



Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Niniejszy dokument stanowi streszczenie raportu przedstawiającego wyniki badania pn. „Ewaluacja lokalnych (gminnych/powiatowych) strategii rozwoju z wyłączeniem problemów społecznych przyjętych do realizacji przez władze samorządowe w województwie dolnośląskim”. Badanie zostało zrealizowane w okresie kwiecień - listopad 2012 r. przez firmę BioStat na zlecenie Dolnośląskiego Ośrodka Polityki Społecznej we Wrocławiu.

Badanie ewaluacyjne było współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Głównym celem badania było pozyskanie kompleksowej wiedzy na temat sposobu zarządzania i wdrażania przedmiotowych strategii. W wyniku badania wypracowane zostały użyteczne rekomendacje, które przyczyniły się do eliminacji błędów, jakie pojawiły się w trakcie wdrażania strategii, modyfikacji w zakresie przyjmowanych w strategiach struktury celów szczegółowych oraz przyjętych instrumentów ich realizacji, a także lepszego opracowywania przyszłych strategii, poprzez wyeliminowanie błędów pojawiających się we wcześniejszych strategiach. Natomiast cele szczegółowe, które posłużyły do osiągnięcia celu głównego badania to:

1. Ocena analizowanych strategii w zakresie zgodności struktury celów szczegółowych z głównymi celami strategicznymi.
2. Ocena potencjału jednostek samorządowych oraz jakości zarządzania w działaniach realizujących poszczególne cele strategiczne, w tym zasobów jednostek samorządowych, skutecznej i efektywnej realizacji działań oraz stopnia przygotowania do realizacji działań związanych z przyjętymi strategiami.
3. Identyfikacja barier i problemów wynikających z niewłaściwego rozpoznania mocnych i słabych stron, źle alokacji środków, błędnego projektowania zamierzeń mających na celu realizację poszczególnych celów szczegółowych.
4. Identyfikacja potrzeb jednostek samorządowych związanych z realizacją działań wynikających z zapisów przyjętych strategii.
5. Ocena jakości współpracy poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację działań społecznych o charakterze strategicznym dla danego obszaru.

Badanie zostało przeprowadzone w trzech etapach: w pierwszym została przeprowadzona analiza desk research (analiza 105 dokumentów strategii rozwoju z wyłączeniem problemów społecznych), w drugim etapie zostały przeprowadzone badania ilościowe (PAPI, N=105) i jakościowe (IDI, N=50) wśród przedstawicieli ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie, Urzędów Gminy oraz Urzędów Miasta odpowiedzialnych za wdrażanie poszczególnych strategii na swoim terenie (respondentami byli dyrektorzy/kierownicy tych instytucji lub osoby przez nich wskazane, posiadające niezbędną do wzięcia udziału w badaniu). Trzeci etap polegał na przeprowadzeniu ankiety eksperckiej, której respondentami byli przedstawiciele podmiotów odpowiedzialnych za realizację wybranych do badania strategii - respondenci badania PAPI oraz IDI, którzy wykazali się największą wiedzą w temacie badania. Dane uzyskane w toku badania posłużyły do opracowania raportu końcowego, w którym przedstawione zostały rekomendacje sformułowane przez Wykonawcę.

Poniżej przedstawione zostały najważniejsze wyniki badania ujęte w obszarach badawczych zgodne z celami szczegółowymi badania.

1. Ocena analizowanych strategii w zakresie zgodności struktury celów szczegółowych z głównymi celami strategicznymi.

W celu prawidłowego przygotowania celów strategicznych, jak i odpowiadających im celów szczegółowych, podmiot tworzący strategię powinien przeprowadzić rzetelną diagnozę problemów społecznych występujących na obszarze, który docelowo ma zostać objęty jej oddziaływaniem. Przeprowa-



Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

dzenie takiej diagnozy jest podstawowym etapem tworzenia dokumentu strategicznego, a od prawidłowego zidentyfikowania problemów społecznych zależy skuteczność działań przedsięwziętych podczas realizacji celów strategicznych.

Jak pokazują wyniki badania najczęściej diagnozowanymi obszarami problemowymi w strategiach rozwoju są problemy społeczne, takie jak: alkoholizm (95,2% strategii), niepełnosprawność, marginalizacja, integracja (91,4% strategii), bezrobocie (83,8% strategii), rodzina - kryzys funkcji, niezaradność, opieka czło-wieczna, patologia, przemoc (81,9% strategii).

Jeśli chodzi o zakres przeprowadzonej diagnozy i precyzyjność zidentyfikowanych obszarów problemowych na cele strategiczne, najwięcej zgodnie z opinią respondentów w różnych obszarach problemowych takich jak: rodzina - kryzys funkcji, opieka czło-wieczna, patologie, przemoc (w 96,5% przypadkach zdiagnozowany problem został odzwierciedlony w celach), niepełnosprawność, marginalizacja, integracja (w 94,8% przypadkach zdiagnozowany problem został odzwierciedlony w celach), starzenie się społeczeństwa, osoby starsze (w 87,5% przypadkach zdiagnozowany problem został odzwierciedlony w celach), alkoholizm (w 87,0% przypadkach zdiagnozowany problem został odzwierciedlony w celach).

Jeśli chodzi o cele strategiczne tylko w przypadku jednej z analizowanych strategii celom ogólnym nie zostały przyporządkowane cele szczegółowe/operacyjne. W pozostałych 104 dokumentach przedstawiono cele ogólne oraz odpowiadające im cele szczegółowe/operacyjne. Ponadto w 94 strategiach dla każdego celu szczegółowego zostały przyporządkowane zadania. Natomiast w przypadku 102 strategii dla każdego celu podany jest sposób realizacji poprzez odpowiednie narzędzia.

Co więcej, w różnych wypowiedziach badanych z wywiadów pogłębionych, nie pojawiały się zdecydowane opinie dotyczące konieczności przeprowadzenia diagnozy społecznej oraz niepoprawnego określenia celów strategicznych. Zdaniem większości respondentów, rozpoznanie lokalnej sytuacji społecznej i określenie jej rejonów dysfunkcyjnych było odpowiednim i wystarczającym, czego wynikiem były prawidłowo dobrane cele ogólne oraz szczegółowe.

W kilku rozpatrywanych przypadkach od przyjęcia strategii minęło już kilka lat, w związku z czym respondenci zauważyli potrzebę aktualizacji celów i ich treściowej zmiany. Powodem nieodpowiednio dobranych celów do zidentyfikowanych problemów regionu było również zlecenie stworzenia strategii firmie zewnętrznej.

Natomiast w przypadku kilku strategii zawierających liczne cele ogólne i szczegółowe, badani dostrzegają konieczność powzięcia ich podległości pod reformowanie. Ich zdaniem aktualna liczba celów wydaje się być niemożliwa lub bardzo trudna do realizacji. Można zatem wnioskować, że ze względu na późniejszą realizację, lepszym rozwiązaniem jest ustalenie nielicznych celów, o zwiększonej i konkretnej budowie.

2. Ocena potencjału jednostek samorządowych oraz jakości zarządzania w działaniach realizujących poszczególne cele strategiczne, w tym zasobów jednostek samorządowych, skutecznej i efektywnej realizacji działań oraz stopnia przygotowania do realizacji działań związanych z przyjętymi strategiami.

Respondenci badania ilościowego zdecydowanie najlepiej wypowiadali się o adekwatności potencjału kadrowego, czasowego i rzeczowego, jakimi dysponują jednostki samorządowe, a który jest niezbędny do skutecznej i efektywnej realizacji działań strategicznych. Stosunkowo najgorzej pod tym kątem zostały ocenione potencjały finansowe. Pomimo tego faktu, zdecydowana większość respondentów deklaruje, że budżet na realizację działań strategicznych, jakim dysponują, jest wydatkowany w całym wymiarze.



Problematyczna okazuje się jednak niedostateczna liczba pracowników. 47,6% tj. 50 respondentów badania PAPI uważa, że liczba pracowników, jak dysponuje ich ośrodek nie jest wystarczająca do wykonywania wszystkich działań strategicznych. Pomimo tego, w większości przypadków jednostki te radzą sobie z wykonywaniem wszystkich działań określonych w strategii.

Badani zwrócili także uwagę na niejednokrotnie niezadowolające zasoby finansowe. Sytuacja ekonomiczna jednostek odpowiedzialnych za wdrażanie działań strategicznych nie wydaje się być jednak dramatyczna, chociaż nie otrzymują one tylu środków finansowych ile chciałoby móc zagospodarować. Podobnie w przypadku warunków lokalowych. Zdarzają się jednostki, które narzekają na sytuację techniczną, niemniej jednak starają się radzić sobie z zaskanym sytuacją i należyście wypełniać swoje funkcje. Ponadto kilku badanych zwróciło także uwagę na trudne warunki lokalowe, w których muszą funkcjonować, a które w znaczny sposób utrudniają pracę. Nie zgłaszali natomiast większych niedoborów zasobów technicznych, związanych z dostępnym sprzętem.

Natomiast bardzo pozytywnie oceniono przygotowanie merytoryczne (odpowiedni poziom wykształcenia) pracowników uczestniczących w realizacji strategii, do wykonywania powierzonych im działań. Zdaniem 60,0% tj. 63 respondentów badania PAPI, wszyscy pracownicy zajmujący się realizacją strategii posiadają właściwe przygotowanie merytoryczne, a zdaniem 21,9% tj. 23 osób, właściwe przygotowanie merytoryczne posiada większość pracowników.

Zdaniem badanych wspólnie uzyskanych efektów jest adekwatna do poniesionych nakładów (czasowych, finansowych, kadrowych i rzeczowych). Zająłony czas jest uznany za optymalny, a działania są efektywne, więc niemożliwe jest ich przyspieszenie. Respondenci uważają, że wykorzystali zasoby, którymi dysponowali w najlepszy z możliwych sposobów. Jeżeli ktoś jednak uważa, że zaplanowane działania można by wykonać w krótszym niż przewidziany terminie, uzależnia to od dostępnych środków finansowych, a co za tym idzie także kadrowych. Badani również uważają, że gdyby o środki dysponowali w większym budżecie, efekty pomocy byłyby większe.

3. Identyfikacja barier i problemów wynikających z niewłaściwego rozpoznania mocnych i słabych stron, źle alokacji środków, braku projektu zamierzeń mających na celu realizację poszczególnych celów szczegółowych.

Utrudnieniem w realizacji zająłonych celów jest przede wszystkim brak środków finansowych i organizacyjnych, z którym borykają się jednostki poddane badaniu. Niemniej jednak dla większości z nich, bariery ekonomiczne nie utrudniają podstawowej i strategicznej działalności pomocy społecznej. Wypowiedzi wskazują na znaczne braki finansowe, uniemożliwiające realizację celów pojawiają się sporadycznie wśród respondentów badania jako odcinek. Na ogół respondenci podkreślają, że jak najlepiej wykorzystują środki, którymi dysponują, dlatego w ich ocenie sytuacja nie jest krytyczna. Wśród trudności, z którymi borykają się badane jednostki znalazły się:

- utrudnienia związane ze zmianami przepisów prawnych, a także brak dostępu do porad prawnych,
- problemy związane ze zmieniającymi się przepisami prawnymi,
- braki kadry, w tym brak asystenta rodziny oraz pomocy specjalistycznej, np. psychologa, prawnika,
- trudności z podziałem kompetencyjnym. brak rozgraniczenia na poziomie jednostki, a także na poziomie organizacyjnym,
- problemy z przepływem informacji i współpracą,
- braki lokalowe i sprzętowe,
- problemy z dotarciem do potrzebujących. problemy transportowe
- zbyt małe środki finansowe.



Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

Jeśli chodzi o odsetek jednostek, które w trakcie realizacji strategii natrafiły na bariery, oceniono go na podstawie wypowiedzi respondentów badania PAPI: 32,4% wskazało problemy kadrowe, a 24,8% problemy organizacyjne, w przypadku 23,8% o rodków przeszkod były problemy techniczne, za problemy prawne były utrudnieniem dla 21,0% badanych jednostek. W celu rozwi zania pojawiaj cych si trudno ci, jednostki kontaktuj si z podmiotami, których wiedza i do wiadczenie jest niezb dne do rozwi zania problemów.

4. Identyfikacja potrzeb jednostek samorz dowych zwi zanych z realizacj działa wynikaj cych z zapisów przyj tych strategii.

Przedstawiciele badanych o rodków wypowiadaj c si o ilo ci przeszkolonych, pod k tem realizacji strategii, pracowników wyra ali zró nicowane opinie. 46,7% tj. 49 respondentów zadeklarowało, e wszyscy lub wi kszo pracowników zajmuj cych si realizacj strategii uczestniczyło w odpowiednich szkoleniach. 23,8% tj. 25 badanych twierdzi, e jedynie niektórzy pracownicy, zajmuj cy si realizacj strategii uczestniczyli w odpowiednich szkoleniach. Na uwag zasýguje fakt, i 21,9% tj. 23 przedstawicieli badanych o rodków twierdzi, e aden z pracowników zajmuj cych si realizacj strategii nie uczestniczyło w odpowiednich szkoleniach.

Jednocześnie prawie 81% tj. 85 respondentów badania PAPI twierdzi, e w okresie najbli szych 6 miesi cy chciaóby skierowa swoich pracowników do udziału w kursach lub szkoleniach podnosz cych poziom ich przygotowania merytorycznego do pracy. Przeciwnego zdania jest jedynie 12,4% tj. 13 badanych.

Potrzeb organizacji kursów i szkole w przyszó ci, zwi zszcza takich, które przybli w jasny sposób tematów tworzenia i wdra ania strategii potwierdziły osoby poddane wywiadam pogý bionym. Wypowiedzi kilku z nich wskazuj na niedoinformowanie pracowników jednostek w tematyce strategii i konieczno organizacji warsztatów czy szkole .

5. Ocena jako ci współpracy poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizacj działa społecznych o charakterze strategicznym dla danego obszaru.

Jednostki w ramach realizacji strategii współpracuj z szerok gam podmiotów lokalnych, które wiadczy pomoc w ramach realizacji strategii zgodnie z ich kompetencjami i mo liwo ciami, a przede wszystkim zgodnie z zakresem celów przyj tych w strategii. W ogólnej ocenie współpraca ta oceniona zostaje na poziomie dobrym. Respondenci wywiadów pogý bionych zauwa yli, e bardzo cz sto odpowiedzialno za działania strategiczne zrzucana jest na pomoc spoýeczne .

Pozytywnie oceniono równie przepýw informacji pomi dzy jednostkami odpowiedzialnymi za wdra anie strategii, a pozostaými podmiotami. Prawie wszyscy ankietowani (92,4%) uwa aj, e przepýw informacji jest wystarczaj co skuteczny do realizacji zaplanowanych działa . W wi kszo ci ankietowani nie zgýszali problemów. W niektórych przypadkach problemem byówa nie brak odpowiedniego przepýwu informacji, brak zaangażowania, czy brak jakiegokolwiek współpracy.

KLUCZOWE REKOMENDACJE Z BADANIA:

1. Ocena analizowanych strategii w zakresie zgodno ci struktury celów szczegóowych z gównymi celami strategicznymi.

Zarz d Gminy/Powiatu przy współpracy z podmiotami/instytucjami odpowiedzialnymi za wdra anie/realizacj strategii powinny utrzyma dotychczasowy schemat prac oraz dobór ródeýi sposobów pozyskiwania informacji niezb dnych do opracowania diagnozy spoýeczno-ekonomicznej na potrzeby tworzonych strategii rozwi zywania problemów spoýecznych.



Badanie ewaluacyjne współfinansowane przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki

2. Ocena potencjału jednostek samorządowych oraz jako ci zarządzenia w działaniach realizujących poszczególne cele strategiczne, w tym zasobów jednostek samorządowych, skutecznej i efektywnej realizacji działań oraz stopnia przygotowania do realizacji działań związanych z przyjętymi strategiami.

DOPS w 2013r. powinien zorganizować i przeprowadzić szkolenia z zakresu tworzenia i wdrażania strategii dla osób odpowiedzialnych za tworzenie i aktualizację dokumentów strategicznych, a także osób odpowiedzialnych za realizację zadań strategicznych.

3. Identyfikacja barier i problemów wynikających z niewłaściwego rozpoznania mocnych i słabych stron, źle alokacji środków, błędnego projektowania zamierzeń mających na celu realizację poszczególnych celów szczegółowych.

Zarząd Gminy/Powiatu przy współpracy z podmiotami/instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie/realizację strategii, na etapie opracowania i/lub nowelizacji strategii powinny precyzyjnie określić rodzaje finansowania wybranych działań, zabezpieczając ich zastosowanie na poziomie organizacyjnym i kadrowym.

4. Identyfikacja potrzeb jednostek samorządowych związanych z realizacją działań wynikających z zapisów przyjętych strategii.

Zarząd Gminy/Powiatu przy współpracy z podmiotami/instytucjami odpowiedzialnymi za wdrażanie/realizację strategii, na etapie opracowania i/lub nowelizacji strategii powinny zabezpieczyć rodzaje finansowych form zdobywania i podnoszenia kompetencji pracowników podmiotów/instytucji odpowiedzialnych za realizację działań strategii, a także rodzaje finansowych form wsparcia zaplecza technicznego i lokalowego będącego w dyspozycji tych podmiotów.

5. Ocena, jako ci współpracy poszczególnych podmiotów zaangażowanych w realizację działań spójnych o charakterze strategicznym dla danego obszaru.

Zarząd Gminy/Powiatu i podmioty/instytucje odpowiedzialne za wdrażanie/realizację strategii powinny utrzymać dotychczasowe formy i zakres współpracy z instytucjami lokalnymi w ramach realizowanych strategii rozwiązywania problemów spójnych. Ponadto na etapie przystąpienia do wdrażania strategii zaleca się organizację spotkań informacyjnych dotyczących strategii, dla wszystkich podmiotów/instytucji związanych i odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań.