

Joanna FELCZAK

Wyższa Szkoła Biznesu im. Biskupa Jana Chrapka w Radomiu
Zakład Polityki Publicznej

Magdalena MACIEJASZ

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Instytut Gospodarstwa Społecznego

ZAŁOŻENIA KALKULATORA KOSZTÓW ZANIECHANIA – NARZĘDZIA WSPIERAJĄCEGO PLANOWANIE STRATEGICZNE W LOKALNEJ POLITYCE SPOŁECZNEJ¹

Streszczenie. Zadaniem artykułu jest przedstawienie funkcjonalności Kalkulatora Kosztów Zaniechania oraz zaprezentowanie potencjału i możliwości wykorzystania nowych narzędzi wspierających planowanie strategiczne w obszarze polityki społecznej, realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: planowanie strategiczne, strategia, koszty zaniechania, lokalna polityka społeczna, aktywna polityka społeczna

„COSTS OF INACTION” AS A TOOL THAT SUPPORTS STRATEGIC PLANNING IN LOCAL SOCIAL POLICY

Summary. The purpose of this article is to present the functionalities of the „Costs of inaction” and to present the potential as well as the possibilities of the use of new tools that support strategic planning in social policy conducted by local government units.

Keywords: strategic planning, strategy, the costs of omission, local social policy, active social policy

¹ Niniejsze opracowanie powstało w związku z realizacją projektu pn. „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających” realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII – Promocja integracji społecznej.

1. Wstęp

Zarządzanie, strategia czy planowanie strategiczne to pojęcia, które przede wszystkim stosowane są w dużych przedsiębiorstwach i korporacjach, ale takie doświadczenia ma także wiele organizacji publicznych i pozarządowych. Wielość i złożoność problemów społecznych z jednej strony oraz ograniczenia kosztowe i kadrowe z drugiej powodują jednak, że obszar polityki społecznej jest przestrzenią, w której planowanie strategiczne staje się koniecznością. Dotyczy to w szczególności lokalnej polityki społecznej. Niepewne, zmieniające się otoczenie, jak nigdy wcześniej, wymusza na instytucjach publicznych planowanie strategiczne². Planowanie strategiczne samo w sobie jest innowacją i jest rozumiane jako całokształt działań administracji publicznej w celu realizacji określonych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego.

Narzędziem, które może wspomóc planowanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego, jest Kalkulator Kosztów Zaniechania (KKZ). KKZ jest to system powiązanych ze sobą narzędzi internetowych dedykowanych dla gmin i powiatów, wspierający racjonalne prowadzenie lokalnej polityki społecznej. Zestaw narzędzi, a w szczególności jedno z nich: Kalkulator Społeczny (KS), umożliwia projekcję kosztów pomocy społecznej, oszacowanie kosztów zaniechania działań pomocowych oraz samodzielne prowadzenie wyliczeń przez gminy i powiaty. Wyniki, jakie dostarcza KS, mogą pomóc w podjęciu decyzji na temat rodzaju oraz zakresu podejmowanych działań, jak również stanowią „twardy” – kosztowy, argument w dyskusji na temat podziału środków publicznych. Atutem narzędzi wchodzących w skład KKZ jest także powiązanie z bazą strategii i sprawdzonych projektów innowacyjnych w obszarze polityki społecznej.

2. Planowanie strategiczne w lokalnej polityce społecznej – próba diagnozy

Planowanie strategiczne w lokalnej polityce społecznej jest obszarem, w który wplata się narzędzie o nazwie Kalkulator Kosztów Zaniechania. Omówione zostanie najpierw zagadnienie planowania strategicznego, a następnie wyróżniony zostanie obszar lokalnej polityki społecznej, jako przestrzeni, w której to planowanie jest koniecznością.

Można z powodzeniem stwierdzić, że słowo **strategia** zajęło w polskim dyskursie politycznym miejsce planu³, a wszystko to co strategiczne, np. działanie strategiczne, wiąże się z realizacją planu. Nie jest to jednak plan stały, niezmienny, ale zmienia się z woli osób

² Bryson J.M.: Strategic planning for public and nonprofit organizations, [in:] A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, 2011.

³ Pyszkowski A.: Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym. Warszawa 2013.

zarządzających⁴. Internetowy Słownik Języka Polskiego⁵ w definicji słowa *strategia* odsyła do działań wojennych oraz potwierdza, że jest to przemyślany plan działań w jakiejś dziedzinie. Jeszcze więcej jest definicji strategii wyrosłych na gruncie zarządzania⁶. Znaleźć tu można odniesienia do celów (długoterminowych), planowanych wyników, misji organizacji, jej roli i reakcji podejmowanych przez organizację na zmiany następujące w otoczeniu.

Podczas tworzenia strategii nie można uniknąć rzetelnej diagnozy aktualnej sytuacji instytucji oraz prognozy związanej z jej przyszłym funkcjonowaniem. Niestety, procesy przygotowywania gminnych strategii rozwoju zawierają wiele błędów, dotyczących obszaru badawczego, to jest prawidłowego przygotowania pytań i odpowiedzi, doboru próby badawczej, odpowiedniego zaangażowania respondentów oraz analizy wyników. Ulubiona i najczęściej stosowana metoda ankietowa nie jest tak prosta, żeby można było ją stosować bez odpowiedniego przygotowania. Można mieć zatem wątpliwości co do strategii przygotowanych na podstawie niewłaściwie przeprowadzonych badań. Druga strona problemu to fakt, że w Polsce niezwykle rzadko stosuje się metody prognostyczne w procesie tworzenia strategii rozwoju⁷.

Zarządzanie strategiczne w administracji publicznej odwołuje się do koncepcji modernizacji zarządzania publicznego, którego założenia i efekty można odnaleźć w koncepcji **Nowego Zarządzania Publicznego** (ang. New Public Management – NPM)⁸. Koncepcja ta wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania instytucjami publicznymi, a co za tym idzie koncentrację na wynikach, decentralizację w zarządzaniu, wykorzystanie mechanizmów rynkowych i przyjęcie perspektyw strategicznych przez zarządzane w ten sposób instytucje. Istotne znaczenie ma przede wszystkim potrzeba jasno określonych celów i kontrola wyników. Odpowiedź na pytanie, jak dalece można ignorować istniejące istotne różnice pomiędzy sferą publiczną a prywatną wykracza poza treść tego opracowania. Pewne jest, że różnice te muszą się uwidocznić w zarządzaniu i jej efektywności⁹.

⁴ Mintzberg H.: Patterns in Strategy Formation. "Management Science", Vol. 24, No. 9. 1978.

⁵ <http://sjp.pwn.pl>.

⁶ Chandler A.D.: Strategy and Structure. MIT Press, Cambridge 1962; Gluck F.W., Kaufman, S.P., Walleck A.S.: Strategic management for competitive advantage. "Harvard Business Review", July-August 1980; Wright P., Kroll M., Pringle C.: Organization types, business performance, and risk. Evidence from the semi conductor industry. "Journal of Management Systems", 1990; Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. PWN, Warszawa 1996; Stoner J.A., Freeman R.F., Gilbert Jr D.R.: Kierowanie. PWE, Warszawa 1997.

⁷ Brol R., Sztando A.: Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej, [w:] Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009.

⁸ Krynicka H.: Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). „Prace Instytutu Prawa i Administracji. PWSZ, Sulechów 2006.

⁹ Czaputowicz J.: Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji. „Służba Cywilna”, nr 11, 2005.

Planowanie strategiczne jest dobrym narzędziem, które służyć powinno prowadzeniu polityki publicznej. **Politykę publiczną** rozumieć należy jako całokształt działań administracji publicznej w celu realizacji określonych założeń w poszczególnych obszarach życia publicznego. Z jednej strony wskazujemy na to, co administracja robi lub zamierza robić, ale sposobem prowadzenia polityki publicznej może być też zaniechanie działania¹⁰. Obszarów polityki publicznej jest w aktualnych czasach niespotykanie wiele. W zasadzie każda dziedzina życia doczekała się jakiejś regulacji funkcjonowania. Polityka szczegółowa rozrasta się w nowych kierunkach, czego dobrym przykładem są zmiany, jakich doświadczyła polityka społeczna. Od wąsko określonych grup wykluczonych (inwalidzi, sieroty, bezrobotni) i działaniach polegających na uzupełnianiu dochodów do niezbędnego minimum polityka społeczna rozwinęła się do działań odpowiadających na potrzebę integracji i aktywizacji społecznej osób i ich rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym¹¹. Dużo polityki publicznej to „duże” państwo z rozbudowanymi systemami regulacji i dostarczania usług publicznych obywatelom. „Małe” państwo to mało polityki publicznej wraz z rozgraniczeniem między odpowiedzialnością państwa a odpowiedzialnością jednostki czy społeczności lokalnej. W prowadzeniu polityki publicznej niezwykle istotna jest świadomość celu, który ma być osiągnięty. Odpowiednie stawianie celów i następnie osiąganie ich wykształcić może koncentrację na rezultatach (zmiana społeczna), a nie jak dotychczas na produktach (wybudowanie boiska). Prowadzenie polityki publicznej, podobnie jak planowanie strategiczne, wymaga odpowiednich narzędzi analitycznych, ewaluacji podejmowanych działań, identyfikacji nowych problemów, tworzenia sieci współpracy z pozostałymi sektorami, podmiotami publicznymi oraz ośrodkami naukowymi i eksperckimi. Współpraca z tymi sektorami konieczna jest na etapie diagnozowania, tworzenia koncepcji, strategii czy planów, tworzenia aktów normatywnych, wdrażania polityki publicznej oraz ewaluacji podejmowanych działań.

Planowanie strategiczne obejmuje zatem całokształt funkcjonowania instytucji i nie sposób nie zauważyć **wielości perspektyw**, które w ramach tego działania należy połączyć. Konieczne jest to także wtedy, gdy mówimy o polityce publicznej, jako o kierunku kształcenia przyszłych urzędników¹². To prawda, że instytucje publiczne często ukierunkowane są na siebie i patrzą wewnątrz. Nie widać w nich charakterystycznego dla instytucji prywatnych pędu i konkurencji¹³. Panuje powszechne przekonanie o tym, że niejedne instytucje publiczne mogłyby żyć same dla siebie, tylko i wyłącznie realizując swoje wewnętrzne procedury. Nie sposób jednak nie zauważyć wyzwań globalnych i długo-

¹⁰ Peters B.G.: American public policy. Promise and performance. CQ Press, 2004.

¹¹ Zybała A.: Polityki publiczne. KSAP, Warszawa 2013.

¹² Woźnicki J.: Nowa dyscyplina – *nauki o polityce publicznej* usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. „Nauka”, nr 1, 2012.

¹³ Fiedler J.: Planowanie strategiczne, jako narzędzie realizacji celów organizacji. Szkolenie prowadzone dla kancelarii prezesa rady ministrów, Jachranka, 26.05.2010.

okresowych związanych z bezpieczeństwem zdrowotnym, ekologicznym i ekonomicznym obywateli, różnorodnością kulturową, migracjami i zmianami demograficznymi. Wśród haseł, takich jak: problemy, zasoby, ewaluacja, priorytety, wykluczeni, kompetencje, wdrożenie pojawiają się też te bezpośrednio odnoszące się do celów aktywnej polityki społecznej obecnych już od lat w Unii Europejskiej: integracja, innowacja, kooperacja¹⁴. Całość zamknięta jest w aktualnie funkcjonujących ramach prawnych, a realizacja celów znajduje swoje ograniczenia chociażby tylko i aż w ograniczonej liczbie pracowników pomocy społecznej, czy też w wysokości budżetu przeznaczanego na działania wspierające dla grup wykluczonych. Korzyści, jakie może przynieść planowanie strategiczne instytucjom publicznym zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym to:

- Ustanowienie dalekosiężnego, zunifikowanego i szerokiego kierunku (planu) dla państwa w obszarach edukacji, zdrowia i pomocy społecznej, jak również transportu, bezpieczeństwa publicznego, handlu.
- Szybsze reagowanie na obecne i nowo powstające potrzeby.
- Bardziej racjonalna alokacja ograniczonych zasobów.
- Poprawa komunikacji między przedstawicielami jednostek terytorialnych.
- Mierzenie postępu podejmowanych działań strategicznych¹⁵.

Z tego tła wyłania się specyfika **lokalnej polityki społecznej**, która w szczególny sposób doświadcza wskazanych ograniczeń: zadań zleconych do wykonania zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej, niewystarczających środków finansowych, nie zawsze dobrze przygotowanej kadry lub po prostu przeciążenia pracowników socjalnych, którzy swoimi działaniami obejmują znacznie więcej rodzin, niż to jest w standardzie (np. 4000 rodzin zamiast przewidzianych 2000). Lokalna polityka społeczna czerpie swoją specyfikę z wielu obszarów:

1. Różne są dotychczasowe doświadczenia.
2. Każdy obszar ma swoje szczególne problemy i ograniczone zasoby.
3. W wyniku zmian w polityce społecznej całego kraju każdy region przechodzi swoje ewolucyjne zmiany i w każdym obszarze hasła pt.: konieczność racjonalizacji, efektywności, skuteczności mają swoje inne oblicze.
4. Konieczność współpracy i podejmowania współodpowiedzialności za kształtowanie regionalnej/lokalnej polityki społecznej ma w każdym regionie inny wymiar, ponieważ trafia na różne grunty, różnych mocodawców, ludzi o różnym, nie zawsze porównywalnym kapitale społecznym i różnych interesach, wreszcie na różne nastroje polityczne.

¹⁴ Grewiński M.: Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji, [w:] Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. WSP TWP, Warszawa 2011.

¹⁵ Young R.D.: Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector, 2003.

5. Różna jest siła i charakter presji, którą środowisko lokalne wywiera na swoich przywódców, wymagając od nich myślenia o przyszłości i konstruowania strategii odpowiadających strukturze problemów i potrzeb.
6. Różna jest też motywacja samych liderów JST.

W debacie publicznej i naukowej pojawia się teza, że zarządzanie strategiczne, w szczególności to na poziomie lokalnym jest obszarem dysfunkcyjnym. Strategie rozwoju pisane są często po to, aby umożliwić gminie ubieganie się o środki zewnętrzne. Strategie te nie ewoluują, nie są narzędziem przekładającym się na faktyczne zarządzanie w administracji publicznej. Pewnym celowym zabiegiem jest wręcz oderwanie tych strategii od rzeczywistości, tak aby pasowały do teraźniejszej i przyszłej sytuacji gminy¹⁶. Podobny los spotyka także strategie rozwiązywania problemów społecznych¹⁷. Nie dziwi zatem krytyka kierowana ze stron środowiska akademickiego oraz sektora drugiego i trzeciego, często uzależnionego od działań samorządów lokalnych¹⁸. Niezwykle istotnym argumentem przemawiającym za wykorzystaniem planowania strategicznego jest możliwość przygotowania odpowiedniego zaplecza merytorycznego, a co za tym idzie poparcia społecznego dla koniecznych procesów restrukturyzacji¹⁹. Dodatkowym motywem dla wprowadzenia planowania strategicznego jest rozwój public relations i wzrost zaufania społecznego w stosunku do władz samorządowych. Służą temu konsultacje społeczne oraz działania medialne upowszechniające wiedzę o funkcjonowaniu samorządu i planach rozwojowych danego obszaru. Konieczne jest także tworzenie takiego systemu wdrażania strategii, który będzie zaopatrzony w odpowiednie zasoby kadrowe i możliwości działań koordynujących względem innych jednostek w zakresie uzasadnionym strategią. Prawidłowe działanie wdrożeniowe wymaga określenia ram prawno-organizacyjnych, finansowych, czasowych i nadzorczych oraz przydziału celów pośrednich, ewentualnie konkretnych przedsięwzięć, odpowiednim jednostkom organizacyjnym samorządu gminy, powiatu lub województwa²⁰.

Regiony mogą wpływać na swój rozwój w trzech podstawowych wymiarach: społeczno-kulturowym, środowiskowym i gospodarczym²¹. Jednak zauważyć należy, że to właśnie w lokalnych samorządach zarządzanie strategiczne ma sens i może wiązać się z oczekiwanym skutkiem. Nawet, jeśli niektóre działania nakierowane na osiągnięcie celu wymagają długookresowych inwestycji, wykraczających nie tylko poza rok budżetowy, lecz także poza

¹⁶ Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. MSAP, Kraków 2014.

¹⁷ Frączek P.: Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej. „Polityka Społeczna”, nr 7, 2010.

¹⁸ Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym. Wnioski i rekomendacje płynące z debaty eksperckiej. FRDL, Warszawa, listopad 2013.

¹⁹ Brol R., Sztando A.: op.cit.

²⁰ Ibidem.

²¹ Fedan R.: Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie”, Zeszyt nr 20. Rzeszów 2011.

czteroletnią kadencję, można założyć, że lokalne władze, które rozliczane są przez mieszkańców bezpośrednio doświadczających jakości życia i prowadzenia rządów, będą rzetelnie diagnozowały lokalne potrzeby i planowały długookresowo²². Takie założenie towarzyszyło zresztą twórcom przywróconego w latach dziewięćdziesiątych samorządu terytorialnego.

W przypadku problemów społecznych istnieje konieczność połączenia wiedzy merytorycznej obejmującej swoim zakresem pracę socjalną, zagadnienia wykluczenia społecznego, rynki pracy z wiedzą o instrumentach finansowych, umożliwiających prowadzenie działań pomocowych. Indywidualizacja podejść konieczna w prowadzeniu lokalnej polityki społecznej wymaga także odpowiednich narzędzi wspierających. Prezentowane w tym opracowaniu narzędzie stworzone zostało dla woj. mazowieckiego, ma ono jednak charakter uniwersalny i możliwe jest wykorzystanie go w innym województwie w zależności od woli mocodawców oraz regionalnych i lokalnych polityków społecznych.

3. Kalkulator Kosztów Zaniechania

Pełna nazwa projektu brzmi: „Kalkulator Kosztów Zaniechania – wprowadzenie innowacyjnych rozwiązań na Mazowszu w zakresie polityki społecznej w obszarze analizy kosztów braku podejmowania działań aktywizująco-wspierających”. Liderem projektu jest Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, a partnerami są Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Stowarzyszenie Radomskie Centrum Przedsiębiorczości. Szkoła Główna Handlowa odpowiedzialna jest w projekcie za opracowanie metodologii liczenia kosztów zaniechania i zaprojektowanie narzędzia do szacowania tych kosztów. Z kolei Stowarzyszenie zajmuje się kontaktami z jednostkami samorządu terytorialnego. Realizację projektu przewidziano na lata 2012-2014.

Odbiorców projektu można podzielić na trzy grupy:

1. Starostowie, prezydenci, burmistrzowie, wójtowie, sekretarze, radni, skarbnicy gmin i powiatów.
2. Pracownicy powiatowych centrów pomocy rodzinie i ośrodków pomocy społecznej.
3. Osoby objęte pomocą społeczną; osoby wspierane.

²² Milewska A.: Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnocie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów. „Polityki europejskie finanse i marketing”, nr 6(55), 2011.

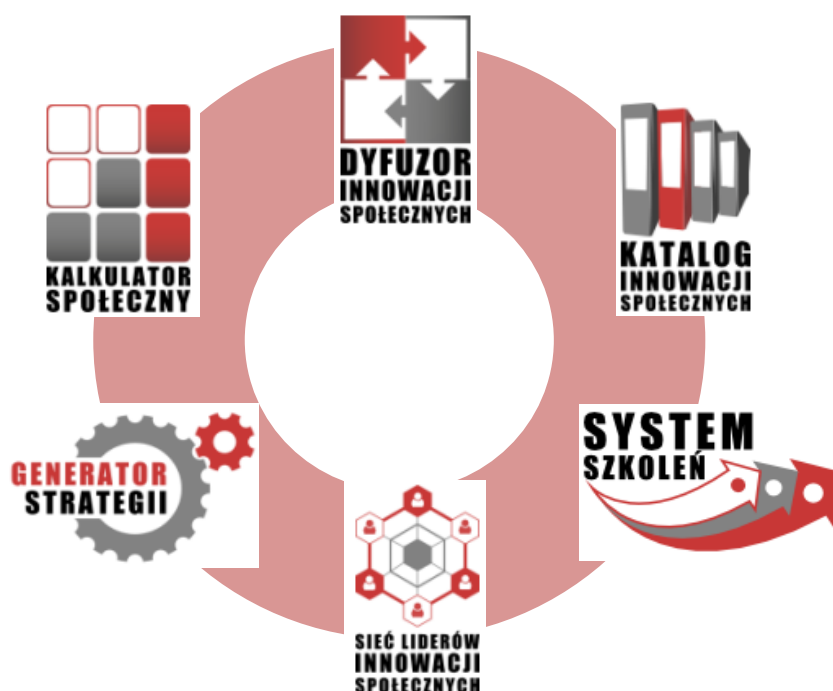
Kalkulator Kosztów Zaniechania składa się z sześciu produktów o charakterze informacyjnym, ekonomicznym i prawnym:

- Kalkulator Społeczny – umożliwia oszacowanie kosztów zaniechania działań aktywizująco-wspierających skierowanych do osób wymagających pomocy społecznej.
- Dyfuzor Innowacji Społecznych – interaktywna baza wiedzy o polityce społecznej i innowacjach społecznych.
- System Szkoleń – zawiera materiały informacyjno-dydaktyczne Kalkulator Kosztów Zaniechania.
- Sieć Liderów Innowacji Społecznych – pozwala na skontaktowanie się z osobami z gmin i powiatów województwa mazowieckiego, znającymi zasady prowadzenia aktywnej polityki społecznej.
- Katalog Innowacji Społecznych – zawiera informacje o zrealizowanych projektach aktywizująco-wspierających w obszarze polityki społecznej.
- Modelowa Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych – pozwala na opracowanie dokumentu i wsparcie procesu przygotowania strategii przygotowania strategii rozwiązywania problemów społecznych gmin i powiatów²³.

Informacyjny charakter narzędzi jest m.in. odpowiedzią na braki, jakie zostały dostrzeżone w polityce publicznej, w której brakuje systemów, które gromadziłyby wiedzę i informacje zdobywane podczas implementacji lub prowadzenia programów²⁴. Narzędzia te należy traktować jak system powiązanych ze sobą elementów (rysunek 1). Tylko takie postrzeganie produktów umożliwi zrealizowanie głównego celu projektu, jakim jest stworzenie warunków do zwiększenia efektywności i spójności polityki społecznej dla jednostek samorządu terytorialnego. Zarządzanie strategiczne w lokalnej polityce społecznej wymaga wielu narzędzi ułatwiających planowanie, dostarczających danych do analiz oraz ułatwiających dyfuzję wiedzy i komunikację, co uwzględnione zostało przy projektowaniu narzędzi KKZ.

²³ <http://modelkkz.mcps-efs.pl/kkz>.

²⁴ Bondar F., Răuță E.: Strategic planning and performance management – best practice cases in central and local public administration.



Rys. 1. System narzędzi Kalkulatora Kosztów Zaniechania

Fig. 1. System of tools of the Calculator of Costs of Inaction

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://modelkkz.mcps-efs.pl/kkz/>.

3.1. Kalkulator Społeczny

W niniejszym opracowaniu uwaga skupiona będzie przede wszystkim na działaniu i zastosowaniu Kalkulatora Społecznego. Jego ideę opisać można jako szacowanie kosztów zaniechanych działań aktywizująco-wspierających. Zgodnie z definicją internetowego Słownika Języka Polskiego zaniechanie to „powstrzymanie się od działania, które na podstawie określonej normy prawnej powinno było nastąpić”²⁵. Przyjęta w projekcie definicja zaniechania wykracza poza koszty braku podjęcia pożądanых działań i obejmuje również koszty nierozwiązanych problemów społecznych, które mogą pośrednio wynikać z braku podjęcia działań aktywizujących w początkowej fazie pojawienia się problemu.

W Kalkulatorze uwzględnionych jest 10 problemów społecznych, które wymienione są w Ustawie o pomocy społecznej²⁶. Na cele projektu przyjęte zostały następujące definicje problemów:

- Bezrobocie – brak pracy w momencie stania się klientem Ośrodka Pomocy Społecznej, choć niekoniecznie pozostawanie w rejestrach powiatowych urzędów pracy przez cały okres korzystania z usług i świadczeń pomocy społecznej z tytułu bezrobocia.

²⁵ <http://sjp.pwn.pl>.

²⁶ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. DzU 2004, nr 64. poz. 593.

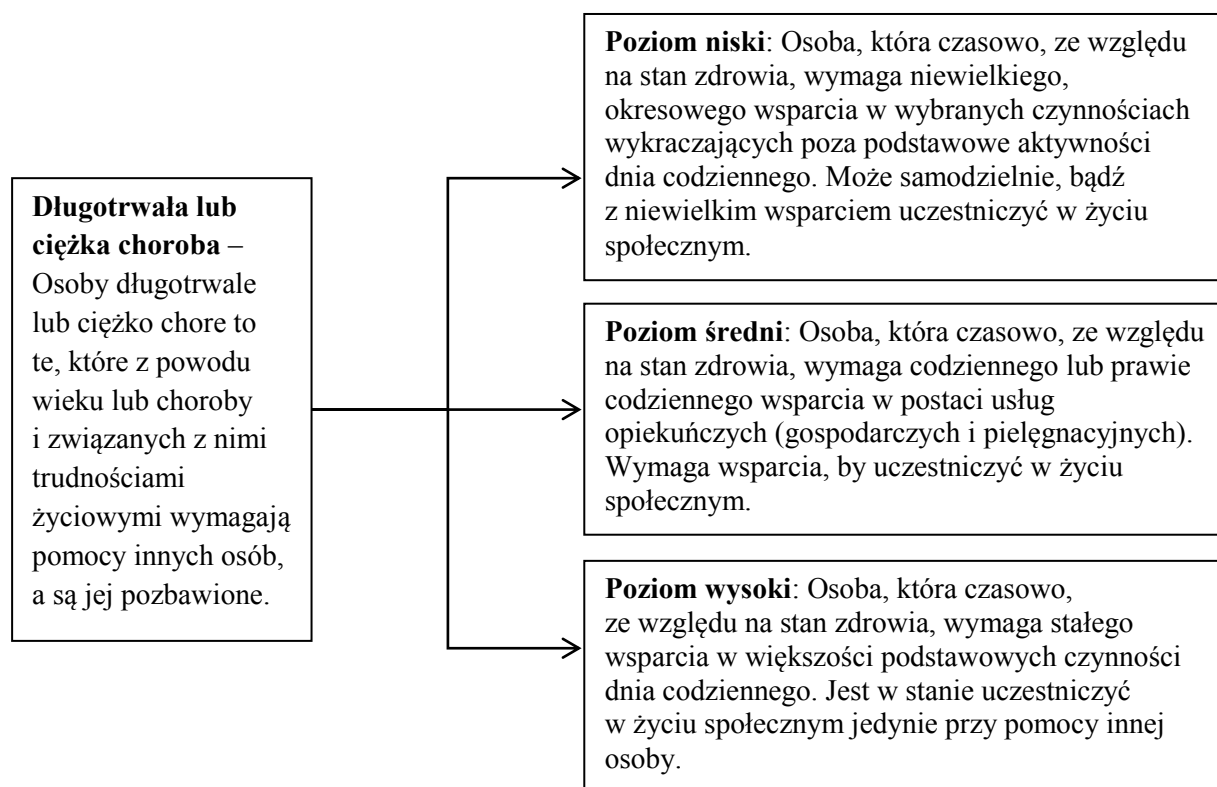
- Niepełnosprawność – osoby z niepełnosprawnością mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami²⁷.
- Trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego – osoby zwolnione z zakładu karnego, którym udzielono pomocy z tytułu trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, zgodnie z Ustawą o Pomocy Społecznej i w ramach pomocy społecznej przeznaczonej dla rodzin doświadczających problemów.
- Ubóstwo – stan uwarunkowany najczęściej niewystarczającą wysokością dochodów, powodujący brak możliwości zaspokojenia stosownych do sytuacji jednostki potrzeb i zagrażający w przypadku dłuższego okresu utrzymywania się wykluczeniem społecznym.
- Bezdomność – za osobę bezdomną uważa się osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowaną na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osobę niezamieszkującą w lokalu mieszkalnym i zameldowaną na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania²⁸.
- Alkoholizm lub narkomania – zespół zjawisk psychicznych lub somatycznych wynikających z działania środków odurzających lub substancji psychotropowych na organizm ludzki, charakteryzujący się zmianą zachowania lub innymi reakcjami psychofizycznymi i koniecznością używania stale lub okresowo tych środków lub substancji w celu doznania ich wpływu na psychikę lub dla uniknięcia następstw wywołanych ich brakiem.
- Długotrwała choroba lub ciężka choroba – osoby długotrwale lub ciężko chore to te, które z powodu wieku lub choroby i związanych z nimi trudnościami życiowymi wymagają pomocy innych osób, a są jej pozbawione.
- Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – problemy wynikające z postawy/zachowań rodziców w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, prowadzenia gospodarstwa domowego oraz problemy wynikające z postawy/zachowań dzieci.
- Sieroctwo – sieroctwo biologiczne oraz sieroctwo społeczne w jego węższym rozumieniu obejmujące jedynie dzieci pozostające w pieczy zastępczej.

²⁷ Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

²⁸ UoP, art. 6, pkt 8.

- Trudności w integracji cudzoziemców – niepełne funkcjonowanie cudzoziemców w społeczeństwie polskim, co oznacza przede wszystkim niewystarczającą znajomość języka polskiego lub przepisów prawa polskiego bądź norm społecznych i kulturowych obowiązujących w Polsce.

W ramach każdego z wyżej wymienionych problemów społecznych wydzielone są trzy poziomy dotkliwości problemu: niski, średni, wysoki. I tak odpowiednio poziom niski obejmuje osoby o małym stopniu nasilenia problemu, poziom średni: o stopniu umiarkowanym, natomiast poziom wysoki obejmuje osoby o dużym stopniu nasilenia, dotkliwości problemu. Rysunek 2 przedstawia przykładowy problem społeczny wraz z wyszczególnionymi poziomami.



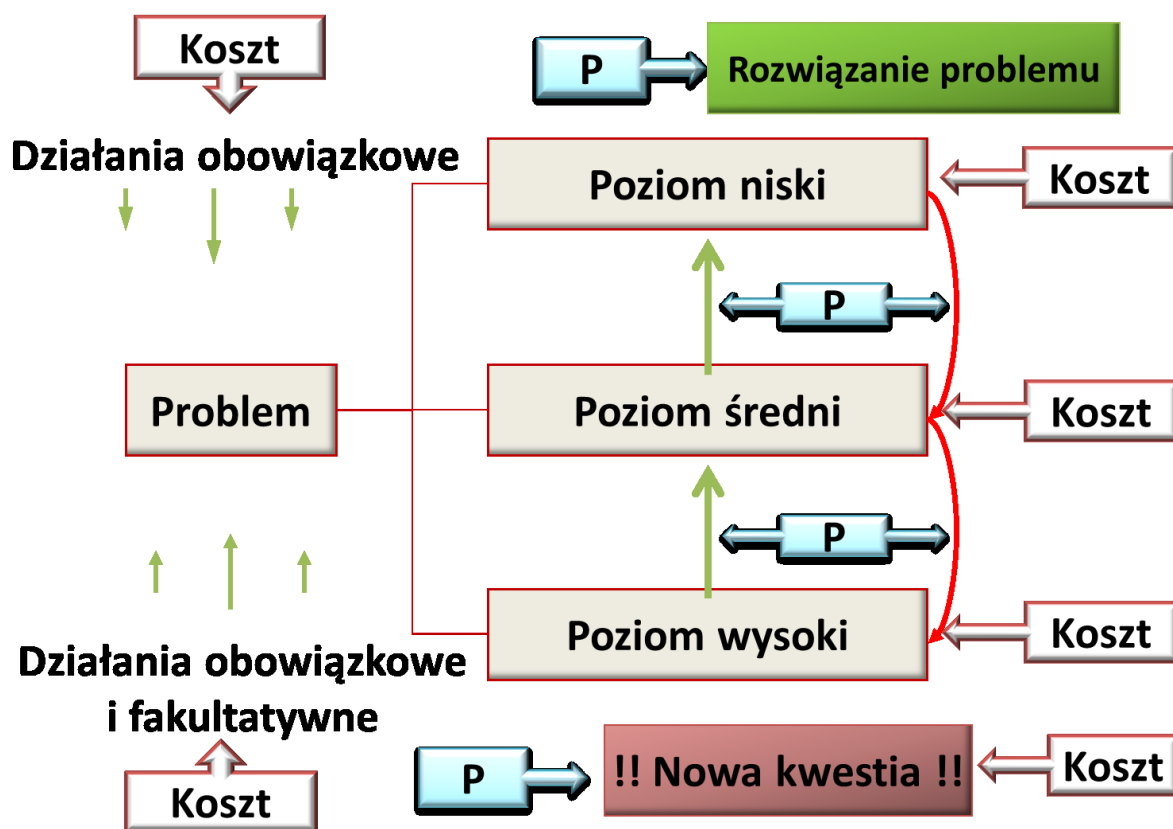
Rys. 2. Definicja problemu „Długotrwała lub ciężka choroba” i poziomów nasilenia problemu

Fig. 2. Definition of long-term or serious illness and its intensity

Źródło: Opracowanie własne.

Kalkulator Społeczny oparty jest na założeniu, że w przypadku pojawienia się danego problemu społecznego podjęte mogą zostać tylko działania obowiązkowe lub jednocześnie działania obowiązkowe i fakultatywne. Działania te związane są oczywiście z kosztami, różnymi dla poszczególnych problemów i poziomów. Koszty działań obowiązkowych i fakultatywnych szacowane były na podstawie sprawozdań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz na podstawie rozmów z ekspertami. Pod wpływem tych działań pomocowych

może dojść do migracji, a więc przejść między poziomami, tj. osoby o dużym nasileniu problemu mogą trafić do grupy osób o średnim lub małym nasileniu problemu albo na odwrót. Może również dojść do rozwiązania problemu społecznego (np. osoba bezrobotna znajduje pracę) lub może pojawić się nowy problem społeczny powiązany z analizowanym, głównym problemem (np. w przypadku długotrwałego bezrobocia może pojawić się ubóstwo jako problem wtórny). W celu oszacowania prawdopodobieństwa migracji między poziomami, rozwiązania problemu lub pojawienia się nowej kwestii społecznej przeprowadzone zostało badanie wśród pracowników Ośrodków Pomocy Społecznej, a jego wyniki uwzględniono w modelu. Rysunek 3 prezentuje koncepcję działania Kalkulatora Społecznego.



Rys. 3. Zasada działania Kalkulatora Społecznego

Fig. 3. The operation principle of the Calculator of Costs of Inaction

Źródło: Opracowanie własne.

Kalkulator Społeczny stworzony został na podstawie Ustawy o pomocy społecznej i uwzględnia wymienione w ustawie działania obowiązkowe o charakterze interwencyjnym podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W Kalkulatorze uwzględniono także działania fakultatywne, które mogą być podjęte przez JST. Działania fakultatywne o charakterze prewencyjnym i aktywizującym są najczęściej bardziej skuteczne niż działania

interwencyjne, gdyż prowadzą do trwałej zmiany sytuacji klienta pomocy społecznej. Podstawą dla obliczeń Kalkulatora Społecznego jest koncepcja kosztów zaniechania²⁹, tj. kosztów wynikających z niepodjęcia działań, które potencjalnie mogą wpłynąć na zmniejszenie zakresu występowania problemów społecznych³⁰. Podjęcie działań fakultatywnych może być zatem traktowane jako swoista inwestycja społeczna, która umożliwia oszczędności liczone dla kolejnych lat. Kalkulator Społeczny jest dostępny w wersji online³¹. W zależności od posiadanych uprawnień użytkownik może wyszukiwać i przeglądać dostępne kalkulacje lub sam dokonywać oszacowań. Użytkownik chcąc dokonać obliczeń, podejmuje następujące kroki:

1. wybiera interesujący go problem społeczny,
2. deklaruje liczbę osób na każdym poziomie nasilenia problemu,
3. wybiera działania fakultatywne, jakie – uwzględniając posiadane środki – planuje zrealizować,
4. podaje liczbę osób, która ma zostać objęta wybranymi wcześniej działaniami fakultatywnymi.

Wyniki prezentowane są w formie tabelarycznej, graficznej, w postaci liczbowej lub pieniężnej. Informacje, jakie dostarcza Kalkulator Społeczny to m.in.:

- Dwa scenariusze kosztów: 1) koszt działań obowiązkowych, jeśli w roku bazowym podjęte zostaną tylko działania obowiązkowe; 2) koszt działań obowiązkowych, jeśli w roku bazowym podjęte zostaną zarówno działania obowiązkowe, jak i fakultatywne.
- Nakład finansowy, czyli koszt poniesiony na działania fakultatywne podjęte w roku bazowym.
- Oszczędności brutto, czyli różnica między kosztami 2) a 1) oraz oszczędności netto, które uwzględniają nakład poniesiony na działania fakultatywne w roku bazowym.
- Okres zwrotu z inwestycji rozumianej jako podjęcie działań fakultatywnych w roku bazowym.
- Koszt powiązanych problemów społecznych (rysunek 4).

Oprócz danych typowo pieniężnych, Kalkulator Społeczny dostarcza również informacji na temat liczby osób, które przestaną korzystać z pomocy społecznej oraz rodzajów nowych problemów społecznych, jakie mogą się pojawić na przestrzeni kolejnych lat.

²⁹ Por. Anand S., Desmond Ch., Fuge H., Marques N.: *The Cost of Inaction. Case Studies from Rwanda and Angola*. Harvard University Press, 2012.

³⁰ Por. Majdzińska K., Timoszuk S.: Kalkulacja kosztów zaniechania jako element procesu planowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie polityki społecznej. *Zeszyty Naukowe*, nr 794, s. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 108. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013, s. 192-195.

³¹ <http://modelkkz.mcps-efs.pl/kkz/kalkulator>.



Rys. 4. Przykłady wyników dostarczanych przez Kalkulator Społeczny

Fig. 4. Exemplary results of the Calculator of Costs of Inaction

Źródło: Opracowanie własne.

Główną zaletą Kalkulatora Społecznego jest to, że dostarcza „twardych” argumentów w dyskusji na temat przeznaczania środków pieniężnych w polityce społecznej. Zarządzanie strategiczne w JST wymaga odpowiednich narzędzi analitycznych i informacyjnych. System narzędzi stworzonych w ramach Kalkulatora Kosztów Zaniechania jest odpowiedzią na wskazane w pierwszej części artykułu potrzeby związane z prowadzeniem lokalnej polityki społecznej. Dzięki wynikom Kalkulatora Społecznego możliwe jest natomiast zaplanowanie środków niezbędnych do podjęcia działań w celu rozwiązania problemów społecznych. W Kalkulatorze Społecznym przyjęty został trójstopniowy podział kosztów, który umożliwia Użytkownikowi dostosowanie poziomu kosztów do sytuacji panującej w danej jednostce samorządu terytorialnego. Narzędzie zostało tak zaprojektowane, aby podkreślić zindywidualizowane podejście do klienta pomocy społecznej.

Aktualnie działająca wersja Kalkulatora Społecznego ma jednak pewne ograniczenia. Do głównego z nich należy jedno z założeń narzędzia, czyli zawężenie działań do tych realizowanych w ramach systemu pomocy społecznej. Nieuwzględniane są działania podejmowane w innych systemach, np. w ochronie zdrowia czy w oświacie. Funkcjonalność narzędzia w tym kształcie ogranicza się zatem do planowania w obszarze lokalnej polityki społecznej. Narzędzie wymaga ponadto cyklicznych aktualizacji. Brak możliwości weryfikacji i oparcia przyjętych założeń, a przede wszystkim wspomnianych wcześniej prawdopodobieństw, na istniejących już danych obliguje do przeprowadzania dalszych analiz o charakterze merytorycznym, tj. dotyczących osobno wszystkich badanych problemów

społecznych, karier (dalszych losów) klientów pomocy społecznej oraz kosztów podejmowanych działań.

4. Podsumowanie

Mimo pewnych ograniczeń, Kalkulator Społeczny jest narzędziem mogącym istotnie wesprzeć prowadzenie racjonalnej polityki społecznej na poziomie lokalnym. Dostarcza on bowiem informacji o różnych scenariuszach kosztów i uzasadnia podejmowanie inwestycji społecznych rozumianych jako podjęcie działań fakultatywnych. Odpowiednie wykorzystanie wyników, jakie prezentowane są w Kalkulatorze Społecznym, uzupełnione o rzetelną wiedzę o specyfice danej jednostki samorządu terytorialnego, może stanowić solidne podstawy procesu decyzyjnego i planowania strategicznego. Kolejnym atutem prezentowanego projektu jest możliwość powiązania Kalkulatora Społecznego z bazą strategii i sprawdzonych projektów innowacyjnych w obszarze polityki społecznej, co odpowiada potrzebie dyfuzji wiedzy i sprawdzonych rozwiązań w obszarze lokalnej polityki społecznej.

Projekt KKZ ma charakter pilotażowy i jest realizowany w województwie mazowieckim. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby podobne narzędzia stosować w prowadzeniu polityki społecznej innych województw, powiatów i gmin, możliwe jest bowiem dostosowanie narzędzi Kalkulatora do specyfiki każdego obszaru. W dążeniu do racjonalności udzielanego wsparcia rozumianej jako odpowiednie dopasowanie instrumentów do celów działania, KKZ dostarcza odpowiednich uzasadnień ekonomicznych, tworzy bazę wiedzy i rozwija sieć współpracy pomiędzy poszczególnymi JST.

Bibliografia

1. Anand S., Desmond Ch., Fuje H., Marques N.: The Cost of Inaction. Case Studies from Rwanda and Angola. Harvard University Press, 2012.
2. Berry F.S.: Innovation in public management. The adoption of strategic planning. "Public Administration Review", Jul./Aug. 1994.
3. Bondar F., Răuță E.: Strategic planning and performance management – best practice cases in central and local public administration.
4. Brol R., Sztando A.: Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej, [w:] Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska. Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2009.
5. Bryson J.M.: Strategic planning for public and nonprofit organizations, [w:] A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement, 2011.
6. Chandler A.D.: Strategy and Structure. MIT Press, Cambridge 1962.

7. Czaputowicz J.: Zarządzanie w administracji publicznej w dobie globalizacji. „Służba Cywilna”, nr 11, 2005.
8. Fedan R.: Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego. „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Uwarunkowania sprawnego działania w przedsiębiorstwie i regionie”, Zeszyt nr 20. Rzeszów 2011.
9. Fiedler J.: Planowanie strategiczne, jako narzędzie realizacji celów organizacji. Szkolenie prowadzone dla kancelarii prezesa rady ministrów. Jachranka, 26.05.2010.
10. Frączek P.: Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej. „Polityka Społeczna”, nr 7, 2010.
11. Gluck F.W., Kaufman S.P., Walleck A.S.: Strategic management for competitive advantage. “Harvard Business Review”, July-August 1980.
12. Grewiński M.: Transformacja polityki społecznej w Europie – główne kierunki reorganizacji, [w:] Przeobrażenia sfery usług w systemie zabezpieczenia społecznego w Polsce. WSP TWP, Warszawa 2011.
13. Griffin R.W.: Podstawy zarządzania organizacjami. PWN, Warszawa 1996.
14. Krynicka H.: Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management). „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”. Sulechów 2006
15. Majdzińska K., Timoszek S.: Kalkulacja kosztów zaniechania jako element procesu planowania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie polityki społecznej. „Zeszyty Naukowe”, nr 794, s. Ekonomiczne Problemy Usług, nr 108. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013.
16. Milewska A.: Zarządzanie strategiczne w lokalnej wspólnotie samorządowej jako narzędzie racjonalizacji wydatków publicznych – przegląd podstawowych obszarów. „Polityki europejskie finanse i marketing”, nr 6(55), 2011.
17. Mintzberg H.: Patterns in Strategy Formation. “Management Science”, Vol. 24, No. 9. 1978.
18. Peters B.G.: American public policy. Promise and performance. CQ Press, 2004.
19. Pyszkowski A.: Planowanie strategiczne jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym. Warszawa 2003.
20. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. MSAP, Kraków 2014.
21. Stoner J.A., Freeman R.F., Gilbert Jr D.R.: Kierowanie. PWE, Warszawa 1997.
22. Young R.D.: Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector. 2003.
23. Woźnicki J.: Nowa dyscyplina – *nauki o polityce publicznej* usytuowana w dziedzinie nauk społecznych. „Nauka”, nr 1, 2012.

24. Wright P., Kroll M., Pringle C.: Organization types, business performance and risk. Evidence from the semi conductor industry. "Journal of Management Systems", 1990.
25. Zarządzanie strategiczne w samorządzie lokalnym. Wnioski i rekomendacje płynące z debaty eksperckiej listopad 2013. FRDL, Warszawa 2013.
26. Zybala A.: Polityki publiczne. KSAP, Warszawa 2013.

Akty prawne

1. Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, DzU 2004, Nr 64, poz. 593.

Źródła internetowe

1. <http://kkz.mcps-efs.pl>.
2. <http://mfiles.pl/pl/index.php/Strategia>.
3. <http://modelkkz.mcps-efs.pl/kkz/>.
4. <http://sjp.pwn.pl/slownik/>.
5. <http://stansamorządu.pl>.
6. <http://frdl.org.pl>.
7. <http://transnationality.eu>.