Nawiązując do wyżej wymienionej typologii
można stwierdzić, że w polityce społecznej w Polsce
mamy mieszany system decentralizacji, gdyż obserwu-
jemy w naszym kraju zastosowanie zarówno delegacji,
jak i dewolucji oraz dekoncentracji w poszczególnych
systemach społecznych. Warto jednocześnie zwrócić
uwagę, że proces decentralizacji funkcji społecznych
trwa w Polsce od początku lat 90. XX wieku i dotyczył
przede wszystkim przekazywania zadań w kierun-
ku samorządowych jednostek terytorialnych. Proces
ten nie był jednak pozbawiony konfliktów. W więk-
szości przypadków wynikały one z rozdzwiewku mię-
dzy stopniem uprawnień i kompetencji podmiotów
samorządowych a ich możliwościami finansowania
(Gilowska, 1998, s. 173–181). Ponadto także podział
zadań i kompetencji na poszczególne szczeble samo-
rządu terytorialnego – gminę, powiat i województwo
pozostawiał wiele do życzenia i był w mniejszym lub
większym stopniu przyczyną wielu problemów natury
organizacyjnej i wdrożeniowej. Wynikało to z niedo-
statecznej analizy krytycznej procesów decentraliza-
cyjnych, niewystarczających kwalifikacji i kompetencji
menedżerskich kadry samorządu terytorialnego, nie za-
wsze adekwatnego przyporządkowania poszczególnych
polityk do odpowiedniego szczebla samorządu, a także
z trudności koordynacji i braku motywacji do samo-
dzielnej kooperacji (Golinowska, 2006, s. 1–9).



Fot. H. Gorczyca

Z teoretycznego punktu widzenia poprawnie zorganizowana decentralizacja funkcji socjalnych państwa powinna przyczynić się do większej samoorganizacji społeczności lokalnych, rozwoju samorządności i tworzenia warunków do bardziej harmonijnego rozwoju i większej spójności społeczno-gospodarczej. Powinna także sprzyjać rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i tworzeniu kapitału społecznego opartego na zaufaniu i zacieśnianiu więzi społecznych. Wzmacnianie poczucia przynależności społeczności lokalnych do wspólnot powinno również zwiększać aktywność obywatelską i partycypację w rozwiązywaniu lokalnych problemów (por. Hrynkiewicz, 2003, s. 256).

Niektórzy badacze zagadnień z zakresu polityk publicznych są zdania, że decentralizacja jest konieczna także z innych powodów (Osborne, Gaebler, 2005, s. 341–343). W dzisiejszym społeczeństwie informacyjnym, gdzie o skuteczności i efektywności polityki decyduje informacja oraz szybkość podejmowania decyzji i reagowania na problemy, nie ma czasu na to, aby stosować zbyt scentralizowane systemy władzy. W epoce informatycznej konieczność szybkiego podejmowania decyzji kłóci się z coraz większą złożonością i nieznajomością środowiska, którego decyzje mają dotyczyć. Nowocześni przedsiębiorcy i przywódcy powinni wybierać decentralizację, która przekazuje uprawnienia decyzyjne na peryferie, klientom, społecznościom lokalnym, organizacjom pozarządowym. Instytucje zdecentralizowane mają znaczną przewagę nad scentralizowanymi, ponieważ:

- są bardziej elastyczne, mogą szybciej reagować na zmiany warunków i potrzeby beneficjentów,
- działają bardzo często efektywniej i skuteczniej aniżeli instytucje scentralizowane,
- są bardziej skłonne do wprowadzania innowacji,
- działają mobilizująco na zatrudnionych w nich ludzi, wyzwalając w nich większą produktywność i skłaniając do większego zaangażowania w rozwiązywanie problemów lokalnych (tamże, s. 343–345).

Warto w tym miejscu zauważyć, że samorządy regionalne i lokalne powinny realizować działania

polityki społecznej w oparciu o średniookresowe strategie społeczne, które nie powinny być tylko i wyłącznie dokumentami urzędowymi, ale drogowskazami do podejmowania konkretnych programów i projektów przez różnorodnych interesariuszy (aktorów) społeczności lokalnych. Tymczasem doświadczenia wielu polskich gmin, powiatów i województw są takie, że strategie i programy powstają na papierze, ale nie są wdrażane w praktyce. Brakuje w nich także odpowiednich diagnoz i wizji długofalowego rozwoju danego terytorium. Nie włącza się w odpowiedni sposób, zarówno przy powstawaniu strategii, jak i jej realizacji, wielu podmiotów pozarządowych i prywatnych, które mogłyby partycypować w ich realizacji w duchu współodpowiedzialności za rozwój społeczny regionu. Tym samym bardzo trudno jest zbudować partnerski i sieciowy model współzrządzenia obywatelskiego w duchu *governance* (Grewiński, Karwacki, 2009).

Demonopolizacja polityki społecznej

Obok decentralizacji, drugim ważnym zabiegiem zmniejszania znaczenia centralnych podmiotów polityki społecznej jest demonopolizacja publicznych instytucji polityki społecznej i przekazanie realizacji części zadań społecznych organizacjom pozarządowym lub podmiotom prywatnym, z którymi podpisywane są kontrakty na realizację konkretnych działań socjalnych. Szczególnie rozwój sektora pozarządowego w większości państw demokratycznych, który tworzy nową jakość usług społecznych i przyczynia się do rozwoju odpowiedzialnego społeczeństwa obywatelskiego oraz urynkowienia polityki społecznej, należy wiązać w ostatnich dwóch dziesięcioleciach z upowszechnieniem „kultury kontraktowania” w realizacji zadań oraz usług społecznych. Także renesans ekonomii społecznej jest nadzieją na alternatywne rozwiązywanie problemów społecznych poprzez rozwijanie usług reintegracji społeczno-zawodowej i zatrudnienia socjalnego (tamże).

Oba procesy (decentralizacji i demonopolizacji) wymagają badań i analizy historycznej, szczególnie w aspekcie ewolucji w kontekście kreowania scenariuszy rozwoju obu zjawisk.

Scenariusze rozwoju polityki społecznej w kontekście decentralizacji

Na potrzeby artykułu przyjęto założenia dotyczące możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji związanych z procesem decentralizacji i demonopolizacji polityki społecznej:

1. Scenariusz dalszej decentralizacji polityki społecznej przy monopolizacji usług przez sektor publiczny.
2. Scenariusz dalszej decentralizacji i demonopolizacji polityki społecznej poprzez zwiększenie udziału samorządu, organizacji pozarządowych i rynku.
3. Scenariusz recentralizacji polityki społecznej i powrót do paternalistycznego modelu państwa socjalnego.
4. Scenariusz mieszany (hybrydowy) – częściowej decentralizacji i recentralizacji funkcji socjalnych w zależności od rodzaju polityki społecznej.

Należy wziąć pod uwagę fakt, że takie a nie inne scenariusze rozwoju polityki społecznej w Polsce związane z procesem decentralizacji zależą w dużej mierze zarówno od czynników wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Do czynników wewnętrznych należą między innymi legitymizacja i delegitymizacja programów politycznych wpisanych w wybory i przyjęcie takiej lub innej doktryny ustrojowej przez rządzącą partię/koalicję; kryzysy gospodarcze wpływające na koniunkturę i dekonunkturę społeczno-gospodarczą; dotkliwość poszczególnych kwestii społecznych i siła grup interesu do wywierania nacisków na rządzących; jakość instytucji i służb społecznych oraz zdolność kreowania, wdrażania i finansowania programów społecznych. Do zewnętrznych czynników należą między innymi: przyjęcie takich a nie innych rozwiązań przez organizacje ponadnarodowe, których Polska jest członkiem: Unia Europejska, Rada Europy itd.; stabilność lub destabilizacja społeczno-gospodarcza, w tym militarna w regionie; presja konkurencyjności wynikająca z globalizacji i wolnego handlu; migracje i tworzenie się wielokulturowego społeczeństwa europejskiego.

W przypadku pierwszego scenariusza dotyczącego dalszej decentralizacji polityki społecznej przy monopolizacji usług przez sektor publiczny należy wskazać, że jest to scenariusz wpisany w koncepcję „zależności od szlaku”. Oznacza to nic innego, jak podążanie sprawdzoną drogą delegowania zadań socjalnych instytucjom publicznym podległym poszczególnym jednostkom samorządowym. Takie rozwiązanie zostało zastosowane zarówno przy pierwszej reformie administracyjnej z 1990 roku, jak i przy drugiej – z 1999 roku. Ponadto było realizowane przez wiele lat w procesie pomiędzy dużymi reformami, niejako przy okazji nowelizacji ustawodawstwa socjalnego i dotyczącego zadań samorządów. W scenariuszu tym część zadań będzie także delegowanych przez samorządy do prywatnych podmiotów w ramach zamówień publicznych, ale odpowiedzialność ustawowa będzie spoczywała na JST. Realizacja takiego scenariusza skutkować musi reorganizacją dochodów samorządów terytorialnych przy zwiększających się zadaniach społecznych lub przekazywaniem znacznych środków z budżetu centralnego w ramach kontraktów publiczno-publicznych. Oznacza ona również wzrost znaczenia regionalnej polityki społecznej (programowanie, nadzór) i konieczność lepszej koordynacji wdrażania usług społecznych na poziomie lokalnym przez podmioty publiczne.

Drugi scenariusz – dalszej decentralizacji i demonopolizacji polityki społecznej poprzez zwiększenie udziału samorządu, organizacji pozarządowych i rynku jest możliwy przy założeniu, że oprócz delegowania zadań na publiczne podmioty prowadzone przez JST, pojawią się w polskim ustawodawstwie wyraźne klauzule promujące zaangażowanie



Fot. Arch. CAL

organizacji pozarządowych, czy z sektora ekonomii społecznej. Warunkiem do spełnienia jest tutaj jednak większa chęć współpracy służb JST z sektorem pozarządowym i prywatnym oraz pokonanie licznych wzajemnych stereotypów i uprzedzeń. Za tym scenariuszem przemawia fakt coraz liczniejszych zapisów w ustawodawstwie socjalnym o konieczności współpracy JST z NGO's oraz wielosektorowe osadzenie projektów finansowanych ze środków europejskich, gdzie promowana jest współpraca i partnerstwo międzyinstytucjonalne. Aby jednak skutecznie realizować ten scenariusz podmioty pozarządowe i z sektora ekonomii społecznej powinny zostać uprzywilejowane i mieć pierwszeństwo przy realizacji lokalnych usług społecznych. Tak jest na przykład w Niemczech i w Austrii, gdzie w Konstytucjach tych krajów tak rozumie się zasadę subsydiarności.

Trzeci scenariusz zakłada recentralizację polityki społecznej i powrót do paternalistycznego modelu państwa socjalnego. Taki scenariusz może się ziścić, jeżeli do władzy w Polsce dojdą siły polityczne zorientowane na odtworzenie silnego państwa i sektora publicznego z wysokim udziałem centralnie sterowanych instytucji. Argumentem przemawiającym za tym scenariuszem jest coraz poważniejsze zadłużenie wielu gmin i powiatów, które stają się niewydolne w realizacji zadań publicznych oraz problem demograficzny wielu regionów (starzenie się wsi, miast i miasteczek, ucieczka migracyjna młodych, niski udział młodych w strukturze społecznej). Recentralizacja może być na rękę niektórym środowiskom decyzyjnym, które chcą poprzez politykę społeczną posiadać narzędzie kontroli społecznej i dysponować centralnym budżetem na cele społeczne. Dla tych środowisk takie działania mogą sprzyjać legitymizacji funkcji socjalnych państwa i tworzyć warunki do większego wpływania na procesy społeczne.

Czwarty scenariusz ma charakter mieszany (hybrydowy) i dotyczy częściowej decentralizacji i częściowej recentralizacji funkcji socjalnych w zależności od rodzaju polityki społecznej – jest to całkiem realny scenariusz rozwoju sytuacji ze względu na fakt, że może być wygodny dla



Fot. D. Starzyńska

decydentów w zależności od zróżnicowanych sytuacji i kontekstów społecznych i gospodarczych, a także w zależności od wpływów grup nacisków i interesariuszy. W modelu tym pogłębianie decentralizacji lub ponowna recentralizacja będzie zależna od doraźnych potrzeb i problemów, a nie od długofalowych strategii czy przyjętej doktryny. Państwo będzie pozbywać się tych zadań, które mogą być dla niego kosztowne i problematyczne, z kolei może recentralizować te obszary, które będą w jego interesie. Przykładami recentralizacji z ostatnich lat jest recentralizacja finansowania służby zdrowia (Narodowy Fundusz Zdrowia zamiast Kas Chorych), czy przejęcie środków OFE przez ZUS. Model hybrydowy wpisuje się też w paradygmat pragmatyzmu, stąd też może być wykorzystywany w najbliższej przyszłości.

Podsumowanie

Konkludując należy stwierdzić, że:

1. W literaturze zachodniej, w mniejszym stopniu w polskiej, istnieje ważny dyskurs naukowy dotyczący analiz decentralizacji w polityce społecznej w kontekście reorganizacji systemów tradycyjnej polityki społecznej i państwa opiekuńczego i zastosowania zasady subsydiarności.
2. Istnieje ciągle wyraźny deficyt badań i analiz nad decentralizacją poszczególnych polityk społecznych w Polsce. Istniejące analizy są często przy czynkarskie i dotyczą ogólnych zagadnień.
3. Praktyka społeczna wskazuje, że w wielu krajach, w tym w Polsce, podjęto decyzję o decentralizowaniu polityki społecznej. Należy zatem monitorować

od strony naukowej postępy i zagrożenia związane z realizacją zadań socjalnych, wynikających z Konstytucji i ustawodawstwa socjalnego.

4. Obszarami koniecznymi do przeanalizowania w kontekście decentralizacji polityki społecznej w Polsce są: prawno-instytucjonalne relacje państwo-samorząd i delegowanie zadań socjalnych, finansowanie regionalnej i lokalnej polityki społecznej, aspekty fiskalne dochodów samorządu terytorialnego, rozwój infrastruktury społecznej, kondycja kadr i służb społecznych, mechanizmy programowania, zarządzania, kontroli i koordynacji samorządowej polityki społecznej, potencjał samorządowych usług społecznych, dzielenie się zadaniami z podmiotami z innych sektorów, międzysektorowa współpraca różnorodnych interesariuszy.
5. Należy włączyć do analiz decentralizacji polityki społecznej także wątki jej demonopolizacji w kierunku udziału podmiotów innych sektorów aniżeli publiczny. Jest to związane z istniejącym paradygmatem wielosektorowej i obywatelskiej polityki społecznej (*welfare pluralism/welfare society*).
6. Konkluzje dla praktyki społecznej dotyczą lepszego programowania i skuteczniejszej realizacji regionalnej i lokalnej polityki społecznej poprzez bardziej partycypacyjny i efektywny model tworzenia i realizacji strategii społecznych, dowartościowanie regionalnych ośrodków polityki społecznej, które powinny stać się głównymi centrami zarządzania i koordynacji regionalnej polityki społecznej.
7. Lokalne instytucje polityki społecznej powinny rozwijać zróżnicowane usługi społeczne w oparciu o model kontraktowania i zlecania usług organizacjom pozarządowym, podmiotom ekonomii społecznej czy społecznie odpowiedzialnym przedsiębiorstwom.
8. Samorządowa polityka społeczna powinna być traktowana przez decydentów nie jako koszt w budżetach, ale jako inwestycja przynosząca zwrot i przyczyniająca się do rozwoju kapitału: ludzkiego, społecznego, kulturowego i kreatywnego.

Bibliografia

Auleytner J., Wprowadzenie. W: Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*. PTPS, WSP TWP, Warszawa 2007.

Dębicki M., *Urząd i urzędnik XXI wieku*. Materiały pokonferencyjne z sympozjum *Współczesna gospodarka i administracja publiczna*. Rytyro, maj 2000.

Dziewięcka-Bokun L., Zamorska K. (red.), *Polityka społeczna – teksty źródłowe*. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003.

Gilowska Z., *Decentralizacja systemu budżetowego jako warunek konieczny zasady subsydiarności*. W: Milczarek D. (red.), *Subsidiarność*. Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.

Golinowska S., *Decentralizacja – inny wymiar polityki społecznej*. W: Golinowska S. i in., *Dekada polskiej polityki społecznej: od przełomu do końca wieku*. IPiSS, Warszawa 2000.

Golinowska S., *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*. „Polityka Społeczna” 4/2006.

Grewiński M., Kamiński S., *Obywatelska polityka społeczna*. PTPS, WSP TWP, Warszawa 2007.

Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Strategie w polityce społecznej*. MCPS, Warszawa 2009.

Grewiński M., Karwacki A., *Pluralizm i międzysektorowa współpraca w realizacji usług społecznych*. MCPS, Warszawa 2010.



Fot. H. Gorczyca

Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna – o przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. WSP TWP, Warszawa 2009.

Hrynkiewicz J., *Państwo, rynek, społeczeństwo obywatelskie*. W: Rysz-Kowalczyk B., Szatur-Jaworowska B. (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*. IPS UW, ASPRA-Jr, Warszawa 2003.

Klebes H., *Zasada subsydiarności w pracach Rady Europy i jej relacjach z UE*, W: Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*. Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.

March J.G., Olsen J.P., *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Scholar, Warszawa 2005.

Millon-Delson Ch., *Zasada subsydiarności – założenia, historia, problemy współczesne*. W: Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*. Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.

Osborne D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*. Media Rodzina, Poznań 2005.

Pius XI, *Quadragesimo anno*, „Znak”, 1982, nr 7-9.

Rymsza M. (red.), *Reformy społeczne – Bilans dekady*. ISP, Warszawa 2004.

Sendrowicz M., *Subsydiarność jako zasada ustrojowa w Unii Europejskiej*. W: Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*. Centrum Europejskie UW, Warszawa 1998.



Zapraszamy na naszą stronę
www.standardypomocy.com

- nowa inicjatywa: Forum Współpracy Empowerment
- do pobrania bezpłatne numery „Empowerment”
- informacje o projekcie Standardy w Pomocy
- dostęp do publikacji powstałych podczas realizacji projektu



Fot. D. Starzyńska

Otwarcie Centrum
Społecznego PACA 40
w Warszawie

Partnerstwo publiczno-społeczne. Wyzwanie dla efektywnej gminy

Partnerstwo publiczno-społeczne. Wyzwanie dla efektywnej gminy

*dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka,
profesor Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*

Fot. Arch. Autorki



Na początku sierpnia na łamach „Gazety Wyborczej” (Sroczyński, 2014 na: www.wyborcza.pl, dostęp: 8.08.2014) opublikowano wywiad, który przeprowadził z Profesorem Jerzym Hausnerem Grzegorz Sroczyński. Hausner powiedział w nim, że „naszym celem nie powinien być ani rynek, ani państwo, ani magiczny wzrost PKB. Chodzi o wspólny park, dobrą komunikację, (...)”. A na pytanie dziennikarza czy w Polsce jest raczej dobrze, czy raczej źle – Hausner odpowiedział: „Raczej dobrze. Może nawet zdecydowanie dobrze, ale na razie. Polska przez 25 lat rozwijała się w sposób molekularny, za chwilę to przestanie wystarczać. (...) Określenie «rozwój molekularny» wymyślił Janusz Czapiński, bardzo mi się spodobało [Jerzy Hausner – przyp. A.F.-W.], bo wyjaśnia istotę problemu. Rozwijamy się za sprawą aktywności indywidualnej w ramach mikrostruktury, którą można nazwać społeczną molekułą. To rodzina, grupa znajomych, osoby sprawdzone. Polacy ufają sobie wyłącznie w ramach tych mikrostruktur (...) Molekuły produkują pewien typ

kapitału – socjologowie nazywają go wiążącym. Chodzi o zaufanie do konkretnej osoby, a nie zaufanie w ogóle. (...) Tu [zaufanie do konkretnej osoby – przyp. A.F.-W.] znakomicie sobie radzimy, przejawiamy niespożyta przedsiębiorczość i aktywność. I jednocześnie zgrzytamy zębami na to, co się dzieje poza naszą molekułą, ale uważamy, że ktoś ma to za nas załatwić. Jakiś samorząd, który wybraliśmy, jakiś premier”.

Współpraca jako przejaw innowacyjnego działania w podmiotach publicznych

Kluczem do osiągnięcia priorytetów zrównoważonego rozwoju jest wysoki poziom „zaufania w ogóle”, które w literaturze przedmiotu nazywamy zaufaniem społecznym i ono właśnie powinno być swoistym klejem społeczności lokalnej, pozwalającym jej na stałe podnoszenie jakości indywidualnego i zbiorowego życia, przekładającym się na dobrobyt państwa jako całości. Poziom zaufania społecznego jest jednym z największych deficytów naszego społeczeństwa. Jak pisze Jan Szomburg (2014 na: www.rp.pl, dostęp: 8.08.2014): „W dotychczasowej historii wysiłków modernizacyjnych Polski ani droga ekspansji finansowo-inwestycyjnej, ani reform instytucjonalno-regulacyjnych nie przyniosła trwałego sukcesu. Może czas wziąć na poważnie trzecią płaszczyznę modernizacji i wypracować takie narodowe i lokalne habitusy i wzorce działań oraz kultury organizacyjne we wszystkich dziedzinach życia, aby zwiększyć poziom

Fot. H. Gorczyca



1 Wykorzystano fragmenty: A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*. Difin, Warszawa 2014.

i jakość współpracy Polaków, by podwyższyć naszą podmiotowość zbiorową na wszystkich szczeblach”. W opracowaniach naukowych dotyczących kapitału społecznego czytamy, że poziom zaufania społeczne- go jest konsekwencją czynników kształtujących kulturę organizacyjną społeczeństwa. Oznacza to, że kulturę organizacyjną możemy kształtować i zmieniać, tym samym rozsądnie zaplanowane i przeprowadzone działanie będzie istotnie zwiększało poziom kapitału społecznego, czyli „zaufania w ogóle”. Wysoki poziom „zaufania w ogóle” przyczynia się do tworzenia wspólnych przedsięwzięć, których rezultaty „pracują” dla nas, naszych rodzin, organizacji w których pracujemy, społeczności lokalnej i regionu – stąd konieczność wzmacniania inicjatyw wspólnych. Znakomicie dostrzegli to unijni decydenci, którzy w ramach Polityki Spójności na lata 2014–2020 przeznaczili niebagatelne środki finansowe na realizację różnorodnych działań, w tym usług społecznych między innymi w formie międzyorganizacyjnej współpracy, czyli partnerstw. Obserwowana dotychczas rzeczywistość społeczna pokazuje, że stać nas jako społeczeństwo na wyczyn, jakąś szybką akcję, zryw, ale gorzej jest z organiczną, codzienną pracą u podstaw. Brakuje chęci ku temu, by wspólnie działać, co jest podstawową wartością budującą udane międzyorganizacyjne współdziałanie. Chociaż coraz częściej już czytamy o udanych partnerstwach, szczególnie tych, które powstają jako element realizacji Programów Aktywności Lokalnej.

Poszukiwanie czynników poprawy rezultatów działania w konsekwencji tworzenia nowych form organizacyjnych jest obecnie mocno dowartościowane w koncepcji zarządzania publicznego, które jest relatywnie nową dziedziną badań naukowych. Jak zwykle bywa z wyłaniającymi się dziedzinami, jest kontestowane, dlatego – aby wzbogacać jego intelektualną wiarygodność – należy dostarczać nowej wiedzy i poszerzać granice poznania. Kluczem do rozwoju tej dziedziny są intensywne, dogłębne i obejmujące nowe koncepcje badania. Jak pisze Barbara Koźuch (2004, s. 77), „najbardziej zmienną cechą pojawiających się nowych koncepcji zarządzania organizacjami w sektorze publicznym jest zdecydowana orientacja na strategiczne przywództwo oraz na współpracę zarówno wewnątrz organizacji, jak i między organizacjami z tego

samego lub różnych sektorów”. Rozwijając twórczo wskazane stwierdzenie, można powiedzieć za Tadeuszem Kotarbińskim (1975, s. 104), że badacze prawideł uwidaczniających się w zarządzaniu publicznym poszukują takiego zorganizowania, które w pełni będzie odzwierciedlać jego cel nadrzędny, a zatem skuteczne realizowanie potrzeb uznanych za ważne dla kształtowania podstaw rozwoju społeczno-gospodarczego danego terytorium i w związku z tym finansowane ze środków publicznych. Konstruktywnie analizując przytoczone ujęcie zauważamy akcentowanie trzech zasadniczych warunków, niezbędnych do skutecznego zarządzania organizacjami publicznymi. Po pierwsze, innowacyjność rozumianą jako proces twórczy, którego istota polega na wykorzystywaniu obecnych możliwości do stworzenia czegoś nowego, gdyż powielanie istniejących modeli organizacyjnych, typów działań czy procesów jest ważną działalnością menedżerską, jednak do czasu, gdy w ich wyniku nie powstanie coś nowego – jakaś nowa jakość – nie możemy mówić o prawdziwej innowacyjności. Drugim warunkiem jest tworzenie wartości publicznej/społecznej. Jest to podstawowy wymiar odróżniający zarządzanie w organizacjach publicznych od zarządzania w organizacjach biznesowych. Podczas gdy obie formy aktywności (tj. biznesowa i publiczna) są społecznie użyteczne, tworzenie wartości publicznej/społecznej jest jednoznacznym, centralnym czynnikiem sprawczym oraz siłą koncepcji i praktyki zarządzania publicznego. Trzecim warunkiem jest zdolność do przekraczania granic sektorów i dotychczasowych form organizacyjnych. Za jej sprawą sektor publiczny osiąga sukces, realizuje cele społeczne i wzmacnia innowacyjność. Obserwacja dotychczasowej praktyki działania wskazuje na



Fot. D. Starzyńska

prawdziwość stwierdzenia, że organizacje działające razem – wspólnie wybierające cele i decydujące o sposobie wykorzystania własnych zasobów – często zyskują zdolność tworzenia nowych struktur – i to właśnie obserwujemy w ostatnich latach w sektorze realizującym usługi społeczne. Te nowe struktury, tworzone w konsekwencji wykorzystania pożytków płynących z wprowadzenia w życie idei współdziałania, są w stanie wygenerować razem więcej pozytywnych rezultatów niż każda z organizacji z osobna. Podążając wskazanym przez Josepha A. Schumpetera tokiem rozumowania, a przytoczonym przez James`a E. Austin`a i współautorów (2006), możemy zaryzykować stwierdzenie, że łączenie istniejących już organizacji i ich zasobów jest przejawem innowacyjności. Rozwój współczesnych państw jest determinowany sprawną współpracą między trzema obszarami: publicznym, prywatnym i społecznym. Zarówno teoretycy, jak i praktycy dostrzegli potrzebę wzmocnienia relacji i partnerstwa między podmiotami działającymi we wskazanych trzech sektorach po to, aby zrealizować zobowiązania podjęte wobec interesariuszy. Dominujący od lat 80. XX wieku paradygmat Nowego Zarządzania Publicznego, który skupiał się na procesach wewnątrz organizacji, obecnie jest uzupełniany o podejście uwzględniające efektywność całego systemu świadczenia usług publicznych i relacje międzyorganizacyjne, co jest właściwe dla *New Public Governance*. Zarówno teoretycy, jak i praktycy zauważyli, że do osiągnięcia zadanych celów kluczowe jest odpowiedzialne współtworzenie rzeczywistości przez obywateli, przy służebnej roli administracji i organów władzy publicznej. Z tego też wynika rosnące znaczenie udziału gminy, organizacji obywatelskich i społeczności lokalnej w działaniu na rzecz efektywnego świadczenia usług społecznych. Współpraca z innymi organizacjami wymaga zwiększenia profesjonalizacji zarządzania organizacjami wchodzącymi w układy międzysektorowe. Możemy zaryzykować stwierdzenie, że współpraca, która coraz częściej jest podejmowana wewnątrz sektorów i w poprzek nich, może być traktowana jako szczególna forma organizacyjna – zatem innowacja społeczna. Aby ta innowacja społeczna faktycznie zachodziła, ważną rolę pełnić powinna gmina (albo inna jednostka organizacyjna samorządu terytorialnego). Rola ta wpisuje się w działanie związane z pełnieniem świadomego przywództwa, którego istotą



Fot. H. Gorczyca

jest inicjowanie, motywowanie, podtrzymywanie, ocena rezultatów podjętych działań i na ich podstawie dokonywanie korekty obecnych oraz planowanie następnych.

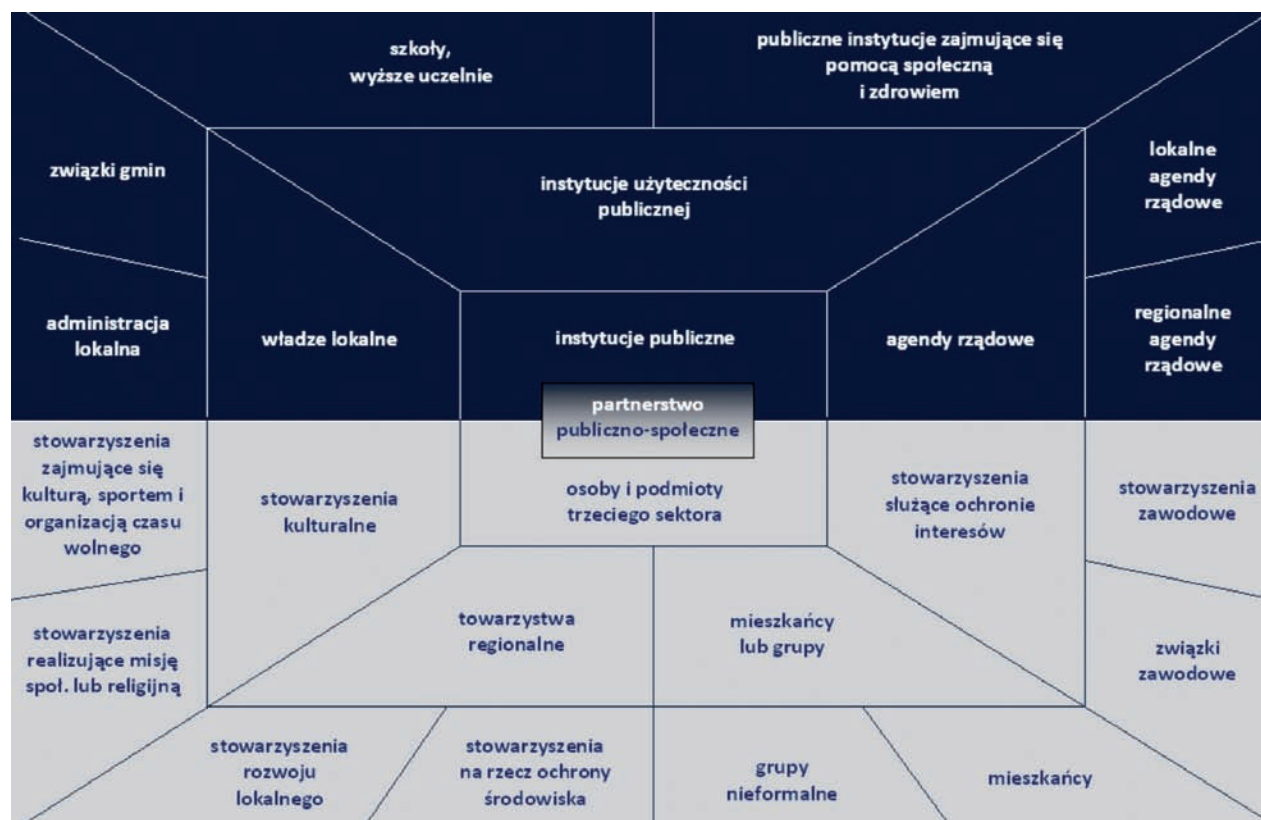
Zadania gminy w procesie stymulowania tworzenia partnerstw publiczno-społecznych

Redefiniowanie roli państwa jako konsekwencja zmian systemowych oraz narastający kryzys finansowy skutkują presją na bardziej efektywne niż dotychczas realizowanie zadań przez organizacje publiczne a głównie przez jednostki samorządu terytorialnego i podległe mu struktury. Poziom skomplikowania problemów społecznych wymaga poszukiwania niestandardowych sposobów ich rozwiązywania tak, aby w pełni wykorzystać – zgodnie z zasadą pomocniczości – zasoby znajdujące się w organizacjach działających na terenie jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin). Oznacza to projektowanie rozwiązań wychodzących poza dotychczasowe schematy organizacyjne, praktykowane w sferze publicznej i podążanie między innymi w kierunku tworzenia podmiotów o charakterze sieciowym i form organizacyjnych odpowiadających na tę ideologiczną koncepcję, na przykład partnerstw (w mojej opinii stymulowanie ku takim poszukiwaniom jest pierwszym ważnym zadaniem gminy społecznie odpowiedzialnej i implementującej idee aktywnej polityki społecznej). W sektorze publicznym podmioty, które tworzą związki sieciowe – między innymi te, które działają w formule partnerstwa – to stosunkowo młode zjawisko organizacyjne, którego genezę należy wiązać z transformacją instrumentarium zarządzania od organizacji biznesowych

do organizacji nienastawionych na zysk oraz rosnącą popularnością koncepcji współpracy między organizacjami i sektorami (Grewiński, 2009).

Tworzenie organizacji sieciowych stanowi odpowiedź na wyzwania praktyki, w której zauważono, że coraz częściej do rozwiązywania złożonych problemów potrzebne są różnorodne umiejętności i zasoby, które zwykle są w posiadaniu wielu podmiotów życia gospodarczego – nie tylko firm, lecz także instytucji publicznych czy organizacji sektora pozarządowego. Nie bez znaczenia jest również potencjał, który jest umiejscowiony nie tylko w aktorach organizacyjnych, lecz także w jednostkach, czyli osobach zamieszkujących osady, dzielnice, miasta. Możliwość jego wykorzystania – w konsekwencji zastosowania procedur typowych dla praktyk empowerment, a odniesionych do jednostki działającej w przestrzeni publicznej – oznacza, że odpowiednie aranżowanie współpracy między różnorodnymi podmiotami może doprowadzić do właściwego identyfikowania i w jego

następstwie projektowania właściwych sposobów rozwiązywania pojawiających się w przestrzeni publicznej kwestii społecznych (a jest to następne ważne zadanie gminy). Nowe formy współpracy różnorodnych podmiotów, a głównie partnerstwa i sojusze, wymagają szczególnego rodzaju zarządzania (przenoszenie wzorców – w konsekwencji treningu i analizowania dobrych praktyk – to istotne zadanie dla gminy), którego celem jest katalizowanie procesów ścierania się interesów i koordynacja wspólnych działań. W tym miejscu należy się odnieść do propagowanej między innymi przez Juliana Auleytnera, Mirosława Grewińskiego oraz Marka Rymuszę koncepcji wielosektorowej polityki społecznej jako praktycznej odpowiedzi na wyłaniające się w konsekwencji transformacji polityczno-ekonomicznej możliwości rozwiązywania problemów społecznych. Wskazani autorzy podkreślają, że stosowanie w praktyce koncepcji zarządzania publicznego w zakresie działań związanych z dostarczaniem usług publicznych, w tym społecznych, znacząco wpływa na sposób i rezultaty jej realizacji poprzez



Rysunek 1. Aktorzy organizacyjnie obdarzeni prawną zdolnością do podejmowania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-społecznego

Źródło: opracowanie własne

dowartościowanie w ramach powstających partnerstw publiczno-społecznych, aspektu wielosektorowości. Nowoczesne podejście do problemu świadczenia usług społecznych oznacza, że jego istotą jest wykorzystywanie efektu synergii w konsekwencji stymulowania powiązań międzyorganizacyjnych oraz tworzenie i podtrzymywanie kapitału społecznego poprzez ożywianie oddolnej aktywności w społeczności lokalnej (co również powinno być zadaniem gminy). Z punktu widzenia pragmatyki zarządzania publicznego promowanie idei aktywnej polityki społecznej oznacza – tak jak wcześniej wskazano – poszukiwanie nowego sposobu realizowania usług poprzez zróżnicowane konfigurowanie instytucji w ramach różnorodnych sieci międzyorganizacyjnych, między innymi pod postacią partnerstw. Charakter takich powiązań może być stały lub czasowy, w zależności od rozwoju danej sytuacji, a uczestników inicjatyw partnerskich można podzielić między innymi według: (1) sektorów: publiczny – władze lokalne i regionalne; prywatny – przedsiębiorcy; społeczny – organizacje pozarządowe, wolontariusze oraz (2) poziomu działania: organizacje centralne, regionalne, lokalne.

Wśród aktorów angażujących się w organizowanie i funkcjonowanie partnerstw można wyróżnić również: pracodawców, firmy prywatne, instytucje (rynek pracy, kulturalne, edukacyjne), pomoc społeczną, samorząd lokalny, media, organizacje środowiskowe, ekologiczne itd.

Nie jest jednak konieczne, aby wszystkie rodzaje organizacji działających na danym terytorium wchodziły w skład partnerstwa, istotne jest natomiast, aby chciały one podjąć rzeczywistą współpracę, która będzie przynosić pożądane rezultaty.

Uczestnikami inicjatyw partnerskich są organizacje, które – współpracując ze sobą przy formułowaniu i wykonywaniu programu rozwoju lokalnego – są bardziej aktywne od innych, odczuwają potrzebę oddziaływania na rozwój lokalny i czują się kompetentne do podjęcia określonego działania. Wśród charakterystycznych cech partnerów można wyróżnić przede wszystkim umiejętność określenia celów i potrzeb rozwoju oraz posiadanie wizji tego rozwoju. Zadaniem partnerów jest



Fot. H. Gorczyca

reprezentowanie interesów całej społeczności oraz instytucji ważnych dla tej społeczności. Partnerzy działający z odbiorcami programów publicznych, służą pomocą społecznościom lokalnym w korzystaniu z tych programów, a organizacjom z sektora publicznego w podejmowaniu właściwych decyzji i tworzeniu katalogu mierników opisujących realne cele i potrzeby społeczności. Aby zawierane partnerstwo przynosiło jak największe efekty, a współpraca przebiegała w miarę sprawnie należy wypracować sposoby i formy trafnych decyzji w sprawach urzeczywistniania ustalonych zadań. Dlatego pomiędzy partnerami zawierane są umowy – formalne lub nie. Połączenie zasobów, wiedzy i kompetencji poszczególnych uczestników współpracy sprawia, że stają się oni od siebie z jednej strony zależni, co może powodować pewne napięcia i problemy, ale z drugiej strony to połączenie powoli staje się sposobem na osiąganie „renty” innowacyjnej i relacyjnej z powstałej współpracy międzyorganizacyjnej, którą jednostka samorządu terytorialnego z natury swoich zadań powinna stymulować i wspierać.

Fazy tworzenia inicjatyw partnerskich

Jednostki samorządu terytorialnego, na terenie których zakładane są partnerstwa lokalne – tak jak wcześniej napisano – powinny w dobrze pojętym interesie własnym wspierać proces powstawania tej nowej międzyorganizacyjnej współpracy. Wśród wielu form wspierania tego typu inicjatyw, chciałabym podkreślić szczególnie znaczenie dwóch takich, w których rola gminy i innych jednostek samorządu terytorialnego jest nie do przecenienia – diagnozy i szkolenia potencjalnych liderów organizacji wchodzących w związki partnerskie. Diagnoza jest ważna, bowiem dzięki niej wiemy co i dlaczego powinno być objęte interwencją

publiczną. Pełna diagnoza konstatująca fakty i projektująca rozwiązania powinna obejmować:

- analizę warunków i jakości życia mieszkańców danej jednostki administracyjnej,
- określenie przyczyn negatywnie ocenianych zjawisk społecznych oraz ewentualnych kierunków ich rozwoju,
- opis dostępnych zasobów (infrastrukturalnych, finansowych i ludzkich), które można wykorzystać do rozwiązywania stwierdzonych problemów i kwestii społecznych oraz ich analiza w aspekcie mocnych i słabych stron,
- określenie charakteru i rodzaju niezbędnych działań (projektujących, reformujących lub/i profilaktycznych),
- uzasadnienie postulowanych kierunków działań.

Pojęcie „diagnozy” w odniesieniu do identyfikacji głównych problemów społecznych oznacza: rozpoznanie badanego stanu rzeczy na podstawie zebranych danych z kilku źródeł; próbę wyjaśnienia tego stanu przez odwołanie się do głównych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych, kulturowych; określenie przewidywanych kierunków rozwoju społecznego. Formułowanie diagnozy jest podejmowane z przesłanek społecznych (zwykle w odpowiedzi na sytuację problemową) i ma cele praktyczne (zastosowanie wiedzy naukowej do skutecznego przekształcania rzeczywistości). To stwierdzenie jest oczywistym potwierdzeniem dowartościowującym myślenie praktyczne o celu tworzenia partnerstw publiczno-społecznych, gdyż powstają one, aby rozwiązywać wieloaspektowe i skomplikowane problemy pojawiające się w przestrzeni publicznej. Chodzi o takie problemy, które równocześnie są same w sobie złożone, jak i przekraczają tradycyjne granice pojedynczych organizacji, przez co podmioty mogą liczyć na efektywne porządzenie sobie z tymi trudnościami tylko działając wspólnie. Barbara Gray (1989) wyróżnia sześć czynników, które zwiększają częstość występowania wieloaspektowych problemów wymagających wspólnej odpowiedzi i które prowadzą do tworzenia partnerstw. Wśród tych czynników pojawiają się między innymi: szybkie zmiany; rozmycie granic pomiędzy rządem, sektorem publicznym, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz sektorem prywatnym; zmniejszone finansowanie rządowe.

Bez względu na to, przed jak złożonym problemem stoją organizacje, muszą one zacząć od dostrzeżenia potrzeby pracy w partnerstwie z pobudek wewnętrznych lub zewnętrznych. Pobudką wewnętrzną jest przekonanie, że praca w partnerstwie, w porównaniu do samodzielnego funkcjonowania, przynosi korzyści, które przewyższają koszty. Może się tak dziać, gdy na przykład odnotowano już pomyślne skutki działania innego partnerstwa na danym terenie geograficznym lub gdy podmioty uważają, że razem mogą doprowadzić do powstania „masy krytycznej”, która stworzy im możliwości do działania, jakich uprzednio nie mieli. Poprzez połączenie zasobów i racjonalne ich wykorzystanie pojawia się więc możliwość zarówno uzyskania akceptacji podejmowanych działań przez interesariuszy, jak i efektywnego osiągnięcia wyznaczonych celów.

Zewnętrzną pobudką jest zwykle nakaz władz branżowych, regionalnych czy lokalnych. Lider partnerstwa we współpracy z partnerskimi organizacjami lub – jak wskazuje praktyka – sam – po dokonanej diagnozie i ocenie potencjalnych możliwości realizacji (co najczęściej przybiera postać dokumentu znanego pod nazwą Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych) – tworzy wizję takiego dostarczania usług społecznych, która gwarantuje wygenerowanie najwyższej wartości dla społeczeństwa. Opieranie się na rozpoznanej potrzebie lub na uprzednio wspólnie podejmowanych działaniach może pomóc organizacjom w zbudowaniu wspólnej wizji, którą regularnie przywołuje się jako klucz do sukcesu partnerstwa i – jak wskazują badania – jakiegokolwiek innego działania w organizacjach. Rozwijanie wspólnej wizji oznacza bycie przygotowanym na odkrywanie nowych możliwości świadczenia usług.

Następną ważną formą wsparcia partnerstw przez jednostki samorządu terytorialnego jest między innymi szkolenie osób zainteresowanych tego typu działaniami, w ramach którego uświadamiane są zarówno uwarunkowania powstania, jak i potencjalne rezultaty. Często ludzie nie do końca są w stanie zaakceptować fakt, że samo podjęcie przez organizacje współpracy nie oznacza od razu partnerstwa, muszą być spełnione dodatkowe kryteria, które Ros Tennyson (2006, s. 4) wskazuje jako pochodne poniższego procesu:

1. Ustalenie zakresu działania – zbudowanie wizji partnerstwa, zrozumienie problemu/wyzwania, zebranie informacji.
2. Identyfikacja – zintegrowanie potencjalnych partnerów, motywowanie do wspólnych działań.
3. Zawiązanie partnerstwa – tworzenie podstaw współpracy poprzez ustalenie wspólnych celów nadrzędnych i szczegółowych oraz zasad, na których będzie opierać się partnerstwo.
4. Planowanie – partnerzy przygotowują program działania i wypracowują konkretny projekt do realizacji.
5. Zarządzanie – partnerzy poszukują struktury i modelu zarządzania odpowiedniego dla ich partnerstwa w dłuższej perspektywie czasu.
6. Zapewnienie potrzebnych zasobów – partnerzy identyfikują się i pozyskują środki finansowe i inne zasoby.
7. Wdrożenie – realizacja projektu, zgodnie z ustalonym harmonogramem, w celu osiągnięcia rezultatów.
8. Monitoring – sprawdzenie oddziaływania i efektywności działań.
9. Przegląd struktury – ocena partnerstwa, pytanie, czy niektórzy z partnerów nie powinni wyjść i zostać zastąpieni przez nowych partnerów.
10. Korekta – struktury, programu, projektu, w świetle zebranych doświadczeń.
11. Instytucjonalizacja – stworzenie odpowiednich struktur i mechanizmów, które umożliwiają kontynuację działalności partnerstwa.
12. Kontynuacja lub zakończenie współpracy partnerskiej.

Każda z faz procesu powinna być wspierana w różny sposób – w zależności od potrzeb – przez jednostki samorządu terytorialnego. Rolą gminy, albo innej jednostki samorządu terytorialnego, jest facylitacja procesu powstawania i działania partnerstw zgodnie z zasadą, w której partnerstwo oznacza wykorzystywanie wspólnych zasobów, co wymusza na podmiotach współpracujących ze sobą wprowadzenie jasnych i zaakceptowanych na zasadzie konsensusu reguł współpracy. Dzięki temu, z połączenia zasobów i możliwości

pozostających w dyspozycji partnerów, można uzyskać efekty, których osiągnięcie przez pojedynczych członków partnerstwa byłoby znacznie trudniejsze lub wręcz niemożliwe. Wspólne działanie oznacza również wspólny sukces. Podstawą wspólnego działania jest zapewnienie trwałości funkcjonowania partnerstwa, na co mają wpływ cztery podstawowe elementy:

1. Logistyka – dobra organizacja bieżącej działalności i odpowiednie dostosowanie do indywidualnych potrzeb, wsparcie administracyjne oraz organizacja pracy biurowej.
2. Umiejętności – konieczność rozwinięcia, podniesienia czy zdobycia poprzez poszczególne podmioty tworzące lokalne partnerstwo nowych umiejętności i wiedzy fachowej w celu pełnego włączenia się do nowego sposobu działania.
3. Budowanie zespołu – poczucie wspólnoty i koleżeństwa oraz wzajemnych zależności – istotna jest waga procesu grupowego.
4. Elastyczność, szczerłość oraz otwartość na zachodzące zmiany.

W tym miejscu należy przywołać stwierdzenie Catherine Huxham (1996), która uważała, iż formułowane przez partnerstwo cele do zrealizowania mają to do siebie, że bez współpracy podmiotów z różnych sektorów nie mogłyby być osiągnięte, a źródłem tej współpracy są ludzie i ich zachowania. Oznacza to, że chociaż partnerstwo publiczno-społeczne jest powiązaniem instytucji (mniej lub bardziej sformalizowanym i obwarowanym zasadami), to o jego faktycznych rezultatach najczęściej decydują relacje interpersonalne między osobami wspólnie wykonującymi zadania na rzecz lokalnej społeczności, gdyż to ludzie tworzą instytucje i decydują o ich charakterze. Partnerstwo – jak czytamy w materiale szkoleniowym Regionalnego Ośrodka Pomocy Społecznej (*Budowanie partnerstw lokalnych...*) jest odzwierciedleniem więzi międzyludzkich i jak więzi tworzone przez ludzi przechodzi przez następujące fazy:

1. Kształtowania się (integracji, formowania, orientacji). W tej fazie ludzie uczą się postrzegać siebie jako członków danej grupy. Jest to faza wzajemnego poznawania się, rozpoznania terenu, weryfikacji pierwszego wrażenia, tworzenia się sympatii i antypatii. Trudno

w niej szybko i sprawnie realizować wspólne zadania, ponieważ jest to czas budowy postaw, wzajemnego porozumienia, określenia własnego miejsca w grupie, ostrożność w ujawnianiu siebie. Oczekiwania uczestników są bardzo wysokie, a chęć udowodnienia sobie, że jesteśmy atrakcyjną grupą zderza się z niską efektywnością pracy grupy. U osób, które są nastawione na zadania, wspólną realizację i sukces, może się pojawić frustracja i zniechęcenie przedłużającymi się rozmowami i integracją bez konkretnego, wymiernego i namacalnego rezultatu. Często w partnerstwie są osoby, które mają bardzo dużą potrzebę konkretności, choć im samym trudno określić co to jest, ale w sytuacji przedłużających się spotkań, które – w ich odczuciu – są bezproduktywne, ponieważ nie ma produktu rozmów, odczuwają silne napięcie i złość. Mogą z dużą niecierpliwością reagować w fazie orientacji.

2. Relacji (konfliktu, buntu, oporu). To taki czas, w którym następuje zderzenie poglądów, stanowisk, racji, przekonań, wartości, emocji, wpływów. Różnorodność postaw i jej wyrażanie zaburza poczucie bezpieczeństwa i harmonii. Może się pojawić myśl, że grupa nie może być funkcjonalna i efektywna, skoro pojawiają się w niej emocje, takie jak złość, wątpliwość czy niechęć. Tymczasem niezgoda i różnice pomiędzy poszczególnymi członkami są naturalnym zjawiskiem w każdej grupie i nie należy przypisywać im przesadnie destrukcyjnego znaczenia. Pojawienie się sytuacji konfliktowych świadczy o tym, że grupa rozwija się i zmienia. Szczególnie ważne w tej fazie są otwarta, szczerza rozmowa i bezpośrednia komunikacja pozwalające na wyrażenie emocji, ustalenie wzajemnych granic i możliwości porozumienia. Najtrudniejszą formą oporu jest bowiem milczenie grupy, niechęć do ujawniania siebie na forum, brak dyskusji i debat, które są przestrzenią konieczną do wypracowania kompromisu, wspólnych założeń, zasad, norm, charakteryzujących kolejną fazę życia grupy. To czas budowy trwałych, głębokich relacji między ludźmi.
3. Normowania (współdziałania i spokoju). W emocjach grupy pojawia się spokój, rodzi się harmonia. Grupa staje się autonomiczna i samodzielna. Następuje polepszenie stosunków. Grupa ustala normy i przepisy, definiuje ich zasady i przestrzega stosowania. Członkowie przyjmują wzorce za

swoje i zaczynają się identyfikować z grupą. Ludzie są gotowi do słuchania się nawzajem, otwartej komunikacji, akceptowania poglądów innych. Kształtuje się świadomość, kto i jaką rolę będzie pełnił, kto i jakie oczekiwania będzie spełniał. W tej fazie możliwe jest konstruktywne rozdzielanie zadań i odpowiedzialności. Konflikty są traktowane jako element rozwoju zespołu, a nie personalnie. Zwiększa się poczucie bezpieczeństwa w grupie. W procesie tworzenia partnerstwa jest to czas doboru metod działania, dokonywania wspólnych ustaleń, podziału ról między partnerów, identyfikacji zasad wzajemnych rozliczeń, osiągania rezultatów, formułowania struktury i ustalenia kształtu partnerstwa.

4. Efektywnej współpracy. Zaczyna się, gdy grupa ma zbudowane struktury, staje się silna i jest w stanie koncentrować się na celach. Wzorce postępowania są wszystkim znane i akceptowane, tworzą się skrypty działania w określonych sytuacjach. Jest to czas najbardziej efektywnej współpracy. Pojawia się zaufanie, tak istotne dla właściwego funkcjonowania partnerstwa lokalnego. Komunikacja jest wielostronna. Grupa jest samodzielna, członkowie wykazują inicjatywę i poszukują nowych sposobów współpracy.

Wyniki badań własnych

Powszechnie uważa się współpracę pomiędzy organizacjami jako coś pożytecznego i zachęca się do jej zwiększenia. Rola i ważność takiej współpracy narastają w miarę, jak organizacje muszą stawiać czoła coraz bardziej złożonemu i coraz bardziej dynamicznemu otoczeniu. Istotne jest zatem, aby liderzy



Fot. Arch. CAL

Tabela 1. Ogólna ocena znaczenia wyróżnionych obszarów dla przyszłego sukcesu organizacji

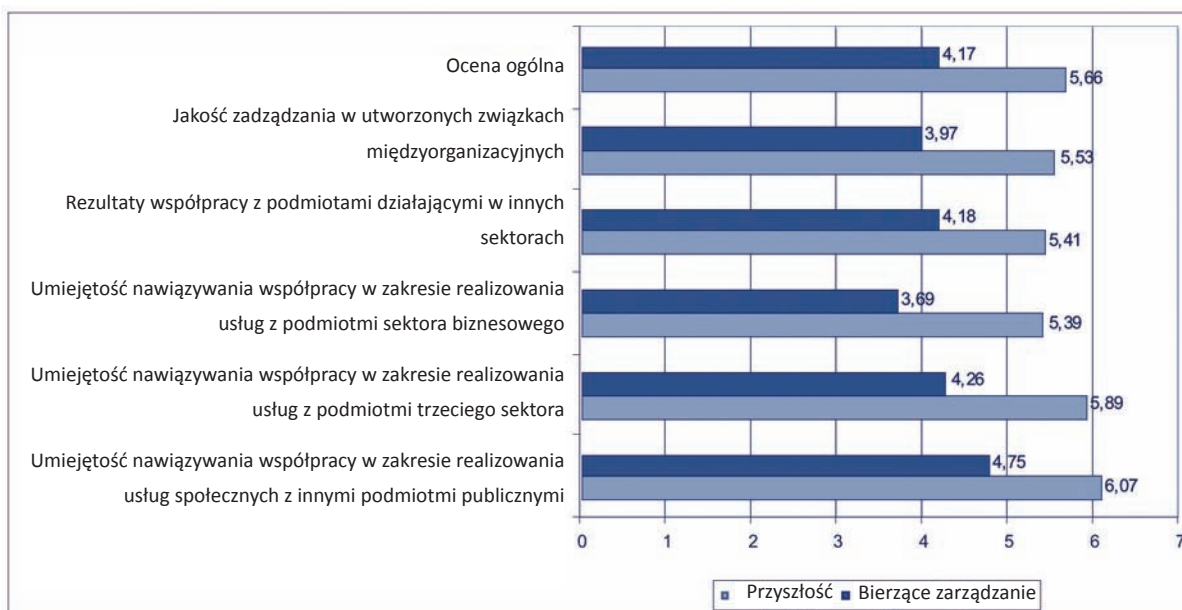
Obszar	Przyszłość					Bieżące zarządzanie				
	Rozstępek	Minim.	Maks.	Średnia	Odch. stand.	Rozstępek	Minim.	Maks.	Średnia	Odch. stand.
Jakość usługi	3,6	3,4	7	6,07	0,74	6	1	7	5,33	1,08
Dostępność środków	4,6	2,4	7	6,00	0,96	6	1	7	5,24	1,25
Znajomość potrzeb	3,4	3,6	7	5,98	0,80	6	1	7	4,80	1,20
Kompetencje pracowników	3,2	3,8	7	6,27	0,76	6	1	7	5,03	1,21
Praca w zespole	3,6	3,4	7	6,07	0,86	5,8	1,2	7	4,70	1,35
Partycypacja	3,6	3,4	7	5,99	0,93	6	1	7	4,08	1,62
Kwalifikacje kierownictwa	4,4	2,6	7	5,78	0,99	6	1	7	4,22	1,49
Współpraca z otoczeniem	4,2	2,8	7	5,87	0,96	6	1	7	4,66	1,46
Wizerunek, wartości, filozofia	4,4	2,6	7	5,87	1,00	6	1	7	4,46	1,53
Techniczne warunki	4,4	2,6	7	5,86	0,92	5,6	1,2	6,8	4,57	1,26
Warunki zatrudnienia	4,4	2,6	7	5,18	0,93	6	1	7	4,13	1,24
Współpraca międzyorganizacyjna	4,8	2,2	7	5,66	0,97	5,4	1,6	7	4,17	1,40

Źródło: opracowanie własne

organizacji świadczących usługi społeczne – ze wszystkich trzech sektorów – oraz instytucje, które wyznaczają cele, czyli jednostki samorządu terytorialnego (np. w konsekwencji dobrze przeprowadzonej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych), mieli świadomość narastającego znaczenia dla efektywnego świadczenia usług współpracy między organizacjami, realizowanej między innymi w formule partnerstw publiczno-społecznych.

Zaprojektowane i przeprowadzone autorskie badanie miało charakter sondażowy i było przeprowadzone w maju 2012 roku. Do badania wykorzystano kwestionariusz ankiety, dane pozyskiwane techniką audytoryjną. Przeprowadzona krytyczna analiza literatury przedmiotu pozwoliła na wyodrębnienie 12 obszarów, które uznane zostały za najważniejsze z punktu widzenia osiągnięcia przez organizację sukcesu. Respondent, odpowiadając na pytania, wskazywał na swoje przekonania co do znaczenia poszczególnych czynników dla sukcesu organizacji w przyszłości oraz oceniał stopień dowartościowania

danego czynnika w bieżącym zarządzaniu organizacją, w której pracuje. Każdemu z obszarów przypisano pięć desygnatów ocenianych przez respondenta za pomocą siedmiostopniowej skali Likerta. Do analizy zakwalifikowano 97 prawidłowo wypełnionych ankiet (zob. szczegółowy opis badań: Frączkiewicz-Wronka, Szołtysek, Kotas, 2012, s. 231–255). Prowadzone badania pozwoliły na zidentyfikowanie hierarchii kluczowych czynników sukcesu subiektywnie postrzeganej przez respondentów. Analiza ogólnej oceny znaczenia dla przyszłego sukcesu organizacji wyróżnionych obszarów (liczona jako średnia z oceny przez każdego z badanych znaczenia elementów, które obejmuje dany obszar) wykazała, że w opinii respondentów największe znaczenie mają kompetencje pracowników (tabela 1). Średnia ocena tego obszaru wynosiła 6,27 punktu w skali siedmiopunktowej. Należy zauważyć, że oceny tego wymiaru odznaczały się jednocześnie stosunkowo niewielkim zróżnicowaniem, o czym świadczy wartość odchylenia standardowego – 0,76 punktu. Wskazuje to, że badani byli raczej zgodni w wysokiej ocenie znaczenia kompetencji pracowników



Wykres 1. Ocena znaczenia współpracy międzyorganizacyjnej dla przyszłego sukcesu organizacji

Źródło: opracowanie własne

dla sukcesu organizacji. Bardzo wysoko – powyżej sześciu punktów oceniono również znaczenie, jakie dla sukcesu organizacji w przyszłości ma jakość usług (średnia – 6,07 punktu) oraz praca w zespole (średnia – 6,07 punktu). Na średnio sześć punktów oceniono również znaczenie dostępności środków finansowych. W opinii badanych, najmniejsze znaczenie dla przyszłego sukcesu organizacji mają warunki zatrudnienia (średnia – 5,18 punktu) i współpraca międzyorganizacyjna (średnia – 5,66 punktu). Należy jednak podkreślić, że respondenci wysoko ocenili znaczenie wszystkich badanych obszarów, a występujące różnice są stosunkowo niewielkie. Ponadto, oceny te cechują się niedużym zróżnicowaniem, o czym świadczą wartości odchyłeń standardowych, które nie przekraczają jednego punktu oraz umiarkowane wartości rozstępu.

Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania warto przeanalizować szczegółowe odpowiedzi dotyczące, obszaru określonego jako współpraca międzyorganizacyjna (wykres 2).

W obszarze tym respondenci wyrażali najsilniejsze przekonanie o znaczeniu, jakie dla przyszłości organizacji ma umiejętność nawiązywania współpracy w zakresie realizowania usług społecznych z innymi

podmiotami publicznymi (średnia – 6,07 punktu). Nieznacznie niżej oceniono wagę umiejętności nawiązywania współpracy w zakresie realizowania usług z podmiotami trzeciego sektora (średnia – 5,89 punktu). Najniższą ocenę uzyskała umiejętność nawiązywania współpracy w zakresie realizowania usług z podmiotami sektora biznesowego (średnia – 5,39 punktu). Oceny wszystkich elementów cechowało dość duże zróżnicowanie – odchylenie standardowe wszystkich badanych elementów przekraczało jeden punkt.

Podsumowanie

Konkludując prowadzone rozważania stwierdzam, że ewolucja organizacji publicznych w kierunku struktur elastycznych, jakimi są między innymi partnerstwa, jest czymś nowym. W praktyce gospodarczej struktury organizacyjne przedsiębiorstw przyjmowały wiele różnych form, a dotychczasowa pragmatyka zarządzania wskazywała na prawidłowość, zgodnie z którą można zaryzykować stwierdzenie, że im bardziej nowoczesna branża, tym większa skłonność do tworzenia struktur eklektycznych i hybrydowych, zwłaszcza z punktu widzenia ich konfiguracji. Obecnie – mimo tego, że sektor publiczny trudno nazwać branżą

nowoczesną – zauważamy, że organizacje publiczne jako liderzy związków opartych na współdziałaniu tworzą takie projekty organizacyjne, których istotnym walorem jest współpraca wielopodmiotowa organizacji z różnych sektorów, dysponujących zróżnicowanymi zasobami. Przykładem takich rozwiązań jest między innymi – wskazywane jako dominująca optyka Unii Europejskiej w odniesieniu do sektora organizacji dostarczających usługi społeczne – partnerstwo zawierane między organizacjami z różnych sektorów. Istotnym walorem takich projektów organizacyjnych jest odejście od hierarchii typowej dla tradycyjnego zarządzania w administracji i podążanie w kierunku governance jako dominującej logiki działania. Wskazany kierunek oznacza szczególnie uwagę zwróconą ku jednostkom samorządu terytorialnego jako istotnych aktorów działających w społeczności lokalnej, bowiem od ich zaangażowania w proces tworzenia otoczenia sprzyjającego powstawaniu partnerstw, zależeć będzie poziom i jakość życia mieszkańców.

Bibliografia

- Audit Commission, *A Fruitful Partnership: Effective Partnership Working*. Audit Commission, London 1998.
- Auleytner J., *Instytucje polityki społecznej – podmioty i fundusze*. WSP TWP, Warszawa 1996.
- Auleytner J., *Polityka społeczna, czyli ujarzmianie chaosu socjalnego*. WSP TWP, Warszawa 2002.
- Austin J.E., Leonard H., Wei-Skillern J., *Social entrepreneurship and commercial entrepreneurship: same, different or both*. "Entrepreneurship theory and practice" 2006, vol. 30, nr 1.
- Austin J.E., *The collaboration challenge: how nonprofit and businesses succeed through strategic alliances*. Jossey-Bass, Indianapolis 2000.
- Budowanie partnerstw lokalnych na rzecz integracji społeczno-zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem – materiał szkoleniowy ROPS*.
- Frączkiewicz-Wronka A., Szołtysek J., Kotas M., *Key success factors of social services organizations in the public sector*. „Management” 2012, vol. 16, nr 2.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Zarządzanie usługami społecznymi. Studium partnerstw publiczno-społecznych*. Difin, Warszawa 2014.
- Gray B., *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*. Josey Bass, San Francisco 1989.
- Grewiński M., Karwacki A. (red.), *Strategie w polityce społecznej*. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2009.
- Grewiński M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*. WSP TWP, Warszawa 2009.
- Huxham C. (red.), *Creating Collaborative Advantage*. Sage, London 1996.
- Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*. Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1975.
- Kożuch B., *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2004.
- Rymsza M., *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*. W: Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
- Sroczyński G., *Jerzy Hausner: Dokąd idziemy?* „Gazeta Wyborcza”, 8.08.2014 na: www.wyborcza.pl, dostęp: 8.08.2014.
- Szarfenberg R., *Rodzaje i formy aktywnej polityki społecznej*. W: Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M. (red.), *Polityka społeczna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Szatur-Jaworska B., *Diagnozowanie w polityce społecznej*. IPS UW, Warszawa 2002.
- Szomburg J., *Jak przebić szklany sufit rozwoju Polski*. „Rzeczpospolita”, 27.03.2014 na: www.rp.pl, dostęp: 8.08.2014.
- Tennyson R., *Poradnik partnerstwa*. Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2006.
- Wysocka E., *Człowiek a środowisko życia. Podstawy teoretyczno-metodologiczne diagnozy*. Wydawnictwo Akademickie Żak, Warszawa 2007.



Fot. D. Starzyńska

Miejskie graffiti,
jedna z form aktywizacji
młodzieży w Paryżu

10 lat inwestycji EFS w samorządową politykę społeczną

10 lat inwestycji EFS w samorządową politykę społeczną

Z Pawłem Chorążym
rozmawia Mirosław Grewiński

Mirosław Grewiński, redaktor naczelny „Empowerment”: Panie Dyrektorze, czy według Pana EFS można uznać za główny instrument samorządowej polityki społecznej kreującej rozwój?

Paweł Chorąży, dyrektor Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego w MIR: Zdecydowanie tak. Na pewno EFS jest głównym instrumentem polityki aktywnego włączenia, nakierowanej na integrację i aktywizację najsłabszych grup w społeczeństwie przy pomocy aktywnych form. Warunki przyznawania wsparcia EFS wymusiły na samorządach przemyślenie albo wdrożenie pewnej strategicznej wizji działań w obszarze polityki społecznej, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym. EFS stał się motorem do zaplanowania na poziomie regionalnym działań w zakresie rozwoju ekonomii społecznej (regionalne, wieloletnie plany działania na rzecz rozwoju ekonomii społecznej). Z kolei realizacja projektów systemowych OPS czy PCPR była uwarunkowana wcześniejszym opracowaniem lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Pojawienie się środków EFS sprawiło, że problemy społeczne stały się bardziej dostrzegalne przez polityków na poziomie lokalnym i regionalnym. Również samo programowanie wsparcia na okres 2014–2020 wymusza pewną refleksję strategiczną i mobilizuje samorządy do opracowania regionalnych planów, czy też programów, dotyczących rozwoju społecznego. Wiele województw podjęło wysiłek, by przed zaplanowaniem środków EFS, opracować takie plany. Co ważne, pojawienie się środków europejskich obaliło też stereotyp, któremu uległo wiele osób w Polsce, że głównym problemem jest brak środków – moim zdaniem problemem jest raczej brak dobrych pomysłów.

M.G.: Jakie najważniejsze cele udało się osiągnąć w Polsce dzięki interwencjom EFS w ostatnich 10 latach? Jak skorzystały na tym samorządy?

P.Ch.: Wykorzystanie w Polsce środków EFS przyczyniło się do osiągnięcia licznych celów sformułowanych dla obszaru kapitału ludzkiego. W ostatniej dekadzie na rozwój zasobów ludzkich przeznaczono prawie 14 mld zł, dzięki czemu skorzystało z niego prawie osiem mln Polaków. Pozyskane środki pozwoliły między innymi na utworzenie ponad 240 tys. miejsc pracy w nowych firmach, objęcie blisko 713 tys. osób różnymi formami aktywizacji zawodowej, czy znaczną poprawę jakości edukacji na wszystkich szczeblach.

Możemy również zauważyć, że – pomimo negatywnych zmian gospodarczych – udało się uniknąć tak dotkliwej w innych krajach europejskich recesji, wraz z jej społecznym wymiarem. Stopa bezrobocia w Polsce utrzymuje się na umiarkowanym poziomie,

Fot. Arch. Autorów



Fot. sxc.hu



a między innymi dzięki EFS udaje się skutecznie aktywizować znaczący odsetek osób pozostających poza rynkiem pracy – tak, aby przeciwdziałać pogłębianiu negatywnych aspektów braku zatrudnienia. Z prowadzonych analiz wiemy, że więcej niż co druga osoba bezrobotna, która uczestniczyła w projekcie EFS, znajduje pracę w ciągu pierwszych kilku miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie i ma na to większe szanse niż osoby nieuczestniczące w takich projektach.

Środki EFS, to oczywiście również ogromne wzmocnienie potencjału polskich regionów – wyniki realizowanych przez nas badań wskazują, że dzięki EFS pozytywnie oddziałujemy na wzmocnienie spójności polskich powiatów. Oszacowano, że obserwowane obecnie tempo konwergencji polskich powiatów (na poziomie 4,6%) pozwoli zredukować dzisiejsze różnice pomiędzy sytuacją na lokalnych rynkach pracy o ponad połowę w perspektywie 15 lat. Właśnie dzięki środkom rozwojowym UE poprawia się spójność społeczna i wyrównuje się poziom życia mieszkańców – nawet jeśli nie jest to widoczne bezpośrednio na poziomie wzrostu PKB, to zmniejsza się różnica zarówno w poziomie wykształcenia mieszkańców, aktywności zawodowej, jak i w korzystaniu z transferów socjalnych.

M.G.: Jak Pan ocenia dedykowane osobom wykluczonym społecznie projekty systemowe i konkursowe, które wspierają aktywny wymiar pomocy społecznej w Polsce? Co się udało a co można byłoby w tym zakresie zrobić lepiej?

P.Ch.: Wyniki badania ewaluacyjnego „Ocena wsparcia w ramach projektów PO KL, realizowanych w trybie konkursowym i systemowym” przeprowadzonego na zlecenie MIR wykazały, że nie można jednoznacznie stwierdzić, iż jeden z tych trybów jest uniwersalnie lepszy. Biorąc pod uwagę kryterium skuteczności, to jest ona generalnie większa w przypadku projektów konkursowych. Projekty wybrane w tym trybie cechuje większa trafność, lepiej rozwiązują one indywidualne problemy ich uczestników. Z drugiej strony jednak projekty konkursowe cechują się zwiększonymi nakładami na zarządzanie i organizację procesu naboru. Wyższa efektywność kosztowa

stanowi cechę charakterystyczną dla projektów wybieranych w trybie systemowym, podobnie jak mniejsze koszty jednostkowe realizacji projektu. Co prawda, obydwa tryby wyboru w podobnym stopniu przyczyniają się do osiągnięcia zaplanowanych wskaźników, aczkolwiek ich skala w przypadku projektów systemowych jest większa. Równocześnie, jedną z głównych uwag zgłaszanych przez krytyków funkcjonującego dotychczas systemu było to, że projekty systemowe niejako „wypychają” projekty konkursowe. W związku z tym, nie można generalizować i jednoznacznie uznać, że jeden z tych trybów charakteryzował się większą przydatnością do realizacji celów Programu. Za wszystkim musi stać pomysł, bo to on w głównej mierze decyduje o sukcesie projektu, tryb wyboru odgrywa tu rolę drugorzędną. Dlatego też konieczne jest indywidualne dopasowanie trybu wyboru do sytuacji w danym regionie. Zmiany w zakresie wykorzystania poszczególnych trybów wyboru projektów w przyszłym okresie programowania są konieczne, ponieważ rozwiązania stosowane obecnie nie zapewniają optymalnego zagospodarowania potrzeb beneficjentów, jak i potencjałów realizatorów projektów.

M.G.: Czy EFS przyczynił się do rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i NGO's w Polsce czy też raczej uzależnił trzeci sektor od pieniędzy publicznych?

P.Ch.: Jedno i drugie stwierdzenie jest do pewnego stopnia prawdziwe. Z jednej strony dzięki EFS organizacje pozarządowe dostały szansę i zaistniały jako partner w kreowaniu i realizacji polityk publicznych. Przykładem może być chociażby zapewnienie udziału przedstawicieli NGO's w komitetach monitorujących



Fot. D. Starzyńska

poszczególne programy – organizacje te stały się ważnym partnerem dla instytucji uczestniczących w procesie wdrażania funduszy europejskich.

Natomiast z drugiej strony trzeba pamiętać, że zmiany, które zaszły w tym zakresie mają też słabe strony. Udział NGO's w realizacji wsparcia EFS w pewnym stopniu przesunął cele tych organizacji. Często nie patrzą one już na to, jakie są rzeczywiste problemy, tylko na to, jakie działania mogą zostać sfinansowane ze środków europejskich. EFS określił pewną tematykę i obszar działania. Zdarza się, że zauważamy brak misji i długofalowych planów działania w niektórych NGO's – działają one od projektu do projektu, od tematu do tematu, traktując projekty jako główne źródło funkcjonowania, a nie źródło wspierające ich misję. Powoduje to czasami problem z zapewnieniem trwałości efektów wsparcia, która uzależniona jest także od form wsparcia – jeśli wypracowano w projekcie rozwiązania instytucjonalne wymagające ciągłego finansowania, działalność ustaje wraz z zakończeniem projektu.

M.G.: Jak Pan ocenia skuteczność i efektywność EFS w kontekście rozwoju ekonomii społecznej?

P.Ch.: Zdaję sobie sprawę z wielu kontrowersji, które pojawiają się przy ocenie wsparcia dla rozwoju ekonomii społecznej ze środków EFS. Jednak moja ocena jest pozytywna, choć na pewno nie bezkrytyczna. Niewłaściwie określiliśmy cele; byliśmy zbyt mocno skoncentrowani na podmiotach ekonomii społecznej, ich tworzeniu i wspieraniu różnego rodzaju usługami, a za mało na tworzeniu miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych. Tworzenie ośrodków wsparcia ekonomii społecznej było w początkowym okresie PO KL dość chaotyczne. Powstawało ich wiele i wiele kończyło działalność wraz z zakończeniem projektu. Na pewno błędem było to, że nie postawiliśmy przed Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES) konkretnych celów zatrudnieniowych. Z drugiej strony jednak kilkadziesiąt podmiotów w kraju wyspecjalizowało się we wspieraniu ekonomii społecznej, co daje też dobre podstawy do dalszego ich działania, rozszerzania zakresu usług i poprawiania ich jakości w oparciu o rzeczywiste potrzeby swoich klientów. Stworzone zostało narzędzie do weryfikacji jakości usług OWES, a więc zestaw standardów



Fot. Arch. CAL

usług i system akredytacji, który pozwoli w okresie 2014–2020 wybrać te ośrodki, które świadczą usługi o najwyższej jakości. Udało nam się także stworzyć załączek systemu finansowania zwrotnego dla podmiotów ekonomii społecznej. Obecnie w obrocie jest 25 mln zł kapitału pożyczkowego zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponad połowa z tych środków (13,7 mln zł) trafiła już do 155 przedsiębiorstw społecznych, pozwalając im między innymi na rozszerzenie prowadzonej działalności. Należy zaznaczyć, że jesteśmy jedynym państwem w tej części Europy, które zdecydowało się na uruchomienie instrumentów zwrotnych dla przedsiębiorczości społecznej z EFS w okresie 2007–2013. W latach 2014–2020 możemy więc rozwijać te instrumenty, podczas gdy nasi sąsiedzi być może będą się tego dopiero uczyć.

Wyniki przeprowadzonej na zlecenie MIR ewaluacji wsparcia ekonomii społecznej w PO KL pokazują, że poprawił się dostęp do aktywizacji zawodowej w centrach integracji społecznej, klubach integracji społecznej i zakładach aktywności zawodowej, przy czym połowa uczestników KIS i CIS weszła na rynek pracy. Utworzono około trzy tys. miejsc pracy, przy czym 85% z nich nadal istnieje. Środki EFS były ważnym impulsem do powstawania spółdzielni socjalnych. Około 30% zarejestrowanych obecnie spółdzielni socjalnych powstało właśnie ze środków EFS.

M.G.: Jakie główne kierunki i priorytety EFS przewiduje się na lata 2014–2020? Czy samorządy będą miały więcej czy mniej środków na aktywną politykę społeczną?

P.Ch.: Na aktywną walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w okresie 2014–2020 zaplanowana została kwota 2,6 mld euro (alokacja na CT 9).

To o około 0,6 mld euro więcej niż w latach 2007–2013. Większość z tych środków będzie zarządzana przez samorządy województw i będzie przeznaczona na bezpośrednie wsparcie osób ze słabszych grup w społeczeństwie. Ile z tych środków trafi do samorządów, zależy przede wszystkim od ich aktywności w ich pozyskiwaniu. Natomiast jeśli chodzi o kierunki interwencji EFS w latach 2014–2020, to są one ściśle związane z celami wyznaczonymi w Strategii Europa 2020, a także zaleceniami Rady Unii Europejskiej dla Polski. Istotną zmianą jest z pewnością wprowadzenie nowego mechanizmu koordynacji, polegającego na ustanowieniu *ring-fencingu*, dzięki czemu minimum 20% środków EFS musi zostać przekazane na działania związane z włączeniem społecznym i zwalczaniem ubóstwa. Należy również podkreślić, że nastąpiła decentralizacja wsparcia z EFS, co daje samorządom zdecydowanie większą autonomię przy planowaniu i wdrażaniu wsparcia, ale tym samym nakłada na nie dużo większą odpowiedzialność w zakresie efektywnego wydatkowania środków europejskich.

W okresie 2014–2020 jednym z priorytetów w obszarze aktywnej polityki społecznej będzie wzmocnienie aktywnej integracji. Celem jest przede wszystkim poprawa życiowej samodzielności i szans na zatrudnienie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym także ubogich osób pracujących. Wciąż dążymy do zmniejszenia bezrobocia wśród osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym osób 50+ i osób z niepełnosprawnościami. Wielkim wyzwaniem jest na pewno zwiększenie aktywności zawodowej kobiet. Na poprawę sytuacji w tym obszarze będziemy oddziaływać wielowymiarowo i kompleksowo, nie tylko dostosowując kwalifikacje do potrzeb rynku pracy, ale także zwiększając dostępność usług opieki nad dziećmi, edukacji przedszkolnej i opieki nad niesamodzielnymi osobami starszymi.

Nowym priorytetem inwestycji EFS będzie poprawa dostępu do usług społecznych – asystenckich i opiekuńczych dla osób starszych i niepełnosprawnych o różnym stopniu niesamodzielnosci; usług wsparcia rodziny i tych związanych z pieczęcią zastępczą oraz usług w mieszkaniach chronionych. Co szczególnie ważne – środki europejskie, nie tylko EFS, lecz także EFRR, będą skoncentrowane na procesie przejścia od usług instytucjonalnych do usług świadczonych na

poziomie lokalnych społeczności, czyli na tzw. procesie deinstytucjonalizacji.

Priorytetowym obszarem będzie również rozwój sektora ekonomii społecznej, który tworzy miejsca pracy dla słabszych grup. Będziemy na większą niż dziś skalę wdrażać instrumenty zwrotne, nie tylko pożyczki, lecz także poręczenia i inne instrumenty o charakterze innowacyjnym, w tym *social venture capital*. Na poziomie RPO podmioty ekonomii społecznej będą mogły korzystać z usług wsparcia oferowanych przez OWES. Przewidywane jest też wsparcie dotacyjne na tworzenie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych, a więc nie tylko w spółdzielniach socjalnych.

M.G.: Czy system implementacji lub zasady ogólne zostaną zmienione w nowej perspektywie?

P.Ch.: Każdy kolejny okres programowania oznacza konieczność opracowania nowego zestawu regulacji prawnych na poziomie europejskim, w związku z czym podstawy legislacyjne będą inne niż w okresie 2007–2013 i będzie to miało swoje konsekwencje również dla wdrażania funduszy (np. silniejszy nacisk na wdrażanie podejścia zintegrowanego, zapewniającego komplementarność, dwufunduszowość, wspólna lista wskaźników na poziomie KE, kwalifikowalność sprzętu z EFS, nacisk na realizację zasady niedyskryminacji oraz dostępności dla osób z niepełnosprawnościami). Główną zmianą, jaką dostrzegamy na poziomie europejskim jest koncentracja tematyczna i podejście rezultatywne. Komisji Europejskiej zależy na osiągnięciu zamierzonych efektów, konkretnych zmian. Stąd wynika pewne zawężenie obszarów oddziaływania na rzecz osiągnięcia realnych zmian jakościowych.



Fot. D. Starzyńska

Natomiast na poziomie kraju najbardziej zauważalną zmianą jest chyba fakt, że w następnych latach wdrażanych będzie 17 programów finansowanych z EFS. 2/3 środków EFS (66%) będzie wdrażanych na poziomie samorządów województw w ramach regionalnych programów operacyjnych. Jest to na pewno duża szansa dla regionów, które będą miały możliwość lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb i specyfiki swojego regionu. Jednak sytuacja ta stwarza też pewne wyzwania – wymusza realizację pewnych działań koordynacyjnych, związanych z zapewnieniem jednolitych zasad czy standardów wsparcia oferowanego tym samym grupom osób w różnych województwach. Dlatego podstawowe, strategiczne i wdrożeniowe ramy dla wszystkich programów operacyjnych zawarto w Umowie Partnerstwa, a ważnym narzędziem koordynacji będą opracowywane obecnie wytyczne horyzontalne.

System implementacji projektów w nowej perspektywie finansowej 2014–2020 będzie korzystać z doświadczeń ubiegłych perspektyw finansowych. Staramy się wsłuchiwać w głosy krytyczne, które się pojawiały i odpowiadać na nie, wprowadzając nowe rozwiązania, ale bazujące na dotychczasowych doświadczeniach. Stąd na przykład pojawia się forma *regrantingu*, która ma ułatwić dostęp do wsparcia dla małych podmiotów. Instytucje zaangażowane we wdrażanie przewidują również wprowadzenie różnego typu uproszczeń, między innymi związanych z rozliczaniem wydatków. Na przykład w przypadku projektów EFS o wartości do 50 tys. euro, zastosowanie uproszczonych metod rozliczania wydatków będzie obligatoryjne. Natomiast koszty zarządzania, które w tym okresie generowały wiele trudności, staną się elementem kosztów pośrednich, te zaś będą rozliczane w ramach z góry określonego procentowo ryczałtu. Myślę, że to duże uproszczenie.

M.G.: Co według Pana jest najmocniejszą, a co najslabszą stroną EFS w Polsce?

P.Ch.: Bez wątplenia mocną stroną stał się swoisty „euroentuzjazm” – ogrom oczekiwań, jakie ludzie mają w odniesieniu do środków europejskich i możliwości ich wykorzystania. Myślę, że te pieniądze stały się bodźcem do ulepszania, wprowadzania realnych zmian. Realizacja wsparcia EFS nauczyła też Polaków



Fot. D. Starzyńska

planowania, myślenia projektowego, myślenia w kategorii rezultatów i grup odbiorców. EFS pozwolił również uwypuklić pewne tematy w dyskursie publicznym, na przykład integracja i włączenie społeczne zostały uwydatnione, jako kwestie ważne również z ekonomicznego punktu widzenia. Dzięki EFS dokonały się także pewne zmiany jakościowe i świadomościowe wśród pracowników instytucji takich, jak OPS – pracownicy służb społecznych zobaczyli, że można skuteczniej pomagać z wykorzystaniem form aktywnych i zdobyli doświadczenie w tego rodzaju działaniach.

Jeżeli chodzi o słabe strony EFS, to tak naprawdę są one na bieżąco diagnozowane przez krytyków systemu i w miarę możliwości staramy się reagować i odpowiadać na nie. Główną słabością jest, wspomniane już wcześniej, myślenie w kategoriach dostępnych pieniędzy, a nie problemów, które należy rozwiązać. Sprawia to, że często projekty są schematyczne, według podobnego wzoru. Problem stanowi też powiązanie projektów z kontekstem lokalnym – często budżety projektów są przeszacowane, natomiast później pojawia się problem z zapewnieniem trwałości rezultatów. Tymczasem pewne działania można byłoby zrealizować z bardzo małym budżetem, a przez to silniej pobudzając jednostki czy społeczności do samoorganizacji, współdziałania, poszukiwania najbardziej trafnych rozwiązań. Ale skoro są na pewne działania środki w projekcie, to nie trzeba mobilizować na przykład społeczności czy jednostek do samodzielnego działania. Za nie robi to wynajęta firma.

M.G.: Jak IZ mierzy dzisiaj skuteczność inwestycji EFS – czy możemy mówić tu o sukcesie – jeśli tak, to w jakich wymiarach?

P.Ch.: Bardzo trudno jest zmierzyć skuteczność interwencji EFS we wszystkich aspektach, ponieważ składają się na nią dwa wymiary: liczbowy – mierzony za pośrednictwem zestawu wskaźników, który umożliwia zarządzanie poprzez cele, w tym ocenę poziomu zaawansowania realizacji Programu (przykładem może być wskaźnik efektywności zatrudnieniowej, który pokazuje skuteczność funduszu w zakresie podejmowania zatrudnienia przez uczestników projektów) i społeczny, który nie jest wymierny. Dlatego też mierzenie skuteczności EFS wykracza ponad zbieranie liczb i wskaźników. Od początku wdrażania Programu, realizowanej interwencji towarzyszą badania ewaluacyjne, które prowadzone są cyklicznie i pozwalają szacować jakość, skuteczność, trwałość, czy użyteczność realizowanego wsparcia. To dzięki wynikom prowadzonych badań możliwe jest pozyskiwanie wiedzy w przypadku trudnych do uchwycenia rezultatów „miękkich”, a także opinii samych uczestników projektów.

M.G.: Czy sprawdziły się projekty systemowe, innowacyjne i czy są one rzeczywiście maintreamingowane do głównej polityki?

P.Ch.: Nie można jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie, ponieważ dostrzegamy wiele dobrych przykładów w tym zakresie, ale też takie przypadki, kiedy włączenie do głównego nurtu polityki nie powiodło się. Należy zaznaczyć, że działania w obszarze rozwiązywania problemów społecznych są trudne, ze względu na to, że w rozwoju społecznym w zasadzie nigdy nie osiągamy zamierzonego celu – podczas rozwiązywania jednego problemu, dostrzegamy kolejny, który musi zostać rozwiązany. Trochę przypomina to wyprawę w góry – gdy wejdiesz na szczyt jednej, widzisz już następną.

Jeśli chodzi o projekty systemowe, to tak jak wskazałem już wcześniej, mają one zarówno swoje mocne, jak i słabe strony. Z kolei w ramach projektów innowacyjnych bez wątplenia wypracowano wiele interesujących i użytecznych narzędzi. Jednak włączanie tych produktów do głównego nurtu polityki przynosiło różne efekty, dlatego pozostaje to jednym z wyzwań stojących przed nami w okresie 2014–2020. Problem w głównej mierze wynika z braku identyfikacji potrzeby wypracowywanych rozwiązań przez „właścicieli” problemu

danych polityk, w ramach których wypracowano narzędzie. W związku z tym niezbędne jest większe powiązanie „właściciela” problemu z wypracowywanymi rozwiązaniami, a więc niejako zamawianie przez odpowiednie podmioty, odpowiedzialne za polityki krajowe, innowacyjnych rozwiązań problemów, które są przez nich identyfikowane.

Odpowiedzią na zidentyfikowane problemy było podjęcie decyzji o wdrażaniu innowacji społecznych w latach 2014–2020 z poziomu krajowego, w ramach wyodrębnionej osi priorytetowej PO WER. Przyjęte podejście ma ułatwić wdrażanie wypracowanych rozwiązań poprzez zastosowanie różnych kanałów włączenia do polityki i praktyki – w mikro innowacjach rolę wspierającą w tym zakresie pełnić będą wyłonieni operatorzy, natomiast w makro innowacjach beneficjent projektu będzie de facto podmiotem mającym realny wpływ na włączenie wypracowanego rozwiązania do polityki.

M.G.: Jak poprzez EFS pobudzić dzisiaj społeczność lokalną, Polskę obywatelską, aby po wygaśnięciu EFS była ona samozorganizowana?

P.Ch.: Oczywiście EFS może mieć swój udział we wspieraniu lokalnych społeczności i pobudzaniu ich odpowiedzialności za rozwiązanie problemów społeczności, za rozwój danego terytorium (tzw. idea społecznie odpowiedzialnego terytorium). Jednak problemu braku zaufania społecznego, słabych więzi społecznych nie da się rozwiązać w perspektywie jednego, dwóch projektów. To kwestia wieloletniej pracy animatorów, organizatorów społeczności lokalnej, lokalnych liderów.



Fot. D. Starzyńska

Środki EFS mogą wesprzeć działania składające się na ten długotrwały i trudny proces budowania silnej społeczności, umiejscowionej samodzielnie przezwycięzać trudności. Takie środki będą dostępne przede wszystkim w ramach RPO i będą to na przykład usługi animacji lokalnej, realizowane w ramach usług wsparcia ekonomii społecznej (w ramach OWES). Ich celem będzie pobudzenie lokalnej aktywności społecznej i obywatelskiej, zachęcanie do współdziałania, partnerstwa, do tworzenia NGO lub innych podmiotów ekonomii społecznej, wyszukiwanie kandydatów na lokalnych liderów i wspieranie ich rozwoju. Również w ramach usług aktywnej integracji EFS zostanie skierowany na pracę ze społecznością, co wskazywane jest jako bardziej skuteczna metoda pracy niż praca z jednostką, właśnie dlatego że uruchamia mechanizmy samopomocowe, społeczność zyskuje liderów, wzajemne zaufanie, umiejętności samoorganizacji i samopomocy.

Należy jeszcze wspomnieć o nowym instrumencie w EFS i EFRR, jakim jest Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS), gdzie wielosektorowe partnerstwo (Lokalna Grupa Działania – LGD) wspólnie z (LSR) mieszkańcami tworzy Lokalną Strategię Rozwoju a następnie ją realizuje. Ten instrument ma silnie partycypacyjny charakter i wymaga włączenia lokalnej społeczności.

M.G.: Dziękuję za rozmowę.



Fot. Arch. CAL

Paweł Chorąży – dyrektor Wydziału Zarządzania, Departamentu Europejskiego Funduszu Społecznego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

dr hab. **Mirosław Grewiński** – profesor Wyższej Szkoły Pedagogicznej im. Janusza Korczaka w Warszawie, prorektor tejże uczelni. Redaktor naczelny „Empowerment”.



Fot. H. Gorczyca

Spotkanie mieszkańców
w Centrum Społecznym
PACA 40

Kalkulator Społeczny jako instrument racjonalizacji lokalnej polityki społecznej

Kalkulator Społeczny jako instrument racjonalizacji lokalnej polityki społecznej

*dr hab. Piotr Błędowski,
profesor Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie*

Fot. Arch. Autora



Realizowany od ponad dwóch lat projekt pt. „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” ma na celu opracowanie nowego, bardziej zekonomizowanego modelu procesu podejmowania przez pomoc społeczną decyzji w sprawach dotyczących rozwiązywania trudnych sytuacji życiowych. Na model składa się zestaw narzędzi, które nie tylko pozwalają oszacować rozmiary wydatków na rozwiązanie problemu społecznego dotyczącego określonej liczby osób, ale także są przydatne podczas poszukiwania możliwie najlepszego sposobu rozwiązania tego problemu.

Każdy projekt innowacyjny, a takim jest Kalkulator Kosztów Zaniechania (KKZ), powinien w efekcie końcowym umożliwić wprowadzenie w praktyce życia społecznego nowych – dostosowanych do

zachodzących zmian – rozwiązań, które pozwalają reagować na potrzeby społeczne bardziej efektywnie niż dotychczasowe oraz umożliwiają wykreowanie lub poprawę istniejących relacji i więzi społecznych, a ponadto ułatwiają wykorzystanie posiadanych zasobów (Caulier-Grice, Davis, Patrick, Norman, 2012). Cel ten wyznaczał kolejne etapy prac wykonawców projektu, którego liderem jest Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, a partnerami w jego realizacji są Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Stowarzyszenie „Radomskie Centrum Przedsiębiorczości”.

Niewątpliwie, udostępnienie użytkownikom produktów nastawionych na racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi i umożliwiających oszacowanie materialnych konsekwencji podjęcia lub rezygnacji (zaniechania) z konkretnych działań, stanowi istotną innowację w lokalnej polityce społecznej. Jej znaczenie polega na zmianie podejścia do rozwiązywania problemów społecznych w skali lokalnej: w miejsce ciągle jeszcze rozpowszechnionego sposobu myślenia, traktującego rozwiązywanie problemów społecznych jako wydatki (często doraźne, odkładane na ostatnią chwilę i minimalizowane ze względu na ograniczone środki kasy samorządowej), pojawia się koncepcja traktująca wydatki na rozwiązanie problemów społecznych jako inwestycje. W przypadku działań w ramach lokalnej polityki społecznej, podejmowanych w stosunku do konkretnych jednostek, grup czy całych lokalnych społeczności, zwykły rachunek – dotyczący rentowności inwestycji – ma ograniczone zastosowanie. Decyzje o realizacji świadczeń w ramach

Fot. H. Gorczyca



systemu polityki społecznej muszą bowiem uwzględnić aspekt społeczny, polityczny i etyczny. Aspekt ekonomiczny zyskuje coraz bardziej na znaczeniu, co jest spowodowane w dużej mierze kryzysem finansów publicznych, ale nie może być traktowany jako najważniejszy. W mojej ocenie, koncepcja KKZ odpowiada właśnie takiemu założeniu.

Na Kalkulator Kosztów Zaniechania składa się sześć produktów: Katalog Innowacji Społecznych, Dyfuzor Innowacji Społecznych, Generator Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych, Sieć Liderów Innowacji Społecznych, System Szkoleń i Kalkulator Społeczny. Ten ostatni produkt (KS), opracowany przez zespół Instytutu Gospodarstwa Społecznego w SGH w Warszawie, wprawdzie bezpośrednio nawiązuje do ekonomicznego (a właściwie – finansowego) wymiaru lokalnej polityki społecznej, ale istota Kalkulatora Kosztów Zaniechania (KKZ) polega na wykorzystaniu wszystkich wymienionych produktów. Dopiero wówczas możliwe jest znalezienie właściwej proporcji między społecznymi i ekonomicznymi aspektami procesu podejmowania decyzji w obszarze lokalnej polityki społecznej. Upřednie uwagi wydają mi się konieczne ze względu na częste używanie w dyskusjach nad ideą Kalkulatora Społecznego słowa „inwestycja”, którego wykonawcy projektu nie prowadzą jednak wyłącznie do wymiaru finansowego, lecz traktują jako wielopłaszczyznowe działania mające na celu rozwiązanie istniejących w społeczności lokalnej problemów społecznych i ewentualne (dotyczące przynajmniej części spośród adresatów działań) osiągnięcie zdolności do samodzielnego rozwiązywania swoich problemów w przyszłości.

Innowacja, inwestycja, aktywizacja

Trzy wymienione powyżej terminy bodaj najlepiej oddają ideę KKZ. Innowacyjny charakter projektu polega przede wszystkim na popularyzacji nowego w praktyce polskiej, lokalnej administracji społecznej spojrzenia na rozwiązywanie problemów społecznych. Polega ono, po pierwsze, na znacznie szerszym (niż w dotychczasowej praktyce) uwzględnieniu działań fakultatywnych w rozwiązywaniu problemów

społecznych. Nie muszą być one finansowane z budżetu samorządowego. Wiedzy na temat dotychczas realizowanych projektów, ich efektów i kosztów dostarcza Dyfuzor Innowacji Społecznych, a Katalog Innowacji Społecznych umożliwia zdobycie wiedzy na temat możliwości pozyskania środków finansowych na realizację zaplanowanego przedsięwzięcia. Dzięki podjęciu dodatkowych kroków zwiększa się skuteczność starań o rozwiązanie problemów społecznych.

Po drugie, innowacyjny charakter projektu wyraża się w przyjęciu kilkuletniej perspektywy dla oceny skutków podejmowanych działań. Zastosowanie takiej perspektywy jest dużym wyzwaniem natury metodologicznej. Prawdopodobieństwo zmiany sytuacji życiowej osób, które są odbiorcami świadczeń zostało oszacowane na podstawie wyników badania zrealizowanego wśród pracowników socjalnych w województwie mazowieckim, analizy wyników badań krajowych i zagranicznych oraz analizy literatury, ale zmiany te wymagają stałego monitorowania i korygowania przyjętych założeń. Taka perspektywa (w projekcie sięga okresu siedmiu lat) pozwala na uwzględnienie w procesie decyzyjnym oczekiwanych skutków, porównanie ich z efektami innych możliwych działań oraz dokonanie wyboru tych, które mogą okazać się najbardziej efektywne. Na ogół przy ewaluacji różnych działań bierze się pod uwagę ich oczekiwane efekty po upływie roku lub dwóch lat. Przyjęcie perspektywy siedmiu lat nie tylko pozwala na podjęcie starań o kształtowanie świadomej polityki społecznej w skali lokalnej, ale i przypomina interesariuszom procesu decyzyjnego tylko pozornie oczywisty fakt, że rozwiązanie większości problemów społecznych wymaga



Fot. D. Starzyńska

dłuższego czasu i konsekwencji ze strony lokalnych podmiotów władzy.

Określenie „inwestycje społeczne” zyskuje coraz większą popularność w literaturze (Morel, Palier, Palme, 2012; Hochgerner, 2013). Biorąc pod uwagę przyjęte wcześniej zastrzeżenia, wydatki na rozwiązanie lokalnych problemów społecznych można traktować jako inwestycje, których celem jest osiągnięcie zrównoważonego rozwoju społecznego w skali lokalnej. Cel ten – od momentu poczynienia wspomnianych wydatków – może okazać się dość odległy w czasie, toteż przeniesienie terminu „inwestycja” z języka ekonomii wydaje się całkiem uzasadnione. Takie rozumienie wydatków społecznych powinno sprzyjać zmniejszeniu presji na szybkie osiąganie poprawy sytuacji, co najczęściej nie jest możliwe lub pozostaje w sprzeczności z trwałą poprawą sytuacji. Kalkulator Społeczny ma dostarczyć argumentów przemawiających za podejmowaniem takich inwestycji, które w przewidywanym czasie – niejednokrotnie wykraczającym poza czas trwania jednej kadencji władz samorządowych – mają przynieść konkretne efekty.

Kolejny termin oddający sens projektu to „aktywizacja”. W literaturze polskiej od kilku lat pojawiają się określenia „aktywna polityka społeczna” (Kazimierczak, Rymśza, 2005) i „aktywizująca polityka społeczna” (Orczyk, Żukowski, 2007; Karwacki, 2010; Rymśza, 2013). Przedmiotem niniejszego artykułu nie jest analiza obu pojęć, toteż wystarczy ograniczyć się do stwierdzenia, że zarówno zakres działań uwzględniony w konstrukcji Kalkulatora Społecznego, jak i ich cel przemawiają za tym, by prezentując KS używać terminu „aktywizująca polityka społeczna”. Podejmowane w ramach samorządowych programów wysiłki na rzecz poprawy sytuacji konkretnych grup ludności zakładają między innymi ich aktywizację, rozumianą jako wszechstronne korzystanie z usług społecznych i wspomagających je świadczeń materialnych, z myślą o osiągnięciu takiej sytuacji, w której klient pomocy społecznej zostanie trwale usamodzielniony lub – przynajmniej – zakres wsparcia, z którego korzysta, będzie mógł zostać ograniczony bez uszczerbku dla sytuacji jednostki i jej rodziny.



Fot. H. Gorczyca

Inny wymiar aktywizującej polityki społecznej stanowi niejako „uboczy produkt” Kalkulatora Kosztów Zaniechania: samorządy, które zaczną w swojej działalności wykorzystywać sugestie płynące z KKZ, same będą niejako zmuszone do większej aktywności, wyrażającej się na przykład w bardziej zindywidualizowanym doborze świadczeń, dogłębnej analizie przewidywanych skutków udzielanego wsparcia, analizie kosztów i efektów planowanych świadczeń.

Idea Kalkulatora Społecznego

Sama idea Kalkulatora Społecznego jako centralnego narzędzia Kalkulatora Kosztów Zaniechania sprowadza się do dwóch funkcji: z jednej strony KS jest pomocny przy szacowaniu kosztów, jakie powinny zostać poniesione w przyszłości w związku z zaniechaniem dodatkowych (tj. fakultatywnych) działań w roku bazowym, będącym punktem wyjścia do dalszych obliczeń, z drugiej strony KS może być wykorzystywany do szacowania wartości wydatków na działania fakultatywne w roku bazowym i oszczędności, jakie mogą być uzyskane w kolejnych latach w przypadku podjęcia dodatkowych działań w celu rozwiązania lub złagodzenia problemu społecznego.

W polskiej literaturze do zagadnienia materialnych konsekwencji zaniechania działań w polityce społecznej przywiązuje się, jak dotychczas, stosunkowo niewiele uwagi. Dość często przytaczany jest pogląd, że kosztami zaniechania są koszty nierozwiązanych problemów społecznych, a więc wydatki, jakie muszą zostać poniesione przez społeczność lokalną w związku z tym, że pewne problemy nie zostały rozwiązane, albo nie rozpoznano ich dostatecznie wcześniej, by dzięki

podjętemu działaniu móc ograniczyć skutki ich wystąpienia (Hryniewicka, 2013). W Kalkulatorze Społecznym przyjęto, że koszty te różnią się w czasie oraz nie są jednakowe dla każdej z osób, w stosunku do których nie podjęto działań, ponieważ na skutek splotu różnych przyczyn, procesy pauperyzacji mogą postępować w innym (szybszym lub wolniejszym) tempie. Zgodnie z koncepcją autorów KS, koszty nierozwiązanych problemów społecznych odpowiadają oszacowanemu kosztowi świadczeń, które należałoby ponieść w przyszłości, by zaspokoić coraz bardziej z czasem dotkliwe potrzeby.

Z drugiej strony, KS może być wykorzystany do oszacowania skali wydatków związanych z podjęciem w roku bazowym działań fakultatywnych, nakierowanych na rozwiązanie problemu społecznego lub przynajmniej ograniczenie jego natężenia w stosunku do określonej liczby osób (Styrc, Majdzińska, Maciejasz, Gać, 2014). Rachunek, pozwalający na pokazanie w konkretnym roku ($1 \leq t \leq 7$) różnicy między wielkością wydatków faktycznie poniesionych a tych, które należałoby sfinansować w przypadku zaniechania działania w roku bazowym ($t=0$), może być traktowany jako jedna z przesłanek podejmowania decyzji o strukturze wydatków społecznych w skali samorządu terytorialnego. Specjalnie podkreślam, że należałoby ponieść koszty pewnych świadczeń w przyszłości, bowiem w KS przyjęte jest założenie, iż – w okresie objętym analizą – zakres podmiotowy i przedmiotowy świadczeń pomocy społecznej nie ulega zmianie. Gdyby jednak do takiej zmiany doszło, to można się spodziewać, że oba zakresy świadczeń ulegną rozszerzeniu, a praktyka innych krajów pokazuje, że towarzyszy temu zwiększenie udziału samorządu w finansowaniu świadczeń.

Koncepcja KS, opracowanego dla dziesięciu – spośród wymienionych w ustawie o pomocy społecznej – przyczyn ubiegania się o świadczenia (ubóstwo; alkoholizm lub narkomania; bezdomność; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych; bezrobocie; długotrwała lub ciężka choroba; niepełnosprawność; sieroctwo; trudności w integracji cudzoziemców; trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu

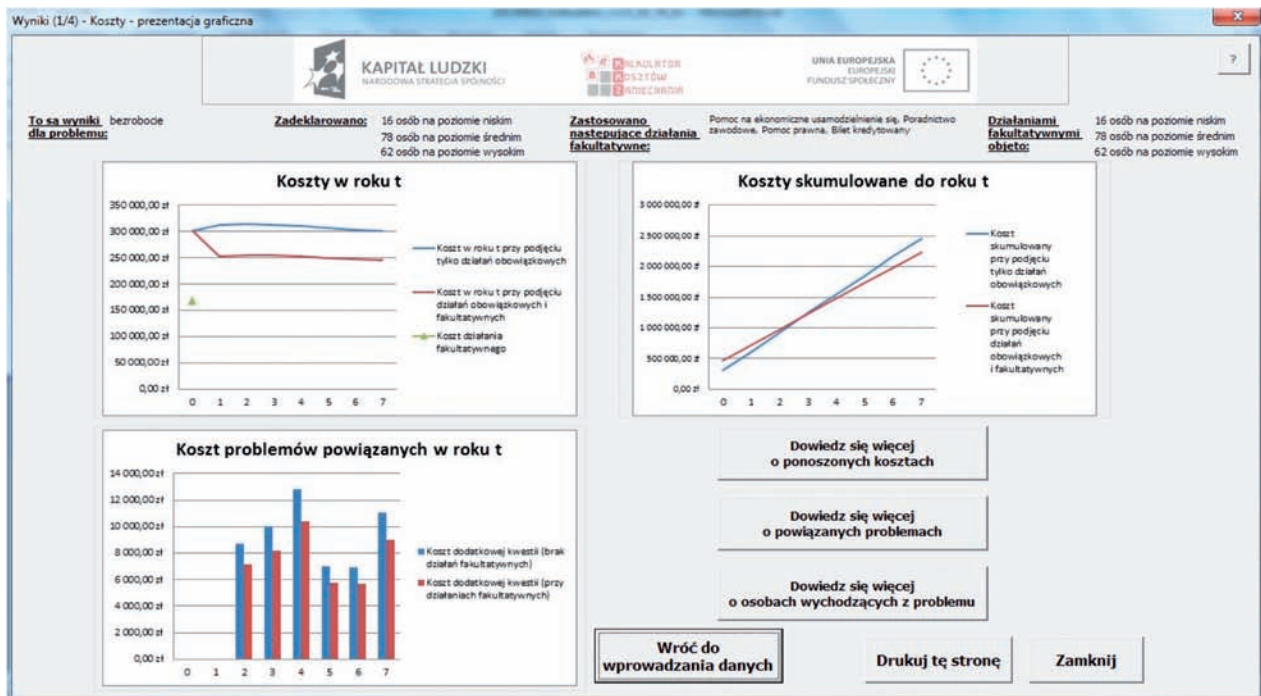
z zakładu karnego), zakłada, że każda z nich może występować z różnym nasileniem. W zależności od niego określone zostały trzy stopnie intensywności problemu, którym przyporządkowano nie tylko różne zakresy możliwych działań fakultatywnych, lecz także odmienne prawdopodobieństwa zmiany (poprawy lub pogorszenia) sytuacji osób objętych świadczeniami.

Na podstawie sprawozdań placówek pomocy społecznej, danych z poszczególnych ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz danych statystycznych z kilku ostatnich lat oszacowany został przeciętny koszt udzielanych świadczeń fakultatywnych. Koszt ten został zróżnicowany w zależności od przynależności miejscowości do jednej z trzech grup. Autorzy KS uznali, że niektóre czynniki (np. wielkość miejscowości), mogą różnicować koszty związane z udzielaniem pomocy. Podkreślić jednak trzeba, że wprowadzony podział i uwzględnione współczynniki wymagają praktycznej weryfikacji.

Dokonane szacunki pokazują rozmiary wydatków i ich zmiany w czasie, charakteryzując przede wszystkim skalę wydatków. Ze względu na brak technicznej możliwości uwzględnienia danych właściwych dla poszczególnych gmin czy nawet powiatów, szacunki udostępnione w ramach programu KS należy traktować jako wielkości przybliżone, wskazujące kierunki zmian w zapotrzebowaniu na świadczenia i ich kosztach, wynikających z zastosowania świadczeń fakultatywnych w różnej formie i rozmiarach. Przykładowy wzór informacji dostarczonej przez KS przedstawia rysunek 1.



Fot. H. Gorczyca



Rysunek 1. Ekran wynikowy Kalkulatora Społecznego w aplikacji testowej przygotowanej przez zespół IGS SGH
 Źródło: Opracowanie własne zespołu badawczego IGS SGH

Podsumowanie – kalkulator od Z do A

Jeśli podzielić prace nad konceptualizacją i przygotowaniem KS w ramach projektu KKZ na etapy, to można by uznać, że punktem wyjścia do prac było założenie, że centralnym zagadnieniem przyjętym do analizy było Zaniechanie aktywności ze strony samorządu (głównie pomocy społecznej) i jego konsekwencje. W miarę postępu w pracach, akcent przenoszony był coraz bardziej na zagadnienie Aktywizacji. Wydaje się, że właśnie podkreślenie znaczenia działań aktywizujących, traktowanych jako swego rodzaju inwestycje społeczne, decyduje o innowacyjnym charakterze Kalkulatora Społecznego. Zaniechanie działania na rzecz rozwiązania problemu społecznego jako punkt wyjścia do dalszych analiz zostało wprawdzie już opisane w literaturze (Anand, Desmond, Fuje, Marques, 2012), jednak w przypadku omawianego projektu sam szacunek kosztów został uzupełniony o narzędzia, pozwalające na zwiększenie intensywności i skuteczności starań o rozwiązanie

problemu dzięki wykorzystaniu wiedzy o podobnych problemach, zebranych przy tej okazji doświadczeniach oraz o możliwych źródłach finansowania planowanych działań.

Inne warte podkreślenia cechy Kalkulatora Społecznego to przede wszystkim fakt, że:

- po raz pierwszy na potrzeby samorządu terytorialnego opracowana została metodologia szacowania kosztów rezygnacji z działań w sferze wybranych zadań pomocy społecznej. Zaproponowaną metodę można traktować jako punkt wyjścia do dyskusji, której centrum – oprócz aspektów teoretycznych (zwłaszcza metodologicznych) – powinien stanowić praktyczny wymiar podjętego problemu;
- wnioski z dyskusji i weryfikacji w praktyce funkcjonowania pomocy społecznej umożliwią wykorzystanie zebranych doświadczeń do przygotowania podobnego rozwiązania dla innych regionów Polski;
- KS ma podkreślić konieczność uwzględniania w programach działań samorządu terytorialnego aspektów

społecznych przy jednoczesnym braniu pod uwagę ekonomicznych konsekwencji zaniechania, opóźnienia lub ograniczania zakresu działań;

- Kalkulator powinien unaocznić interesariuszom, że w przypadku wszystkich trudnych sytuacji życiowych wskazanych jako przyczyny korzystania z pomocy społecznej w przypadku braku reakcji ze strony samorządu dochodzi do kumulowania się nierozwiązanych problemów, co może w przyszłości zwiększyć presję społeczną na ich szybkie (i coraz bardziej kosztowne) rozwiązanie. Należy podkreślić, że reakcja ze strony samorządu, o której mowa, nie musi oznaczać całkowitego rozwiązania problemu przez placówki pomocy społecznej, ale aktywizację dotkniętej problemem osoby lub jej środowiska;
- KS nie jest narzędziem służącym do podejmowania decyzji w sprawie alokacji środków pomocy społecznej na rozwiązanie zdiagnozowanych problemów. Kalkulator ma służyć pomocą w trakcie analizy ekonomicznej, ale nie może być traktowany jako najważniejsze kryterium podejmowania decyzji w sprawie inwestycji społecznych w obszarze pomocy społecznej.

Kalkulator Społeczny powinien być stosowany razem z innymi narzędziami Kalkulatora Kosztów Zaniechania. Pozwoli to na uzyskanie efektów synergicznych, polegających na trafnym i całościowym rozpoznaniu problemów społecznych w gminie lub powiecie, wyborze działań fakultatywnych najbardziej efektywnych w przypadku rozwiązywania zdefiniowanych problemów i uwzględnieniu średniookresowych konsekwencji wynikających dla samorządu z podjęcia lub zaniechania określonych działań.

Bibliografia

Anand S., Desmond Ch., Fuje H., Marques N., *The Cost of Inaction. Case Studies from Rwanda and Angola*. Harvard University Press, Cambridge 2012.

Błęadowski P., Sempruch G., *Innowacje społeczne jako instrumenty dostosowania polityki społecznej do nowych wyzwań*. „Polityka Społeczna” numer tematyczny „Kalkulator Kosztów Zaniechania” (w przygotowaniu).

Caulier-Grice J., Davis A., Patrick R., Norman W., *Defining Social Innovation. A deliverable of the project: “The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe” (TEPSIE)*, European Commission – 7th Framework Programme. European Commission, DG Research, Brussels 2012.

Hochgerner J., *Conceptualising social innovation*, https://www.zsi.at/attach/Hochgerner_Madrid_7-3-2012_ppt, dostęp: 16.05.2014.

Hryniewicka A., *Badanie skuteczności, efektywności, trwałości, trafności, użyteczności*. W: Hryniewicka A., Starega-Piasek J. (red.), *Różne wymiary skuteczności w pomocy społecznej*. CRZL, Warszawa 2013.

Karwacki A., *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce społecznej*. Wydawnictwo UMK, Toruń 2010.

Kazimierzczak T., Rymusza M., *Aktywna polityka społeczna. Stan obecny i szanse upowszechnienia koncepcji*. „Analizy i Opinie” nr 48. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.

Morel N., Palier B., Palme J., *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. The Policy Press, University of Bristol, Bristol 2012.

Orczyk J., Żukowski M. (red.), *Aktywizująca polityka społeczna*. „Zeszyty Naukowe” nr 89. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.



Fot. H. Gorczyca

Rymsza M., *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich welfare states?* Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2013.

Styrc M., Majdzińska K., Maciejasz M., Gać J., *Charakterystyka Kalkulatora Społecznego*. „Polityka Społeczna” numer tematyczny „Kalkulator Kosztów Zaniechania” (w przygotowaniu).

Szarfenberg R., *Kalkulator Kosztów Zaniechania. Kalkulator Społeczny. Mazowiecki model prowadzenia aktywnej polityki społecznej*. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2014.



Zapraszamy na naszą stronę
www.standardypomocy.com

- nowa inicjatywa: Forum Współpracy Empowerment
- do pobrania bezpłatne numery „Empowerment”
- informacje o projekcie Standardy w Pomocy
- dostęp do publikacji powstałych podczas realizacji projektu



Fot. GaborfromHungary

Macierzyństwo dla rodziców
dzieci z niepełnosprawnością
bywa wyzwaniem

Koszty zaniechania wsparcia dla osób z autyzmem

Koszty zaniechania wsparcia dla osób z autyzmem

dr Agnieszka Rymsza
Fundacja SYNAPSIS, Wyższa Szkoła Pedagogiczna
im. Janusza Korczaka w Warszawie

Fot. Arch. Autorki



Jak pokazują badania (Jankowska, Rymsza, Wildner, Wroniszewska, 2014) oraz doświadczenia organizacji pozarządowych i ich kontakty z rodzinami osób z autyzmem, większość dorosłych osób z autyzmem w Polsce nie ma zapewnionego odpowiedniego wsparcia. Często, by nie powiedzieć stałym, argumentem władz tłumaczących brak działań na rzecz poprawy sytuacji osób z autyzmem w Polsce i ich rodzin jest ograniczenie środków finansowych. Nie negując oczywistego faktu istnienia ograniczeń budżetu państwa czy budżetów lokalnych samorządów, warto zwrócić uwagę na to, że inwestowanie we wsparcie osób z autyzmem po prostu, choć może w nieco dłuższej niż natychmiastowa perspektywie, się opłaca. I to także finansowo.

Autyzm jest – w największym skrócie – całościowym zaburzeniem rozwojowym. Oznacza to, że u dotkniętych nim osób obserwuje się objawy nieprawidłowego funkcjonowania w wielu obszarach rozwoju. Przejawem zaburzeń ze spektrum autyzmu o charakterze społecznym są problemy z komunikacją z innymi i nawiązywaniem relacji. Osoby z autyzmem inaczej odbierają świat niż osoby neurotypowe. Może je cechować różny charakter zaburzeń, dlatego opieka nad osobami z autyzmem wymaga zindywidualizowanego podejścia.

Niniejszy tekst nie jest analizą finansową, pokazującą ekonomiczne zestawienie kosztów wsparcia osoby z autyzmem *versus* kosztów zaniechania tego

wsparcia. Zrobienie takiego zestawienia – zarówno w perspektywie wieloletniej, jak i nawet krótkookresowej – obligowałoby do wzięcia pod uwagę i przeanalizowania wpływu wielu czynników, w tym różnego rodzaju kosztów. To z kolei wymagałoby przeprowadzenia poważnego projektu badawczego (którego dotąd nikt w Polsce się nie podjął).

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na obszary generujące czy stanowiące różnego rodzaju koszty (zarówno finansowe, jak i te pozafinansowe) zaniechania wsparcia dla osób z autyzmem (większość kosztów opisanych w tekście można odnieść do kosztów związanych z zaniedbaniem wsparcia osób z innymi niepełnosprawnościami). Tekst ma za zadanie pokazać, jak dalekie skutki może zataczać brak wsparcia, bądź niewystarczające wsparcie osób z autyzmem. Omawia jedynie najważniejsze; zapewne jest ich o wiele więcej.

Koszty finansowe

Analizę kosztów finansowych ponoszonych ostatecznie przez państwo, jako skutek niewspierania w odpowiedni sposób osoby z autyzmem, można przeprowadzić na dwa główne sposoby. Z jednej strony można ograniczyć analizę do sytuacji: „tu i teraz” lub bardzo krótkiego okresu, i zobaczyć, co państwo w danym momencie czy w krótkim okresie traci, nie przyznając danej osobie z autyzmem odpowiednich świadczeń czy odpowiedniego wsparcia. Z drugiej strony,

na koszty zaniechania można spojrzeć długofalowo, przez dłuższy okres czy nawet całe życie jednej osoby z autyzmem. Oczywiście, im dłuższa jest analiza, tym bardziej miarodajna, jako że pewne koszty pojawiają się czy rosną dopiero po jakimś okresie; niektóre rosną wraz z upływającym czasem braku wsparcia.

Koszty nieudzielenia osobie z autyzmem wsparcia można by analizować na każdym etapie jej życia. W kontekście argumentów finansowych władz usiłujących tłumaczyć brak chęci objęcia wsparciem większej liczby osób z autyzmem w Polsce, ograniczę się do kosztów finansowych, które ostatecznie są kosztami ponoszonymi przez państwo (na poziomie centralnym i samorządowym).

Przyjrzyjmy się zatem kosztom długofalowego zaniechania wspierania osoby z autyzmem przez państwo. Weźmy pod uwagę dorosłą osobę z autyzmem i jej życie od narodzin do osiągnięcia danego wieku. W przypadku takiej analizy należałoby zestawić ze sobą wszelkie koszty wsparcia osoby z autyzmem z kosztami braku takiego wsparcia.

Należyte wsparcie na każdym etapie życia osoby z autyzmem obejmuje wczesną diagnozę, wczesną terapię, odpowiednio dostosowaną edukację i rozwój umiejętności społecznych, a potem społeczno-zawodowych. Przy właściwym, nawet jeśli kosztownym wsparciu, osoba z autyzmem staje się najlepszą, „możliwie najzdrowszą” wersją siebie i, chociaż zależy to od początkowego poziomu zaburzenia, może stać się w miarę – albo wręcz zupełnie – samodzielną w życiu dorosłym. Państwo ponosi koszty intensywnego wsparcia i opieki, a co zyskuje? Zyskuje osobę o wiele samodzielniejszą w dorosłym życiu, która w najmniejszym możliwym stopniu jest uzależniona od pomocy innych, w tym także państwa. Może pracować, a więc przyczyniać się do rozwoju gospodarki, a nie tylko być podmiotem opieki. Jeśli osoba z autyzmem jako dziecko jest odpowiednio zaopiekowana przez państwo, wówczas jej rodzice mogą pracować, nie popadają w niedostatek i nie muszą pobierać świadczeń z pomocy społecznej. Mogą się zajmować innymi swoimi dziećmi, a także własnymi rodzicami. Nie są tak przemęczeni życiem, więc są wydajniejsi w pracy

i zdrowsi, dzięki czemu mniej korzystają z opieki medycznej. To samo się tyczy rodzeństwa osób z autyzmem.

A co się dzieje, gdy osoba z autyzmem nie otrzymuje w dzieciństwie, okresie młodości i wczesnej dorosłości odpowiedniej opieki oraz wsparcia od państwa? (Niewielu rodziców stać, by samemu finansować odpowiednią terapię, a też żadne środki nie pomogą, jak nie będzie dostępnych odpowiednich placówek i specjalistów). Przede wszystkim osoba z autyzmem wkracza w dorosłość w dużo gorszym stanie zdrowotno-psychiczno-społecznym, niż by mogła, gdyby otrzymała odpowiednie wsparcie. Jest bardzo zależna od pomocy innych osób; aby funkcjonować i ewentualnie pracować potrzebuje bardzo dużego wsparcia, często całodobowej opieki. Nie będąc w stanie samodzielnie funkcjonować, jest zmuszona mieszkać z rodzicami lub w placówce opieki. Zamiast funkcjonować na rynku pracy, może przebywać co najwyżej w placówkach opiekuńczych. To są ogromne koszty finansowe.

Rodzice, których dzieci z autyzmem nie otrzymują odpowiedniej dla nich edukacji i terapii, a po ukończeniu edukacji nie znajdują odpowiedniej placówki, muszą przejmować opiekę, zwykle całodobową. Często jedno z nich (albo jedyne w sytuacji rodzin niepełnych) rezygnuje z pracy, tak więc – zamiast pracować, płacić podatki i składki na swoją emeryturę – pobiera od państwa świadczenie pielęgnacyjne. Co więcej, składki emerytalne i rentowe płacone od świadczenia pielęgnacyjnego w żaden sposób nie pokrywają realnych kosztów emerytury czy renty rodziców, tak więc i emerytura



Fot. Fundacja SYNAPSIS

w przyszłości będzie musiała być finansowana ze środków publicznych, a nie ze składek danej osoby.

Rodzina, która staje się beneficjentem pomocy społecznej, przestaje być konsumentem, co negatywnie wpływa na rynek. Gdy rodzice muszą zajmować się cały dzień niepełnosprawnym dzieckiem, nie są też w stanie należycie zajmować się innymi swoimi dziećmi i wspierać ich rozwoju oraz edukacji. Dodatkowo, gdy rodzina popada w niedostatek, wówczas i dzieci stają się beneficjentami różnych form publicznego wsparcia (np. dodatki rodzinne i ich pochodne). Rodzice osób z autyzmem nie są często już w stanie zajmować się swoimi starymi rodzicami. Wówczas nierzadko są zmuszeni oddawać swoich rodziców do domów pomocy społecznej, a ponieważ są w kiepskiej sytuacji finansowej, za pobyt ich rodziców w DPS w dużej mierze musi płacić samorząd lokalny.

W końcu, gdy dzieci z autyzmem, którymi całe życie musieli opiekować się rodzice, stają się dorośli, ich rodzice są już tak wyczerpani, schorowani i słabi, że często zwyczajnie nie są w stanie opiekować się dorosłymi dziećmi z autyzmem. Nierzadko są to zdrowi fizycznie mężczyźni (autyzm występuje czterokrotnie częściej u chłopców niż u dziewcząt), których rodzice zmuszeni są oddać do nieprzystosowanych do ich potrzeb domów opieki społecznej. A ponieważ w Polsce nie ma obecnie domów całodobowej opieki, świadczących odpowiednie wsparcie dla osób z autyzmem, z DPS – o czym już była mowa – osoby z autyzmem często trafiają do szpitali psychiatrycznych. Warto też dodać, że rodzice osób z autyzmem – kiedy są starzy a dzieci z autyzmem nie zapewnią im opieki – sami muszą szukać miejsca w domach pomocy społecznej. Przy minimalnych emeryturach (bo tylko takie mogą otrzymać, jeśli dużą część życia nie pracowali), koszty ich pobytu ponosi samorząd.

Koszty zdrowotne, społeczne i psychologiczne

Poza bezpośrednimi kosztami finansowymi, które w wyniku braku zapewnienia przez państwo



Fot. Fundacja SYNAPSIS

odpowiedniej opieki i wsparcia osobom z autyzmem ponoszą rodziny, a ostatecznie też i państwo, rodziny osób z autyzmem ponoszą szereg innych kosztów. Wśród nich można wymienić koszty zdrowotne. Wszyscy członkowie rodzin osób z autyzmem (nie tylko same osoby z autyzmem), którym państwo nie zapewni odpowiedniego wsparcia, mają słabsze zdrowie, i w tym miejscu mam na myśli zdrowie fizyczne. Rodzice zapadają na zdrowiu wyczerpani długoletnią opieką nad swoimi dziećmi z autyzmem (też często bezskutecznym poszukiwaniem wsparcia ze strony państwa), wymagającymi nierzadko całodobowej opieki (do czego, dodajmy, nie są merytorycznie przygotowani). Duży i długoletni stres, który przeżywają rodziny osób z autyzmem wpływa negatywnie również na zdrowie fizyczne rodzeństwa osób z autyzmem. Rodzice osób z autyzmem nie mają też często czasu dbać o swoje zdrowie. Samotne matki, nie mając z kim zostawić dziecka, nierzadko nie mają możliwości pójścia do lekarza, zrobienia badań, nie mówiąc już o pójściu do szpitala na zabiegi czy operacje.

Wśród kosztów społecznych zaniechania przez państwo odpowiedniego wsparcia dla osób z autyzmem można wymienić przede wszystkim rozbięcie i wykluczenie społeczne rodzin. Rodziny, w których jest osoba z autyzmem, bez odpowiedniego wsparcia ze strony państwa, często rozpadają się. Rodzice są przemęczeni, pojawiają się konflikty o opiekę. Zwłaszcza mężowie są często niezadowoleni, że żona, zajmując się dzieckiem, nie poświęca im czasu. Różnymi konfliktom sprzyja też ogólna życiowa frustracja sytuacją rodziny, nierozważenie sobie z problemem i opieką nad osobą z poważnym zaburzeniem i częste problemy finansowe. Rodzice osób z autyzmem rzadko mają czas

dla siebie nawzajem, czas na wspólne wyjazdy, wyjścia, czyli aktywności, które zwykle cementują związek.

Rodziny osób z autyzmem są często wykluczone społecznie. Często nie mają środków na uczestniczenie w życiu społecznym czy kulturalnym, i jak już było wspomniane, nierzadko także nie są aktywne na rynku pracy, obfitującym w kontakty społeczne. Nie mają czasu na spotkania ze znajomymi, wyjazdy. Często nigdzie nie wyjeżdżają czy nie wychodzą, bo nie mają z kim zostawić dziecka, a pojawienie się w miejscu publicznym z dzieckiem z autyzmem wciąż wywołuje w polskim społeczeństwie wiele negatywnych reakcji. Problem się nasila, a tolerancja maleje, gdy takie dziecko staje się osobą dorosłą. Rodziny osób z autyzmem pochłonięte opieką nad dzieckiem z autyzmem są często bierne społecznie, nie uczestniczą w życiu publicznym.

Wszystkie wymienione koszty zdrowotne i społeczne mają konsekwencje psychologiczne, bardzo negatywnie wpływając na zdrowie psychiczne członków rodzin osób z autyzmem. Rodziny osób z autyzmem nieotrzymujące adekwatnego wsparcia od państwa czują się sfrustrowane, pozostawione same sobie i samotne. Wiele z nich nie może pogodzić się z tym, że nie wiecie życia takiego, jak inne rodziny, życia małżeńskiego, rodzinnego, zawodowego. Wielu rodziców, zazwyczaj matek, musiało zrezygnować z ambicji zawodowych czy w ogóle z jakiegokolwiek życia zawodowego. Rodzeństwo osób z autyzmem jest często pozbawione odpowiedniej uwagi rodziców, których przerasta opieka nad dzieckiem z autyzmem. To wszystko wpływa na problemy psychiczne w dzieciństwie, młodości, a także dorosłym życiu. Osoby z autyzmem i ich rodziny nierzadko zmagają się z depresją. Rodziny osób z autyzmem, a przede wszystkim same osoby z autyzmem, bardzo cierpią.

Koszty zdrowotne, społeczne, psychologiczne a koszty finansowe

Cierpienie osób z autyzmem i ich rodzin to kwestia z obszaru etyki czy wartości humanistycznych, których nie można redukować do kosztów

ekonomicznych. Niemniej jednak, w kontekście tematyki niniejszego artykułu, warto podkreślić, że wszelkie koszty zdrowotne, społeczne i psychologiczne prędzej czy później, mniej lub bardziej pośrednio, przekładają się na koszty finansowe, które ostatecznie muszą być poniesione przez państwo lub samorząd.

Jak już było wspomniane, gorsze zdrowie, wieloletnie niedbanie o zdrowie, zazwyczaj doprowadzają rodziców, a także rodzeństwo osób z autyzmem, do poważnych chorób, albo ogólnie słabego zdrowia. Leczenie ciężkich, przewlekłych chorób też jest bardzo kosztowne. Gorsze zdrowie i przemęczenie rodziców pracujących to ich mniejsza wydajność w pracy oraz częstsze zwolnienia lekarskie, co z kolei ujemnie wpływa na gospodarkę, a przy dłuższych zwolnieniach zmusza ZUS do płacenia wynagrodzeń. Problemy psychologiczne członków rodzin osób z autyzmem, depresje sprawiają, że osoby te potrzebują wsparcia psychologicznego i terapii, co także jest kosztowne.

Rozbite rodziny są dużo bardziej narażone na niedostatek, a więc i bycie beneficjentami różnych form wsparcia finansowego z pomocy społecznej.

Podsumowanie

Celem niniejszego tekstu było zwrócenie uwagi na różne obszary generujące lub stanowiące różnego rodzaju koszty zaniechania przez państwo wsparcia dla osób z autyzmem. Staralam się pokazać najważniejsze koszty finansowe i pozafinansowe, które



Fot. Fundacja SYNAPSIS

przekładają się pośrednio na koszty finansowe, także te ponoszone przez państwo. Mam nadzieję, że udało mi się pokazać, że brak wsparcia państwa dla osób z autyzmem na każdym etapie ich życia jest **oszczędnością pozorną**, bowiem generuje jednocześnie, bezpośrednio i pośrednio, wiele innych kosztów, które prędzej czy później w dużym stopniu muszą być poniesione przez państwo.

Zrobienie finansowego zestawienia kosztów wsparcia i kosztów zaniechania byłoby projektem niesłychanie trudnym i żadna analiza nie byłaby w stanie wyliczyć wszystkich kosztów braku wsparcia. Myślę jednak, że nawet lektura niniejszego tekstu, pokazującego jak rozmaite są koszty zaniechania wsparcia, pozwala zobaczyć, że koszty zaniechania wsparcia przewyższają koszty udzielenia go.

Podjęmuje się też próby liczbowego wykazania takiego stanu rzeczy. Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej we współpracy ze Szkołą Główną Handlową opracowało Kalkulator Kosztów Zaniechania (KKZ), który ma umożliwić oszacowanie kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających skierowanych do osób wymagających pomocy społecznej dla jednej z dziesięciu grup – dziesięciu problemów społecznych, w tym osób niepełnosprawnych. Jest to bardzo ogólne narzędzie. Autorzy KKZ stworzyli algorytm, do którego wpisuje się różne kategorie (problemy, liczbę osób, rodzaj świadczeń). Wyliczenia KKZ pokazują, że koszty zaniechania w okresie siedmiu lat są zawsze wyższe od kosztów wsparcia.

Dlaczego zatem polscy decydenci nie chcą tworzyć systemów bardziej adekwatnego wsparcia dla osób z autyzmem (i wieloma innymi niepełnosprawnościami), skoro to finansowo się opłaca? Problem leży we wskazanym w Kalkulatorze Kosztów Zaniechania okresie siedmiu lat. Politycy nie myślą w tej perspektywie. Większość polityków decydujących o wydatkowaniu publicznych pieniędzy myśli wyłącznie o własnej, czteroletniej kadencji, a nie o przyszłych kosztach. Kosztach, które będą musieli

ponosić ich następcy (choć jednocześnie wiele problemów, z którymi sami muszą się zmagać jest rezultatem zaniedbań poprzednich ekip rządzących). Można tu mówić o braku myślenia długofalowego, ale też o pewnym braku solidarności pomiędzy kolejnymi ekipami rządzącymi. Polska jest więc nie tylko krajem resortowym, w którym każde ministerstwo patrzy wyłącznie na własny budżet, spychając wszelkie możliwe koszty do innych resortów. To również kraj pozbawiony solidarności międzypokoleniowej i solidarności w ramach jednego pokolenia.

Na koniec artykułu warto wspomnieć o Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 13 grudnia 2006 roku i ratyfikowanej przez Polskę 6 września 2012 roku. Wraz z ratyfikacją, Konwencja uzyskała moc prawną ponad krajowymi regulacjami ustawowymi, uznając wyższość jedynie Konstytucji RP. Konwencja daje możliwość dochodzenia praw. Organizacje pozarządowe wspierające osoby niepełnosprawne popularyzują Konwencję wśród środowisk osób niepełnosprawnych i namawiają do powoływania się na jej zapisy w kontaktach z instytucjami publicznymi. Wydaje się więc, że ten instrument będzie coraz częściej wykorzystywany, zwłaszcza zwłaszcza na zachęcające przykłady w innych krajach. Były już bowiem przypadki, kiedy samorządy innych krajów, które miały obowiązek zapewnienia osobie niepełnosprawnej miejsca w placówce dziennej, i które nie dopełniły tego obowiązku, musiały zapłacić odszkodowanie znacznie przewyższające koszty utrzymania placówki. W dalszej perspektywie może to znacznie podwyższyć ponoszone przez państwa i samorządy koszty zaniechania.

Bibliografia

Jankowska M., Rymsza A., Wildner E., Wroniszewska M., *Autyzm – sytuacja dorosłych. Raport 2013*. Fundacja SYNAPSIS oraz Instytut Rozwoju Służb Społecznych, Warszawa 2014.



Fot. M. Tylman

Nowe z lotu ptaka

Samorząd na „tak”

Samorząd na „tak”

Marcin Tylman

Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej
w Nowem

Fot. Arch. Autora



Wydawałoby się, że problemy społeczne dręczą przede wszystkim społeczności wielkomiejskie. Małe miasteczka, w których uaktywnia się co najwyżej wszechobecne bezrobocie, identyfikowane są co najwyżej z sielankową sennością. Wydaje się też, że jedynym problemem małych samorządów są słabości natury infrastrukturalnej, problemy społeczne zaś, pozostają zazwyczaj na drugim miejscu.

Z takim przeświadczeniem spotkałem się rozpoczynając „przygodę” z Gminnym Modelem Wychodzenia z Bezdomności (GSWB). Wszak to bezdomność powinna wprost odnosić się do wielkich skupisk ludzkich, których wypadkowa do wyjścia na ulicę jest proporcjonalnie wysoka. Ostatecznie też, dotychczasowy system wsparcia dla osób bezdomnych skupiony był przede wszystkim w środowiskach wielkomiejskich. To największe miasta Polski stały się na przełomie lat 80. i 90. XX wieku „kolebką” systemów wsparcia. Tymczasem, rzeczywistość jest inna. Małe miasteczka i niewielkie miejscowości borykają się

z takimi samymi problemami. I nie ma znaczenia ich skala, bo sprawą oczywistą jest, że jednemu bezdomnemu w Nowem, czy pięciuset bezdomnym w Krakowie – każdemu trzeba próbować pomóc. Tam jednak problemem wydaje się najczęściej brak faktycznej potrzeby niesienia pomocy, w tak wąskim zakresie, jakim jest bezdomność i niepewność mieszkaniowa.

Między innymi więc Nowe, postanowiło przystąpić do pilotażowego wdrożenia GSWB. Być może zadziało się dokładnie tak samo, jak w innych wyróżnionych i chętnych do wprowadzenia zmian Partnerstwach Lokalnych, które poszukiwały – opartych na wstępnych założeniach standardu – odpowiednich rozwiązań. W Nowem jednak, zadziało się coś zupełnie innego. Lokalni partnerzy: Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej oraz Polski Komitet Pomocy Społecznej (a właściwie po prostu grupa branżowych zapaleńców-wizjonerów, na co dzień i od lat razem współpracujących) podjęli działania, wykorzystując wiedzę, „kapitał ludzki”, przychylność władz sprawdzonej do dewizy: „to Wy jesteście specami od polityki społecznej” oraz faktyczną potrzebę zmiany w obszarze problematyki bezdomności i niepewności mieszkaniowej. Podjęcie ostatecznej decyzji o rozpoczęciu działań wynikało między innymi z programu przyjętego przez rządzący w gminie od czterech lat samorząd, któremu w trakcie kampanii wyborczej przyświecało hasło „Teraz Nowe”. Co prawda, w dotychczasowych działaniach samorządu dominowały inwestycje infrastrukturalne, jednak nasz pomysł poprawy sytuacji osób bezdomnych i zagrożonych utratą miejsca zamieszkania spotkał się od razu z aprobatą zarządu gminy.

Fot. Arch. Autora



Nowski Model od początku „krojony” był na swego rodzaju uniwersum, dedykowane innym małym miasteczkom, demograficznie przypominającym Nowe. To, co przyświecało jego konstruktorom, to przede wszystkim gwarancja trwałego „zejścia z ulicy”, ale również możliwości funkcjonowania systemu wsparcia po zakończeniu pilotażowego wdrożenia. Zdecydowano się podjąć działania w obszarze mieszkalnictwa i pracy socjalnej. Powstały pierwsze mieszkania wspierane, zaadoptowane rękami osób bezdomnych, wypracowano szczególną ścieżkę realizacji pracy socjalnej z asystenturą. Został uruchomiony sklep socjalny, powstała innowacyjna ogrzewalnia. Efekt: w półtora roku z ulicy „wróciło” 80% bezdomnych. Ludzie ci, pozostający jednak na różnym poziomie faktycznego, mentalnego „powrotu do domu”, stworzyli wspierającą się samopomocową lokalną społeczność, której celem nadrzędnym jest wzajemna pomoc i wsparcie w procesie „powrotu” oraz zmagania się z towarzyszącą bezdomności chorobą alkoholową.

Lokalny sukces, jak to zwykle bywa, ma oczywiście wielu bohaterów. Cokolwiek jednak by nie mówić, jednym z takich bohaterów jest magistrat, w szczególności osoby: burmistrz Gminy Nowe oraz jego zastępca. To co cieszyło, już w trakcie aplikowania, to zaufanie, wiara w profesję realizatorów. W trakcie pilotażowego wdrożenia przede wszystkim nieprzeszkadzanie – i jak można powiedzieć, patrząc przez pryzmat czasu – autentyczne zaangażowanie. Zdziwienie budziła osoba burmistrza uczestniczącego w kolejnej wizycie studyjnej, osobiście odwiedzającego na przykład śląskie placówki wsparcia osób bezdomnych, czy jego aktywne uczestnictwo w konferencjach tematycznych poświęconych danemu problemowi. Przede wszystkim jednak cieszy to, że miejscowa władza po prostu pomagała na wielu płaszczyznach realizacji działań. Oczywiście, co by obraz nie stał się zbyt sielankowym landszaftem, należy przyznać się do trudności we wzajemnej współpracy, które były na tyle mało istotne, że trudno jest przytoczyć konkretny przykład.

Kłopotu nie sprawiło zakończenia pilotażowego wdrożenia i – co bardziej istotne – koniec

finansowania zewnętrznego. Dzięki założeniom i konsekwencji działań, Partnerstwo Lokalne straciło asystenta osoby bezdomnej. Dużo, jednocześnie niewiele. Co zyskał lokalny samorząd: profesjonalne narzędzie pracy w obrębie problemu oraz oszczędności budżetowe. To wydaje się jednoznacznie wskazywać na wspomnianą profesję i konsekwencje podjętych działań, ale również tryumf wzajemnego zaufania realizatorów i właśnie kluczowych osób w miejscowym samorządzie.

Realizacja Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności, pomijając jej praktyczne zastosowanie, niewątpliwie stała się zachętą do podejmowania kolejnych wyzwań w obrębie lokalnych polityk społecznych. Ludzie w Partnerstwie Lokalnym „Nasze Powroty” nadal współpracują. Po bezdomności przyszedł czas na gminny model wsparcia osób niepełnosprawnych. To właśnie potrzeba zmiany jakościowej w dotychczasowym systemie wsparcia stawia przed Partnerstwem nowe zadania. A sukces osiągnięty podczas realizacji GSWB w zasadzie przekonuje zarząd gminy Nowe, że zaproponowany model realizacji działań jest skuteczny i trwały, jego rama zaś odpowiednia do zastosowania w pracy z osobami niepełnosprawnymi. Wczoraj bezdomność, dziś przymiarki do rozwiązania problemu osób z niepełnosprawnością. Pozostaje pytanie, co jutro? Która z kwestii społecznych wymagać będzie intensyfikacji działań? Prawdopodobnie odpowiedzi dostarczy dynamika rozwoju gminnej społeczności.

Nowe zaistniało na mapie dobrych praktyk realizacji działań w obrębie problemów społecznych.



Fot. H. Gorczyca

Osobliwa relacja partnerów lokalnych oraz postawa lokalnego samorządu „na tak” stała się świadectwem, że można, że się da. Nawet na takim „końcu świata” można podjąć inicjatywę, realizować działania po to tylko, by dokonać zmiany jakościowej, która wzmocni lokalną społeczność.



Fot. Arch. Autora

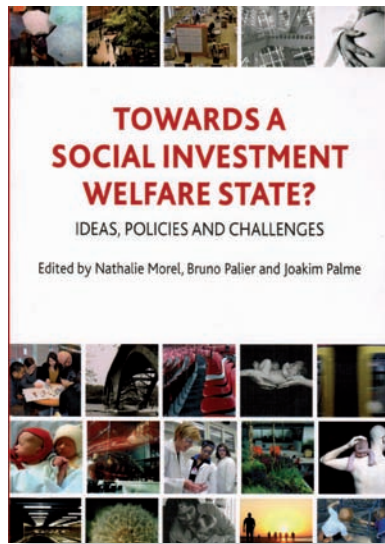
Marcin Tylman pracuje na stanowisku pracownika socjalnego w Miejsko-Gminnym Ośrodku Pomocy Społecznej w Nowem, ponadto jest animatorem społecznym (PKPS, PFWB, Nadwiślańskie Stowarzyszenie „Aktywni”). Jest absolwentem wydziału pedagogiki społecznej (praca socjalna) Akademii Bydgoskiej, ukończył wydział filozofii społecznej na Uniwersytecie im. Mikołaja Kopernika w Toruniu. W latach 2012–2014 brał udział w realizacji projektu systemowego „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” w zadaniu 4 w zakresie standaryzacji pracy z bezdomnymi. Pracował jako ekspert w zespole ds. partnerstw lokalnych.

Agnieszka Rymśa, Wojciech Duranowski

N. Morel, B. Palier, J. Palme, *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press, University of Bristol, Bristol 2012

Prezentowana książka (jej tytuł po polsku, choć póki co nie jest to jeszcze oficjalne tłumaczenie, mógłby brzmieć: *W kierunku państwa opiekuńczego opartego na inwestycjach społecznych*) została przygotowana przez międzynarodowy zespół naukowców pod redakcją Nathalie Morel, Brunona Paliera z prestiżowego francuskiego ośrodka Sciences oraz Joakima Palmego, eksperta polityki społecznej z Uniwersytetu Uppsali, syna tragicznie zmarłego premiera Szwecji Olofa Palmego. W publikacji twórcy przedstawiają kompendium wiedzy dotyczącej in-

westycyjnej polityki społecznej, nowego paradygmatu polityki społecznej w Unii Europejskiej (UE). Książka została wydana w 2012 roku, liczy 386 stron, i składa się z czterech głównych części. Pierwsza przedstawia rys historyczny wyłaniania się paradygmatu inwestycyjnego, druga dostarcza empirycznego przeglądu, jak polityki inwestycyjne zostały zastosowane w wybranych krajach UE (autorzy koncentrują się na krajach nordyckich i krajach Europy Zachodniej, gdzie taka polityka jest obecnie najszerzej stosowana). W krajach Europy Południowej (Włochy, Hiszpania, Portugalia) oraz w Europie Wschodniej paradygmat polityki inwestycyjnej wciąż przegrywa z bardziej tradycyjnymi podejściami do polityki społecznej. W ramach trzeciej części przeanalizowane zostały poszczególne elementy polityki inwestycyjnej wraz z rekomendacjami dla decydentów jak je wykorzystywać. Ostatni rozdział książki poświęcony jest wyzwaniom społecznym stojącym przed UE w kontekście właśnie inwestycyjnej polityki społecznej, przedstawionej jako narzędzie do stawienia czoła tymże wyzwaniom. Obecnie książka jest



Fot. Arch. Autorów



dostępna jedynie w języku angielskim, lecz w najbliższych miesiącach zostanie wydana w języku polskim przez Wyższą Szkołę Pedagogiczną im. Janusza Korczaka w Warszawie, w ramach serii *Współczesna Polityka Społeczna*.

Podejście do polityki społecznej oparte na inwestycjach społecznych jest, zdaniem autorów książki, ściśle związane z polityką inwestowania w kapitał ludzki (edukacja, zdrowie), jak również lepszymi metodami jego wykorzystania (np. koncepcja flexicurity). W tym przypadku mamy do czynienia z odejściem od traktowania polityki społecznej (PS) jako kosztu (podejście neoliberalne), w kierunku myślenia o PS jako inwestycji w rozwój społeczny oraz ekonomiczny społeczeństwa. Chociaż zarówno neoliberalowie, jak i zwolennicy inwestycyjnego podejścia do polityki społecznej są zwolennikami aktywnej polityki społecznej, istnieją między nimi zasadnicze różnice. Jak piszą autorzy, podejście neoliberalne zakłada, że aktywizacja do pracy jest dobrem samym w sobie, niezależnie od rodzaju znalezionej pracy (w tym np. „umowy śmieciowe”), natomiast zwolennicy modelu inwestycyjnego akcentują, że liczy się jakość pracy. Dlatego tak ważne są inwestycje w edukację oraz podwyższanie kompetencji, a także wsparcie „ubogich pracujących”, czyli osób należących do siły roboczej, których dochód oscyluje wokół pensji minimalnej. W paradygmacie inwestycyjnym mamy do czynienia z istotną rolą państwa, które świadomie inwestuje w kapitał ludzki obywateli, jak również stwarza odpowiednie warunki do rozwoju istniejącego kapitału ludzkiego poprzez rozmaite narzędzia wsparcia.

Autorzy przedstawiają inwestycyjną politykę społeczną jako nastawioną przede wszystkim na tworzenie kapitału ludzkiego (a także społecznego) wśród pokolenia młodych. Ta inwestycja w przyszłość dokonuje się ich zdaniem przede wszystkim poprzez aktywną politykę rodzinną czy aktywną politykę rynku pracy. Zdaniem autorów, edukacja i szkolenia pełnią w tym zestawie rolę najistotniejszą, ponieważ są w stanie przygotować społeczeństwo do konkurowania na globalnym rynku gospodarki wiedzy. Kapitał ekonomiczny oraz finansowy ustępują kapitałowi ludzkiemu, gdyż to ten ostatni decyduje o przewadze konkurencyjnej państw. Edukacja pojmowana jest jako nauka przez całe życie (ang. *long-life learning*), ponieważ ukończenie edukacji w wieku dwudziestu kilku lat już nie wystarcza do bycia konkurencyjnym na rynku pracy przez całe życie. Związane jest to z czynnikami takimi jak wydłużenie życia i podwyższenie wieku emerytalnego, a przede wszystkim szybkimi zmianami technologicznymi oraz nastawieniem na innowacyjność i kreatywność. Jako przykłady krajów z inwestycyjnym podejściem do polityki społecznej autorzy wskazują między innymi na państwa skandynawskie oraz Wielką Brytanię, w przeciwieństwie do krajów o tradycyjnym kompensacyjnym podejściu zaniedbującym inwestycje (jako przykład tego podejścia pokazana została Polska).

W obszarze polityki rodzinnej inwestycją społeczną jest – zdaniem autorów książki – polityka, która promuje uczestnictwo kobiet na rynku pracy poprzez szereg różnych narzędzi, takich jak na przykład dostępność instytucji wychowawczo-opiekuńczych (przedszkola, żłobki, kluby malucha), urlopy macierzyńskie oraz tacierzyńskie, jak również różne modele pracy (telepraca, praca na pół etatu itp.). Jednakże w tym przypadku nie tylko jest istotne samo istnienie owych instytucji, ale i jakość usług dostarczanych w zakresie opieki nad dziećmi i wczesnej edukacji, wnoszących wartość dodaną w tworzeniu kapitału ludzkiego.

Nieodłącznym elementem modelu inwestycyjnego są – zdaniem autorów – aktywne polityki rynku pracy. Naukowcy wymieniają cztery rodzaje takiej polityki: wzmocnienie motywacyjne (m.in. warunkowość świadczeń dla bezrobotnych), wsparcie przy zatrudnieniu (np. programy płatnych praktyk dla młodych,

skuteczne agencje pośrednictwa pracy), uaktywnienie (wszelkie działania utrzymujące bezrobotnych aktywnymi, w ramach np. prac społecznych; należy tu też koncepcja „workfare”) oraz podwyższanie kwalifikacji dla bezrobotnych. Istnieje znaczna różnorodność pomiędzy krajami UE w korzystaniu ze wspomnianych elementów aktywnej polityki zatrudnienia. Z punktu widzenia polityki inwestycyjnej najważniejsze są programy szkoleniowe oraz wsparcie przy zatrudnieniu. Kwestia, czy pozostałe wymienione elementy aktywnej polityki rynku pracy – jak wzmocnienie motywacyjne oraz uaktywnienie – można zaliczać do polityki inwestycyjnej, jest dyskusyjna. Jak wskazują niektórzy autorzy, na przykład sama przymusowa praca społeczna niekoniecznie przekłada się na jakościowy wzrost kapitału ludzkiego oraz „zatrudnialność” (ang. *employability*) bezrobotnego. Kluczem do „zatrudnialności” są natomiast kompetencje pracowników, które mogą być budowane przez edukację formalną, jak również programy szkoleniowe. Autorzy zauważają, że wysokie kompetencje są kluczem do sukcesu na rynku pracy w UE i jako przykład pokazują programistów komputerowych, dla których płace w Europie Zachodniej oraz Wschodniej są porównywalne. W ten sposób gospodarka oparta na wiedzy daje szansę zatrudnienia dla osób o wysokim kapitale ludzkim, który budowany jest na podstawie rozsądnej strategii inwestycyjnej, zarówno w wyniku wyborów indywidualnych (kursy doszkalające, samonauczanie, studia), jak również poprzez systemowe wsparcie sektora edukacyjnego przez państwo. Ważnym jest też to, że umiejętności niewykorzystywane praktycznie zanikają. I tak na przykład nauczanie się języka obcego, którego się nie praktykuje, jest zmarnowaną inwestycją społeczną; w dość krótkim bowiem czasie umiejętność ta zanika.

Autorzy nazywają obecny etap systemu ekonomiczno-społecznego „globalizującą się gospodarką uczącą się” (ang. *globalising learning economy*), który traktują odmiennie od szeroko rozpowszechnionej w dokumentach UE, czy też raporcie Polska 2030, „gospodarki opartej na wiedzy” (ang. *knowledge-based economy*). W obu przypadkach mamy do czynienia z kreatywnością, innowacyjnością oraz adaptacyjnością jako kluczowymi kompetencjami dla sukcesu jednostek, organizacji oraz krajów. Jednakże, o ile w przypadku gospodarki opartej na wiedzy nacisk jest kładziony na

formalne nauczanie i badania naukowe, o tyle w przypadku proponowanej przez autorów recenzowanej książki gospodarki uczącej się podkreślane jest nauczanie w miejscu pracy i wykorzystywanie pracowników w procesie uczenia się oraz twórczego rozwiązywania problemów. Ponieważ wiedza i kompetencje stają się przestarzałe szybciej niż kiedykolwiek w historii, tylko zakorzenienie programów nauczania i podejścia uczącego się w organizacjach i firmach może pozwolić na budowę kapitału ludzkiego przez całe życie, zgodnego z inwestycyjnym podejściem do polityki społecznej.

W ramach koncepcji gospodarki uczącej się autorzy akcentują zupełnie nowe podejście na poziomie organizacyjnym do otaczającego środowiska. Organizacja konkurująca na początku XXI wieku na rynku globalnym powinna być organizacją gotową do ciągłego przystosowywania się do zmieniających warunków (adaptacyjność), o strukturze raczej płaskiej, zdolną do tworzenia aliansów oraz „budowania kontaktów” (ang. *networking*), gdyż coraz częściej o zasoby walczyć będą konsorcja oraz klastery organizacji. Koncepcja „gospodarki uczącej się” jest podobna do koncepcji „organizacji uczącej się” (ang. *learning organization*) Petera Senge’a (2003). W tym przypadku skuteczna instytucja musi być otwarta na zmiany oraz zdolna do kwestionowania utartych modeli i stereotypów związanych z jej działaniem. Jeśli chodzi o pracowników, to słowami kluczowymi w modelu organizacji uczącej się są samorozwój pracowników (ang. *personal mastery*), równowaga pomiędzy różnymi sferami życia, istnienie wspólnej wizji, grupowe uczenie się w miejscu pracy, inspiracja oraz innowacja. W koncepcji inwestycyjnej polityki społecznej, to właśnie miejsce pracy jest tym miejscem, gdzie będzie następował „jakościowy przyrost kompetencji”, a instytucje same będą tworzyły wewnętrzne polityki szkoleniowe, najlepiej odpowiadające zapotrzebowaniu rynku. Najcenniejsi dla organizacji będą pracownicy otwarci na nową wiedzę i chętni do uczenia się przez całe życie, gdyż to oni będą wynajdować nowe nisze, na których organizacja może mieć przewagę konkurencyjną.

Z punktu widzenia Unii Europejskiej najcenniejsi będą pracownicy o wysokich kompetencjach zawodowych, których cechy takie jak: kreatywność, innowacyjność oraz adaptacyjność pozwolą utrzymać miejsca

pracy w globalnej konkurencji z gospodarkami azjatyckimi. Pracownicy pracujący w standaryzowanych miejscach pracy (jak np. call centers, produkcja) są najbardziej zagrożeni utratą pracy i przeniesieniem ich miejsc pracy za granicę. Wytwarza się sytuacja dualnego rynku pracy, w której z jednej strony pracownicy o wysokich kwalifikacjach mają wysokie zarobki na całym terytorium UE, a z drugiej strony występuje coraz większa grupa pracowników „wykluczonych”, w szczególności całe grupy społeczne, jak młodzież czy pracownicy 50+. Dlatego istotne z punktu widzenia inwestycyjnej polityki społecznej jest inwestowanie w doszkalanie osób o niskich kwalifikacjach poprzez różnego rodzaju narzędzia związane z koncepcją *flexicurity*. Na pierwszy plan wysuwa się tutaj uczenie się przez całe życie i programy europejskie, takie jak Erasmus PLUS, które umożliwiają młodzieży znalezienie płatnych praktyk, pozyskanie gwarantowanych pożyczek na studia, a także mobilność w celu nauki języków obcych UE i poznawania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych. Jeśli chodzi o edukację to wyższe wykształcenie nie będzie już dawać przewagi konkurencyjnej ze względu na jego ogólny charakter. To edukacja uzupełniająca i nieformalna będzie najistotniejsza z punktu widzenia konkurencyjności pracownika. Doszkalanie się w miejscu pracy, jak również dodatkowe moduły dokupowane przez pracownika (np. kursy, studia podyplomowe, samo-uczenie się), będą stanowić o wartości na rynku pracy. Autorzy zauważają, że niestety w UE ciągle promuje się przede wszystkim wiedzę naukową oraz badania naukowe, nie doceniając wagi szkolenia zawodowego oraz szkoleń w miejscu pracy (ang. *in-the-job training*). To właśnie miejsce pracy jest tym miejscem, gdzie powstają najważniejsze innowacje, kreujące przewagę konkurencyjną. Szczególnie kraje południowe UE, jak również nowi członkowie (w tym Polska) zrobiły ogromny postęp w inwestycjach w wiedzę i badania naukowe; jednakże uczenie się całe życie w miejscu pracy stoi tam na niskim poziomie.

Innym istotnym elementem gospodarki uczącej się i inwestycyjnej polityki społecznej jest koncepcja kapitału społecznego. Autorzy wskazują na istotny, a często niedoceniony element kapitału społecznego – czyli zaufanie, które – w tym przypadku pomiędzy

menadżerami a pracownikami – tworzy kulturę uczenia się; brak dystansu społecznego w miejscu pracy pozwala tworzyć atmosferę uczenia się i kreacji wiedzy. Kraje nordyckie, mimo że mogą przegrywać w konkurencji dotyczącej wiedzy skodyfikowanej i akademickiej z USA, ze względu na wysoki poziom zaufania umożliwiają szybką wzajemną naukę pomiędzy pracownikami, organizacjami i efekt „rozlewania się wiedzy” (ang. *knowledge spill-over effect*). Autorzy z żalem konkludują, że Strategia Europa 2020 nieadekwatnie postrzega koncepcję „gospodarki opartej na wiedzy” jako po prostu wskaźnika zwiększenia nakładów na Badania i Rozwój (ang. *Research and Development*) do 3% PKB, bez precyzowania czy w skali UE, czy też poszczególnych krajów. Tak uproszczone postrzeganie procesu kreowania wiedzy zdecydowanie utrudnia pomiar postępów w tym zakresie.

Książka *Towards a social investment welfare state* jest niewątpliwie ważnym głosem w dyskusji na temat modelu państwa opiekuńczego opartego na inwestycjach społecznych. Wskazuje zupełnie inne od dominującego podejście do kwestii wydatków na politykę społeczną, które nie są po prostu „kosztem”, lecz inwestycją w przyszłość i konkurencyjność społeczeństw. Spośród różnych komponentów polityki społecznej, to właśnie w edukacji, a w szczególności w kreatywności i umiejętności „ciągłego uczenia się” twórcy książki widzą szansę na wyjście z problemów bezrobocia oraz ubóstwa.

Słowem-kluczem tego podejścia jest „jakość”; już nie chodzi tylko o „jakikolwiek miejsca pracy”, lecz miejsca pracy oparte na wysokich kompetencjach. Autorów nie interesuje masowa edukacja wyższa, lecz stworzenie z miejsc pracy „organizacji uczących się” i klastrów kreacji wiedzy. Spostrzeżenia związane z inwestycyjną polityką społeczną zawarte w książce można by z powodzeniem rozszerzyć o kwestie innych problemów społecznych, na przykład niepełnosprawności (por. A. Rymsza, *Koszty zaniechania wsparcia dla osób z autyzmem* w niniejszym numerze „Empowerment”), gdzie model inwestycyjny również mógłby być efektywny. W modelu inwestycyjnym polityka społeczna jawi się jako istotny element w kontekście gospodarki, gdyż środki przeznaczane na budowę kapitału ludzkiego wśród przyszłych pokoleń będą decydować, które kraje będą potrafiły skutecznie sobie radzić z problemami społecznymi w pierwszej połowie XXI wieku.

Bibliografia

Morel N., Palier B., Palme J., *Towards a social investment welfare state? Ideas, Policies and Challenges*. The Policy Press, University of Bristol, Bristol 2012.

Senge P.M., *Piąta dyscyplina: teoria i praktyka organizacji uczących się*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

dr Agnieszka Rymsza – Fundacja SYNAPSIS,
Wyższa Szkoła Pedagogiczna im. Janusza Korczaka
w Warszawie.

mgr Wojciech Duranowski – Wyższa Szkoła
Pedagogiczna im. Janusza Korczaka w Warszawie.



Fot. D. Starzyńska

„Empowerment” na Forum
Aktywności Lokalnej 2014

Wytyczne dla samorządów wojewódzkich
przygotowujących regionalne programy
operacyjne w zakresie celu tematycznego 9
„Wspieranie włączenia społecznego i walka
z ubóstwem” na lata 2014–2020

Wytyczne dla samorządów wojewódzkich przygotowujących regionalne programy operacyjne w zakresie celu tematycznego 9 „Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem” na lata 2014–2020

Materiał Polskiego Komitetu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu
www.eapn.org.pl



Polska realizuje Strategię Europa 2020 na lata 2010–2020. Wyznacza ona nadrzędne cele dla całej Unii. Państwa członkowskie przyjęły swoje cele w tym zakresie. W Przypadku Polski zostały one określone w Krajowym Programie Reform z 2011 roku. Wśród nich jest ograniczenie ubóstwa i wykluczenia społecznego do 2020 roku.

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest również nowym priorytetem inwestycyjnym przewidzianym w rozporządzeniu UE o Europejskim Funduszu Społecznym (EFS, 2013). Potraktowano go odrębnie w stosunku do priorytetu na rzecz zatrudnienia, co jest ważną nowością w porównaniu z okresem finansowania 2007–2013.

W Umowie Partnerstwa, na podstawie której będą wydatkowane środki unijne w nowym okresie programowania przewidziano, że większość działań na rzecz osób ubogich i wykluczonych będzie realizowana w regionach. Głównym dokumentem programowym w tym zakresie będzie więc regionalny program operacyjny. Z tego wynika, że w każdym z takich programów konieczne jest uwzględnienie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

Wśród warunków wstępnych dla korzystania z EFS w przyszłym okresie przewidziano ustanowienie ram strategicznych w zakresie przeciwdziałania ubóstwu. W Polsce jest to „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu. Nowy

wymiar aktywnej integracji” (KPPUiWS, 2014) przyjęty przez rząd w sierpniu 2014 roku. Program ten określa cele, priorytety, działania (finansowane ze środków krajowych i europejskich), dzięki którym do 2020 roku liczba osób w ubóstwie lub wykluczeniu społecznym ma się zmniejszyć w Polsce o 1,5 miliona. Cel określono też wskaźnikowo: zmniejszenie wskaźnika ubóstwa z 27,2% w 2011 roku do 20–23% w 2020 roku.

Poniższe wytyczne mają pomóc województwom w opracowaniu dobrej jakości dokumentów w stosownym zakresie. Będą one także podstawą do oceny treści i realizacji regionalnych programów operacyjnych w ramach monitoringu obywatelskiego.

Wytyczne ogólne

1. Dla opracowania treści RPO w zakresie celu tematycznego 9 „Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem” (w zakresie diagnozy, celów, priorytetów, działań, rezultatów) zaleca się powołanie grupy roboczej złożonej z przedstawicieli co najmniej jednostek organizacyjnych pomocy i integracji społecznej, a także wsparcia rodziny oraz organizacji pozarządowych działających w tych obszarach. Grupa powinna działać zgodnie z Kodeksem Partnerstwa wymaganym przez Unię Europejską (UE, 2014).
2. Przy opracowaniu diagnozy regionalnej zaleca się uwzględnienie zawartości tematycznej diagnoz w KPPUiWS oraz w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES, 2014; dotyczy

to w szczególności priorytetów 9.3 i 9.8 Programu Operacyjnego Wiedza, Edukacja, Rozwój) oraz w strategii polityki społecznej województwa.

3. Cel nadrzędny powinien być określony w stosunku do poziomu ubóstwa lub wykluczenia społecznego w województwie (zob. załącznik).
4. Przy opracowaniu celów regionalnych zaleca się uwzględnienie treści celów ustanowionych w KPPUiWS, KPRES (dotyczy w szczególności priorytetów 9.3 i 9.8) i strategii polityki społecznej województwa.
5. Przy opracowaniu priorytetów, działań, produktów i rezultatów regionalnych zaleca się uwzględnienie struktury i treści KPPUiWS, KPRES (dotyczy w szczególności priorytetów 9.3 i 9.8) oraz w strategii polityki społecznej województwa.
6. Zaleca się uwzględnienie wśród adresatów programu grup wskazanych w KPPUiWS (s. 40).

Wytyczne szczegółowe

1. Priorytet 9.1 Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych.
 - 1.1. Zaleca się przyjęcie, że infrastruktura społeczna to obiekty służące jednostkom organizacyjnym pomocy i integracji społecznej oraz wsparcia rodziny, zarówno samorządowym, jak i prowadzonym przez organizacje pozarządowe.
 - 1.2. Zaleca się przyjęcie, że inwestycje w infrastrukturę społeczną wspierające przechodzenie z instytucji do społeczności lokalnej to przede wszystkim inwestycje w pozyskiwanie mieszkań (w szczególności chronione, ale też treningowe, przejściowe itp.).
2. Priorytet 9.2 Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich.
 - 2.1. Zaleca się przyjęcie, że celem rewitalizacji społecznej jest odbudowywanie i wzmacnianie więzi

społecznych, na przykład sąsiedzkich, osiedlowych, w skali wsi. Głównym instrumentem rewitalizacji społecznej jest animacja społeczno-kulturalna.

- 2.2. Zaleca się przyjęcie, że połączenie rewitalizacji fizycznej (np. remonty) z rewitalizacją gospodarczą i społeczną polega na zaangażowaniu lokalnej gospodarki i lokalnej społeczności w cały proces inwestycyjny rewitalizacji fizycznej, na przykład zaangażowanie animatorów lokalnych stowarzyszeń i podmiotów gospodarczych do współpracy przy opracowaniu programu rewitalizacji, jego realizacji oraz kontroli i oceny osiągniętych efektów fizycznych, gospodarczych i społecznych.
- 2.3. Zaleca się przyjęcie, że ubogimi są te obszary, w których odsetek korzystających ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej do liczby mieszkańców przekracza 20%. W przypadku obszarów mniejszych niż gminy (osiedla, kwartały ulic) wymaga to dodatkowych obliczeń na podstawie danych z opsów.

3. Priorytet 9.3 Wspieranie przedsiębiorstw społecznych.

- 3.1. Zaleca się przyjęcie definicji i form wsparcia wskazanych w KPRES przy uwzględnieniu regionalnych programów, w tym zakresie opracowanych przez Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej.
- 3.2. Priorytet 9.4 Aktywna integracja, w szczególności w celu poprawy zatrudnialności
- 3.3. Zaleca się uwzględnienie celów (cel nr 3) oraz priorytetów i działań (priorytet III) wskazanych w KPPUiWS.
- 3.4. Zaleca się przyjęcie jako podstawy dla prac nad priorytetami i działaniami schemat pt. „Plan ścieżek aktywizacji oraz reintegracji społecznej i zawodowej” umieszczony w KPPUiWS (s. 70).

4. Priorytet 9.5 Integracja społeczności marginalizowanych takich jak Romowie.

- 4.1. Zaleca się uwzględnienie rekomendacji zawartych w dokumencie Raport końcowy z badania ewaluacyjnego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce” (MAiC, 2011).

4.2. Zaleca się dyskusję, czy w regionie są odmienne kulturowo i etnicznie społeczności o takim poziomie marginalizacji, jak w przypadku Romów, ale nieromskie. Jeżeli w regionie występują takie społeczności należy zdecydować, czy cele, a w szczególności priorytety i działania, powinny być podobne do tych zastosowanych w przypadku społeczności romskich i zalecanych we wskazanym raporcie ewaluacyjnym.

5. Priorytet 9.7 Ułatwianie dostępu do niedrogich, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym opieki zdrowotnej i usług społecznych świadczonych w interesie ogólnym.

5.1. Zaleca się przyjęcie, że usługi społeczne interesu ogólnego są to wszystkie usługi (najogólniej rozumiana pomoc o charakterze niematerialnym), które udzielane są przez jednostki organizacyjne pomocy i integracji społecznej oraz wsparcia rodziny, a także organizacje pozarządowe działające w tych lub zbliżonych obszarach (zob. lista usług w KPPUiWS, s. 73).

5.2. Zaleca się przyjęcie, że usługi wysokiej jakości są to takie usługi, które uwzględniają aktualną wiedzę naukową (badania na temat danego typu usługi), doświadczenia praktyków (udzielających takich usług) oraz oczekiwania osób i rodzin doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego.

5.3. Zaleca się przyjęcie, że usługi trwałe to takie, których udzielanie jest kontynuowane do czasu osiągnięcia efektów, które według wiedzy naukowej, doświadczenia praktyków oraz oczekiwań osób i rodzin doświadczających problemów, możliwe były do osiągnięcia w danym typie przypadków.

6. Priorytet 9.8 Wspieranie gospodarki społecznej i przedsiębiorstw społecznych.

6.1. Zaleca się przyjęcie definicji i form wsparcia wskazanych w KPRES przy uwzględnieniu regionalnych programów w tym zakresie.

7. Priorytet 9.9 Lokalne strategie rozwoju realizowane przez społeczność.

7.1. W diagnozie zaleca się uwzględnienie treści KPPUiWS, punkt Praca środowiskowa – animacja i organizowanie społeczności lokalnych (s. 28).

7.2. Przy opracowaniu celów, priorytetów i działań zaleca się uwzględnienie treści KPPUiWS, priorytet III.2.

Bibliografia

EFS 2013, *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006*, na: https://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Rozporzadzenia_PE_EFS_2014_2020.pdf, dostęp: 5.09.2014.

KPPUiWS 2014, *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu*, MPiPS, na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-programu-pod-nazwa-krajowy-program-przeciwdzialania-ubostwu-i-wykluczeniu-spolecznemu-2020-nowy-wymiar-aktywnej-integracji/>, dostęp: 5.09.2014.

KPRES 2014, *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*, MPiPS, na: <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-krajowego-programu-rozwoju-ekonomii-spolecznej/>, dostęp: 5.09.2014.

MAiC 2011, *Raport końcowy z Badania ewaluacyjnego „Programu na rzecz społeczności romskiej w Polsce”, Projekt „Q jakości – poprawa jakości funkcjonowania Programu Romskiego”*, MAiC, na: <http://mniejszosci.narodowe.mac.gov.pl/download/86/13474/RaportzbadianiawaluacyjnegoProgramunarzechspolecznosciromskiejwPolsce.pdf>, dostęp: 5.09.2014.

UE 2014, *Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 240/2014 z dnia 7 stycznia 2014 roku w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych*, na: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/2014_2020/Documents/OJ_JOL_2014_074_R_0001_01_PL_TXT.pdf, dostęp: 5.09.2014.

Tabela. Ograniczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego – cele nadrzędne dla województw

Województwo	Liczba ubogich lub wykluczonych (2012)	Cel maksymalny do 2020 (o ile mniej)	Cel minimalny do 2020 (o ile mniej)	Docelowa wartość wskaźnika przy celu maksymalnym	Docelowa wartość wskaźnika przy celu minimalnym
Dolnośląskie	576 876	149 988	86 531	426 888	490 344
Kujawsko-Pomorskie	427 451	111 137	64 118	316 314	363 333
Lubelskie	526 262	136 828	78 939	389 434	447 323
Lubuskie	385 726	100 289	57 859	285 437	327 867
Łódzkie	969 591	252 094	145 439	717 498	824 153
Małopolskie	1 043 046	271 192	156 457	771 854	886 589
Mazowieckie	875 760	227 698	131 364	648 062	744 396
Opolskie	469 697	122 121	70 455	347 576	399 242
Podkarpackie	435 208	113 154	65 281	322 054	369 927
Podlaskie	541 695	140 841	81 254	400 854	460 441
Pomorskie	479 415	124 648	71 912	354 767	407 503
Śląskie	910 004	236 601	136 501	673 403	773 504
Świętokrzyskie	567 931	147 662	85 190	420 269	482 741
Warmińsko-Mazurskie	596 755	155 156	89 513	441 598	507 241
Wielkopolskie	705 996	183 559	105 899	522 437	600 096
Zachodniopomorskie	586 771	152 561	88 016	434 211	498 756

Źródło: opracowanie własne

Wartości w tabeli zostały obliczone na podstawie dodatkowego wskaźnika celu głównego KPPUiWS dla Polski: zmniejszenie zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem z 27,2% (oznaczone jako 2011, faktycznie wskaźnik dotyczy roku 2010) do 20–23% (w 2020). Obliczenia zostały dokonane dla danych oznaczonych w bazie Eurostatu rokiem 2012. Badanie przeprowadzane zostało w tym roku, ale pytania dotyczą roku 2011. Liczba ubogich lub wykluczonych dla poszczególnych województw została obliczona na podstawie głównego wskaźnika dla makroregionów obejmujących kilka województw przy pomocniczym wykorzystaniu średniej ze wskaźników ubóstwa skrajnego i relatywnego (GUS) dla województw (w 2011).



Kwartalnik „Empowerment” jest dostępny bezpłatnie także w wersji elektronicznej. Czasopismo w formacie pdf można pobrać ze strony: www.empowerment.pl

Sonda nt. samorządowej polityki społecznej

Redakcja „Empowerment”

Fot. Arch. Autora



dr hab. Jerzy Krzyszkowski,
profesor Uniwersytetu
Łódzkiego

■ **Czy możemy już mówić w Polsce o samorządowej polityce społecznej?**

Formalnie, od rekonstrukcji samorządu gminnego w 1990 roku, a następnie reformy administracyjnej w 1999 roku, w wyniku której powstały powiaty i województwa samorządowe, istnieją instytucje, które w swą nazwę mają wpisaną politykę społeczną lub pomoc społeczną. Na samorządy również nałożono zadania społeczne w obszarze pomocy społecznej, edukacji, ochrony zdrowia itp., finansowane całkowicie lub częściowo ze środków lokalnych. Faktycznie jednak od ćwierćwiecza mamy bardziej do czynienia z administrowaniem polityką społeczną, tj. z bieżącą realizacją koniecznych zadań własnych w tym obszarze, niż z kreowaniem lokalnej czy regionalnej, w przypadku samorządu wojewódzkiego, polityki społecznej. Na zmiany tego stanu rzeczy wpływa pozytywnie wprowadzony od kilku lat obowiązek planowania strategicznego, tj. tworzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz realizacji projektów unijnych, których integralnym elementem jest tworzenie strategii lokalnych w obszarze polityki społecznej.

■ **Jakie są mocne i słabe strony samorządów w realizacji regionalnej i lokalnej polityki społecznej?**

Mocnymi stronami samorządów jest ich infrastruktura lokalnej polityki społecznej (tj. ośrodki pomocy społecznej, urzędy pracy, szkoły, szpitale, biblioteki itp.) z ich zasobami materialnymi. Kadry tych instytucji, ich profesjonalizm oraz wiedza o własnym środowisku lokalnym czy regionie, a także doświadczenia zdobyte w codziennej pracy i przy realizacji, często

innowacyjnych, projektów unijnych, to również atuty. Niestety brak koordynacji działań wspomnianych instytucji i ich pracowników oraz przewaga myślenia resortowego nad lokalnym czy regionalnym są słabością samorządowej polityki społecznej. Słabością jest także brak realnego partnerstwa samorządowych instytucji z organizacjami pozarządowymi w obszarze realizacji zadań społecznych. Największym jednak deficytem regionalnej i lokalnej polityki społecznej są postawy polityków centralnych, regionalnych i lokalnych wobec problemów społecznych i polityki społecznej. Brak wiedzy i wynikający z tego brak zrozumienia dla znaczenia polityki społecznej skutkuje obojętnymi lub wręcz negatywnymi zachowaniami elit politycznych w tym zakresie. Rozwiązywanie problemów społecznych, kreowanie i realizacja lokalnej czy regionalnej polityki społecznej są często traktowane jako zło konieczne, niepotrzebny koszt. Skutkuje to działaniami interwencyjnymi w sytuacjach zagrożenia (np. klęski czy katastrofy żywiołowe) lub licznymi zaniechaniami w tym obszarze, co oczywiście także generuje koszty zwane w ekonomii kosztami zaniechania.

■ **Jakie warunki trzeba byłoby stworzyć, aby samorządy mogły skuteczniej realizować politykę społeczną i rozwiązywać problemy społeczne?**

Podstawową kwestią jest legislacja socjalna, tj. ustawa o polityce społecznej, prace nad którą zostały zaniechane, a także ustawa o zawodzie pracownika socjalnego, która także nie została sfinalizowana. Wspomniane rozwiązania prawne powinny dowartościować politykę społeczną oraz pracowników socjalnych, którzy są często głównymi realizatorami lokalnej polityki społecznej na szczeblu gminy i powiatu. Kolejnym czynnikiem jest edukacja w zakresie polityki społecznej polityków samorządowych oraz innych ważnych aktorów lokalnych, tj. przedstawicieli lokalnego biznesu, mediów itp. Ważniejszą rolę powinna także

odgrywać edukacja dzieci i młodzieży w zakresie problemów społecznych i polityki społecznej. Istotnym czynnikiem jest również kontynuacja działań na rzecz zwiększenia roli organizacji społecznych oraz samych społeczności lokalnych w rozwiązywaniu swoich problemów.

■ Jak finansować lokalną politykę społeczną?

Decydujące są zmiany w polityce podatkowej, tj. pozostawienie większej ilości pieniędzy z podatków na

poziomie lokalnym, bowiem brak środków finansowych jest jedną z barier działań w obszarze polityki społecznej. Państwo oraz samorządy powinny także wspierać wszelkie oddolne inicjatywy lokalne podejmowane przez organizacje społeczne, grupy samopomocowe itp. Wiele środków przynieść powinna również likwidacja niczym nieuzasadnionych, poza względami politycznymi, przywilejów emerytalnych niektórych grup zawodowych. Sztandarowym przykładem może być nierozwiązana od lat sprawa KRUS.

Fot. Arch. Autora



dr Ryszard Majer
Akademia Jana Długosza
w Częstochowie

■ Czy możemy już mówić w Polsce o samorządowej polityce społecznej?

Po 25 latach rozwoju samorządu terytorialnego, centralną postacią lokalnej polityki społecznej jest kierownik ośrodka pomocy społecznej. Jego rola jest tym większa w środowisku, im jest ono mniejsze. W przypadku kierowników małych ops-ów, wymaga się od nich szerszego podejścia do polityki społecznej i bywa, że ich wiedza, przekonania i opinie są jedynym spojrzeniem eksperckim na kwestie lokalnego rozwiązywania problemów. Kierownik natomiast jest przede wszystkim urzędnikiem, opierającym się na aktach prawnych kształtujących system pomocy społecznej. Obszar lokalnej polityki społecznej jest więc kreowany w istocie przez centralne akty prawne, a samorządowe rozwiązania – na przykład w postaci strategii rozwiązywania problemów społecznych, które miały być manifestem rozwiązań lokalnych – są jedynie niewiele wnoszącym do rzeczywistości fasadowym aktem prawa miejscowego.

■ Jakie są mocne i słabe strony samorządów w realizacji regionalnej i lokalnej polityki społecznej?

Nadal dotkliwy jest brak liderów pragnących kreować wizję i rozwiązania lokalne. Prezydentom, wójtom i burmistrzom nie starcza czasu, by zgłębiać obszar polityki społecznej i interesują się nią na zasadzie gaszenia pożarów – czytaj: pomocy powodzianom, czy interwencji na rzecz mieszkańca pokazywanego w mediach. Nakłady finansowe decydenci chętniej przeznaczają na inwestycje: ulice, chodniki, a inwestowanie w system polityki społecznej, czyli na przykład kapitał ludzki, czy działania aktywizujące seniorów – jako mniej widoczne w środowisku lokalnym – jest dokonywane rzadko.



Fot. H. Gorczyca

■ Jakie warunki trzeba byłoby stworzyć, aby samorzady mogły skuteczniej realizować politykę społeczną i rozwiązywać problemy społeczne?

Kluczem do skuteczności, w moim przekonaniu, jest kształcenie liderów, zarówno tych działających w organizacjach pozarządowych, jak i samorządowych. Radni, choć – w porównaniu z organem wykonawczym – są w nieco gorszej pozycji ustrojowej, to także mogą wiele zrobić. Natomiast przy braku wiedzy nie widzą nowych możliwości kształtowania lokalnej polityki społecznej i nadal traktują tę sferę jako margines swoich zainteresowań.

■ Jak finansować lokalną politykę społeczną?

Zarówno w obszarze pomocy społecznej, jak i rynku pracy należy wzmacniać instrumenty aktywizujące, które zachęcają do samodzielności i wychodzenia z systemu wsparcia. Pogarszająca się sytuacja demograficzna i tak będzie musiała się przyczynić do zwiększenia nakładów na system opieki nad osobami starszymi, zarówno w obszarze pomocy społecznej, jak i ochrony zdrowia. Nie unikniemy systemu finansowania lokalnej polityki społecznej przez budżet centralny, ale w większym stopniu należałoby ją powiązać z efektywnością działań, czyli monitoringiem i ewaluacją stosowanych rozwiązań tak, by zachęcać decydentów do aktywniejszej pracy w środowiskach lokalnych.



Zapraszamy na  StandardyPomocy

Zawsze aktualne informacje i numery „Empowerment” do pobrania.

EMPOWERMENT

o polityce aktywnej integracji

