

PLANISTYCZNE I PROGRAMOWE FUNKCJE SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO

• FASADA CZY REALNE ODDZIAŁYWANIE?

Justyna Przywojska
Uniwersytet Łódzki

WSTĘP

Rozważania podjęte w niniejszym artykule dotyczą zagadnienia planowania strategicznego w samorządzie wojewódzkim. Ta metoda planistyczna jest coraz częściej wykorzystywana w polskich samorządach terytorialnych, zwłaszcza w obszarze stymulowania rozwoju gospodarczego czy planowania inwestycji lokalnych i regionalnych. Polska polityka społeczna również wymaga programowania uwzględniającego długi bądź średni horyzont czasowy. Strategie regionalne (w tym sektorowe strategie polityki społecznej) powinny zawierać rzetelne diagnozy problemów społecznych, określać zasoby instytucji funkcjonujących w obszarze polityki społecznej, wskazywać priorytetowe kierunki działań i uwarunkowania ich realizacji oraz jasno precyzować zasady wdrażania strategii, ze szczególnym naciskiem na prognozowanie kosztów i niezbędnych nakładów.

Treść artykułu koncentruje się na tym obszarze regionalnego planowania strategicznego, który dotyczy szeroko rozumianej polityki społecznej. Celem głównym jest próba oceny funkcji planistycznej realizowanej przez samorząd wojewódzki. Kolejno omówione zostaną zasady i etapy planowania strategicznego, prawne przesłanki tworzenia strategii wojewódzkich odnoszących się do zagadnień szeroko rozumianej polityki społecznej oraz wyniki badań empirycznych nad strategiami regionalnymi.

SAMORZĄD WOJEWÓDZKI JAKO PODMIOT POLITYKI REGIONALNEJ

Samorząd wojewódzki od lat cechuje się samodzielnością i odpowiedzialnością w kreowaniu własnej polityki rozwoju, a wraz z włączeniem

Polski w struktury UE jego rola w systemie administracji samorządowej znacząco wzrosła. Od 2004 r. można obserwować dwa przebiegające równolegle, zasadnicze kierunki przekształceń sektora publicznego. Po pierwsze, obserwuje się postępującą integrację i globalizację wynikającą z faktu członkostwa naszego kraju w różnego typu organizacjach o ponadnarodowym charakterze, wśród których kluczowe znaczenie odgrywa UE. Po drugie, coraz wyraźniej wyczuwalna jest dalsza decentralizacja i regionalizacja (Czaputowicz red. 2008, s. 135–136).

Objęcie naszego kraju zasadami polityki strukturalnej UE spowodowało, że samorząd wojewódzki stał się w pełni odpowiedzialny za rozwój społeczno-gospodarczy swojego obszaru. Jako gospodarz własnego terenu musi koordynować planowane i realizowane samodzielnie działania prorozwojowe z celami i zasadami polityki strukturalnej UE. Generalnie przyjmuje się następujące zasady polityki strukturalnej: koncentracji, subsydiarności, dodatkowości środków, partnerstwa, programowania, zgodności i monitorowania (Greta, Kasperkiewicz 1999, s. 14; Perzanowska-Zamajtys 2002, s. 375–404).

Dla rozważań podjętych w artykule kluczowe znaczenie odgrywa zasada programowania określająca, że środki pochodzące z funduszy strukturalnych służą finansowaniu jedynie tych działań, które zostaną zawarte w ramach wieloletnich programów rozwoju (Miszczuk i in. 2007, s. 179). Oznacza to konieczność ujmowania projektów inwestycyjnych w ramach szerszych dokumentów ukazujących ich celowość z punktu widzenia perspektywicznej wizji rozwoju. Stąd między innymi wynika potrzeba strategicznego planowania rozwoju jednostek terytorialnych.

Samodzielność opracowywania własnych strategii wynika też z faktu, że władze regionalne są w stanie pozyskać kompleksowe i wiarygodne informacje o rzeczywistych potrzebach lokalnej gospodarki i społeczności. W związku z tym zakładane przez nie cele i stosowane

Tabela 1. Składowe procesu planowania

Składowe procesu zarządzania	Etapy tworzenia strategii	Definicje
Procedury diagnostyczne	Diagnoza jednostki terytorialnej	Kompleksowa charakterystyka jednostki terytorialnej oraz wskazanie głównych trendów i kluczowych problemów rozwoju. Diagnoza powinna charakteryzować się ujęciem problemowym, dynamicznym i całościowym. Jej wyniki należy opublikować w formie raportu.
	Analiza strategiczna uwarunkowań realizacji strategii	Identyfikacja strategicznych zasobów jednostki, głównych barier rozwoju oraz pozycji jednostki w otoczeniu (najpopularniejsza metoda: SWOT).
Procedury postulatywne	Określenie wizji i misji	Zdefiniowanie wyobrażenia o przyszłym, docelowym stanie regionu. Zwięźle sformułowany zasadniczy cel strategii.
	Hierarchizacja i operacjonalizacja celów	Określenie jasnej ścieżki celów, umożliwiającej stopniową realizację strategii. Wytyczenie hierarchii celów i działań realizacyjnych na 3 poziomach: strategicznym, taktycznym i operacyjnym.
	Określenie horyzontu czasowego realizacji strategii	Wyznaczenie ram czasowych realizacji poszczególnych celów i działań.
Procedury aplikacyjne	Określenie kosztów i źródeł finansowania	Kalkulacja kosztów realizacji zaprogramowanych działań, wyznaczonych do realizacji w pierwszym okresie (programowanie średniookresowe). Wskazanie potencjalnych źródeł finansowania.
	Określenie zasad i procedur monitoringu	Przypisanie wskaźników realizacji do poszczególnych celów strategicznych, taktycznych i działań operacyjnych. Wyznaczenie zespołu monitorującego strategię. Określenie terminu aktualizacji strategii.

Źródło: opracowanie własne.

instrumenty zarządzania są bardziej adekwatne w rachunku zysków i strat niż decyzje szczebla centralnego. Co więcej, mogą one zaprogramować znacznie lepsze działania prorozwojowe, właściwe dla obrazu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej (Viesti 2002).

Województwa zostały wyposażone w szerokie kompetencje prawne, a w ślad za tym w bogaty zasób instrumentów stymulowania rozwoju regionalnego. Uznaje się je za kluczowe podmioty polityki regionalnej w Polsce. Główne funkcje samorządu wojewódzkiego to: planistyczna (czyli precyzyjne wytyczanie celów i kierunków zrównoważonego rozwoju województwa) oraz sterowania rozwojem, obejmująca diagnostykę zasobów regionu i jego pozycji w otoczeniu, a także monitoring realizacji wyznaczonej strategii działania (w aspekcie stopnia realizacji celów, adekwatności postulatów strategicznych do realiów społecznych i ekonomicznych oraz efektywności wydatkowania środków publicznych). Realizacja tych kluczowych funkcji wymaga zarówno od władz, jak i urzędników samorządowych umiejętności strategicznego planowania.

ZARZĄDZANIE I PLANOWANIE STRATEGICZNE W POLSKIM SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Zarządzanie strategiczne w sektorze publicznym od kilku lat stanowi zarówno przedmiot dociekań i analiz naukowych, jak i element wysiłków organizacyjnych i instytucjonalnych podejmowanych przez władze i administrację w ramach tzw. zarządzania publicznego. Mogłoby się wydawać, że funkcjonujące już 20 lat samorządy z powodzeniem stosują reguły planowania strategicznego w zarządzaniu jednostkami terytorialnymi, a dalsze rozważania i badania na temat skuteczności ich działań w tym obszarze są zbędne. Niestety, rzeczywistość nie potwierdza takiej opinii. Wyniki moich dotychczasowych badań wskazują, że samorządowym wóldarom i urzędnikom ciągle jeszcze brakuje wiedzy i umiejętności z zakresu metody tworzenia strategii lokalnych lub regionalnych, a co gorsza, wyczuwalny jest poważny deficyt świadomości roli, jaką strategia odgrywa w procesie zarządzania szeroko rozumianym rozwojem wspólnot terytorialnych. Z uwagi na zwięzłą formę tego opracowania, pragnę jedynie pokrótce omówić zasadnicze etapy tworzenia strategii samorządowych i zwrócić uwagę na to, jak duży wpływ na możliwość efektywnego wdrażania założeń strategicznych wywiera techniczna (formalna) jakość strategii.

Według L.L. Byarsa zarządzanie strategiczne polega na podejmowaniu decyzji dotyczących przyszłych kierunków działania oraz wdrażaniu tych decyzji (Byars 1987, s. 8–9). Można zatem zauważyć, że w procesie zarządzania strategicznego wyróżniamy dwie powiązane ze sobą fazy: planowania i implementacji.

Planowanie strategiczne w samorządzie terytorialnym polega na systematycznych, ciągłych działaniach, podczas których samorząd przewiduje i planuje przyszłość, wytycza najistotniejsze kierunki rozwoju, określa odpowiednie etapy ich realizacji i realne środki do ich osiągnięcia. Planowanie to uwzględnia długi horyzont czasowy, zatem skuteczność i efektywność podjętych działań ocenia się z punktu

widzenia celów długofalowych, a nie z perspektywy realizacji celów doraźnych (Bryson 1995). Istotną cechą tego specyficznego rodzaju planowania jest sformalizowanie procedur planistycznych. System planowania strategicznego w samorządzie terytorialnym winien opierać się na jasno ustalonych zasadach, wynikających z metodologii planowania przyjętej w sektorze prywatnym. Etapy planowania strategicznego prezentuje tab. 1.

W procesie tworzenia strategii należy zrealizować wszystkie etapy opisane w tab. 1, nie zapominając zwłaszcza o procedurach aplikacyjnych, które znacznie podwyższają wiarygodność strategii i wskazują na rzeczywistą chęć realizacji zapisanych w niej postulatów. Poza monitoringiem i prognozami finansowymi konieczna jest również systematyczna aktualizacja diagnostycznej części strategii. Nie można bowiem przyjmować, że warunki, w jakich strategia jest realizowana, są stałe. Zmiany otoczenia i zasobów endogenicznych regionu w znacznym stopniu rzutują na możliwości wdrażania strategii.

W procesie planowania strategicznego istotne znaczenie przypisuje się także partycypacji, czyli aktywnemu zaangażowaniu różnorodnych organizacji i instytucji w przygotowanie strategii¹. Za wykorzystaniem metod partycypacyjnych stoją następujące przesłanki:

- konsultacje społeczne umożliwiają poznanie różnych stanowisk oraz zwiększają prawdopodobieństwo trafnych decyzji;
- dzięki dobrze przygotowanym konsultacjom społecznym można uniknąć polaryzacji stanowisk i wystąpienia konfliktu;
- budowanie porozumienia na drodze konsensusu daje dobre podstawy do współpracy zainteresowanych stron;
- włączenie szerszej reprezentacji społecznej w podejmowanie przedsięwzięcia zwiększa szansę na akceptację społeczną;
- rozwój współpracy z partnerami lokalnymi wielokrotnie wysiłek jednostek, zapewnia pomoc i akceptację oraz poszukiwanie i zdobywanie wsparcia zewnętrznego (Blair 2004, s. 102–106; Swianiewicz i in. 2004, s. 135–140).

Prawidłowo opracowana strategia jest niezwykle ważnym instrumentem zarządzania. Umożliwia rozpoznanie, zaprogramowanie i wdrażanie przedsięwzięć o charakterze społecznym czy socjalnym. Jest także przydatnym narzędziem pozyskiwania pozabudżetowych środków na realizację zadań z zakresu polityki społecznej oraz stymuluje integrację różnych środowisk lokalnych w ramach wspólnie zaprogramowanych, skoordynowanych i realizowanych działań.

PRAWNE PODSTAWY TWORZENIA STRATEGII REGIONALNYCH

Fakt członkostwa Polski w UE spowodował, że samorząd wojewódzki zaczął pełnić specyficzną i doniosłą rolę w systemie administracji samorządowej. Stał się swego rodzaju samodzielnym planistą, inicjatorem i koordynatorem w realizacji własnej polityki regionalnej, której zasadniczym celem jest szeroko rozumiany rozwój województwa. Ta szczególna funkcja samorządu wojewódzkiego jest silnie podparta przepisami prawnymi, określającymi zasady działania samorządu wojewódzkiego jako podstawowego podmiotu polityki regionalnej.

Zasadniczym powodem tworzenia regionalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych jest przepis art. 21 Ustawy o pomocy społecznej², który określa, że do zadań własnych realizowanych przez samorząd wojewódzki należy: *opracowanie, aktualizowanie i realizacja strategii wojewódzkiej w zakresie polityki społecznej będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób niepełnosprawnych, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – po konsultacji z powiatami*. Przy czym ustawodawca nie użył w tym przypadku sformułowania, że strategia ta ma stanowić odrębne opracowanie.

Przywołany powyżej artykuł Ustawy o pomocy społecznej trudno jest interpretować jednoznacznie. Po pierwsze, ustawodawca nie zastrzegł w sposób wyraźny (jak miało to miejsce w przypadku samorządu gminnego)³ konieczności opracowania tych dokumentów. Po drugie, nie zaproponowano żadnych wytycznych, co do treści lub formy strategii. Zaznaczono jedynie, że ma ona stanowić integralną część strategii rozwoju województwa. Przy czym stwierdzenie to jest – w mojej opinii – kontrowersyjne. Przepisy nie rozstrzygają, czy strategia społeczna musi być oddzielnym opracowaniem, czy też aspekty społeczne mają być po prostu zawarte w obligatoryjnej strategii rozwoju opracowywanej przez wszystkie regiony na mocy Ustawy o samorządzie województwa⁴.

Ustawa o samorządzie województwa jest źródłem bardzo dokładnych wytycznych co do założeń, kierunków rozwoju, a nawet metod opracowania strategii. Strategie rozwoju województw mają być tworzone metodą partycypacyjną, a zapisane w nich cele i działania powinny koncentrować się na m.in. pielęgnowaniu polskości oraz rozwoju i kształtowaniu świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców, pielęgnowaniu i rozwijaniu tożsamości lokalnej, pobudzaniu aktywności gospodarczej. Chodzi także o podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu potrzeb przyszłych pokoleń oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Strategia rozwoju województwa zawiera: diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej województwa, określenie celów strategicznych polityki rozwoju województwa, określenie kierunków działań podejmowanych przez samorząd województwa dla osiągnięcia tych celów. Strategia musi być spójna z założeniami średniookresowej strategii rozwoju kraju i strategiami ponadregionalnymi. W celu ścisłej koordynacji winna też być aktualizowana w terminie 9 miesięcy od modyfikacji ich założeń.

Samorząd województwa, przy formułowaniu strategii rozwoju województwa i realizacji polityki jego rozwoju, powinien współpracować z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, administracją rządową (szczególnie z wojewodą), innymi województwami, organizacjami pozarządowymi oraz szkołami wyższymi i jednostkami naukowo-badawczymi. Formułując strategię rozwoju województwa, samorząd może również współpracować z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw, zwłaszcza sąsiednich.

Również Ustawa z dnia 6 czerwca 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określa, że polityka ta jest prowadzona na poziomie regionu przez samorząd województwa na podstawie strategii rozwoju, przy czym strategia ta podlega konsultacjom z różnego typu podmiotami, m.in. z jednostkami samorządu terytorialnego, partnerami społecznymi i gospodarczymi (art. 3, 4, 9)⁵.

Dotychczasowe rozważania miały charakter teoretyczny. W dalszej części artykułu pragnę zaprezentować wyniki badań nad praktyką stosowania procedur planowania strategicznego w samorządzie terytorialnym.

STRATEGIE REGIONALNE W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

W tej części zostaną przytoczone wyniki badań przeprowadzonych w ramach modułu *Gotowość do podjęcia aktywności ekonomicznej wśród kobiet z terenów niskozurbanizowanych*, realizowanego przez Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej jako składowa projektu *Wieloaspektowa diagnoza sytuacji kobiet na rynku pracy* pod kierunkiem prof. Juliana Auleytnera na zlecenie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (SPO RZL 1.6(b)).

Analizie zostały poddane 2 kategorie dokumentów opracowanych przez samorząd na poziomie województwa. Podstawowym kryterium wyboru dokumentów był ich planistyczny (programowy) charakter

– dokumenty stanowią kompleksowe bądź sektorowe programy rozwoju województw.

Drugim kryterium doboru dokumentów była obecność w ich treści zagadnień szeroko rozumianej polityki społecznej. Analizie poddano programy i strategię wszystkich 16 województw w Polsce. W efekcie utworzony katalog dokumentów zawiera zaktualizowane strategię rozwoju województw i sektorowe strategię polityki społecznej.

Ocenę formalną wojewódzkich dokumentów strategicznych przeprowadzono z uwzględnieniem następujących kryteriów:

- 1) obecność i jakość diagnozy sytuacji wewnętrznej województwa,
- 2) obecność i jakość analizy strategicznej pozycji regionu w otoczeniu,
- 3) obecność i jakość przyjętego horyzontu czasowego programowania,
- 4) określenie hierarchii i stopień operacjonalizacji celów,
- 5) obecność i jakość wskaźników liczbowych realizacji strategii,
- 6) określenie sposobów finansowania oraz przypuszczalnych kosztów realizacji celów zapisanych w strategii.

W odniesieniu do każdego ze wskazanych aspektów formalnych strategii zastosowano skalę ocen, w której 0 pkt. oznacza brak danego elementu strategii, 1 pkt – częściową obecność elementu, a 2 pkt. – pełną obecność analizowanego elementu strategii. W ten sposób każdy z badanych dokumentów mógł uzyskać maksymalnie 12 pkt. Zastosowanie takiej procedury badawczej umożliwiło analizę porównawczą technicznej jakości strategii wojewódzkich.

Analiza strategii rozwoju województw wykazała, iż są to dokumenty opracowane bardzo szczegółowo, z zachowaniem wszelkich zasad skutecznego planowania strategicznego. Ocenie poddano zaktualizowane strategię rozwoju województw, uchwalonych w swej pierwotnej wersji w 2000 r. i 2001 r.

Potrzeba aktualizacji strategii wyniknęła z istotnej zmiany zewnętrznych uwarunkowań rozwoju polskich regionów. Wsparcie *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007–2013* środkami finansowymi Unii Europejskiej sprawia, że ważnymi wytycznymi aktualizacji strategii wojewódzkich były aktualne cele i priorytety polityki spójności UE (programowanej na lata 2007–2013). Dysponowanie dokumentem strategicznym rozwoju województwa, zgodnym z modelem programowania regionalnego przyjętym dla tego okresu w Unii Europejskiej, jest konieczne dla kreowania przez samorząd polityki rozwoju współfinansowanej funduszami unijnymi. Wobec powyższych uwarunkowań zaktualizowane strategię rozwoju województw pozostają w zgodzie z:

- *Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007–2013*,
- *Narodową Strategią Spójności*,
- *Koncepcją Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*,
- priorytetami europejskiej polityki spójności w latach 2007–2013,
- założeniami Strategii Lizbońskiej.

Aktualizacja strategii wojewódzkich przebiegała z zachowaniem zasady partnerstwa – w przygotowaniu nowych wersji dokumentów brały udział różne grupy społeczne, m.in. zainteresowani mieszkańcy, przedstawiciele świata nauki, przedstawiciele przedsiębiorców i ich zrzeszeń, instytucje otoczenia biznesu oraz inne instytucje pozarządowe różnego typu.

Zgodnie z założeniami przyjętej metody badawczej każda z 16 analizowanych strategii rozwoju mogła uzyskać maksymalnie 12 pkt.; łącznie dawało to wynik 192 pkt. dla wszystkich analizowanych strategii. Rzeczywisty uzyskany wynik niewiele różni się od potencjalnego i wynosi 167 pkt., co wyraźnie świadczy o poprawności i wysokiej jakości tych dokumentów.

Zdecydowanie najsłabszym elementem analizowanych strategii rozwoju województw jest opis finansowych instrumentów realizacji założeń strategicznych. Strategie rozwoju mają być realizowane zgodnie z zasadą subsydiarności, przy udziale środków własnych i zewnętrznych, w tym pochodzących z budżetu państwa oraz funduszy unijnych. W 7 przypadkach bardzo ogólnie wskazano źródła finansowania strategii rozwoju⁶. Strategie te nie zawierały żadnych informacji na temat szacunkowych kosztów realizacji wynikających z nich działań. W 4 przypadkach instrumenty finansowe zostały opisane w sposób wyczerpujący (woj.: małopolskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie, pomorskie). Strategie rozwoju tych województw zawierały analizy możliwości generowania środków na rozwój oraz szacunkowe nakłady na realizację celów strategicznych.

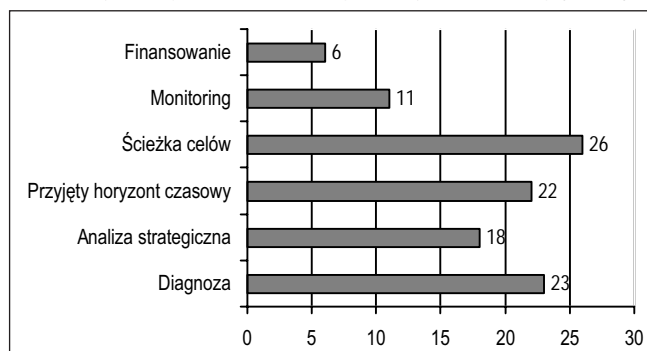
Zgodnie z art. 113 Ustawy o pomocy społecznej podmiotem odpowiedzialnym za przygotowanie i realizację strategii polityki społecznej jest regionalny ośrodek polityki społecznej (ROPS), będący wojewódzką

jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, powołaną uchwałą sejmiku województwa.

Pomimo zapisu ustawowego w czasie realizacji badań samorządy 2 województw nie opracowały strategii polityki społecznej (podkarpackie i świętokrzyskie). Jako uzasadnienie pracownicy ROPS podawali, iż zaktualizowane wersje strategii rozwoju województw zawierają bardzo rzetelną i rozbudowaną część diagnostyczną i postulatywną dotyczącą zagadnień i problemów polityki społecznej. Uważa lektura strategii rozwoju wymienionych wyżej województw nie potwierdziła słuszności tego argumentu. Pragnę jednak podkreślić, że woj. podkarpackie posiada obecnie aktualną strategię.

Analiza strategii polityki społecznej wykazała, iż dokumenty te są zdecydowanie gorzej przygotowane niż strategię rozwoju województw. Na możliwych 168 pkt. oceny ogólnej (przy 14 istniejących dokumentach) strategii polityki społecznej uzyskały jedynie 106 pkt. (strategie rozwoju województw: 167/192 pkt.) Zbiorną ocenę punktową poszczególnych elementów wojewódzkich strategii polityki społecznej ilustruje wykres 1.

Wykres 1. Ocena formalna poszczególnych elementów składowych wojewódzkich strategii: polityki społecznej (w pkt.)



Źródło: opracowanie własne.

Z wykresu wynika, iż zdecydowanie najstarszymi elementami strategii polityki społecznej (podobnie jak w przypadku strategii rozwoju) są ich aspekt finansowy (strategie uzyskały łącznie 6 na 28 pkt.) i monitoring (11 na 28 pkt.). Obecność wskaźników realizacji stwierdzono jedynie w połowie analizowanych dokumentów. Tylko w 4 przypadkach opracowany zespół wskaźników należy uznać za poprawny.

Rekordowo niską ocenę punktową uzyskał ostatni analizowany element strategii, czyli określenie sposobów finansowania i szacunkowych kosztów realizacji celów strategicznych. W żadnej ze strategii nie określono przypuszczalnych kosztów realizacji. Jedynie w 6 przypadkach przedstawiono w bardzo ogólny sposób potencjalne źródła finansowania przedsięwzięć. Zdecydowanie najwyższą ocenę punktową uzyskała postulatywna część analizowanych strategii. Pozostałe elementy (diagnoza, analiza i horyzont czasowy) uzyskały zadowalającą liczbę punktów, świadcząca o ich prawidłowej konstrukcji.

Tabela 2. Zestawienie wyników analizy formalnej dokumentów w ujęciu regionalnym

Województwo	Strategie rozwoju (max. 12 pkt.)	Wojewódzkie strategii polityki społecznej (max. 12 pkt.)
Dolnośląskie	11	9
Kujawsko-pomorskie	10	2
Lubelskie	11	11
Lubuskie	11	9
Łódzkie	11	4
Małopolskie	10	7
Mazowieckie	9	10
Opolskie	10	8
Podkarpackie	11	0
Podlaskie	10	9
Pomorskie	12	9
Śląskie	10	8
Świętokrzyskie	10	0
Warmińsko-mazurskie	12	8
Wielkopolskie	9	3
Zachodniopomorskie	10	9
Razem	167/192	106/168

Strategie polityki społecznej wykazują też bardzo duże zróżnicowanie w poszczególnych województwach – suma uzyskanych punktów waha się od 2 w Kujawsko-pomorskiem do 11 w Lubelskiem (żadna strategia nie uzyskała maksymalnej liczby punktów).

Z tab. 2. wynika, iż wszystkie 16 województw opracowało strategię rozwoju społeczno-gospodarczego. Ocena formalna treści wykazała, że są to dokumenty zaktualizowane, przygotowane zgodnie z zasadami planowania strategicznego. Łącznie strategii rozwoju województw otrzymały 167 pkt., co stanowi blisko 87% oceny maksymalnej. Z uwagi na bardzo wysoką ocenę punktową poszczególnych strategii rozwoju, w tej grupie dokumentów nie wyróżniono żadnych klas ze względu na otrzymaną liczbę punktów. Przyjęto natomiast, iż wszystkie 16 strategii należy uznać za poprawne.

Dużo bardziej zróżnicowany poziom prezentowały regionalne strategii w zakresie polityki społecznej. Dokumenty te uzyskały łącznie 106 punktów, czyli 55% maksymalnej wartości. W tej grupie strategii wyodrębniono 3 klasy dokumentów. Pierwszą grupę (9–12 pkt.) stanowi 7 strategii, które można określić jako poprawne (woj.: dolnośląskie, lubelskie, lubuskie, mazowieckie, podlaskie, pomorskie, zachodniopomorskie). Drugą grupą to strategii, które należy uznać za dostatecznie przygotowane pod względem formalnym (6–8 pkt.). W grupie tej znalazły się 4 strategii (woj.: małopolskie, opolskie, śląskie, warmińsko-mazurskie). Trzecią grupę utworzyły strategii o najniższej ocenie punktowej (1–5 pkt.), które należy określić mianem nieodpowiednio opracowanych (woj.: kujawsko-pomorskie, łódzkie⁷ i wielkopolskie). W 2007 r. dwa województwa w ogóle nie posiadały kompleksowej strategii polityki społecznej.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania wykazały, że wojewódzkie strategii rozwoju to programy czytelne, profesjonalne i zgodne z metodą planowania strategicznego. Ich autorzy kompleksowo podchodzą do zagadnienia stymulowania rozwoju regionalnego, sprawnie wykorzystują techniki i narzędzia diagnostyczne i analityczne. Jedynym mankamentem analizowanych strategii był ich aspekt finansowy. Kompletny dokument strategiczny powinien zawierać również prognozy finansowe, obejmujące przynajmniej początkowy etap realizacji zaprogramowanych działań.

Inaczej wygląda kwestia zastosowania metod planowania strategicznego w regionalnej polityce społecznej. Wydaje się, że podmiotom odpowiedzialnym za opracowanie strategii społecznych zabrakło wiedzy i umiejętności niezbędnych do ich prawidłowego przygotowania. Cechą znaną analizowanych dokumentów jest nadmierne koncentracja na części postulatywnej, przy niemalże całkowitym pominięciu procedur aplikacyjnych. Opracowane w taki sposób strategii można nazwać swego rodzaju „koncertem życzeń” samorządu województwa. Nie sposób jednak realizować zaplanowanych działań w oderwaniu od realnych możliwości finansowych czy zasobów ludzkich i materialnych jednostki terytorialnej. Trudno też konsekwentnie wdrażać strategię, nie określając żadnych zasad jej monitoringu czy ewaluacji. Systematyczne raporty i sprawozdawczość pozwalają monitorować postępy w realizacji planu strategicznego oraz umożliwiają jego modyfikację i aktualizację.

Warto się w tym miejscu zastanowić, co wpływa na jakże odmienną jakość strategii rozwoju i strategii w zakresie polityki społecznej opracowywanych przez ten sam poziom samorządu terytorialnego. Można domniemywać, że powody tych różnicowań są następujące.

Po pierwsze, władze wojewódzkie dysponują już pewnym doświadczeniem związanym z opracowaniem i realizacją strategii rozwoju z 2001 r.

Po drugie, istotna wydaje się kwestia właściwego ulokowania odpowiedzialności za przygotowanie i wdrażanie strategii. Być może, gdyby głównym koordynatorem w obu przypadkach były władze samorządowe (a nie urzędnicy ROPS), jakość strategii społecznych byłaby porównywalna do poziomu, jaki osiągnęły wojewódzkie strategii rozwoju. W końcu trzecie, lecz równie istotne uwarunkowanie, to sposób opracowania strategii rozwoju, który wynika bezpośrednio z obowiązujących przepisów prawa. W przypadku strategii polityki społecznej ustawodawca nie sformułował już tak precyzyjnych wytycznych co do metod ich tworzenia. Być może silniejsze obwarowania prawne spowodowałyby większy wysiłek planistyczny w obszarze programowania zagadnień związanych z regionalną polityką społeczną.

Planowanie strategiczne w tej dziedzinie aktywności samorządu terytorialnego ciągle jeszcze znajduje się w fazie początkowej. Jednak możliwość napisania tego artykułu wywołała u mnie chęć zweryfikowania badań przeprowadzonych w latach 2006–2007. Budujący jest fakt,

że 2 województwa (podkarpackie i łódzkie) poczyniły ogromne postępy w tej dziedzinie i opracowały długofalowe koncepcje systemowych działań w obszarze polityki społecznej. Przy czym jakość techniczną tych strategii należy ocenić wysoko. Mam nadzieję, że jest to początek pozytywnych przemian w tym zakresie, nie tylko na poziomie wojewódzkim, ale i lokalnym.

- ¹ Oprócz partycypacyjnej wyróżnia się metody: ekspercką, konsultacyjną, menedżerską i ich pochodne. Szerzej piszą o tym: (Kłosowski, Warda 2001, s. 86; Kot 2003, s. 227–232).
- ² Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej (DzU nr 64, poz. 593).
- ³ Przepisy Ustawy o pomocy społecznej odnoszą się również do samorządu lokalnego, nakładając na gminy obowiązek opracowania strategii społecznych. Według art. 17 ustawy do obowiązkowych zadań własnych gminy należy między innymi: *opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka*. Z art. 17 wyraźnie wynika, że gmina nie może uchylić się od obowiązku opracowania i uchwalenia strategii. Z kolei według art. 19 ustawy do zadań własnych powiatu należy: *opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami*, w tym przypadku ustawodawca nie zastrzegł jednak obligatoryjności realizacji zadania.
- ⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590).
- ⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU nr 227, poz. 1658 z późn. zm.).
- ⁶ Jako źródła finansowania wymieniano: środki własne samorządu, środki z budżetu państwa pozyskane w ramach kontraktu wojewódzkiego, środki z funduszy i agencji centralnych, poręczenia i gwarancje Skarbu Państwa udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Fundusz

Rozwoju Inwestycji Komunalnych, Krajowy Fundusz Kapitałowy, środki strukturalne Unii Europejskiej, Europejski Bank Inwestycyjny, Norweski Mechanizm Finansowy i Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, partnerstwo publiczno-prywatne.

- ⁷ Województwo łódzkie dysponuje obecnie zaktualizowaną strategią w zakresie polityki społecznej. Jakość techniczną tej strategii należy ocenić wysoko, co oznacza, że województwo to dołącza do pierwszej grupy.

LITERATURA

- Czaputowicz J., red. (2008), *Administracja publiczna w dobie integracji europejskiej*, Europejski Instytut Administracji Publicznej, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Greta M., Kasperkiewicz W. (1999), *Podstawy integracji europejskiej, od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Łódź: Absolwent.
- Perzanowska-Zamajtys M. (2002), *Polityka regionalna*, w: M. Perkowski (red.), *Integracja europejska*. Wprowadzenie, Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., (2007), *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Viesti G. (2002), *Economic Policies and Local Development: Some Reflections*, „European Planning Studies”, Vol. 10, No. 4.
- Byars L.I. (1987), *Strategic Management. Planning and Implementation. Concepts and Cases*, New York: Harper & Row.
- Bryson J.M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Kłosowski W., Warda J. (2001), *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Bielsko-Biała: Biblioteka Rozwoju Lokalnego.
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Blair R. (2004), *Public Participation and Community Development: the Role of Strategic Planning*, PAQ Spring.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje – liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

SUMMARY

The reflections undertaken in this article concern the issue of strategic planning of regional social policy. Due to the changes to the political system in Poland, initiated in 1989 and continued in 1999, local and regional authorities have been transformed into a kind of independent organizations pursuing their own policies based on long-term action plans – strategies. The requirement to draw up voivodeship strategies results not only from legal provisions, but also from a number of other motives, such as the wish to obtain funding from the EU structural funds, the necessity to integrate actions that are taken locally or to identify basic needs, resources and problems arising in the region. The article focuses on this area of regional strategic planning which relates to the wider social policy. The main aim of the article is an attempt at assessing the planning function performed by the voivodeship self-government. It looks into the principles and stages of strategic planning, the legal conditions for the development of voivodeship strategies relating to wider social policy issues and presents the results of empirical studies on regional strategies.