



Praca
Socjalna

Samorząd gminy jako podmiot lokalnej polityki społecznej

**Przypadek małych gmin
województwa śląskiego**

Krystyna Faliszek



UNIWERSYTET ŚLĄSKI
WYDAWNICTWO

Serię Praca Socjalna tworzą prace poświęcone szeroko rozumianym problemom społecznym, kwestiom pracy socjalnej, jej metodyce i innowacyjnym sposobom działania, profesjonalizacji zawodu pracownika socjalnego, problemom polityki społecznej, zwłaszcza w wymiarze lokalnym, szeroko pojętym zagadnieniom pomocy i wsparcia w aspekcie indywidualnym, grupowym oraz całych społeczności, a także funkcjonowaniu organizacji pozarządowych. Jako dyscyplina naukowa i jako praktyczne działanie praca socjalna pozostaje w ścisłych związkach z innymi obszarami refleksji i praktyki, takimi jak polityka społeczna, socjologia, psychologia, pedagogika, prawo, etyka i wiele innych. Mamy nadzieję, że seria – podobnie jak kiedyś Biblioteka Pracownika Socjalnego – będzie skupiała autorów reprezentujących różnorodne dziedziny nauki, podejmujących teoretyczne rozważania, jak również zainteresowanych badaniami empirycznymi, i znajdzie szerokie grono stałych czytelników.

Samorząd gminy
jako podmiot lokalnej
polityki społecznej

Krystyna Faliszek

Samorząd gminy jako podmiot lokalnej polityki społecznej

Przypadek małych gmin
województwa śląskiego

RECENZENT
Krzysztof Piątek

SERIA
Praca Socjalna (1)

REDAKTORZY SERII
Krystyna Faliszek
Sabina Pawlas-Czyż

RADA NAUKOWA SERII
Krzysztof Frysztański
Jolanta Grotowska-Leder
Hubert Kaszyński
Anna Kotlarska-Michalska
Lucjan Miś
Andrzej Niesporek
Krzysztof Piątek
Piotr Sałustowicz
Barbara Szatur-Jaworska
Kazimiera Wódz

*Pracownikom socjalnym oraz wszystkim innym,
którzy podejmują się trudu działań na rzecz
wykluczonych i którzy inspirowali mnie
do przedstawionych w książce rozważań,
z uznaniem i podziwem dla ich pracy*

Spis treści

Wprowadzenie	9
1. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego	15
1.1. Podstawy podmiotowości samorządu lokalnego	19
1.2. Samorząd lokalny w procesie decentralizacji władzy publicznej	24
1.3. Samorząd lokalny a trzeci sektor	33
2. Lokalna polityka społeczna	47
2.1. Polityka społeczna i jej lokalny wymiar	49
2.2. Kompetencje i prerogatywy samorządu gminy w zakresie polityki społecznej	53
2.3. Instrumenty lokalnej polityki społecznej	58
2.4. Wybrane uwarunkowania lokalnej polityki społecznej	62
3. Lokalna polityka społeczna a rozwiązywanie problemów społecznych	67
3.1. Wykluczenie społeczne jako wyzwanie dla lokalnej polityki społecznej	75
3.2. Współpraca wewnątrz- i międzysektorowa na rzecz rozwiązywania problemów społecznych	81
3.3. Rola ekonomii społecznej w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych	90
3.4. Diagnoza i ewaluacja jako szczególny problem w lokalnej polityce społecznej	96
4. Potencjał małych gmin w dziedzinie rozwiązywania problemów społecznych – przykład województwa śląskiego	107
4.1. Gminy górnicze – przypadek szczególny	110
4.2. Rola lokalnych decydentów w tworzeniu lokalnej polityki społecznej	117
Zakończenie	129
Bibliografia	133
Summary	149

Wprowadzenie

Kształtowanie się polityki społecznej w Polsce od 1989 roku jest procesem obfitującym w liczne niekonsekwencje, zarówno jeśli chodzi o dokonywane regulacje prawne, jak i w zakresie tworzenia pewnej całościowej wizji systemu bezpieczeństwa socjalnego. Transformacja ustrojowa wymagała dostosowania tego systemu z jednej strony do wyłaniającej się nowej rzeczywistości polityczno-ekonomicznej, a z drugiej do wyzwań samego okresu transformowania państwa, który od początku nie pozostawiał najmniejszych wątpliwości co do tego, że pociągnięcie za sobą ogromne koszty społeczne. Szybko okazało się, że to drugie zadanie jest o wiele łatwiejsze, co znalazło wyraz w szybkim stworzeniu legislacyjnych podstaw podejmowania działań osłonowych wobec tych, którzy koszty te ponosić mieli w pierwszej kolejności: w grudniu 1989 roku uchwalono nową ustawę o zatrudnieniu, regulującą system osłon dla bezrobotnych, a w listopadzie 1990 roku – nową ustawę o pomocy społecznej¹.

Znacznie więcej kłopotów sprawiło określenie docelowego kształtu nowego systemu polityki społecznej, co w zasadzie nie zostało uczynione do dzisiaj, pomimo znaczących przełomów w postaci reform z 1999 roku czy kryzysu z lat 2008–2010. W gruncie rzeczy po 1989 roku nie odbyła się w Polsce zasadnicza, całościowa debata na ten temat. Przede wszystkim nie dokonano jednoznacznego wyboru wartości, które stanowiłyby podstawę nowego ładu polityki społecznej (szerzej na ten temat zob. Rymsza, 1998), nie zdefiniowano celów ani nie określono ich hierarchii, nie rozstrzygnięto – nawet w kategoriach relatywnych – jaki poziom (i jakiej) wolności, równości i solidarności chcemy osiągnąć jako społeczeństwo. Nie zdefiniowano do dziś jednoznacznie zakresu odpowiedzialności państwa za bezpieczeństwo socjalne obywateli, a tym samym zakresu od-

¹ Żywiłowy przebieg procesu transformacji spowodował jednak, że oba te akty prawne miały charakter cokolwiek doraźny, o czym świadczy częstotliwość wprowadzanych zmian i nowelizacji w następnych latach: już w 1990 roku nowelizowano Ustawę o zatrudnieniu, w październiku 1991 roku przyjęta została nowa Ustawa o zatrudnieniu i bezrobociu, a kolejnych zmian dokonywano niemal co roku; równie często nowelizowana była Ustawa o pomocy społecznej – po raz pierwszy w sierpniu 1992 roku.

powiedzialności grupowej oraz indywidualnej. Przeważają rozwiązania doraźne, fragmentaryczne, przyjmowane pod presją krótkiego horyzontu finansowania budżetowego, interesów polityczno-partyjnych nastawionych na kolejne wybory bądź nacisków ze strony silnych grup interesu (Golinowska et al., 2002). Niestety, upływ czasu nie działa na korzyść wypracowywania rozwiązań systemowych, co szczególnie wyraźnie widać w ostatnich latach, począwszy od 2015 roku. Wykorzystywanie polityki społecznej w realizacji doraźnych interesów politycznych zaowocowało wprawdzie pewnymi – do pewnego stopnia korzystnymi z socjalnego punktu widzenia – rozwiązaniami, jak choćby program „500+” czy tzw. trzynasta emerytura, ale odbyło się to generalnie kosztem spójności i skuteczności całego systemu zabezpieczenia społecznego.

Pewne dziedziny (na przykład stosunków pracy) zostały systemowo skodyfikowane, wpisując się w tzw. kontynentalną tradycję prawa stanowionego jako gwaranta przyjętego porządku normatywnego, w innych postawiono na elastyczną adaptację regulacji prawnych do pojawiających się problemów – wzorem tradycji anglosaskiej (na przykład w zakresie zabezpieczenia społecznego) (Rymsza, 1998). W oficjalnych deklaracjach przywołuje się zasadę dialogu społecznego jako funkcjonalnego instrumentu osiągnięcia konsensusu w ważnych kwestiach społecznych, w praktyce kończy się na przetargach politycznych podszytych interesami partyjnymi i pomimo istnienia instytucjonalnych podstaw aktualna pozostaje konstatacja, że „dialog społeczny pomiędzy związkami zawodowymi, pracodawcami a rządem i jego agendami nie odgrywa znaczącej roli w kształtowaniu polityki społecznej w Polsce” (Wódz, 2005, s. 429).

Ważnym źródłem trudności w budowaniu nowego systemu polityki społecznej stał się również brak sprawdzonych wzorców i rozwiązań przyjętych w innych państwach, które mogłyby stanowić racjonalny punkt odniesienia dla regulacji przyjmowanych w Polsce po 1989 roku. To z kolei wyniknęło z ogólnego kryzysu państwa opiekuńczego, jaki dotknął kraje Europy Zachodniej już w latach osiemdziesiątych XX wieku i zasadniczo zbiegł się w czasie z upadkiem systemu socjalistycznego w Europie Środkowo-Wschodniej. Niezależnie od przyjętych w różnych krajach zachodnich modeli polityki społecznej stosowane rozwiązania, stanowiące gwarancję bezpieczeństwa socjalnego państwa opiekuńczego, od połowy lat siedemdziesiątych zaczęły być kwestionowane jako dysfunkcyjne w zmieniających się realiach społeczno-gospodarczych², stały się też obiektem krytyki w wyniku umacniania się idei neoliberalnych. Polska, szukając nowego kształtu swojej polityki społecznej, nie mogła zatem wprost odwoływać się do sprawdzonych w innych krajach wzorów, bo i tam w owym czasie traciły one swą aktualność.

² Głównym czynnikiem tych zmian stał się kryzys energetyczny z połowy lat siedemdziesiątych i załamanie się znakomitej, stabilnej koniunktury gospodarczej całego powojennego trzdziestolecia, w latach osiemdziesiątych doszły do tego nasilające się procesy globalizacyjne.

Znaczący wpływ na kształtowanie się polityki społecznej w Polsce miał wreszcie proces dostosowywania polskiego systemu bezpieczeństwa socjalnego do wymogów unijnych, w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku. Polski prawodawca stanął wobec problemu sprostania tym wymogom, w sytuacji o wiele niższego niż w zachodnioeuropejskich państwach członkowskich poziomu dobrobytu społecznego i znacznie mniejszych możliwości finansowych państwa, a jednocześnie gwałtownie narastających problemów społecznych i bardzo wysokich oczekiwań (roszczeń) społecznych. Wprawdzie w procesie integracji socjalnej Unii Europejskiej nie planuje się (przynajmniej w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej) ujednolicania systemów polityki społecznej, zakładając jedynie harmonizację polegającą na wyznaczaniu minimalnych standardów unijnych i umożliwiającą swobodny przepływ osób, to jednak nacisk na osiągnięcie owych standardów jest bardzo wyraźny (por. Anioł, 2003; *Czwartek...*). Ze względu na brak własnych tradycji w tym zakresie nowe kraje członkowskie – między innymi Polska – z czasem zapewne będą musiały zacząć sięgać do wzorców wypracowanych w innych krajach.

Przy całej różnorodności zmian zachodzących w różnych państwach w obszarze polityki społecznej można wskazać kilka wspólnych dla tych zmian tendencji, które pojawiły się również w procesie reformowania polskiej polityki społecznej po 1989 roku (Golinowska, 1994). Niewątpliwie jedną z najważniejszych wśród nich jest powrót do idei ubezpieczeniowej w sferze zabezpieczenia społecznego, czego wyrazem w Polsce była reforma systemu ubezpieczeń społecznych z 1998 roku³, która dość mocno zrewolucjonizowała system emerytalny i sposób funkcjonowania systemu opieki zdrowotnej. Druga ważna zmiana to dopuszczenie do finansowania z funduszy publicznych świadczeń i usług społecznych oferowanych przez podmioty niepubliczne (przede wszystkim organizacje pozarządowe i instytucje prywatne), co przyczyniło się do wzrostu znaczenia konkurencji i wzmocniło rolę trzeciego sektora w sferze usług społecznych, a tym samym zwiększyło ich efektywność. Być może jednak najważniejszą zmianą była daleko idąca decentralizacja funkcji społecznych państwa, która w założeniu miała przyczynić się do podniesienia skuteczności działań państwa dotyczących zaspokajania potrzeb społecznych na poziomie mniej lub bardziej lokalnym, a więc wówczas, gdy efekty oparte są przede wszystkim na szczegółowej diagnozie i prognozie potrzeb oraz na możliwości szybkiego uruchamiania działań interwencyjnych (Hryniewicz, 2001). W Polsce związane to było z powstaniem jednostek samorządu terytorialnego, wyposażonych w szeroki zakres autonomii i podmiotowości – na pierwszym etapie samorządu gminnego, w 1990 roku, a potem samorządu powiatowego i wojewódzkiego, w 1999 roku.

³ Chodzi przede wszystkim o ubezpieczenia emerytalne – z nowymi regulacjami w postaci II filaru kapitałowego i III filaru dobrowolnego – oraz ubezpieczenie zdrowotne, wyraźniej powiązane z opłacaniem składki.

Na pierwszym etapie procesu decentralizacji administracji państwowej bardzo dużo zadań z obszaru polityki społecznej przypadło w udziale samorządowi terytorialnemu na poziomie gminy. Reforma administracji państwowej z 1999 roku nałożyła takie zadania również na nowo powstałe samorządy na poziomie powiatu i województwa, chociaż oczywiście w różnym zakresie i w różnych obszarach. Niewątpliwie jednak główny ciężar spoczywa do dziś na gminach, które odpowiadają za najszerszy zakres zadań w tej dziedzinie. Obejmuje on między innymi kwestie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury, budownictwa mieszkaniowego, polityki prorodzinnej i współpracy z organizacjami pozarządowymi – wszystkie one zostały wymienione w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako zadania własne gminy (art. 7). Powiat jest dziś w praktyce przede wszystkim realizatorem zadań, które mają charakter wyrównawczy i uzupełniający w stosunku do zadań samorządu gminy (Strus, 2009).

Niestety brakuje konsekwencji w decentralizowaniu polityki społecznej, a od 2015 roku dodatkowo dochodzą do głosu skłonności centralistyczne decydentów politycznych, co utrudnia urzeczywistnianie konstytucyjnej zasady subsydiarności, zakładającej stymulowanie i uruchamianie zasobów tkwiących w środowisku lokalnym, między innymi poprzez wspieranie rozwoju samorządności terytorialnej oraz sektora obywatelskiego.

W poszukiwaniu odpowiedzi na najważniejsze pytania i dylematy polityki społecznej w Polsce ścierały i ścierają się nadal dwa stanowiska. Z jednej strony wyraźny jest nurt dążenia do ograniczenia odpowiedzialności państwa, do wycofywania się z rozbudowanych zobowiązań, owej „nadopiekuńczości” rodem z PRL-u, co znajduje wyraz w postulatach prywatyzacji lub urynkowienia polityki społecznej (Ratyński, 2003). Nurt ten stymulowany jest ideologią neoliberalną, ale wspomagał go znacząco przez długi czas utylitarny взгляд na stan finansów państwa, nadmiernie obciążonych wydatkami socjalnymi, z których nie wszystkie są całkiem racjonalne i uzasadnione. Z drugiej strony równie mocno zaznacza się stanowisko zwolenników podtrzymywania, a nawet poszerzania omnipotencji państwa w kwestiach socjalnych, bliskie skandynawskiemu modelowi polityki społecznej, opartemu na szerokim zakresie redystrybucji. W Polsce – jak się wydaje – w mniejszym stopniu wynika to z podzielenia idei socjaldemokratycznych, częściej jest wyrazem dążenia do umocnienia państwa autokratycznego, które rości sobie pretensje, by decydować za obywateli, co jest dla nich dobre, a co złe. Próba wyjścia poza ten dylemat wydaje się postulat uspołecznienia polityki społecznej, czyli przyjęcia przez państwo funkcji „stymulatora aktywności społecznej obywateli, grup samopomocowych czy organizacji społecznych” (Ratyński, 2003, s. 33), co wszakże wydaje się mało realne wobec niewystarczającej zdolności i chęci społeczeństwa polskiego do samozaradności i samoorganizacji (Gliński, 2005).

Odmiernym, ale bardzo charakterystycznym rysem polityki społecznej po 1989 roku jest także to, że przez długie lata, często wbrew oficjalnym deklara-

cją, nastawiona była ona przede wszystkim na działania pasywne – ratunkowe, osłonowe, interwencyjne – skoncentrowane na grupach i kategoriach ludzi już dotkniętych problemami społecznymi (Pawlas-Czyż, Evertsson, Perlinski, 2017). Dopiero po wejściu do Unii Europejskiej, między innymi dzięki dostępowi do unijnych funduszy, widać wyraźny wzrost obecności działań nakierowanych na aktywizację i reintegrację społeczną grup i osób defaworyzowanych. Odnajdziemy tę prawidłowość zarówno w działaniach skierowanych do bezrobotnych czy niepełnosprawnych, jak i w całym systemie pomocy społecznej, a także w odniesieniu do opieki zdrowotnej⁴ i systemu emerytalnego⁵. Powoli zyskuje w Polsce uznanie nowy model polityki społecznej, określanej mianem aktywnej lub aktywizującej, w której preferuje się „pomoc dla pracy”, czyli przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez (re)integrację na rynku pracy, oraz „pomoc dla samopomocy”, czyli upodmiotowienie i rewitalizację wspólnot lokalnych na podstawie realizacji zasady subsydiarności (Rymsza, 2003).

Na cały proces reformowania (a właściwie w dużej mierze kształtowania na nowo) polskiej polityki społecznej nakładały się nieustannie perturbacje polityczne, uniemożliwiające uzgodnienie jakiegokolwiek kompromisu „ponad podziałami”, zdolnego przetrwać dłuższy czas⁶. Ponadto nie ma wcale pewności, czy polscy decydenci są świadomi tego, że nie można już dziś traktować finansowania szeroko rozumianej sfery socjalnej jako obciążenia, jako wydatków ograniczających możliwości wspierania działań na rzecz rozwoju danej społeczności. Wydatki na cele socjalne są dziś elementem inwestowania w ten rozwój – i tak są traktowane w państwach zachodnich. Bez nich najróżniejsze kwestie i problemy społeczne z czasem urastają nieuchronnie do rangi barier rozwojowych.

Punktem wyjścia podjętych rozważań jest koncepcja samorządu terytorialnego jako takiego sposobu zorganizowania społeczności lokalnej, który daje jej zdolność do samostanowienia i zapewnia względną autonomię – w granicach istniejącego porządku prawnego – wobec centralnej władzy państwowej, dzięki czemu może on stać się najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za zaspokajanie wszystkich istotnych potrzeb społeczności. Najbliższa takiemu ujęciu jest perspektywa lokalizmu, zgodnie z którą to właśnie samorząd w najszerszym zakresie pozwala na realizację zasady partycypacji społecznej oraz na uwzględnienie całej gamy zróżnicowanych potrzeb, problemów i interesów występujących w społecznościach lokalnych (Sowa, 1988, 1989; Stoker, 1997; Starosta, 2002). Zwolennicy lokalizmu podkreślają, że związek samorządu z konkretną zbiorowością terytorialną stanowi podstawę skuteczności jego działania,

⁴ *Vide* kontrowersja: renta czy rehabilitacja.

⁵ Szeroki zakres uprawnień do rent i wcześniejszych emerytur miał być początkowo buforem dla gwałtownego wzrostu bezrobocia w okresie przemian transformacyjnych, ale szybko stał się na długie lata źródłem masowej dezaktywacji zawodowej Polaków.

⁶ Perturbacje te, związane z przygotowywaniem w latach dziewięćdziesiątych XX wieku reformy ubezpieczeń społecznych, szczegółowo opisuje Marek Rymsza (1998).

ponieważ, po pierwsze, zapewnia dopasowanie pomiędzy lokalnymi potrzebami a dostępnymi lokalnie środkami ich zaspokajania, a po drugie, umożliwiając lepszą kontrolę społeczności nad działalnością samorządu, stwarza warunki do budowy zaufania społecznego, bez którego sprawowanie władzy byłoby o wiele trudniejsze. Takie stanowisko wymaga przyjęcia założenia o immanentnej zdolności mechanizmów władzy samorządowej do skutecznego i sprawnego działania oraz do zmiany sposobu tego działania, gdy okazuje się ono nieefektywne lub nieadekwatne do zmieniających się realiów – a to budzi zasadnicze wątpliwości krytyków lokalizmu. Niemniej jednak przyjęcie tej perspektywy w pracy badawczej wydaje się użyteczne, ponieważ pozwala przyrzeć się bliżej tym uwarunkowaniom skutecznego działania w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, które tkwią wewnątrz społeczności, wynikają z jej właściwości.

Analiza przedstawiona w publikacji ma przede wszystkim cel opisowo-poznawczy. Chodzi o przyjrzenie się, jakie jest miejsce samorządu gminy, jako wspólnoty i sposobu organizacji społeczności lokalnej, w procesie kształtowania i realizacji polityki społecznej w Polsce. Czy samorząd ten posiada potencjał i zasoby, by być najważniejszym podmiotem, jeśli chodzi o zaspokajanie potrzeb członków lokalnej wspólnoty, a jeśli tak, to jaki jest ten potencjał i jakie zasoby są do dyspozycji, a także jak są wykorzystywane.

Ważne jest też pytanie o to, czy kształt lokalnej polityki społecznej w większym stopniu zależy od uwarunkowań zewnętrznych, czy też jest przede wszystkim wynikiem oddziaływania czynników endogennych. Bez żadnych wątpliwości, można uznać, że oba rodzaje czynników mają swoje znaczenie, ale warto byłoby się przyrzeć, jak układają się konstelacje różnorodnych uwarunkowań, wpływających na to, jaki ostatecznie kształt przybiera polityka społeczna w konkretnej gminie.

Zamiarem autorki było również zwrócenie uwagi na specyfikę gmin górniczych w województwie śląskim i pokazanie na ich przykładzie, jak w praktyce są i jak mogłyby być wykorzystywane możliwości samorządu gminnego w obszarze realizacji celów i zadań polityki społecznej.

1. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego

Klasyczne – z dzisiejszego punktu widzenia – koncepcje rozwoju społecznego odnosiły się do skali makro, to znaczy do społeczeństwa globalnego lub systemu społecznego ujętego globalnie¹. Ta perspektywa przez długi czas była dominująca, ale realnie przebiegające procesy społeczne mają także inną społeczną ramę, którą można określić mianem lokalizmu, rozumianego jako koncepcja rozwoju stymulowanego lokalnymi zasobami i możliwościami. Samo pojęcie lokalności używane jest w literaturze w wielu znaczeniach, które krótko i trafnie opisuje Jan Szczepański:

- „lokalny” jako związany z określonym miejscem w przestrzeni i z tego powodu posiadający określone cechy;
- „lokalny” jako „swój”, „mój”, reprezentujący określone zachowania, sposoby myślenia i działania, wartości;
- „lokalność” jako tytuł do przynależności do wielkich zbiorowości terytorialnych, takich jak naród czy państwo;
- „lokalność” jako podstawa realizacji praw człowieka, gdyż większość z nich przysługuje nam z tytułu przynależności do określonej społeczności lokalnej;
- „lokalny” jako prowincjonalny (Szczepański, 1992, s. 17).

Powrót do lokalizmu oznacza zwrócenie uwagi na niejako „naturalną” ramę społeczną rozwoju, albowiem z dawien dawna lokalne społeczności (poza rodziną) były najbardziej pierwotnymi elementami struktury społecznej (Jałowicki, 1987). Splot różnorodnych czynników, wyzwolonych przez wprowadzenie w Polsce ustroju kapitalistycznego – zaistnienie warunków rozwoju (wzrostu) ekonomicznego, gwałtowną zmianę obyczajów, pojawienie się społeczeństwa masowego i presję okoliczności politycznych – spowodował, że rola i znaczenie społeczności lokalnych w życiu społecznym została radykalnie zredukowana. Etatyzm stał się czynnikiem zmierzchu lokalizmu, zarówno w odniesieniu do państw typu zachodniego, jak i wobec tych realizujących kolektywistyczny

¹ Szerzej na ten temat por. m.in. Faliszek, Juda, 1996.

centralizm, co można potraktować jako szczególny przypadek etatyzmu (Sowa, 1989). W konsekwencji doświadczeń II wojny światowej i okresu powojennego, do początku lat siedemdziesiątych, państwo stało się najważniejszym, omnipotentnym i – co bardzo istotne – efektywnym (przynajmniej do czasu i w pewnych ważnych obszarach) podmiotem konstytuującym ramy i kształt życia społecznego. Tę dominującą pozycję wzmacniały doktryny ekonomiczne Gunnara Myrdala i Johna Maynarda Keynesa, uzasadniające daleko idący interwencjonizm państwowy w obszarze procesów gospodarczych, a sukcesy ekonomiczne powojennego trzydziestolecia upewniały wielu teoretyków i polityków co do trafności i słuszności tych doktryn. Tymczasem koniec XX wieku przyniósł kryzys tak ufundowanego państwa opiekuńczego, ujawnił wszystkie jego słabości, pokazał, że scentralizowane państwo nie jest w stanie rozwiązać występujących z coraz większą intensywnością problemów społecznych i gospodarczych, co więcej – że owa omnipotencja państwa sama staje się źródłem wielu problemów (Jałowicki, 1988). Procesy zachodzące we współczesnych społeczeństwach doprowadziły też do rozpadu więzi wspólnotowych, na których oparte są społeczności lokalne, i właśnie tęsknota za odtworzeniem tych więzi – aczkolwiek z pewnością w nowej, zmodyfikowanej postaci – wydaje się jeszcze jedną z przyczyn odrodzenia się ideologii lokalności. Rosnąca gwałtownie atrakcyjność tego, co nazywamy małymi ojczyznami, jest dobitnym wyrazem tej tęsknoty, która ma swoje źródła nie tyle w obiektywnych wyznacznikach skutecznego działania (obrazowanych na przykład przez wysokie wskaźniki wzrostu gospodarczego czy, szerzej, rozwoju społeczno-ekonomicznego), ile w sferze świadomości jednostek i ich potrzeb. Jest wyrazem ucieczki od standaryzacji, koncentracji, centralizacji społeczeństwa umasowionego, globalnego (Toffler, 1997) do tego, co indywidualne, oswojone, autonomiczne. W ten sposób „lokalność” staje się wartością samą w sobie – utożsamianą z tym, co pozytywne, atrakcyjne, pożądane, bezpieczne, naturalne – i przeciwstawianą kojarzonemu negatywnie społeczeństwu zglobalizowanemu. Można odnieść wrażenie, że niekiedy staje się też swego rodzaju fetyszem, traktowanym jako uniwersalne lekarstwo na wszelkie bolączki współczesnej cywilizacji. Tymczasem to, czy „lokalizacja” w istocie przyniesie konkretnym społecznościom i ich mieszkańcom oczekiwane korzyści, zależy od bardzo wielu czynników i uwarunkowań. Małe społeczności lokalne nie są przecież – ani w Polsce, ani nigdzie indziej – wolne od (nieraz bardzo drastycznych) problemów społecznych, bardzo różnie też sobie z nimi radzą – bądź nie radzą. Doprowadziło to do sytuacji, w której zwrot ku lokalności stał się nie tylko modą, kolejną nowością, ale też realną perspektywą restytucji życia społecznego. W tej sytuacji, jak zauważa Paweł Starosta:

[...] w obliczu kurczących się zasobów finansowych instytucja państwa podjęła działania samoograniczające jej rolę jako głównego podmiotu dystrybuującego dobra społeczne. Swoje dotychczasowe uprawnienia,

z powodu braku środków na ich realizację, państwo przenosi na jednostki i struktury lokalne (Starosta, 2006, s. 85).

Renesans społeczności lokalnej dokonuje się zatem poprzez kreowanie czy raczej odtwarzanie lokalnej przestrzeni działań zbiorowych oraz upodmiotowienie samorządnych zbiorowości lokalnych, będących „jedną z najbardziej elementarnych form ponadindywidualnego życia ludzi, a także jedną z najbardziej pierwotnych form przystosowania się gatunku ludzkiego do określonej przestrzeni” (Turska, 1990, s. 5).

Odradza się tak oto idea lokalizmu jako typu ładu społecznego, którego podstawą jest istnienie autonomicznych wspólnot lokalnych, współdziałających ze sobą dla realizacji własnych celów w ramach szerszego układu społeczno-przestrzennego i politycznego (Sowa, 1988). Lokalistyczny ład społeczny powstaje oddolnie, wspólnoty lokalne są tu pierwotnym miejscem koncentracji i urzeczywistniania życia społecznego i gospodarczego, a ów szerszy układ społeczno-przestrzenny i polityczny stanowi wynik współdziałania społeczności lokalnych (Sowa, 1988).

Załamanie się klasycznej teorii modernizacji spowodowało też zwrot w poszukiwaniach nowych czynników rozwoju ku układom lokalnym. Niezbędnym warunkiem rozwoju lokalnego, bazującego na wykorzystaniu zasobów wewnątrzsystemowych, wewnętrznego potencjału społeczności lokalnych, jest partycypacja społeczna: jednostek i wspólnot. Oznacza to, po pierwsze, uruchomienie procesów mobilizacji społecznej i politycznej, czyli gotowość społeczności do przekształcania istniejącego porządku społecznego w inny, lepszy lub efektywniejszy. Po drugie – decentralizację władzy i zarządzania, a po trzecie wreszcie – włączenie do działań społecznych jednostek i grup dotąd w jakikolwiek sposób wykluczonych społecznie, zmarginalizowanych (Krzysztofek, Szczepański, 2002). Istotnym czynnikiem jest tu zdolność wspólnot do tworzenia elit lokalnych, wyłaniania spośród swoich członków liderów, odgrywających rolę promotorów rozwoju gospodarczego i społecznego. W ten sposób następuje: „[...] przesunięcie rozwojowych punktów ciężkości z wielkich systemów społecznych do układów lokalnych i mikroskalowych. Nie oznacza to bynajmniej lekceważenia sprawczej roli makroukładów społecznych; do wartościowuje natomiast komplementarne wobec nich zbiorowości lokalne” (Krzysztofek, Szczepański, 2002, s. 160). Owo dowartościowanie pozostaje ponadto w zgodzie z indywidualnym poczuciem przynależności do „małych ojczyzn”, ponieważ rzeczywistość małych zbiorowości lokalnych jest najbardziej oczywistą i często jedyną rzeczywistością, której doświadczamy osobiście (zob. Kurczewska, 2006).

Widać wyraźnie, że w XXI wieku globalny, a nawet tylko ogólnospołeczny (w ramach jednego państwa), wzrost gospodarczy i rozwój ekonomiczny nie zapewniają rozwiązania problemów społecznych, wręcz odwrotnie – w wyniku

postępującej globalizacji i rosnących nierówności w podziale bogactwa – raczej je generują, ze zwiększoną mocą i w większej skali. Wydaje się zasadne stwierdzenie, że dzisiaj, w dobie globalizacji, przypływ nie tylko nie podnosi już wszystkich łodzi, lecz przeciwnie – wynosi do góry te najsilniejsze, a zatapia słabsze. Odpowiedzią na to może być glokalizacja², polegająca, ogólnie rzecz biorąc, na adaptacji globalnych idei i działań do specyfiki lokalnych warunków, będąca próbą pogodzenia tego, co globalne – a więc w pewnym sensie nieuniknione – z tym, co lokalne, czyli dające się ogarnąć i zarządzać z perspektywy jednostkowej:

Podstawową cechą lokalności jest pewna autonomia spraw dziejących się na lokalnym terytorium, niepowtarzalność zjawisk i procesów tam zachodzących, chociaż na pierwszy rzut oka toną w fali zjawisk zunifikowanych zachodzących w całym społeczeństwie. Zatem także i istota polityki starającej się wykorzystać lokalność polega na wyszukaniu i operacjonalizowaniu tych czynników oryginalnych, niepowtarzalnych, mogących wносить twórcze innowacje (Szczepański, 1992, s. 18).

Nie jest przypadkiem, że zwrot ku idei lokalizmu zbiega się z początkiem ery globalizacji w ostatnim ćwierćwieczu XX wieku (Naisbitt, 1997). W ponowoczesnym świecie następuje bardzo wyraźne przesunięcie od uniwersalizmu do partykularyzmu, od tego, co ogólne, do tego, co szczególne – w zakresie ustalania hierarchii wartości i interesów. Zyskują więc na znaczeniu lokalnie artykułowane priorytety i preferencje, a tym samym nasila się tendencja do odróżniania się, do odwoływania się w konstruowaniu lokalnych działań do lokalnej specyfiki, na podstawie (re)konstruowanej lokalnej tożsamości (Barczyk, 2001). W dyskursie naukowym pojawiło się pojęcie „nowego lokalizmu”, który jest próbą interpretowania renesansu lokalizmu jako odpowiedzi na problemy generowane przez coraz bardziej oddalający się świat pędzących przemian cywilizacyjnych i przez coraz wadliwiej działający system liberalnej demokracji przedstawicielskiej (Bokszczanin, 2014).

Jednocześnie ów „nowy lokalizm” („nowa lokalność” według określenia Joanny Kurczewskiej, 2006) coraz częściej ulega „deterioryzacji”, niekoniecznie w znaczeniu przenoszenia się wspólnot do rzeczywistości wirtualnej, ale w tym sensie, że wspólnota terytorium, przywiązanie do konkretnego miejsca zajmowanego przez społeczność, w coraz większym stopniu staje się kwestią bardziej więzi społecznych i społecznej świadomości niż związków z realną przestrzenią – nawet jeśli te związki istnieją i pozostają ważne (por. Yi-Fu Tuan, 1987; Kurczewska, 2006). Dlatego badacze coraz częściej koncentrują swoje dociekania „[...] nie tylko na zbiorze czynników dotyczących przeobrażeń takich atrybutów

² Termin ten wprowadził do socjologii Roland Robertson (1995), a spopularyzował Zygmunt Bauman (1997).

jednostki, jak cechy położenia społecznego, ale i na grupie *czynn timerów świadomościowych*” – zauważa Kurczewska i wskazuje:

Na tę ostatnią grupę czynników składają się dane pozwalające ustalać rodzaje orientacji światopoglądowych jednostek i z nich wywiedzionych całościowych strategii życiowych; również te, które pozwalają określić uwarunkowania jednostkowych definicji sytuacji, w której znajduje się jednostka i jej bliższe otoczenie w ramach „realnego” lub „wyobrażonego” układu lokalnego – społecznego lub kulturowego, i ustalić rolę, jaką odgrywa w tym definiowaniu rodzaj preferencji jednostki i jej relacje z „innymi” (Kurczewska, 2006, s. 122).

1.1. Podstawy podmiotowości samorządu lokalnego

Jednym z ważniejszych elementów przemian w Polsce po roku 1989, postępujących w zgodzie z owym duchem lokalizmu, jest budowanie demokratycznych struktur władzy na szczeblu lokalnym, a więc stwarzanie warunków do partycypacji społecznej jednostek i grup społecznych. W poprzednim systemie politycznym całe pole decyzji dotyczących wszystkich obszarów życia społecznego leżało w gestii władz centralnych (Pawlas-Czyż, Evertsson, Perlinski, 2017). Lokalne struktury władzy nie były przedstawicielstwem społeczności lokalnych, lecz stanowiły organy władzy państwowej w terenie. Ich celem było jedynie przekazywanie i realizacja decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. Instytucje władzy lokalnej były więc w znacznym stopniu wyizolowane ze środowiska, w którym działały; były także ubezwłasnowolnione, ponieważ nie posiadały osobowości prawnej. Dlatego przywrócenie podmiotowości organom samorządu terytorialnego stało się jednym z najpilniejszych zadań po 1989 roku.

Na mocy przyjętej w 1990 roku Ustawy o samorządzie gminnym właśnie gmina – podstawowa jednostka organizacyjna społeczności lokalnej – stała się osobą prawną, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w zakresie wykonywania zadań własnych (dotyczących spraw publicznych o znaczeniu lokalnym) oraz zadań zleconych przez administrację rządową (Fundowicz, 2005). W wyniku upodmiotowienia władz lokalnych organy administracji państwowej są uprawnione do sprawowania nad nimi kontroli jedynie pod względem przestrzegania wymogów formalno-prawnych. Odpowiedzialność merytoryczna za podejmowane działania i decyzje spoczywa wyłącznie na przedstawicielach władzy lokalnej. Realizowanie przez władze lokalne zarówno zadań własnych, jak i zleconych przez administrację rządową ma służyć przede wszystkim zaspokojeniu szeroko

rozumianych potrzeb i interesów społeczności lokalnej. Chodzi tu o potrzeby związane bezpośrednio z warunkami życia i pracy, jak również o potrzeby pośrednio kształtujące jakość życia.

Upodmiotowienie samorządu lokalnego i jego samodzielność w sprawowaniu władzy na poziomie lokalnym nie oznaczają wszakże, że jest on od władzy centralnej niezależny i ma zupełną swobodę – w granicach ustawowych – w kreowaniu lokalnej rzeczywistości. Większość zbiorowości terytorialnych we współczesnych społeczeństwach przestała być wspólnotami i w coraz większym stopniu ma charakter heterogeniczny, a ich członkowie cechują się dużą ruchliwością społeczną (w tym przestrzenną), dlatego „samorząd terytorialny jest ustanowiony w ostatecznej instancji nie wolą mieszkańców zbiorowości terytorialnej, ale mocą więzi stanowionej autorytetem państwa” (Starosta, 2002, s. 12). Autonomia samorządu terytorialnego wobec państwa ma ściśle określone granice, ponieważ jest on integralną częścią owego państwa i bez niego nie byłby w stanie w pełni zaspokoić wszystkich potrzeb członków swojej społeczności. Samorząd terytorialny:

[...] działa w ramach powszechnie obowiązującego prawa, prawo określa uprawnienia i obowiązki jego władz i sprawowany jest nad nimi nadzór państwowy. Dotyczy to także radnych, którzy są przedstawicielami powołanymi do reprezentowania swoich wyborców. Ani członkowie rady, ani wyborcy nie mogą określać na zasadzie swobodnego uznania zakresu funkcji i przywilejów, gdyż należy to do materii regulowanej wolą ustawodawcy (Nowacka, 1997, s. 52).

Także niektóre aspekty lokalnego życia nadal pozostają bezpośrednio w gestii państwa, co dotyczy na przykład policji czy wymiaru sprawiedliwości. Ponadto zadania realizowane przez samorząd terytorialny na rzecz społeczności lokalnej muszą pozostawać w zgodzie z ogólnymi celami działania w różnych obszarach określanych na poziomie centralnym w licznych dokumentach strategicznych i programowych.

Utworzenie samorządu terytorialnego, z gminą jako organem podstawowym – i do 1998 roku jedynym – było jedną z najważniejszych zmian ustrojowych w Polsce po 1989 roku. Ustawą z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym powołano do życia gminę jako odrębną od państwa jednostkę samorządu terytorialnego, która wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, jej samodzielność podlega ochronie sądowej, a mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Zgodnie z art. 6 tej ustawy, do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a także, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej, rozstrzyganie w tychże sprawach. W ramach reformy administracyjnej z 1998 roku powołano do życia kolejne jednostki samorządu terytorialnego, ustanawiając zasadniczy

trójstopniowy podział terytorialny państwa, w którym oprócz gminy – pozostającej podstawową jednostką samorządu terytorialnego – jednostkami są powiat i województwo (Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa). Są to jednostki niezależne od siebie, działające samodzielnie i podlegające nadzorowi jedynie z punktu widzenia legalności, sprawowanemu przez organy państwowe w przypadkach i formach przewidzianych ustawą (Fundowicz, 2005).

Na gruncie nauk prawnych i administracyjnych powstało wiele definicji samorządu, w tym samorządu terytorialnego³. W Konstytucji RP znajdujemy określenie samorządu terytorialnego jako organu uczestniczącego w sprawowaniu władzy publicznej, który powierzona mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL)⁴ definicyjną koncepcję samorządu odniesiono raczej do jego zadań:

Samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców (art. 3, ust. 1).

Niezależnie od perspektywy interpretacyjnej, za istotę samorządu terytorialnego – gminy, powiatu, województwa – uznaje się wykonywanie zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w tym celu uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej i posiada władztwo administracyjne, to znaczy prawa i obowiązki, zapewniające mu stanowisko równorzędne z władzami rządowymi (Fundowicz, 2005).

Istotą procesu reform administracji publicznej jest przekazanie przeważającej liczby zadań samorządowi terytorialnemu i uczynienie go podmiotem samodzielnym i odpowiedzialnym przed społecznościami mieszkańców wszystkich jednostek terytorialno-samorządowego podziału kraju (Barański, 2002, s. 34).

Na gminę i pozostałe JST⁵ nałożono ustawowo cały zespół zadań do wykonania, przy czym podział zadań pomiędzy poszczególne JST, a także pomiędzy

³ Zob. m.in. Miemiec W., Miemiec M., 1991; Nowacka, 1992; Starościak, 1997; Gill, 1999; Leoński, 1999; Nowacka, 2005; Izdebski, 2014.

⁴ EKSL została przyjęta przez Radę Europy w 1985 roku, a ratyfikowana przez Polskę w 1993 roku; do 2006 roku funkcjonowała w Polsce pod nazwą Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, nazwę zmieniono, dostosowując ją do brzmienia oryginału.

⁵ JST – jednostki samorządu terytorialnego; skrót często używany dla oznaczenia samorządów terytorialnych, szczególnie w analizach prawniczych.

administrację samorządową a rządową, został skonstruowany z uwzględnieniem tego, że nie są one sobie hierarchicznie podporządkowane i podległe. Podział ten ma zatem charakter rozłączny, to znaczy, że zadania poszczególnych szczebli samorządu nie nakładają się na siebie i nie dublują, co najwyżej są względem siebie komplementarne (Słobodzian, 2005). W założeniu miał uwzględniać również zasadę pomocniczości, zgodnie z którą władza wyższego szczebla przejmuje do realizacji tylko te zadania, z których realizacją nie może poradzić sobie władza na niższym szczeblu. Wszystkie te zasady znalazły swoje umocowanie w Konstytucji RP.

W Polsce mamy do czynienia z dualistycznym modelem zadań wykonywanych przez samorząd (Nowacka, 1997). Jednostki samorządowe na każdym poziomie mają przypisane ustawowo określone zadania własne i zadania zlecone⁶. Zadania własne są realizowane samodzielnie i na własną odpowiedzialność, finansowane z dochodów własnych JST. Ustawy wskazują szczegółowy zakres tych zadań dla każdego szczebla samorządu, przy czym jedne z nich mają charakter obligatoryjny, a drugie fakultatywny. Zadania zlecone (poruczone) natomiast są realizowane niejako w imieniu administracji rządowej, która sprawuje merytoryczny nadzór nad nimi, finansowane z dotacji celowych. Najszerzy katalog zadań przypisany został gminie, przekazano jej bowiem wszystkie zadania o charakterze lokalnym, które dotyczą bezpośrednio społeczności mieszkańców danej gminy. Powiatom zostały powierzone również zadania o charakterze lokalnym, ale takie, które mają znaczenie ponadgminne. Samorząd województwa wykonuje natomiast zadania o charakterze regionalnym, między innymi związane z polityką i strategią rozwoju województwa (Fundowicz, 2005). Jedyne na tym poziomie samorządu terytorialnego administracja rządowa ma swojego bezpośredniego przedstawiciela w postaci wojewody, który kieruje podporządkowanym mu urzędem wojewódzkim.

Aby samorząd gminy mógł realizować zadania publiczne, zostały określone źródła jego dochodów. Na dochody te składają się dochody własne, subwencja ogólna, dotacje celowe z budżetu państwa, a także udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto dochodem gminy mogą być środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej i inne środki określone w odrębnych przepisach.

Generalnie w Polsce po 1989 roku postępował proces wzmacniania pozycji samorządu terytorialnego. Kolejne zmiany i liczne modyfikacje prawa samorządu terytorialnego dość konsekwentnie umacniały jego rolę w systemie władzy publicznej, aczkolwiek nie działało się to bez zawirowań i problemów. Istotnymi

⁶ Zadania te wynikają z jednej strony z ustaw samorządowych, z drugiej – ze szczegółowych ustaw regulujących poszczególne obszary działania, takich jak Ustawa o pomocy społecznej, Ustawa o systemie oświaty, Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i inne.

krokami na tej drodze – poza wspomnianymi zasadniczymi ustawami wprowadzającymi ustrój samorządowy – była Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw oraz Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, a także liczne inne nowelizacje. Również sytuacja finansowa samorządów terytorialnych na początku XXI wieku wyrażnie się umocniła. Od kilku lat obserwowany jest jednak proces osłabiania pozycji i ograniczania samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Na konsekwencje kryzysu finansów lokalnych po 2009 roku (w związku z ogólnoswiatowym kryzysem ekonomicznym) nakładają się skutki częstych zmian regulacji prawnych, wpływających bezpośrednio lub pośrednio na stabilność dochodów samorządowych. Bardzo ważnym uwarunkowaniem zagrażającym finansom samorządów jest ponadto notoryczne w ostatnich latach nakładanie przez państwo na JST dodatkowych zadań własnych bez zwiększania dotacji na te zadania, wymaganego obowiązującymi regulacjami prawnymi. W efekcie od 2015 roku spada dynamika wzrostu dochodów jednostek samorządowych, a z roku na rok coraz większa ich liczba zamyka roczny budżet deficytem (Główny Urząd Statystyczny, 2019).

Nie brak również innych problemów, które utrudniają samorządom lokalnym optymalne wykonywanie ich zadań. Część ma swoje źródła jeszcze w fundamentalnych reformach ustrojowych. Jak zauważa Elżbieta Chojna-Duch:

[...] reforma ustrojowa z 1999 r., rozbudowująca system administracji samorządowej, nie została należycie przygotowana od strony instytucjonalnej (baza organizacyjna, wdrażanie przepisów prawnych, zadania i uprawnienia, kadry, inwentaryzacja i przekazywanie majątku, brak koordynacji funkcji organu założycielskiego z możliwością wpływu na proces wdrażania reform w ochronie zdrowia i oświacie) oraz materialnej (niewystarczające mienie i niedoszacowane środki finansowe, brak skutecznego nadzoru nad gospodarką finansową) (Chojna-Duch, 2005, s. 45-46).

Jak się wydaje, wiele problemów wynika w znacznej części z niedostatecznej woli politycznej kolejnych rządów, aby decentralizację władzy państwowej konsekwentnie umacniać, szczególnie wyraźny zaś jest w ostatnich latach odwrót od decentralizowania dochodów i wydatków budżetowych. Związana z tym niestabilność rozwiązań prawnych, częsta ich doraźność, nieprecyzyjność a nawet wadliwość, a co za tym idzie, niedostateczna skuteczność i efektywność działań władzy lokalnej prowadzą do tego, że proces zakorzeniania się w świadomości ludzi poczucia przynależności do społeczności lokalnej, poczucia podmiotowości tej wspólnoty – ów renesans lokalizmu w wydaniu indywidualnym – przebiega bardzo powoli, czego egzemplifikacją jest wciąż nieznaczny postęp w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Jednocześnie jednak działania władzy

centralnej nakierowane w ostatnich latach na osłabienie samorządów lokalnych zdają się wywoływać efekt w postaci większej społecznej świadomości znaczenia władzy lokalnej i pewnej obywatelskiej mobilizacji z tym związanej, czego widowym skutkiem wydaje się wyjątkowo wysoka frekwencja w wyborach samorządowych w 2018 roku.

1.2. Samorząd lokalny w procesie decentralizacji władzy publicznej

Całość zasadniczej reformy administracyjnej kraju – zapoczątkowanej w 1990 roku, a ukończonych w 1998 roku – wpisuje się w proces decentralizacji władzy publicznej, który jest charakterystyczny nie tylko dla Polski, ale i dla większości państw europejskich. W wyniku decentralizacji społeczności lokalne odzyskały swoją podmiotowość, stały się najważniejszymi aktorami na lokalnej scenie życia społecznego w różnych jego obszarach. Ogólnie rzecz biorąc, pojęcie decentralizacji oznacza przekazywanie uprawnień decyzyjnych na niższe szczeble władzy, ale zależnie od podejścia naukowego jest ono różnie precyzowane. Sławomir Fundowicz zestawiał różne sposoby definiowania decentralizacji na gruncie teorii prawa i nauki o administracji (Fundowicz, 2005), czyli w tym obszarze, w którym mieszczą się interesujące nas kwestie podmiotowości samorządu terytorialnego. Podkreślił, że należy odróżnić decentralizację od dekoncentracji, określanej też czasami jako decentralizacja administracyjna (por. Zalewski, 2005). Dekoncentracja rozumiana jest najczęściej jako przekazywanie uprawnień decyzyjnych organom podporządkowanym, regionalnym lub lokalnym organom władzy centralnej, natomiast decentralizacja – dookreślana często przymiotnikiem „polityczna”, dla odróżnienia decentralizacji właściwej od administracyjnej (dekoncentracji właśnie) – oznacza przekazanie tych uprawnień organom niższego szczebla, ale nie podporządkowanym, lecz niezależnym. Dzięki decentralizacji władze samorządowe uzyskują możliwość samodzielnego i na własną odpowiedzialność podejmowania decyzji w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji. Przyczynia się to do bardziej skutecznego i efektywnego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych (a tym samym do bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych), ponieważ ulokowanie blisko tych społeczności umożliwia z jednej strony lepszą orientację w tych potrzebach i zarazem zasobach pozwalających na ich zaspokajanie, z drugiej zaś strony daje społeczności możliwość sprawowania kontroli nad działaniami samorządu. Stało się to podstawą do przyjęcia – zarówno w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, jak i później w preambule Konstytucji RP – zasady subsydiarności jako podstawy działania władzy publicznej:

Generalnie odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te organy władzy, które znajdują się najbliżej obywateli. Powierzając te funkcje innemu organowi władzy, należy uwzględnić zakres i charakter zadania oraz wymogi efektywności i gospodarności (EKSL, art. 4, ust. 3).

W podejściu do tworzenia i funkcjonowania samorządów w Polsce po 1989 roku występują dwie ogólne tendencje. Z jednej strony samorząd traktowany jest jako instrument władzy, to znaczy osoby współuczestniczące we władzy traktują instytucje samorządowe instrumentalnie, jako środek realizacji celów grupowych, jakkolwiek zostaną one określone. Takie podejście nader często współwystępuje z brakiem zrozumienia istoty samorządowej formy sprawowania władzy, w szczególności tego, czym różni się ona od terenowych organów władzy państwowej. Wieloletnie badania lokalnych elit władzy w Polsce pokazują, że w taki właśnie sposób postrzega swoją rolę duża część ich przedstawicieli (Wiatr, 2000; Wasilewski, Kotnarowski, Betkiewicz, 2019).

Z drugiej strony zauważa się, wywodzące się z koncepcji lokalizmu, traktowanie samorządu jako wspólnoty społeczności lokalnej, która to wspólnota powinna działać dla dobra ogółu. Ten wspólnotowy charakter samorządności posiada niezaprzeczalne walory, atrakcyjne zarówno dla rządzących, jak i dla rządzonych, jednak może być w pełni urzeczywistniany jedynie w niewielkich zbiorowościach – małych miast lub wsi (Swianiewicz, 1994). Na czym polega atrakcyjność samorządu rozumianego jako wspólnota? W socjologii (Tönnies, 1988) wspólnota – mówiąc w uproszczeniu – jest rozumiana jako zbiorowość, w której członkowie połączeni są bliskimi, bezpośrednimi więzami społecznymi, w której relacje międzyludzkie oparte są nie na wzajemności usług czy identyczności interesów, lecz na potrzebie bycia razem. Jednostki nie tylko uczestniczą we wspólnocie jako wykonawcy ról społecznych czy jakichś funkcji, ale też angażują się w niej całą swoją osobowością. Wspólnota eliminuje, a przynajmniej ogranicza, takie zjawiska jak anonimowość czy alienacja jednostki w społeczności. Daje natomiast jednostce poczucie podmiotowości, stymuluje jej aktywność w działaniach nakierowanych na realizację interesów wspólnoty, identyfikowanych jako „nasze”, a nie tylko „moje” czy „ich”. Współcześnie społeczności lokalne funkcjonujące w takim klasycznym modelu wspólnoty są już rzadkością, chociaż nadal to, co mają do zaoferowania, stanowi ważną wartość, czego dowodem są odradzające się lokalne inicjatywy, między innymi w postaci nowych ruchów miejskich (Kubicki, 2016, 2019).

W ustroju samorządu terytorialnego (polskiego oraz wielu innych państw) kwestia decentralizacji pociąga za sobą także pytanie o sprawę jego autonomii. Oba te pojęcia nie są bowiem tożsame, chociaż ich rozróżnienie może sprawiać pewne kłopoty nawet teoretykom prawa administracyjnego. Jeśli rozumieć autonomię jako samodzielność w zakresie stanowienia prawa, to można by

powiedzieć, że samorządy w pewnej mierze są podmiotami autonomicznymi, mają bowiem możliwość stanowienia prawa lokalnego⁷, jednak zgodnie z art. 94 Konstytucji RP możliwość taka przysługuje również terenowym organom administracji rządowej, nie jest to więc cecha wyróżniająca samorząd. Ponadto w doktrynie prawnej powszechnie przyjmuje się, że do pełnej autonomii niezbędne jest posiadanie kompetencji do stanowienia prawa rangi ustawowej, czyli aktów bezpośrednio niższych od ustawy zasadniczej (konstytucji) (Starościak, 1960). Dlatego też samodzielność w zakresie stanowienia prawa miejscowego, aczkolwiek bardzo istotna dla urzeczywistnienia podmiotowości organów samorządu terytorialnego, nie stanowi o ich autonomii, chociaż faktycznie: „[...] działalność prawodawcza, w tym procesy interpretacji i implementacji praw, stanowi ważną część składową działalności samorządowej. Pełni funkcję instrumentu samoorganizacji społeczeństw” (Buksiński, 2007, s. 190).

Dzięki autonomii samorządu lokalnego ogólne – z konieczności – centralne regulacje prawne uzyskują przełożenie na przepisy dostosowane do lokalnych warunków. Najważniejszym przejawem autonomii samorządu lokalnego jest prawo stanowienia statutu danej jednostki terytorialnej (konkretnej gminy, powiatu czy województwa), będącego podstawą jej ustroju. Władza lokalna zatem, aczkolwiek nie autonomiczna wobec władzy centralnej, staje się rzeczywistym niezależnym podmiotem kreującym i definiującym lokalną rzeczywistość, w drodze dyskursu z różnymi zainteresowanymi stronami ze sfery polityki, biznesu, kultury, religii czy po prostu zainteresowanymi obywatelami. Wprawdzie dostęp do tego dyskursu – a tym samym możliwość wpływania członków społeczności lokalnej na kształt lokalnego prawa – nie jest jednakowy dla wszystkich, ale tu również władza samorządowa może wiele zdziałać, by zapewnić swobodny i równy udział w dyskursie publicznym wszystkim obywatelom (lub ich reprezentantom w postaci związków, stowarzyszeń, organizacji itp.) oraz zachęcać do tego udziału poprzez budowanie zaufania, pokazując, że ów dyskurs nie jest przykrywką dla toczącej się gdzie indziej rzeczywistej gry interesów, lecz stanowi autentyczną płaszczyznę uzgadniania tych interesów.

Decentralizacja, oznaczająca przeniesienie znacznej części odpowiedzialności za sprawy obywateli na organy administracji terytorialnej, pozwala na uwzględnienie specyfiki zróżnicowania regionalnego kraju, pomaga umacniać znaczenie wartości, jaką jest to zróżnicowanie, a także dostrzec i umocnić to, co stanowi o specyfice poszczególnych regionów. Dzięki samodzielności organów władzy samorządowej mieszkańcy społeczności lokalnych zyskują lepszą podstawę do integracji wokół lokalnych celów rozwoju gospodarczego i społecznego, wyodrębniona zostaje przestrzena płaszczyzna artykulacji interesów publicznych (Kulesza, 1996).

⁷ Prawo lokalne (miejscowe) to prawo o zakresie obowiązywania ograniczonym przestrzennie do obszaru działania organu, który je ustanowił (Konstytucja RP, art. 94).

W ciągu ostatnich trzydziestu, czterdziestu lat w wysoko rozwiniętych społeczeństwach demokratycznych legitymizacja władzy samorządowej przesunęła się z bycia ciałem demokratycznie wybranym i działającym „w imieniu”, w stronę „maklera informacji i serwisu” na rynku usług gminnych (Barczyk, 2001, s. 148). Zarządzanie społecznością lokalną upodobnia się bowiem coraz bardziej do przedsiębiorczości – samorząd:

[...] „buduje” rynek na usługi gminne, wprowadza bony edukacyjne i inne elementy mechanizmu konkurencji, dopuszcza innych wykonawców tam, gdzie dotąd dzierżył monopol, tworzy partnerskie relacje z innymi aktorami (reprezentującymi zarówno sektor publiczny, jak i biznes oraz sektor organizacji ochotniczych) (Barczyk, 2001, s. 149).

To, co można by nazwać standardem usług gminnych, coraz bardziej zależy dziś od konkurencji w dziedzinie każdej działalności, także w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, co jest już i w Polsce bardzo dobrze widoczne, chociażby na przykładzie realizowania zadań pomocy społecznej finansowanych ze środków publicznych przez organizacje pozarządowe (NGO – *non-governmental organization*).

Kontraktacja usług zazwyczaj świadczonych przez państwo ma wielu zwolenników. Rynkowe podejście do świadczeń społecznych stało się zgoła światowym trendem w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, Chinach i Wielkiej Brytanii (Rimmer, 1994). *Outsourcing* świadczeń społecznych jest szeroko praktykowany w najbardziej rozwiniętych krajach, gdzie ma uznaną historię stosowania na poziomie lokalnym (Alam, Pacher, 2000). Pojęcie *new public management* obejmuje również kontraktowanie świadczeń społecznych. W państwach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) takie rozwiązanie było rekomendowane jako oparte na działaniu mechanizmów rynkowych. W dobie dominacji ideologii neoliberalizmu jest widziane jako sposób na utrzymanie wysokiego poziomu usług przy zapewnieniu ich efektywności (Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997; Sześciło, 2017). Uwidocznili się to również w Polsce, gdy swoje zadania z zakresu pomocy społecznej samorządy lokalne zaczęły zlecać do realizacji podmiotom niepublicznym. Ostatnio coraz donośniej wybrzmiewają jednak głosy tych, którzy wskazują na efekty przeciwne, gdy ważne usługi publiczne – wprawdzie tymczasem nie te wprost o charakterze socjalnym – ze względu na ich specyfikę sprzyjającą quasi-monopolizacji (zwłaszcza w mniejszych gminach), realizowane przez prywatne, wyłaniane w drodze konkurencji, podmioty, nie spełniają wymogów optymalnej skuteczności i efektywności (zob. Jedlecki, 2020). Krytycy *new public management* już dawno zwracali uwagę, że miarą skuteczności i efektywności usług publicznych – których szczególną cechą jest to, że muszą być realizowane i powszechnie do-

stępne – nie może być wyłącznie rachunek ekonomiczny (Zalewski, 2005). Nowe publiczne zarządzanie, silnie powiązane z procesami decentralizacji, przynosi bowiem nie tylko korzyści, ma również negatywne skutki. Dlatego istotną aktualną kwestią jest wdrożenie skutecznego systemu oceny jego efektów, co nie jest proste, jak pokazują na przykład doświadczenia polskich samorządów lokalnych z ewaluacją programów i projektów realizowanych w ramach finansowania z funduszy unijnych (Zalewski, 2005; Faliszek et al., 2013).

Decentralizacji nie należy zatem utożsamiać wyłącznie z dobrodziejstwami, jakie ta ze sobą niesie, albowiem nie jest ona wolna od licznych zagrożeń i bywa, że prowadzi do efektów niepożądanych. Analizując doświadczenia decentralizacji władzy publicznej w różnych krajach, Alojzy Zalewski (2005) wskazuje na liczne źródła zagrożeń w realizacji celów decentralizacji, między innymi na brak tradycji partycypacji społecznej w życiu publicznym, upartyjnienie życia publicznego na poziomie lokalnym, występowanie zjawisk nepotyzmu, klientelizmu i korupcji, a także liczne ograniczenia konkurencji w sektorze publicznym – szczególnie w sferze usług społecznych w niewielkich JST. Wszystkie te zagrożenia są wyraźnie obecne w polskiej rzeczywistości, a wydaje się, że w ostatnich latach ich natężenie jeszcze wzrosło.

Doświadczenia decentralizacji władzy publicznej zarówno zagraniczne, jak krajowe wykazują, że jest ona warunkiem koniecznym, lecz niewystarczającym do poprawy efektywności i jakości usług publicznych (Zalewski, 2005, s. 25).

Decentralizacja pociąga za sobą również inne korzyści, w postaci rozwoju i umocnienia demokratycznych zasad życia społecznego, dzięki stwarzaniu warunków do zwiększania partycypacji społecznej, aczkolwiek sama jako taka owej partycypacji nie gwarantuje, ponieważ do tego potrzebne są jeszcze odpowiednie regulacje prawne na poziomie centralnym, a także chęci i umiejętności władz samorządowych w pobudzaniu obywateli do aktywności społecznej oraz w stwarzaniu form i mechanizmów takiej aktywności (Zalewski, 2005). Decentralizacja jest podstawowym i koniecznym elementem budowy społeczeństwa obywatelskiego, otwiera bowiem przestrzeń dla działań oddolnych, dla aktywności i inicjatywy obywatelskiej, dzięki decentralizacji możliwe jest włączenie członków społeczności lokalnych na zasadach partnerskich w proces kształtowania i kreowania lokalnego życia społecznego. Nie jest jednak elementem wystarczającym, co z niezwykłą przenikliwością zauważył już w pierwszej połowie XIX wieku Alexis de Tocqueville:

Swobody gminne, tak trudne do osiągnięcia, są także najbardziej ze wszystkich swobód narażone na naciski władzy. Instytucje gminne pozostawione samym sobie nie umieją walczyć z przedsiębiorczym i silnym rządem. Aby przetrwać, muszą rozwinąć się wszechstronnie oraz przeniknąć do

obyczajów i sposobu myślenia narodu. Dlatego łatwo jest zniszczyć swobody gminne, dopóki nie przenikną do obyczajów, nie mogą one jednak zadomowić się wśród obyczajów, zanim na długo nie zaistnieją w prawach (Tocqueville, 1976, s. 71).

Autor wyraźnie podkreśla, że aby społeczności lokalne (gminy) mogły w pełni urzeczywistnić swą podmiotowość, potrzebne jest działanie z dwu kierunków: obywatele muszą być w pełni świadomi, że tworzą wspólnotę losu i interesu, a prawodawca (w tym przypadku centralna władza ustawodawcza, państwo) musi stworzyć odpowiedni system prawno-organizacyjny, który będzie gwarantem owej podmiotowości, oraz zapewnić mu ciągłość i stabilność. Urzeczywistnienie takich postulatów wymaga zaś czasu. Na istotną rolę państwa w umacnianiu współczesnych wspólnot lokalnych zwracają uwagę także Michael Walzer (1998, 2007) i Amitai Etzioni (1999), przedstawiciele współczesnego komunitaryzmu⁸.

W wyniku gruntownej decentralizacji administracji państwowej władze lokalne (przede wszystkim na poziomie gminy) zostały wyposażone w bardzo szeroki zakres uprawnień władczych, których podstawą jest właśnie autentyczna tychże władz autonomia i podmiotowość w odniesieniu do ogromnej większości spraw lokalnych (miejskich lub gminnych) (Sześciło, 2019). Nie bez znaczenia dla umacniania demokracji lokalnej jest też coraz większa popularność nowych form partycypacji obywatelskiej, takich jak referendum lokalne czy panel obywatelski, które – będąc instrumentami demokracji bezpośredniej – pozwalają na lokalnej scenie politycznej kompensować słabości demokracji przedstawicielskiej. Instrumenty te są też coraz bardziej doceniane przez władze lokalne, ponieważ umiejętnie wykorzystane przyczyniają się do zwiększania ich skuteczności w podejmowanych działaniach, a tym samym do wzmacniania legitymizacji władzy lokalnej w świadomości mieszkańców.

W kompetencje samorządu lokalnego (gminnego) włączono bardzo szeroki zakres zadań także w odniesieniu do polityki społecznej. Obejmują one między innymi kwestie ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji, kultury, budownictwa mieszkaniowego, polityki prorodzinnej i współpracy z organizacjami pozarządowymi – wszystkie zostały wymienione w Ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym jako zadania własne gminy (zob. art. 7). Na samorządy powiatu i województwa również nałożono zadania dotyczące polityki społecznej, chociaż oczywiście w różnym wymiarze i w różnych obszarach. W pierwotnych założeniach głównym i najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za tworzenie i realizację lokalnej polityki społecznej miał się stać powiat, ale jak pokazały pierwsze lata po reformie, na przeszkodzie temu stanęły rozwiązania ustrojowe przyjęte w procesie wprowadzania powiatu do polskiej administracji

⁸ Więcej o kwestii wspólnot lokalnych w poglądach współczesnych komunitarystów na przykład w artykule Anety Gawkowskiej (2006).

publicznej (Betkiewicz, 2006), a także rozwiązania przyjęte w kwestii finansowania powiatów⁹.

W rzeczywistości funkcjonowanie powiatów więcej ma wspólnego z porządkiem administracji państwowej niż z charakterem jednostki samorządowej. Ze względu na ograniczoną podmiotowość i autonomię ich aktywność dotyczy w głównej mierze spraw bieżących, na myślenie strategiczne o przyszłości nie zostaje już „ani sił, ani środków” (Betkiewicz, 2006, s. 185). W wyniku różnych ograniczeń swobody finansowej i kompetencyjnej powiatów nie odgrywają one zasadniczej roli w kształtowaniu lokalnej polityki społecznej, skupiając się na realizacji zadań, które zostały zdefiniowane z położeniem nacisku na wybrane, konkretne problemy społeczne (głównie wsparcie rodziny – a w praktyce rodziny zastępczej – oraz osób z niepełnosprawnością) zamiast na tworzenie całościowych strategii integracyjnych. W tej sytuacji główny ciężar zadań w obszarze polityki społecznej spoczywa nadal – i jeszcze długo będzie spoczywał – na gminach, które odpowiadają za najszerszy zakres zadań w tej dziedzinie.

Upodmiotowienie samorządów lokalnych przynosi pożądane efekty tylko w sytuacji spełnienia kilku ważnych warunków. Podstawowym jest oczywiście – w ślad za przesuwaniem uprawnień decyzyjnych w dół – stwarzanie odpowiednich możliwości finansowych. Jak wiemy, jest to nieustannie słaba strona polityki społecznej w Polsce. Dzieje się tak zarówno z powodu przyjętych rozwiązań systemowych, gdyż zbyt duża część finansów samorządów terytorialnych pochodzi z dotacji i subwencji budżetowych¹⁰, jak i z powodu ograniczonych możliwości generowania własnych dochodów finansowych, a także przekazywania samorządom coraz to nowych zadań o charakterze obligatoryjnym bez przydzielania adekwatnych środków na ich realizację.

Decentralizację w sferze polityki społecznej mocno ogranicza zatem nadal dość silnie scentralizowany system decydowania o formach i sposobach dysponowania dostępnymi środkami. Dotyczy to zwłaszcza powiatów, których zadania finansowane są w większości ze środków budżetu centralnego. Wielu badaczy zwraca uwagę, że to stanowi główny powód trudności w funkcjonowaniu samorządu powiatowego i przekłada się na negatywne opinie o tym szczeblu władzy lokalnej (Hrynkiewicz, 2001; Bondarzewski, 2005; Izdebski, 2014). W takiej sytuacji decentralizacja często oznacza, że państwo wprawdzie oddaje pole samorządom lokalnym i wycofuje się z bezpośredniej odpowiedzialności za rozwiązywanie kwestii społecznych, przekazując obowiązki w tym

⁹ W Ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, która obowiązywała faktycznie do 2003 roku, dochody nowo powstałych powiatów zdefiniowano na bardzo niskim poziomie, dopiero od 2004 roku na mocy nowej Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 roku został on znacznie podniesiony.

¹⁰ W ostatnich latach ich udział w budżetach gmin powoli się zmniejsza, głównie jednak na skutek wyraźnego wzrostu dochodów ogółem gmin.

zakresie na niższe szczeble władzy samorządowej, ale bynajmniej nie wycofuje się z kontrolowania – zachowuje dla siebie nazbyt wiele uprawnień decyzyjnych w sprawach finansowania zadań samorządów. Przy czym kontrolowanie to nie oznacza niestety efektywnego nadzoru merytorycznego wykonywania zadań z zakresu polityki społecznej przez samorządy lokalne – ze strony organów państwa (wyspecjalizowanych służb i wojewody) oraz samorządu wojewódzkiego (Hryniewicz, 2001, s. 185–188). W latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku XXI wieku w Polsce szybko nadrabiano zaległości w ustanawianiu dobrych, sprawdzonych zachodnich wzorców i standardów w różnych dziedzinach polityki społecznej¹¹, w tym szczególnie w obszarze pomocy społecznej; doskonalono regulacje prawne oraz instytucjonalne ramy działania. Nie postępowało za tym jednak stwarzanie coraz lepszych warunków do ich realizacji; przyjęte i przyjmowane rozwiązania systemowe nadal dają samorządom tylko mocno ograniczone możliwości kreowania własnych dochodów, z tego pola państwo ciągle nie chce się wycofać, mimo rozlicznych deklaracji (Flejterski, Ziolo, 2008). Takie oblicze decentralizacji nazywane jest najgorszym wariantem decentralizacji fiskalnej – „gdy władze lokalne muszą utrzymać zespół instytucji według ustalonych standardów dostępności i jakości, a jednocześnie mają ograniczone kompetencje w tworzeniu własnych dochodów” (Golinowska, 2000, s. 130). Trudno oprzeć się wrażeniu, że ustawodawca kreuje w ten sposób swój wizerunek światłego i nowoczesnego podmiotu polityki społecznej, angażując się w to, co w tej materii względnie najłatwiej zrealizować: tworzy prawo i bierze odpowiedzialność za najprostsze działania – świadczenia pieniężne¹². Nie byłoby w tym nic niewłaściwego (aczkolwiek i tu nader często widać brak całościowych koncepcji, spójności i konsekwencji), gdyby szło za tym angażowanie się we wszechstronne wspieranie samorządów lokalnych w wykonywaniu przez nie licznych, bardzo różnorodnych, trudnych i złożonych zadań, którymi przez tego ustawodawcę zostały obarczone. Tak naprawdę bowiem rola państwa jako podmiotu polityki społecznej w systemie zdecentralizowanym jest o wiele trudniejsza, bardziej złożona i sięga głębiej, niż w systemie scentralizowanym.

Wymaga to jednak od rządu wysokich kwalifikacji, stabilnych i z wyprzedzeniem przygotowanych regulacji dotyczących finansów niższych szczebli, sprawnej administracji posługującej się narzędziami sterowania procesami

¹¹ Do czego znacząco przyczyniły się starania o przyjęcie Polski do Unii Europejskiej, a potem członkostwo w UE.

¹² W Polsce udział transferów pieniężnych w całości wydatków społecznych jest bardzo duży, większy niż w większości krajów zachodnich, a także krajów Europy Środkowo-Wschodniej – w 2015 roku sięgał około 60% i jest stabilny w czasie, mimo możliwości związanych z dostępem do środków unijnych. Świadczy to, zdaniem Stanisławy Golinowskiej (2000, s. 21), o niedorozwoju usług społecznych i niskich preferencjach dla wyrównywania tej dysproporcji.

alokacji w kierunku odpowiadającym kryteriom wyższej efektywności rozwoju, prowadzenia specjalistycznych monitoringów oraz kontroli (Golinowska, 2000, s. 132)¹³.

Daleko idąca decentralizacja wielu istotnych funkcji państwa, w tym w dużym stopniu funkcji społecznych, w założeniu miała przyczynić się do podniesienia skuteczności i efektywności działań państwa w tych obszarach, które wiążą się z zaspokajaniem potrzeb społecznych na poziomie lokalnym, a więc kiedy efekty oparte są przede wszystkim na trafnej diagnozie problemów, a także na możliwości szybkiego uruchamiania konkretnych działań zapobiegawczych. Oznacza to jednocześnie dalsze upodmiotowienie społeczności lokalnych, również w zakresie stymulowania procesów rozwoju lokalnego. Trzeba zwrócić uwagę na kilka istotnych uwarunkowań przebiegu tych procesów.

Po pierwsze, w dobie postmodernizmu wzrost i rozwój gospodarczy pozostają w ścisłym związku z kształtem dokonujących się zmian społecznych i na dłuższą metę nie są możliwe bez towarzyszącej im odpowiedniej polityki społecznej. Oznacza to, że nie można już dziś traktować – i zastrzeżenie to bierze się pod uwagę w państwach zachodnich – finansowania szeroko rozumianej sfery socjalnej jako obciążenia, jako wydatków ograniczających możliwości finansowania celów rozwojowych danej społeczności. Wydatki na cele socjalne są dziś elementem inwestowania w ten rozwój. Bez tego niekorzystne zjawiska, różnego typu problemy społeczne, które przecież obecne są zawsze w każdej społeczności, w szybkim czasie urastają do takich rozmiarów, że stają się istotną barierą rozwoju społecznego i ekonomicznego lub wręcz ten rozwój uniemożliwiają. Świadome przededefiniowanie wydatków na cele polityki społecznej z kategorii kosztów na kategorię inwestycji jest dziś podstawowym warunkiem budowania programów tej polityki, inaczej podejmowane działania będą nieskuteczne, tymczasowe, na pokaz.

Po drugie, rozwój lokalny bazuje na wykorzystaniu dostępnych zasobów lokalnego środowiska, a ich zasadniczym elementem są zasoby ludzkie. Aby rozwój ten był możliwy, ludzie muszą dostrzec w określonym miejscu szanse dla siebie, muszą chcieć tu a nie gdzie indziej budować swoją przyszłość. Trzeba im stworzyć do tego warunki, ale działając nie tylko „dla nich”, lecz przede wszystkim „z nimi”.

I wreszcie po trzecie, u podstaw mobilizacji społecznej w małych zbiorowościach lokalnych tkwi świadomość obywatelska jednostek, pozwalająca im wiązać własne działania i własną sytuację z działaniami i sytuacją zbiorowości jako całości. Aby więc móc skutecznie budować warunki do rozwoju lokalnego, trzeba najpierw zbudować poczucie, że powodzenie i dobrostan wspólny nie są możliwe bez udziału wszystkich jej członków.

¹³ Jak zauważa Don Kalb: „[...] służby do zadań specjalnych na szczeblu ministerialnym w Dublinie odegrały zasadniczą rolę w stworzeniu odpowiednich warunków dla skutecznej współpracy lokalnej, finansowanej przez UE” (Kalb, 2002, s. 51).

Sama idea decentralizacji władzy jest aprobowana przez większą część społeczeństwa polskiego. Samorządy lokalne od lat są najlepiej ocenianym organem władzy w Polsce, niemal trzy czwarte Polaków dobrze ocenia ich działalność, a poziom tych przychylnych ocen wyraźnie wzrósł po 2015 roku (Centrum Badań Opinii Społecznej, 2020). Co najmniej od początku XXI wieku opinie pozytywne o samorządzie lokalnym w coraz większym stopniu przeważają nad opiniami negatywnymi, podczas gdy w wypowiedziach dotyczących organów władzy centralnej (parlamentu, rządu, prezydenta) opinie negatywne przeważają nad pozytywnymi – stale lub przynajmniej od czasu do czasu (por. raporty CBOS od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku). Polacy doceniają wpływ samorządów lokalnych na poprawę jakości usług publicznych czy po prostu na poprawę jakości życia w ogóle (Sześciło, 2018, 2019). Przyczyniły się do tego w znacznym stopniu nowe ruchy miejskie (Grzechnik, 2019), a także nowe instrumenty współrzędzenia (*governance*), po które coraz częściej sięgają polskie samorządy – takie jak budżet obywatelski, panel obywatelski czy referenda lokalne. Obywatele zyskali – jak się wydaje, w sporej mierze właśnie dzięki temu – większe poczucie sprawczości, które wyraża się w tym, że ponad dwie trzecie z nich uważa, iż ma wpływ na sprawy w swoim mieście czy swojej gminie, i to poczucie podmiotowości w wymiarze lokalnym utrzymuje się na podobnym poziomie od kilku lat, a ponadto jest w dużym stopniu niezależne od wielkości zamieszkiwanej miejscowości (Centrum Badań Opinii Społecznej, 2018). Co charakterystyczne, generalnie lepiej oceniane są władze lokalne w mniejszych miejscowościach niż te w największych miastach, w tych bowiem najtrudniej jest identyfikować się ze społecznością lokalną jako ze swoją wspólnotą. Niemniej także i dla wielkomiejskich społeczności idea wspólnoty ma coś do zaoferowania. O ile bowiem nie można na zasadach wspólnotowych zorganizować całości sposobu funkcjonowania władzy samorządowej w wielkich miastach, to jednak wiele elementów tej idei daje się wykorzystać na różnych polach. Jednym z nich jest na pewno lokalna polityka społeczna, której ważny i coraz bardziej doceniany element stanowi aktywność obywatelska. To właśnie poczucie wspólnoty leży u podstaw owej aktywności, owocującej powstawaniem licznych organizacji, stowarzyszeń, fundacji, a czasem także inicjatyw nieformalnych, obejmujących działania na rzecz współobywateli danej społeczności lokalnej.

1.3. Samorząd lokalny a trzeci sektor

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego stało się od lat dziewięćdziesiątych XX wieku nie tylko w Polsce pojęciem niezwykle popularnym, pojawiającym się bardzo często w dyskusjach naukowych, w dyskursie politycznym, w różnych

innych sferach życia publicznego, w tym również w przekazach medialnych. Toczą się spory wokół samego pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, które próbuje się definiować poprzez odwołanie do różnych tradycji badawczych, chociaż współcześnie kojarzone jest ono niezmiennie z demokratycznym porządkiem społeczno-politycznym. Z jednej strony traktuje się je jako obszar realizacji partycypacji obywatelskiej, sposób uczestnictwa ludności w działaniach na rzecz dobra wspólnego, z drugiej zaś jako obszar postulowanych cnót obywatelskich i pożądanych relacji pomiędzy obywatelami, społeczeństwem i państwem.

Jednym z problemów, który wiąże się nierozzerwalnie ze zmianami sposobu funkcjonowania samorządów, jest kwestia wzajemnych relacji pomiędzy władzą samorządową a społecznością lokalną. Od charakteru i jakości tych relacji zależy w znacznej mierze skuteczność działania władz lokalnych oraz ich społeczna legitymizacja. Wybory samorządowe, w których wyłaniani są przedstawiciele „zaufania społecznego”, stanowią bowiem tylko pierwszy element w budowaniu społecznej legitymizacji władzy, to znaczy społecznego zaufania pozwalającego tę władzę sprawować. Owa społeczna legitymizacja władzy jest umacniania przede wszystkim poprzez działania na rzecz społeczności lokalnej organizowane i realizowane w taki sposób, który pozwala pozyskać i utrzymać zaufanie społeczności, niezbędne dla ciągłości oraz skuteczności sprawowania władzy.

Tymczasem w Polsce rozwój społeczeństwa obywatelskiego pozostawia wciąż wiele do życzenia. Po okresie dynamicznego rozwoju z początkiem lat dziewięćdziesiątych XX wieku (będącego z pewnością także reakcją na ograniczenia w epoce PRL-u) sektor obywatelski w XXI wieku przeżywa pewien kryzys, natrafiając na bariery strukturalne, organizacyjne i finansowe, a w ostatnich latach także polityczne¹⁴. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy często jest brak właściwych relacji pomiędzy samorządami lokalnymi a organizacjami społecznymi, zaś niedomogi tej współpracy leżą po stronie zarówno władzy lokalnej, jak i sektora obywatelskiego, a raczej jego słabości (Bober et al., 2013).

Pomimo tych trudności grupy obywateli samoorganizujące się dla wspierania działalności samorządów zyskują dużą akceptację wśród grup nacisku funkcjonujących w lokalnym systemie władzy (Radzik-Maruszak, 2019). Warto więc stwarzać im możliwości działania w ramach prawa lokalnego stanowionego przez samorządy, wtedy bowiem akceptacja ta zaowocować może w części akceptacją także dla władzy samorządowej. Tym bardziej że istnienie takich organizacji jest jednym ze sposobów odpowiedzi na społeczną potrzebę funkcjonowania kanałów artykulacji potrzeb i interesów mieszkańców gminy czy różnych grup społecznych. To dzięki pojawieniu się po 1989 roku możliwości podejmowania autentycznie społecznych działań (w odróżnieniu od działalności

¹⁴ Por. liczne raporty z badań na temat kondycji trzeciego sektora w Polsce, na przykład Stowarzyszenia Klon/Jawor (www.fakty.ngo.pl) czy Instytutu Spraw Publicznych (<https://www.isp.org.pl/pl/temat/demokracja-spoleczenstwo-obywatelskie>). Także publikacje zwarte: Hrynkiewicz, red., 2002; Gliński, Lewenstein, Siciński, red., 2002, 2004; Marody et al., 2019; Pazderski, 2019.

społecznej legitymizowanej przez władze PRL-u) ujawniły się z całą wyrazistością potrzeby i problemy społeczne, które w poprzednim systemie stanowiły sferę „tabu” lub po prostu oficjalnie nie istniały: przemoc domowa, dyskryminacja kobiet, osób z niepełnosprawnością, prawa mniejszości etnicznych, narodowych, seksualnych, prawa pacjentów, ofiar przestępstw, prawa dziecka itp.

Poprzez włączanie organizacji społecznych w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych osiąga się co najmniej kilka ważnych celów. Można wskazać rezultaty bezpośrednie, dotyczące samych kwestii i problemów społecznych, ponadto rozbudowa aktywności obywatelskiej sprzyja umacnianiu i ulepszaniu demokratycznego systemu władzy. Rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego (w tym przede wszystkim organizacji pozarządowych) odgrywa kluczową rolę w kształtowaniu podstaw tego systemu: zaangażowania obywatelskiego, sieci powiązań wspólnotowych, zaufania do współobywateli, normy wzajemności, owocującej skłonnością do wzajemnej pomocy i wymiany świadczeń. Aby jednak to było możliwe, ludzie muszą mieć chęć do podejmowania działania we wspólnym interesie. Bez dobrze rozwiniętego i trwale osadzonego w systemie demokracji lokalnej trzeciego sektora (tworzonego przez organizacje *non profit*) trudno sobie wyobrazić skutecznie prowadzoną politykę społeczną na rzecz szeroko rozumianej integracji społecznej grup zmarginalizowanych i zagrożonych marginalizacją, a bez skutecznego przeciwdziałania procesom marginalizacji i wykluczenia społecznego trudno budować społeczeństwo oparte na demokracji partycypacyjnej, zdolne do urzeczywistniania zasady pomocniczości w najszerszym zakresie.

Rola sektora obywatelskiego w demokratycznym społeczeństwie jest ściśle związana z realizacją zasady pomocniczości i wynika wprost z Konstytucji RP, gdzie w preambule zasada ta zapisana została jako jedna z tych, które mają prowadzić do umacniania uprawnień obywateli i ich wspólnot. Urzeczywistnienie zasady pomocniczości ma w efekcie prowadzić do ukształtowania się dojrzałej demokracji partycypacyjnej, także na poziomie społeczności lokalnych.

W takiej demokracji sfragmentaryzowane, samoorganizujące się w formie zrzeszeń/związków publicznych (organizacji pozarządowych), społeczeństwo obywatelskie znajduje najlepsze środowisko dla swojej aktywności właśnie na regionalnym i lokalnym szczeblu zdecentralizowanego państwa (Bokajło, 2001, s. 72).

Partycypacja obywatelska stanowi zatem nieodzowne dopełnienie demokratycznego zdecentralizowanego systemu władzy państwowej, ponieważ z jednej strony jest wyrazem upodmiotowienia społeczności mieszkańców, a z drugiej wyrazem demokratycznej dojrzałości systemu samorządności lokalnej, w którym władza lokalna jest świadoma swoich samoograniczeń (bo jeśli wspiera aktywność obywatelską, to tym samym wyzbywa się jakiejś części swoich kompetencji, oddając

realizację wielu zadań w ręce grup mieszkańców; por. Machaj, 2000). Aby to jednak było możliwe, ludzie muszą umieć dostrzegać własne dobro w kategoriach dobra wspólnego, myśleć o swoich sprawach nie tylko jako „moje”, ale także jako „nasze” i mieć chęć do podejmowania działania we wspólnym interesie. To zaś nie najlepiej się udaje, gdy życie codzienne mieszkańców zdominowane jest doraźnymi potrzebami materialno-bytowymi.

Ludzie borykający się z problemami życia codziennego, dotknięci lub zagrożeni utratą pracy i biedą, izolowani, zmarginalizowani wspomnianych umiejętności i chęci najczęściej są pozbawieni. Wykluczenie sprzyja bowiem bierności, poczuciu bezradności i braku wpływu na bieg spraw, zarówno własnych, jak i wspólnych, a co za tym idzie, niechęci do angażowania się w działania na rzecz wspólnoty; wykluczenie znacząco ogranicza, a często nawet likwiduje poczucie obywatelskości (Broda-Wysocki, 2003). Skutkuje to ograniczeniem systemu demokracji partycypacyjnej, na rzecz demokracji przedstawicielskiej¹⁵, w której samorząd lokalny staje się władzą „do rządu”, realizującą własną politykę, nierzadko w zgodzie z rozmaitymi interesami grupowymi (w odróżnieniu od interesów wspólnotowych). Nazbyt często władza lokalna traktuje organizacje obywatelskie jako konkurencję i zło konieczne, dąży do nadmiernego ich kontrolowania i oczekuje podporządkowania się na zasadach paternalistycznych (Hryniewicz, 2002; Rymsza, Makowski, Dudkiewicz, red., 2007; Wódz, red., 2007; Kościański, Misztal, red., 2008).

Każdy monopol: zarówno na rynku ekonomicznym, jak i politycznym, rodzi bezkarność, nadużywanie władzy i korupcję: bez kontroli władz regionalnych/lokalnych przez zorganizowane „od dołu” społeczeństwo obywatelskie władze te skazane są na zmonopolizowanie przez partie polityczne. Urzędnicy i członkowie ustawodawczych władz regionalnych i lokalnych, choć wybrani formalnie przez społeczeństwo, są w istocie „mianowani” („z listy i z klucza”) przez partie – zwykle mają oni niewielkie szanse przejścia na stanowiska we władzach centralnych, stąd tym odważniej korzystają z „poszukiwania rent” (Bokajło, 2001, s. 72).

Polska rzeczywistość lokalna dostarcza nam w nadmiarze przykładów takiego stanu rzeczy.

Atrakcyjność tego, co mieści się zarówno w opisowym, jak i w normatywnym charakterze pojęcia społeczeństwa obywatelskiego, zadecydowała o jego popularności także w dyskusji dotyczącej nowego kształtu władzy publicznej w Polsce. I chociaż wśród teoretyków i badaczy nieustannie pojawiają się wątpliwości, jak posługiwać się tym pojęciem, jak badać i mierzyć „obywatelskość”

¹⁵ Widomym tego świadectwem jest niska frekwencja wyborcza, często nie przekraczająca połowy uprawnionych, w tym najniższa w referendum lokalnych dotyczących *stricte* spraw miejscowych.

społeczeństwa, to przynajmniej wśród przedstawicieli praktyki, czyli działaczy władz samorządowych i działaczy „obywatelskich”, panuje co do tego duża zgodność – poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego mierzy się liczbą organizacji obywatelskich: stowarzyszeń, fundacji i innych organizacji tworzących tzw. struktury pozarządowe. W rzeczywistości zdecydowana większość badań dotyczących rozwoju i funkcjonowania trzeciego sektora koncentruje się właśnie na tym aspekcie problemu, w różnych oczywiście jego ujęciach. Diagnozując kondycję polskiego sektora pozarządowego, badacze odwołują się do liczby organizacji, ich aktywności, obszaru działania, sposobu finansowania, liczby członków, wskazują także na poziom uczestnictwa obywateli w tych organizacjach, ich motywacje i charakter aktywności. Z diagnoz tych wynika, że kondycja ta jest mocno niepewna, że polskie społeczeństwo obywatelskie jest dopiero w początkowej fazie swojego rozwoju. Po piętnastu latach transformacji badacze konstatowali:

[...] trzeci sektor nie zakorzenił się jeszcze w pełni w świadomości Polaków, chociaż coraz częściej dostrzegają oni konieczność jego istnienia. Problem polega jednak na tym, że wciąż jest on postrzegany jako pewnego rodzaju wymóg funkcjonalny, wynikający ze słabości państwa (Dzwończyk, 2006, s. 180).

Po kolejnych dziesięciu latach sytuacja ta zasadniczo się nie zmieniła, ponad trzy czwarte Polaków w 2015 roku postrzegało organizacje pozarządowe jako zajmujące się głównie pomocą potrzebującym i chorym, a prawie dwie trzecie uważało je za bardziej skuteczne w tych działaniach od instytucji państwowych (Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2015). Organizacje pozarządowe na ogół są uznawane nie za ważny element systemu demokratycznego jako takiego, ale za niezbędny element uzupełniający niedowładny działający rząd publicznej. Przeciętny Polak wciąż jest skupiony przede wszystkim na sobie i swojej rodzinie¹⁶, oczekując, że państwo zajmie się pomocą potrzebującym, tym, którzy sami sobie nie radzą¹⁷, albo, jeśli państwo nie jest w stanie tego zrobić, zrobią to za niego i za nie (czyli za państwo) organizacje pozarządowe – ale niekoniecznie rękami owego przeciętnego Polaka¹⁸.

¹⁶ W latach 2004–2013 był to najczęściej wskazywany powód braku zaangażowania w działania charytatywne (Gumkowska, Herbst, Wygnański, 2004; Adamiak, 2014).

¹⁷ W 2004 roku 66% badanych uważało: „Jeśli rząd wywiązywałby się ze swoich zadań, to nie byłby potrzebny dodatkowy wysiłek na pracę społeczną” (Gumkowska, Herbst, Wygnański, 2004); w nowszych badaniach na temat trzeciego sektora tego rodzaju pytania autorka nie znalazła.

¹⁸ Od wielu lat badania pokazują, że około jedna piąta Polaków deklaruje zaangażowanie w działalność na rzecz organizacji pozarządowych, grup, związków lub ruchów społecznych i religijnych; patrz raporty Stowarzyszenia Klon/Jawor (www.fakty.ngo.pl), Instytutu Spraw Publicznych (www.isp.org.pl) i Centrum Badania Opinii Społecznej (www.cbos.pl).

Także kondycja finansowa trzeciego sektora nie jest najlepsza. Ponad trzy czwarte organizacji pozarządowych odczuwa trudności w zdobywaniu funduszy i boryka się z problemem stabilności w finansowaniu swoich działań, a większość potrzebnych środków pozyskuje ze źródeł publicznych (Charycka, Gumkowska, 2019). Samorząd lokalny od lat dziewięćdziesiątych XX wieku niezmiennie jawi się jako najważniejszy partner większości organizacji trzeciego sektora. W 2018 roku 83% NGO deklarowało kontakty z przedstawicielami władz lokalnych, w tym 32% – częste i regularne; kontakty te dotyczyły przede wszystkim transferu pieniędzy – 60% aplikowało o dotację z urzędu miasta lub gminy, a 54% ją otrzymało. Ponad jedna trzecia organizacji realizowała z samorządem lokalnym wspólne projekty lub działania, a ponad jedna piąta uczestniczyła w konsultacjach uchwał, strategii lub innych dokumentów (Charycka, Gumkowska, 2019).

Z licznych badań na temat współpracy samorządów z trzecim sektorem wynika, że istnieje na tym polu bardzo wiele problemów. Przyczyny tego stanu rzeczy mają swoje źródła zarówno w stosunku lokalnych decydentów do sektora obywatelskiego, jak i w słabościach tego drugiego (Wyka, 2005).

W analizach dotyczących polskich lokalnych elit władzy (głównie samorządowych) zwracano uwagę, że proces ich kształtowania się po roku 1989 podlegał charakterystycznym prawidłowościom. Warto przytoczyć kilka najbardziej znaczących wniosków. Polscy działacze lokalni przede wszystkim okazali się umiarkowanie demokratyczni – akceptowali część wartości demokratycznych, ale często odrzucali takie wartości jak prawa mniejszości, równość polityczna czy udział obywateli w rządzeniu (Wiatr, 2000); przy czym akceptacja wartości zasad demokracji okazywała się tym mniejsza, im niższy szczebel samorządu lokalnego (Ostrowski, 2002). W sytuacji, kiedy „w grupie działaczy wyodrębnia się już większościowa tendencja demokratyczna, podczas gdy w próbie ludności znacząca jest wciąż grupa odnosząca się z dezaprobatą do wartości demokratycznych” (Ostrowski, 2002, s. 82), oznaczało to, że działacze gminni byli bardziej zbliżeni w swoich poglądach na demokrację do przeciętnego obywatela niż do reprezentantów elit demokratycznych. Znamienne było również istnienie dość silnej orientacji autorytarnej wśród członków nowej, demokratycznej elity politycznej i tendencja ta, jak wskazywały badania, nasilała się w kolejnych latach (Wiatr, 2000). Wydaje się, że wpływ czasu, przynajmniej do 2015 roku, niewiele zmienił w tym obrazie polskich władz lokalnych (Faliszek, 2016), niewątpliwie jednak interesujące byłoby przyjrzenie się jego zmianom na przestrzeni ostatnich pięciu lat, które dla lokalnych elit w wielu miejscach mogły nieść poważne wyzwania.

Wspomniana niechęć przedstawicieli władzy lokalnej do dzielenia się nią z ogółem obywateli oznacza także istotne bariery na drodze budowania partnerskich relacji międzysektorowych, które zbyt często przybierają postać paternalizmu-klientelizmu; stąd traktowanie organizacji obywatelskich jako zależnych, brak zaufania wobec nich i poczucie, że ich rola jest drugoplanowa,

że to one mają wspomagać lokalną władzę – a nie odwrotnie – w realizowaniu ważnych społecznie zadań, co stoi w zasadniczej sprzeczności z konstytucyjną zasadą pomocniczości¹⁹. Zdarzają się też sytuacje instrumentalnego wykorzystywania współpracy z organizacjami pozarządowymi przez przedstawicieli lokalnej władzy samorządowej dla swoich doraźnych celów politycznych, a nawet prywatnych (Bober et al., 2013). Zagrożenie jest tym większe, że istniejące regulacje prawne uzależniają relacje pomiędzy tymi podmiotami przede wszystkim od postawy samego samorządu (a raczej osób go reprezentujących).

Możliwości rozwoju trzeciego sektora istotnie ogranicza przede wszystkim brak tradycji partycypacji obywatelskiej w Polsce, na co wyraźnie zwracają uwagę zarówno badacze, jak i przedstawiciele organizacji pozarządowych (Gliński, 2004; Bober et al., 2013). Znaczącym źródłem tego problemu jest kwestia deficytu zaufania społecznego. Znajduje to swoje odbicie także w aktywności tego sektora i przekłada się w pewnej mierze na jego słabość. Trudności wielu organizacji pozarządowych we współpracy z instytucjami publicznymi wynikają bowiem właśnie z braku obopólnego zaufania, a także z braku takiego zaufania wśród samych organizacji, które często postrzegają się wzajemnie jako konkurenci (głównie jeśli chodzi o dostęp do publicznych pieniędzy), a nie partnerzy. Ponieważ, jak wspomniano, organizacje trzeciego sektora są w znacznym stopniu uzależnione od zasilania finansowego ze źródeł publicznych, często współpracują z agendami samorządu miejskiego tylko w zakresie wąsko rozumianych własnych celów statutowych. Chronią w ten sposób swoje interesy w konkurowaniu z innymi niepublicznymi podmiotami o dostęp do ograniczonych środków publicznych (Gliński, 2006). Współdziałanie samorządu lokalnego z podmiotami zewnętrznymi jest bowiem oparte, zgodnie z wymogami, na zlecaniu zadań i kontraktowaniu projektów w drodze konkursowego i ofertowego wyłaniania wykonawców powierzanych (dofinansowywanych) zadań. Bywa zatem, że organizacje pozarządowe konkurują ze sobą o ich realizację. Prowadzi to czasami do negatywnych konsekwencji w postaci niechęci części organizacji pozarządowych do bliższej współpracy z innymi podmiotami społecznymi i do dzielenia się z nimi własną metodyką prowadzenia pracy z klientami.

Przeszkodę w rozwoju współpracy samorządu z trzecim sektorem mogą stanowić ponadto obawy przedstawicieli tego sektora o utratę wizerunku organizacji niezależnej przez zbytne wiązanie się z instytucjami publicznymi, jak również właśnie owo nadmierne zbliżenie się obu partnerów, prowadzące nierzadko do swoistego „zblatowania” liderów organizacji z lokalnymi decydentami (Bogacz-

¹⁹ Czemu trudno się dziwić, skoro według badań ISP nawet radni, którzy deklarują znajomość zagadnień związanych ze współpracą organizacji pozarządowych i administracji publicznej oraz Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, nie rozumieją znaczenia zasady pomocniczości, interpretując ją bardzo zawężająco lub w ogóle błędnie (por. Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski, 2006).

-Wojtanowska, Meisel-Dobrzański, 2017). Nader często po obu stronach ujawnia się też skłonność do stereotypowego postrzegania „drugiej strony”, niezależnie od tego, jakie są jej rzeczywiste działania i czym są uwarunkowane. Słabo rozwinięte zaplecze sektora obywatelskiego wzmacnia także tendencję nawiązywania relacji w układzie pionowym (władza–podporządkowanie), kosztem partnerskiej współpracy, bo często właśnie od przychylności władz samorządowych zależy „być albo nie być” organizacji pozarządowych (Rymsza, red., 2004; Frączak, 2010; Bogacz-Wojtanowska, Meisel-Dobrzański, 2017).

Trudności we współpracy organizacji trzeciego sektora ze zlecającymi i dofinansowującymi realizację zadań instytucjami publicznymi związane są też z problemami we wzajemnej komunikacji. Rola informacji w kształtowaniu skutecznych planów i projektów interwencji socjalnej jest często kluczowa. Instytucje samorządowe mają obowiązek udostępniania własnych zasobów informacyjnych i danych o potrzebach socjalnych klientów. Organizacje pozarządowe, o ile nie uczestniczą w projektach i konkursach ofertowych, nie muszą przekazywać własnych danych o klientach, których objęły wsparciem. Rodzi to bariery we współpracy, a równocześnie utrwała nieufność w ocenie intencji związanych z korzystaniem z różnych danych. Ta współpraca podmiotów obu sektorów oczywiście istnieje, ale ma ograniczony charakter, przeważnie nie tworzy się w jej wyniku partnerska sieć kooperacji – począwszy od wspólnego planowania przedsięwzięć, poprzez wspólną ich realizację, na wspólnych strategiach działania skończywszy.

Tymczasem aktywność obywatelska jest coraz bardziej znaczącym i nieodłącznym elementem powodzenia lokalnych przedsięwzięć. Organizacje trzeciego sektora mają już dzisiaj bowiem po swojej stronie liczne atuty, takie jak wysoki poziom kwalifikacji działających ludzi, bardzo wysoki poziom motywacji i zaangażowania, większa wiedza i doświadczenie społeczne, mniejszy dystans do środowiska, w którym działają, a także mimo wszystko zdecydowanie bardziej partnerskie nastawienie do współpracy z innymi instytucjami i organizacjami (Hrynkiewicz, red., 2002; Charycka, Gumkowska, 2018). Programy i projekty realizowane przez organizacje pozarządowe są ważnym dopełnieniem i poszerzeniem działań podejmowanych w strukturach samorządowych. Ich atutem jest to, że uzupełniają luki w działalności instytucji publicznych, wchodząc często ze swoją aktywnością w obszary niszowe, trudne do zagospodarowania przez instytucje publiczne ze względu na niewielki rozmiar lub lokalną specyfikę potrzeb. Jeśli wyznacznikiem skutecznego rozwiązywania problemów społecznych we współczesnych społeczeństwach jest to, co określa się jako *community capacity*²⁰, to aktywność obywatelska jest tym, co znakomicie wzmacnia struk-

²⁰ *Community capacity* definiuje się jako zdolność społeczności lokalnej do rozwiązywania konkretnych wyzwań stojących przed nią w danym momencie, jako aktualny stan tej społeczności i jej potencjał, który może zostać wykorzystany w rozwiązywaniu bieżących problemów (Lewenstein, 2004).

ture generujących tę zdolność sieci społecznych, które powstają na bazie grup sąsiedzkich, grup rówieśniczych, środowisk zawodowych, mniej lub bardziej wpływowych środowisk lokalnych i lokalnych elit, a także wytwarzają się wokół lokalnych instytucji, takich jak samorząd lokalny, ośrodki kultury, szkoły czy inne instytucje publiczne (Lewenstein, 2004).

Ponadto to właśnie organizacje trzeciego sektora, dzięki swojej większej elastyczności, nierzadko chętniej podejmują nowatorskie, nierutynowe działania, promujące innowacyjne pomysły i rozwiązania. Szczególnie w obszarze przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu „starają się sporządzić pewne matryce rozwiązań, które można by następnie upowszechniać i, z uwzględnieniem warunków lokalnych, aplikować w konkretnych miejscach” (Górniak, 2004, s. 158), co przyczynia się w istotnym stopniu do rozwoju metod i form działań pomocowych, w tym aktywizujących, szczególnie dziś pożądanych (Bartoszek et al., 2012).

To zresztą stanowi kolejny bardzo ważny aspekt działalności sektora pozarządowego, jakim jest jego rola w aktywizowaniu i integrowaniu społeczności lokalnych. Składają się na to dwa elementy. Z jednej strony organizacje te, ponieważ na ogół nie oferują świadczeń pieniężnych ani prostej pomocy materialnej, nastawione są przede wszystkim na aktywizację i integrację społeczną beneficjentów, na przywrócenie im, chociaż częściowo, zdolności do samodzielności życiowej i na odbudowę ich więzi ze środowiskiem (w dużym stopniu właśnie poprzez wykorzystanie metod i form działania o charakterze aktywizującym). Z drugiej zaś strony przyczyniają się do aktywizacji i integracji środowiska lokalnego na rzecz pomocy ludziom i grupom dotkniętym różnymi trudnościami i deficytami życiowymi, wzmacniając w ten sposób – wątle wciąż w Polsce – społeczeństwo obywatelskie (Gliński, 2006).

Presja ze strony zadań statutowych, którymi obarczone są publiczne instytucje pomocowe, powoduje, że koncentrują się one przede wszystkim na problemach o dużej skali natężenia, aczkolwiek trzeba wyraźnie podkreślić, że i ta prawidłowość ma swoje – całkiem liczne – wyjątki. To głównie z tej przyczyny działania w obszarach problemów niszowych – czyli niezbyt typowych z punktu widzenia stereotypowego sposobu pojmowania problemów społecznych – prowadzą przede wszystkim instytucje i organizacje niepubliczne. Wydaje się zresztą, że tych powodów jest więcej. Może to wynikać z niedoceniań znaczenia potrzeb występujących w tych obszarach, w porównaniu z natłokiem spraw związanych chociażby z problemem bezrobocia czy ubóstwa, które są domeną aktywności instytucji publicznych. Czasem może to być mała skala problemu, dotyczącego nielicznej grupy osób, bądź też jego nietypowość, która wymaga działań również nietypowych, elastycznie dostosowywanych do specyfiki sytuacji lub charakteru grupy odbiorców. To wszystko w sytuacji niedostatku zasobów finansowych, a także kadrowych – a jest to bolączka ośrodków pomocy społecznej zwłaszcza w małych miejscowościach – przekracza możliwości mobilizacji do działania

w wielu publicznych instytucjach z obszaru polityki społecznej. Wprawdzie wiele podmiotów niepublicznych nastawionych jest na rozwiązywanie tych właśnie problemów, które z powodu swojej wielkiej skali i wagi niejako narzucają się same, jednakże bardzo często inicjatywy społeczne wkraczają właśnie w te niezagospodarowane pomocowo pola i tam się doskonale odnajdują.

Organizacje pozarządowe są też często promotorami innowacyjnych sposobów działania i form pomocy. Jako z natury swojej mniej obciążone formalnymi zobowiązaniami, strukturami biurokratycznymi i procedurami administracyjnymi są bardziej mobilne i elastyczne w doborze metod i narzędzi, którymi się posługują. Są też na ogół bardziej otwarte na nowe i nierutynowe rozwiązania, a większe zaangażowanie ich członków i współpracowników owocuje większą łatwością adaptacji takich rozwiązań do prowadzonych działań.

Ważnym atutem wielu inicjatyw społecznych jest ich zakorzenienie w środowisku lokalnym. Powstając w odpowiedzi na bardzo konkretny problem (problemy), funkcjonując blisko tych, których wspierają, czerpiąc z ich zasobów i zasobów najbliższego otoczenia, tworzą rozwiązania „uszyte na miarę”, najlepiej dopasowane do lokalnych potrzeb i możliwości. Nie do przecenienia jest również aktywizująca rola organizacji społecznych, zarówno w stosunku do beneficjentów ich działań, jak i do społeczności lokalnej, w której funkcjonują. Szczególnym przykładem spektakularnych efektów w tym zakresie jest angażowanie się w aktywność w organizacjach pozarządowych ich niedawnych podopiecznych czy klientów. Nie jest to z pewnością zjawisko masowe, ale warte odnotowania, ponieważ takie właśnie osoby stają się najczęściej, dzięki własnym wcześniejszym doświadczeniom, najbardziej skutecznymi „pomagaczami”²¹.

Trzeba podkreślić, że w przypadku wielu projektów realizowanych przez podmioty z sektora pozarządowego wyraźne jest dążenie do kompleksowości działań. Organizacje te starają się zapewniać swoim beneficjentom pomoc i wsparcie zarówno doraźne, jak i długofalowe w wychodzeniu z problemów i odzyskiwaniu samodzielności życiowej. Działalność ta jest prowadzona często według własnych metod, niekiedy bardzo interesujących, z zastosowaniem autorskich i nowoczesnych procedur aktywizowania beneficjentów w ich środowisku społecznym. Trzeba jednak zauważyć, że nader często słabą stroną takich przedsięwzięć jest brak ścisłej i rozbudowanej współpracy z innymi niepublicznymi organizacjami oraz instytucjami wsparcia społecznego (także prywatnymi – bo i takie przecież istnieją w tym obszarze).

Od 2003 roku kwestia współpracy samorządów terytorialnych z organizacjami trzeciego sektora uregulowana jest przez Ustawę o działalności pożytku

²¹ Wiele przykładów takich sytuacji znajdziemy w działaniach cieszyńskiego Stowarzyszenia Pomocy Wzajemnej „Być Razem” (Faliszek, 2009); znakomitym przykładem jest też działalność toruńskiego Ośrodka Readaptacyjnego „Mateusz”, stworzonego i prowadzonego przez osobę, która w przeszłości sama doświadczyła problemów z readaptacją społeczną w związku z uzależnieniem i pobytem w więzieniu (Piątek, 2018).

publicznego i o wolontariacie, która wprowadza pewne elementy rozwiązań modelowych do dotychczasowej praktyki opartej na mniej lub bardziej spontanicznych porozumieniach lokalnych. Ustawa narzuca gminom między innymi obowiązek tworzenia programów współpracy z organizacjami pozarządowymi, ustala ogólne jej zasady i mechanizmy oraz reguluje kwestie finansowe. Jednakże stworzenie warunków do instytucjonalnego partnerstwa nie gwarantuje automatycznie rozwoju tej współpracy, ani w wymiarze merytorycznym (na przykład poszerzenia jej o nowe obszary współdziałania czy wypracowania wspólnych innowacyjnych sposobów działania), ani w wymiarze formalnym (jak poszukiwanie nowych form współpracy). Nie gwarantuje również eliminacji relacji paternalistycznych, w których układzie „wiele samorządów traktuje dotacje dla organizacji pozarządowych raczej jako formę nagradzania »swoich« czy też »grzecznych« organizacji, a nie formę realizowania określonych działań przez organizację” (Frączak, 2004, s. 50), i w których inicjatywa współpracy pozostaje wyłącznie po stronie społecznej, zabiegającej o przychyłność władz lokalnych.

Wiele wskazuje na to, że problem ten ma zupełnie inny wymiar w dużych miastach, a zupełnie inny w małych miejscowościach. Po pierwsze małe miejscowości – miasta, gminy liczące poniżej 30 tysięcy mieszkańców – znacznie rzadziej są siedzibami organizacji pozarządowych, jest ich tam po prostu mniej, stąd samorząd, nawiązując z nimi współpracę, raczej nie ma wielkich możliwości wyboru. Na ogół ograniczone budżety małych gmin pozwalają przeważnie na finansowanie tylko tych działań organizacji trzeciego sektora, które mieszczą się w katalogu podstawowych zadań samorządu, a z którymi gminy same sobie nie radzą. Logika instytucji publicznych powoduje, że ich prestiż i pozycja w układzie struktur samorządowych zależą w dużej mierze od wielkości środków finansowych, jakimi dysponują. Przy ogólnie niewielkich zasobach przekazanie części z nich na finansowanie zadań realizowanych przez podmioty niepubliczne może tę pozycję osłabiać, dlatego na przykład daje się zauważyć w wielu instytucjach pomocy społecznej – odpowiedzialnych przecież za rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych – niechęć do takiego dzielenia się pieniędzmi. Ten problem dotyczy zresztą nie tylko relacji samorząd–NGO, taka właśnie motywacja między innymi legła u podstaw oporu wielu ośrodków pomocy społecznej wobec przekazania realizacji świadczeń rodzinnych – na mocy Ustawy o świadczeniach rodzinnych – do urzędów miasta, ponieważ oznaczałoby to dla ośrodków znaczące zmniejszenie ich udziału w budżecie gminy. Choć z wykonywania tego zadania nie czerpią one bezpośrednich korzyści finansowych, to jednak dysponowanie sporymi sumami związanymi ze świadczeniami rodzinnymi podnosi ich rangę i prestiż w strukturach samorządowych (Faliszek, 2008).

Ponadto w małych miastach mamy bardzo często do czynienia z powiązaniami osobistymi pomiędzy działaczami samorządowymi i społecznymi (wszystkie osoby „znaczące” w takich małych zbiorowościach po prostu znają się nawzajem), które czasem przyjmują formę „dwa w jednym” – radny lub działacz

samorządowy jest jednocześnie działaczem w organizacji pozarządowej. Bywa to nieraz źródłem układów korupcyjnych i innych sytuacji patologicznych, co pokazują badania (por. Frączak, Skrzypiec, 2002; Bogacz-Wojtanowska, Meisel-Dobrzański, 2017), ale też, szczególnie w małych miejscowościach, daje dobrą orientację w dostępnych lokalnych zasobach i możliwościach, co z kolei może stanowić znaczące ułatwienie w podejmowaniu przez władze decyzji.

Jednocześnie te bliskie relacje personalne mogą prowadzić do swoistego protekcjonizmu wobec „swoich” – czyli na przykład wywodzących się z własnej miejscowości – organizacji społecznych, które, ponieważ są znane i znani są ich członkowie, darzy się zaufaniem, w przeciwieństwie do „obcych”, spoza własnego terenu, o których nic nie wiadomo, które nie są sprawdzone (por. Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski, 2006). Prawdopodobnie z tego samego powodu wśród działaczy samorządów w małych gminach występuje skłonność do podążania utartymi ścieżkami i kontynuowania współpracy z tymi samymi, sprawdzonymi organizacjami, w tych samych, sprawdzonych formach i na tych samych, sprawdzonych zasadach (por. Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski, 2006), ponieważ zwrócenie się w stronę alternatywnych możliwości – o ile oczywiście taki wybór w ogóle zaistnieje w małej gminie – mogłoby naruszyć równowagę w lokalnej elicie rządzącej.

Osobnym problemem jest uwikłanie organizacji pozarządowych w sferę polityki. Ich trudne i skomplikowane relacje z władzą lokalną, fakt, że są w dużej mierze zależne, przede wszystkim finansowo, od przychylności i dobrej woli działaczy samorządowych, że muszą zabiegać o tę przychylność i w zamian okazywać wdzięczność – to wszystko skłania czasami liderów tych organizacji do wchodzenia w układy polityczne, aby dzięki temu zyskać większy wpływ na decyzje podejmowane we własnych sprawach, aby zyskać silniejszą pozycję w negocjowaniu dogodniejszych warunków działania (Bogacz-Wojtanowska, Meisel-Dobrzański, 2017).

Bywa też i tak, że to właśnie sukces w działalności społecznej staje się dla liderów trzeciego sektora pokusą, aby zdyskontować go na arenie politycznej, startując na przykład w lokalnych wyborach samorządowych. Czasem bywa również odwrotnie: szukając większego poparcia społeczności lokalnej, działacze samorządowi angażują się w działalność pozarządową, powołując do życia stowarzyszenie lub fundację, które firmują swoim nazwiskiem, bądź przyłączając się do istniejącej organizacji i wykorzystując ją dla swoich ukrytych celów. Zarówno w jednym, jak i w drugim przypadku organizacje pozarządowe zaczynają być traktowane instrumentalnie i stają się z czasem czymś w rodzaju protopartii (Wódz, 1998), pełniąc nie tyle swoje statutowe funkcje jawne, ile przede wszystkim ukryte funkcje polityczne. Nie są już wtedy ani partnerami, ani konkurentami dla samorządu, stają się wobec niego służebne.

Na koniec trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jedną niepokojącą kwestię. Badania Instytutu Spraw Publicznych dotyczące opinii radnych o współpracy między-

sektorowej pokazały, że większość radnych, nawet tych, którzy deklarowali dobrą orientację w tej sprawie, wykazuje się wyjątkowo dużą ignorancją, jeśli chodzi zarówno o katalog podstawowych zasad tej współpracy i ich znaczenie, jak i o orientację w przepisach prawnych, w szczególności znajomość zapisów Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która ową współpracę reguluje (Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski, 2006; Faliszek, 2016). Znamienne jest zwłaszcza interpretowanie zasady subsydiarności, wymienionej tam wśród sześciu zasadniczych norm regulujących stosunki wzajemne obu stron (samorządowej i pozarządowej), jako oznaczającej wspieranie działań samorządu przez organizacje pozarządowe²². Ponadto powszechne jest w świadomości lokalnych decydentów przekonanie, że skoro władza publiczna przekazuje organizacjom pozarządowym pieniądze na realizację zadań, to znaczy, że ma nad nimi władzę i że nie tylko może, ale nawet powinna je kontrolować (Faliszek, 2016). Ponieważ „uzależnienie finansowe jednej ze stron zawsze implikuje nierówne pozycje, a to skutkuje uzależnieniem, brakiem autonomii słabszego podmiotu” (Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski, 2006, s. 21), to w takich warunkach nie może być oczywiście mowy o partnerstwie. Z doświadczeń autorki wynika, że problem ten dotyczy nie tylko radnych, ale również innych działaczy samorządowych, nie wyłączając tych na najbardziej eksponowanych stanowiskach, w tym nawet niektórych kierowników ośrodków pomocy społecznej.

Wydaje się jednak, że przynajmniej w małych miejscowościach możliwe jest realne partnerstwo pomiędzy samorządem a organizacjami obywatelskimi, bo bliskość przestrzenna reprezentantów obu stron stwarza do tego warunki: ludzie ci często znają się osobiście, mają lepszą orientację w wielu kwestiach, bo stykają się z nimi bezpośrednio, łatwiej tu zatem o zaufanie i poczucie wspólnoty. Pozwala to upraszczać procedury, omijać pułapki biurokracji, usprawniać komunikację – a w efekcie usprawniać działanie. Aczkolwiek – i to trzeba wyraźnie podkreślić – te same warunki mogą sprzyjać korupcji, tworzeniu się patologicznych układów.

Pojawiają się jednak również zagrożenia dla harmonijnej współpracy, związane w dużej mierze właśnie z niedostatecznymi kompetencjami merytorycznymi samorządowców (Wasilewski, Kotnarowski, Betkiewicz, 2019). W relacjach z przedstawicielami trzeciego sektora, którzy z reguły są dużo lepiej zorientowani w zawiłościach legislacyjno-organizacyjnych tych relacji i o wiele lepiej merytorycznie przygotowani do wykonywania swoich zadań, małe kompetencje merytoryczne lokalnych decydentów muszą prowadzić do powiększania obszaru niepewności i zachwiania poczucia bezpieczeństwa, są też źródłem zagrożenia

²² Z tego właśnie powodu autorka jest zwolenniczką stosowania nazwy „zasada subsydiarności”, a nie „zasada pomocniczości”, jako mniej sugerującej – oczywiście tym, którzy nie wiedzą, o co chodzi – na czym zasada ta polega. Jest to doświadczenie wyniesione z osobiście przeprowadzonych wywiadów i rozmów z przedstawicielami władz lokalnych w małych gminach województwa śląskiego (Faliszek, 2016).

utraty autorytetu ich „władzy”. Sposobem na przezwycięzenie tego stanu staje się w wielu samorządach – szczególnie w mniejszych miejscowościach – strategia paternalistyczna, dająca w większym stopniu poczucie sprawowania kontroli nad tym, co dzieje się w gminie. Skuteczne może być wtedy również podążanie utartymi ścieżkami i niedopuszczanie do pojawiania się nowych rozwiązań, nowych sposobów działania, nowych partnerów. Paradoksalnie więc rosnąca profesjonalizacja trzeciego sektora przy jednoczesnej jego słabości finansowej stanowi poważne źródło trudności w układaniu partnerskich relacji z samorządem, zwłaszcza w mniejszych miejscowościach, ustawiając organizacje pozarządowe w pozycji konkurenta, z racji lepszego przygotowania profesjonalnego, lub w pozycji klienta, z racji uzależnienia finansowego.

Trudności w rozwoju polskiego sektora pozarządowego związane są zatem z niedostatkiem społeczeństwa obywatelskiego zarówno w jego aspekcie normatywnym – tu na przeszkodzie stoją szczególnego rodzaju postawy Polaków wobec demokracji oraz wobec powinności państwa, brak tradycji partycypacji obywatelskiej, a także postawy przedstawicieli władzy lokalnej, jak i w aspekcie funkcjonalnym – tu istotną rolę odgrywają trudności w dostępie do źródeł finansowania oraz mała aktywność społeczna Polaków. Dla zdecydowanej większości organizacji pozarządowych są to dwa najważniejsze problemy, z którymi stale muszą się mierzyć, a które po 2015 roku coraz bardziej dają im się we znaki²³ (Charycka, Gumkowska, 2018).

Trudno sobie dziś wyobrazić skuteczną politykę społeczną na poziomie lokalnym bez aktywności licznych organizacji i inicjatyw obywatelskich, nie tylko w małych społecznościach, ale i w tych wielkomiejskich, w których coraz częściej są prowadzone inicjowane oddolnie działania skupione na problemach dzielnic, osiedla czy szczególnie pod jakimś względem kategorii mieszkańców. Wydaje się, że dążenie do wzrostu samoorganizacji mieszkańców będzie coraz bardziej widoczne w działaniach instytucji samorządu lokalnego:

Narastające w nich [w społecznościach lokalnych – KF] problemy i potrzeby społeczne nieuchronnie będą wywierać presję na posiłkowanie się przez gminy siłami społecznymi mieszkańców. Wystarczy wskazać zjawiska patologii społecznej, potrzeby kategorii społecznie zależnych, rozwijanie usług itp., które nie tylko ze względu na preferencje ideologiczne i samych zainteresowanych, ale głównie z powodu rachunku ekonomicznego i opłacalności rozwiązań, będą sprzyjać sięganiu samorządów do lokalnych sił społecznych (Machaj, 2000, s. 307).

Po dwudziestu latach konstatacja ta niezmiennie pozostaje aktualna.

²³ Szczególnie dotkliwie odczuwane są coraz większe trudności z pozyskiwaniem osób gotowych do bezinteresownego zaangażowania się w działania organizacji pozarządowych (Charycka, Gumkowska, 2018).

2. Lokalna polityka społeczna

Proces reformowania polskiej polityki społecznej, po okresie doświadczeń realnego socjalizmu, cechujący się, jak już wspomniano, niespójnością i brakiem konsekwencji, przebiegał pod wpływem doraźnych impulsów, daremne byłyby próby doszukiwania się w nim wyraźnych prawidłowości wynikających z przyjęcia jakichś określonych opcji ideologicznych, określających poszczególne modele polityki społecznej. Przeglądając się jednak lokalnej polityce społecznej, warto zwrócić uwagę na owe modele, ponieważ mogą one mieć pośrednio wpływ na jej realne oblicze. Na potrzeby prowadzonych rozważań, dla uproszczenia, można przyjąć jako podstawowe trzy modele polityki społecznej, charakterystyczne dla wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, zaproponowane przez Mirosława Książepolskiego na podstawie typologii Richarda M. Titmussa oraz Gøsta Espinga-Andersena: liberalny, motywacyjny i instytucjonalno-redystrybucyjny (Książepolski, 2007). Chodzi bowiem przede wszystkim o założenia, które stanowią punkt wyjścia dla różnych modeli, a związane są z ideologicznymi przekonaniami dotyczącymi tego, co jest głównym źródłem dobrobytu lub ubóstwa jednostki i jaka powinna być rola państwa w tym obszarze.

W modelu liberalnym (określanym też jako marginalny) to jednostka jest w pierwszej kolejności obarczana odpowiedzialnością za swoje powodzenie bądź niepowodzenie życiowe, podstawowymi zatem kanałami zaspokajania jej potrzeb powinny być rynek prywatny i rodzina, a interwencja państwa, jako generalnie szkodliwa, dopuszczalna jest w ostateczności i głównie w odniesieniu do tych osób lub grup, które bez własnej winy nie są w stanie samodzielnie sobie poradzić. Solidarność społeczna jest tu oparta na zasadzie wzajemności – jeśli oczekujesz pomocy, musisz też sam z siebie coś dać – a nierówności społeczne są nie tylko akceptowane, lecz wręcz pożądane, jako stymulujące indywidualną zaradność. Zgodnie z modelem motywacyjnym (nazywanym też socjalną gospodarką rynkową) również jednostka ponosi największą odpowiedzialność za swoje położenie, ale jej swoboda w dokonywaniu wyborów powinna być ograniczona, ponieważ rolą państwa jest niejako przymusić obywatela do przyjęcia tej odpowiedzialności poprzez obowiązek uczestniczenia w systemach zabezpie-

czenia organizowanych i prowadzonych przez władze publiczne (ubezpieczenie społeczne). Solidarność pozostaje tu w ścisłym związku z uczestniczeniem w rynku pracy i przejawia się przede wszystkim w obrębie grup statusowych (zawodowych), a nierówności są postrzegane jako naturalna konsekwencja różnic w statusie na rynku pracy i do pewnego stopnia akceptowane. Natomiast w modelu instytucjonalno-redystrybucyjnym odpowiedzialność za dobrobyt obywateli spoczywa w pierwszym rzędzie na społeczeństwie, ponieważ to przede wszystkim w strukturze społecznej tkwią przyczyny nierówności w dostępie do środków zaspokajania potrzeb. Skoro zatem mechanizmy rynkowe nie dają wszystkim obywatelom gwarancji zaspokojenia wszystkich ważnych potrzeb na pożądanym poziomie, powinny zostać zastąpione przez planowe działania państwa. Solidarność ma tu charakter egalitarny, zasada się na kryterium potrzeb i przynależności do wspólnoty, a nierówności społeczne, jako niesprawiedliwe, powinny być niwelowane przy wykorzystaniu silnych mechanizmów redystrybucyjnych, głównie wysokich progresywnych podatków (Książopolski, 2007). Niewątpliwie da się w polskiej polityce społecznej wskazać elementy charakterystyczne dla każdego z tych modeli, ale nie to jest tu najważniejsze, ponieważ samorządy lokalne mają niewielki wpływ na decyzje w sprawie systemowych rozwiązań na poziomie centralnej władzy ustawodawczej; chociaż podzielenie przez lokalnych decydentów takich czy innych przekonań składających się na poszczególne modele może stać się podstawą wyboru określonego zestawu narzędzi i sposobów działania w obszarze polityki społecznej, będących w dyspozycji władz lokalnych.

Szczególnym obszarem polityki społecznej, w którym różnorodne problemy i trudności ujawniają się wyjątkowo spektakularnie, jest polityka wobec problemów społecznych, obejmująca przede wszystkim szeroko rozumiany system pomocy społecznej. Tempo narastania problemów społecznych w Polsce od samego początku okresu transformacji związane było przede wszystkim z kwestią bezrobocia, którego skala i zasięg w zasadniczy sposób oddziaływały na sytuację ogromnej liczby obywateli kraju, pociągając za sobą lawinowy wzrost innych niekorzystnych zjawisk, takich jak ubóstwo i marginalizacja społeczna czy patologie społeczne. Samo tylko przywołanie danych obrazujących strukturę i warunki pomocy dla bezrobotnych daje wyobrażenie o skali tych problemów. Pierwsze regulacje z początku lat dziewięćdziesiątych ustanawiały bardzo liberalne warunki otrzymywania zarówno statusu bezrobotnego, jak i zasiłku z Funduszu Pracy, w czego efekcie ogromna większość bezrobotnych mogła z tych zasiłków korzystać – w latach 1990–1993 ponad 80% bezrobotnych było uprawnionych do pobierania zasiłku (Golinowska, 1999), a zasiłki były stosunkowo wysokie i przyznawane na długi okres¹. Kolejne uregulowania ustawowe

¹ Pierwsze uregulowania zasiłku dla bezrobotnych uzależniały jego wysokość od wysokości ostatniego wynagrodzenia i czasu pozostawania bez pracy, określając jednocześnie, że zasiłek

coraz bardziej ograniczały te możliwości. Od lat uprawnienia do otrzymywania zasiłku z Funduszu Pracy posiada około kilkunastu procent zarejestrowanych bezrobotnych, a jego wysokość i czas otrzymywania są bardzo ograniczone², wobec czego główny ciężar wspierania bezrobotnych spada na pomoc społeczną, która nieustająco cierpi na niedostatek pieniędzy, a świadczenia dla bezrobotnych przyznaje fakultatywnie.

Oczywiście społeczne koszty transformacji nie ograniczają się tylko do kwestii bezrobocia i tego wszystkiego, co ono za sobą pociąga, ale niewątpliwie jest to pozycja pierwszoplanowa w tym „rachunku strat”, a zatem dobrze obrazuje skalę potrzeb. W wyniku splotu wspomnianych uwarunkowań polska polityka społeczna na długie lata – a można nawet zaryzykować stwierdzenie, że do dzisiaj – stała się głównie polityką wobec problemów społecznych, a w polityce wobec problemów społecznych najbardziej dominującym rysem stały się działania o charakterze ratunkowym, podejmowane w sytuacji gwałtownego narastania zagrożeń w jakichś konkretnych obszarach, które to działania oczywiście niczego nie rozwiązują, co najwyżej łagodzą najbardziej dotkliwe negatywne skutki tych zagrożeń. Jednocześnie jednak próbowano pogodzić je jakoś z systematycznym reformowaniem całego systemu, czego rezultatem – przy niewydolności państwa jako głównego podmiotu – stało się przerzucenie odpowiedzialności za sferę społeczną przede wszystkim na samorządy terytorialne. Jak zauważa Bohdan Jałowiecki za Edmondem Préteceille'em (Jałowiecki, 1989) skłonność ta jest w ogóle jednym z ważniejszych socjopolitycznych uwarunkowań procesu decentralizacji władzy publicznej, nie tylko w Polsce.

2.1. Polityka społeczna i jej lokalny wymiar

W literaturze przedmiotu znajdziemy tyle definicji pojęcia polityki społecznej, ilu badaczy, którzy próbowali je formułować. Różnorodność sposobów

nie może być niższy od najniższej płacy, ponadto nie ograniczały okresu przysługiwania tego świadczenia (por. Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu, Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu, Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu oraz następne; zob. także: Golinowska, 1999; Golinowska, red., 2000).

² Liczba bezrobotnych uprawnionych do pobierania zasiłku podlega niewielkim wahaniom z miesiąca na miesiąc, ale generalnie ma tendencję do obniżania się, zwłaszcza w okresach dobrej koniunktury, gdy wśród bezrobotnych zwiększa się udział bezrobocia długookresowego, ponieważ podstawowy okres wypłacania świadczenia to 6 miesięcy, z możliwością wydłużenia do 12 lub 18 miesięcy w określonych sytuacjach. Wysokość zasiłku podlega wprawdzie waloryzacji średnio raz w roku, ale i tak obecnie znajduje się znacznie poniżej płacy minimalnej (źródło danych: Główny Urząd Statystyczny [dalej: GUS]: Rynek Pracy. <http://swaid.stat.gov.pl/SitePages-DBW/RynekPracy.aspx> [dostęp: 12.05.2020]).

definiowania polityki społecznej związana jest w głównej mierze z dwoma kwestiami. Pierwsza to dwoistość samej natury polityki społecznej; z jednej strony jest dziś ona pełnoprawną dziedziną wiedzy i nauki, odrębną dyscypliną naukową, w której ramach są prowadzone badania naukowe i formułowane teorie o charakterze opisowym, poznawczym, eksplikacyjnym, a z drugiej strony jest obszarem praktyki społecznej, obejmującej najróżniejsze działania państwa i jego agend oraz innych podmiotów, ukierunkowane – ogólnie rzecz biorąc – na poprawę warunków życia i pracy obywateli. Druga kwestia dotyczy zakresu pojęcia – tego, jakie sfery życia uznawane są za wymagające interwencji z obszaru polityki społecznej, tak, by można osiągać przypisane jej cele (w świetle tej drugiej kwestii pojawia się też pojęcie polityki socjalnej, o czym szerzej w dalszej części niniejszego podrozdziału). Biorąc to pod uwagę, trudno się dziwić owej różnorodności w definiowaniu samego pojęcia. Obszerne omówienie tej różnorodności znajdziemy bez trudu w literaturze (zob. np. Szarfenberg, 2003, 2008; Piątek, 2012). Warto zwrócić uwagę na typologię zaproponowaną przez Ryszarda Szarfenberga (2008), ponieważ jej podstawą jest kryterium ważnych pojęć, do których odwołują się poszczególne definicje. Autor wyróżnia definicje nawiązujące do takich ważnych pojęć, jak:

- dobrobyt (społeczny);
- potrzeby;
- bezpieczeństwo socjalne;
- (socjalne) prawa człowieka;
- sprawiedliwość społeczna;
- struktura społeczna;
- integracja społeczna;
- postęp i rozwój społeczny;
- kwestie społeczne (Szarfenberg, 2008, s. 63).

Już tylko to wyliczenie ukazuje, jak dalece różnorodnie można spojrzeć na to, czym jest polityka społeczna, a połączenie tak pokazanych różnych ujęć w jedną definicję jest zgoła niemożliwe. W swoich rozważaniach autorka skłania się do bardzo ogólnej definicji, sformułowanej przez Antoniego Rajkiewicza, według którego polityka społeczna to „sfera działania państwa oraz innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (zwłaszcza w środowisku zamieszkania i pracy)” (Rajkiewicz, 1998, s. 27). W tak rozumianej polityce społecznej mieszczą się działania z bardzo różnych obszarów, które mają znaczenie dla kształtowania owych warunków – nie tylko pomoc społeczna i zabezpieczenie społeczne, lecz także edukacja, ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo publiczne, sport i rekreacja, kultura itp.³. W wymiarze lokalnym wzajemne interakcje

³ Można za taki obszar uznać także na przykład politykę urbanistyczną, czyli kształtowanie przestrzeni publicznej, w której przecież toczy się codzienne życie mieszkańców.

pomiędzy tymi sferami życia są szczególnie wyraźnie uchwytne. Szeroko rozumiane pojęcie polityki społecznej jest wyznacznikiem dla prowadzonych przez autorkę rozważań, zwłaszcza gdy odnoszą się one do normatywnego rozumienia tej polityki, czyli do tego, jakie są oczekiwania z nią związane.

Uzasadnione jest jednocześnie wydzielenie w ramach tak szeroko – w wymiarze przedmiotowym – zdefiniowanej polityki społecznej (a przecież nie brakuje innych, podobnie szerokich, ujęć tego pojęcia) jej części określonej jako polityka socjalna. Proces wyodrębniania się polityki socjalnej z zakresu polityki społecznej przedstawił szczegółowo Krzysztof Piątek, wskazując na potrzebę rozróżnienia obu pojęć „jako dwóch różniących się między sobą faktów społecznych” (Piątek, 2012, s. 104), na podstawie analizy prezentowanych w literaturze przedmiotu sposobów ich używania przez różnych badaczy. Ten punkt widzenia autora dobrze oddaje następujący cytat:

Relacje pomiędzy polityką społeczną a polityką socjalną mogą być ujęte w różny sposób, ale najczęściej będą sprowadzały się do stwierdzenia, że polityka socjalna zawiera się w polityce społecznej. Oznacza to, że nie tylko polityka socjalna jest częścią polityki społecznej, ale:

- dotyczy niektórych obywateli danego państwa, regionu czy miejscowości, a polityka społeczna wszystkich;
- nie można sobie wyobrazić realizacji celu polityki społecznej (optimum społeczne) bez wcześniejszej realizacji celu polityki socjalnej (minimum socjalne);
- polityka socjalna może być traktowana jako środek polityki społecznej (Szarfenberg, 2003: 37);
- polityka socjalna koncentruje się na materialnych warunkach bytu i ładzie socjalnym, natomiast dla polityki społecznej ważne są też tzw. potrzeby wyższego rzędu i perspektywa ładu społecznego (Piątek, 2012, s. 119).

Polityka socjalna zatem w większym stopniu niż polityka społeczna ma charakter interwencyjny, wycinkowy, dotyczy przede wszystkim ryzyk socjalnych i grup nimi zagrożonych czy dotkniętych. W zależności od przyjętych w konkretnym państwie rozwiązań, charakterystycznych dla przedstawionych tu wcześniej trzech różnych modeli polityki społecznej, relacje pomiędzy tymi dwoma rodzajami polityki będą się układać nieco inaczej. W sytuacji dominacji rozwiązań właściwych dla modelu marginalnego znaczna część polityki społecznej będzie się sprowadzać do polityki socjalnej (jak to jest na przykład w Wielkiej Brytanii), jeśli zostaną przyjęte przede wszystkim rozwiązania z modelu motywacyjnego, polityka społeczna będzie znacząco wykraczać poza zakres polityki socjalnej (jak przykładowo w Niemczech czy Austrii), natomiast w przypadku przewagi rozwiązań instytucjonalno-redystrybucyjnych polityka socjalna będzie stanowić marginalną część polityki społecznej, nastawionej

przede wszystkim na działania skierowane do wszystkich obywateli i grup społecznych. Można też powiedzieć, że, w odróżnieniu od polityki społecznej, działania w ramach polityki socjalnej są realizowane na podstawie ściśle określonych procedur, przepisów prawa i wydzielonych funduszy, za pośrednictwem wyspecjalizowanych instytucji dysponujących profesjonalnym personelem i infrastrukturą techniczno-organizacyjną (Piątek, 2012).

Również w ujęciu podmiotowym polityka społeczna może mieć różne oblicza. Państwo jest najważniejszym, ale nie jedynym znaczącym podmiotem wyznaczającym cele, zadania i możliwości w obszarze polityki społecznej. Polska także w tym zakresie przyjmuje na siebie zobowiązania wynikające zarówno z członkostwa w Unii Europejskiej, jak i po prostu z faktu bycia członkiem wspólnoty międzynarodowej, która podziela i akceptuje standardy wypracowywane w ramach współdziałania w różnych organizacjach międzynarodowych, takich jak chociażby Organizacja Narodów Zjednoczonych, Rada Europy czy Międzynarodowa Organizacja Pracy. Międzynarodowy wymiar polityki społecznej od mniej więcej trzydziestu lat nabiera coraz większego znaczenia, prowadząc powoli do jej transnacionalizacji, którą Włodzimierz Anioł określa jako „bardziej zaawansowaną postać internacjonalizacji, charakteryzującą się przechodzeniem do jeszcze bardziej złożonych interakcji i współzależności, jakie powstają i występują w środowisku globalnym” (Anioł, 2018, s. 542). Dokonuje się to pod wpływem dynamicznie przebiegających procesów globalizacyjnych i związanych z nimi tendencji integracyjnych (których najlepszą egzemplifikacją jest Unia Europejska). W efekcie polityka społeczna poszczególnych państw jest w coraz większym stopniu uwarunkowana czynnikami zewnętrznymi wobec nich, co powoduje też coraz większe upodobnianie się problemów społecznych, z którymi państwa muszą sobie radzić, występowanie nowych, często wspólnych, problemów, a wreszcie dążenie do coraz silniejszego instytucjonalizowania polityki na poziomie międzynarodowym (Anioł, 2018).

Równoległe z umacnianiem się znaczenia tego transnarodowego wymiaru polityki społecznej, wraz z nasilającymi się tendencjami decentralizacyjnymi w administracji publicznej (w tym również w obszarze polityki społecznej, w wyniku reformowania i racjonalizowania państwa opiekuńczego), coraz większego znaczenia nabiera regionalny i lokalny jej wymiar. Przekazanie autonomicznym samorządom lokalnym (w Polsce w pierwszej kolejności – ale też w najszerszym zakresie – samorządowi gminnemu, a potem samorządowi powiatowemu oraz wojewódzkiemu) szerokich uprawnień w określaniu i – zwłaszcza – realizacji zadań w obszarze polityki społecznej uczyniło je jednymi z najważniejszych podmiotów tejsze. W ten sposób ostateczne rezultaty prowadzonej przez państwo publicznej polityki społecznej w znacznej mierze są zależne od aktywności wspólnot samorządowych. Państwo wyznacza oczywiście ich możliwości poprzez regulacje instytucjonalne i finansowe, ale decydującą rolę odgrywają skumulowane umiejętności i doświadczenia praktyczne na poziomie lokalnym.

Widoczne jest to jeszcze wyraźniej, jeśli przyjrzeć się skali wydatków socjalnych ponoszonych przez budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Jak pokazuje Roman Wasylewski, poza sferą ubezpieczeń społecznych, finansowaną wyłącznie z budżetu centralnego (w postaci dotacji do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), wydatki socjalne samorządów od lat przewyższają znacząco wydatki socjalne budżetu państwa w każdym obszarze polityki społecznej z wyjątkiem ochrony zdrowia (Wasylewski, 2018).

Mocną stroną decentralizacji polityki społecznej jest zwiększenie racjonalności – zgodnie z zasadą subsydiarności – w rozpoznawaniu i kojarzeniu lokalnych potrzeb i dostępnych lokalnych zasobów, które mogą zostać przeznaczone na zaspokajanie tych potrzeb. Dzięki temu udaje się na ogół podnieść jakość i efektywność działań w realizacji usług socjalnych, do czego zresztą przyczynia się też coraz lepsza współpraca samorządów z organizacjami trzeciego sektora (*non profit*). Słabością lokalnej polityki społecznej jest natomiast częste traktowanie kwestii społecznych jako wtórnych względem problemów ekonomicznych czy gospodarczych, co pociąga za sobą na ogół traktowanie wydatków z nimi związanych jako nieproduktywnych, stanowiących nadmierne obciążenie dla budżetu samorządu. Ponadto rozproszenie zadań z zakresu polityki społecznej pomiędzy różnymi szczeblami samorządu, a także przypisanie ich do różnych „branż” administracji publicznej nie tylko przyczyniają się do rozmycia odpowiedzialności za skuteczne rozwiązywanie kwestii społecznych, ale przede wszystkim utrudniają postrzeganie polityki społecznej jako złożonego systemu, jako odrębnej dziedziny aktywności zarządczej (Kuźnik, 2002). Ramą wyznaczającą możliwości czerpania profitów płynących z decentralizacji i uniknięcia wynikających z niej zagrożeń są wreszcie zasoby ludzkie (rządzący i rządzeni), jakie samorządy lokalne mają do wykorzystania i zagospodarowania, a z tymi, mówiąc najogólniej, nie jest najlepiej. Wszystkie te mocne i słabe strony polityki społecznej manifestują się ze szczególną wyrazistością w małych społecznościach lokalnych – niewielkich miastach i gminach, zamieszkanym przez kilka, kilkanaście tysięcy obywateli.

2.2. Kompetencje i prerogatywy samorządu gminy w zakresie polityki społecznej

Zakres zadań (zdefiniowanych jako zadania własne samorządu i zadania zlecone w ramach administracji rządowej) powierzonych samorządom terytorialnym – a w szczególności samorządowi gminy – w miarę upływu czasu poszerza się. Dotyczy to także zadań z zakresu polityki społecznej. Realizacja zadań zarówno własnych, jak i zleconych ma służyć przede wszystkim zaspo-

kojeniu szeroko rozumianych potrzeb i interesów społeczności lokalnej. Chodzi tu o potrzeby związane bezpośrednio z warunkami życia i pracy, jak również o potrzeby pośrednio kształtujące jakość życia. Do tych pierwszych należą przede wszystkim potrzeby w sferze ochrony zdrowia, gospodarki komunalnej i usług, oświaty, budownictwa i gospodarki mieszkaniowej, kultury, sportu i wypoczynku; w dalszej kolejności również potrzeby związane z pomocą społeczną, porządkiem społecznym, przemysłem i rozwojem ekonomicznym, sprawami organizacji politycznych i społecznych oraz regulacją systemu podatkowego. Stopień oraz sposób zaspokajania oczekiwań społecznych w tych dziedzinach wpływa zasadniczo na opinie mieszkańców o działalności władz samorządowych, warunkuje także pozytywną lub negatywną ogólną ocenę gminy jako miejsca zamieszkania.

Istotnym czynnikiem, od którego zależy podejście lokalnej władzy do problemu potrzeb społecznych, jest jej orientacja polityczna. Według opcji politycznych bowiem kształtują się wartości preferowane przez przedstawicieli lokalnej władzy w wyborze kierunku i zakresu działań w wymienionych sferach życia społecznego. Jeszcze silniejszy wpływ orientacji politycznej na działalność lokalnej władzy dotyczy tych obszarów życia społecznego, które bardziej pośrednio kształtują subiektywne poczucie jakości życia mieszkańców. Chodzi, najogólniej mówiąc, o formułowanie strategii przyszłego rozwoju społeczności lokalnej. Od wyborów dokonywanych w tej dziedzinie – które to wybory mogą pójść w bardzo różnych kierunkach – na ogół zależą takie sprawy jak integracja społeczności lokalnej i identyfikacja mieszkańców z dobrem całej zbiorowości. Przyjęcie konkretnych rozwiązań opartych na preferowanych wartościach oznacza bowiem zawsze opowiedzenie się po stronie interesów jednych grup społecznych, a tym samym odsunięcie interesów pozostałych grup na plan dalszy lub nawet zupełne ich pominięcie. Takimi obszarami lokalnego życia społecznego, które mogą przybierać bardzo różny kształt ze względu na polityczne zapatrywania decydentów, są na przykład kwestie definiowania najważniejszych problemów społecznych i sposobów ich rozwiązywania (Wódz, 1996).

W Ustawie o samorządzie gminnym wymieniono dwadzieścia szczegółowych zadań gminy dotyczących kwestii związanych z gospodarką przestrzenną, infrastrukturą komunalną i lokalnym transportem zbiorowym, ochroną zdrowia, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, edukacją publiczną, kulturą, porządkiem i bezpieczeństwem publicznym, polityką prorodzinną, upowszechnianiem idei samorządowej i promocją gminy, współpracą z organizacjami samorządowymi oraz ochroną środowiska. Gmina może również wykonywać zadania zlecone z zakresu administracji rządowej na mocy ustaw lub porozumienia z organami tej administracji. Ponadto gmina może wykonywać zadania z zakresu właściwości powiatu lub województwa na podstawie porozumień z tymi jednostkami samorządu terytorialnego. W celu wykonywania zadań gmina może tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym

z organizacjami pozarządowymi, może także współdziałać z innymi jednostkami samorządu terytorialnego bądź z ich związkami lub stowarzyszeniami.

Wiele zadań z tego szerokiego i zróżnicowanego zakresu mieści się w obszarze polityki społecznej. Poza pomocą społeczną i polityką prorodzinną, z którymi często polityka społeczna bywa utożsamiana, o czym była mowa wcześniej, należą tu oczywiście także ochrona zdrowia, mieszkalnictwo, edukacja i współpraca z organizacjami pozarządowymi. W gruncie rzeczy jednak, jeśli przyjąć, że celem polityki społecznej jest kształtowanie warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (Rajkiewicz, 1998), to okaże się, że wpisują się w nią działania praktycznie we wszystkich wymienionych obszarach. Jeśli więc samorząd lokalny ma w sposób odpowiedzialny przykładać się do realizacji polityki społecznej, to musi postrzegać i organizować swoje działania kompleksowo. Oznacza to po pierwsze uwzględnianie wzajemnej współzależności działań podejmowanych w tych różnych obszarach i ich znaczenia dla warunków życia mieszkańców, po drugie konieczność identyfikacji rzeczywistych przyczyn różnych lokalnych problemów i trudności, które to przyczyny zawsze mają charakter złożony i wieloaspektowy, po trzecie konieczność przewidywania różnorodnych następstw podjętych działań, bo mogą się one pojawiać w nawet bardzo odległych obszarach i przyjmować nieoczekiwaną postać, a czasem niwelować uzyskane gdzie indziej pozytywne rezultaty.

Z punktu widzenia rozwiązywania problemów społecznych bardzo istotny jest szeroki zakres zadań gminy w obszarze pomocy społecznej, ponieważ, jak to zostało wcześniej pokazane, w systemie pomocy społecznej znalazło się bardzo rozległe spektrum spraw, z którymi nie radzą sobie inne organy władzy publicznej. Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku nakłada zatem na gminy liczne i różnorodne obowiązki, poczynawszy od opracowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych i innych programów osłonowych oraz sporządzenia bilansu potrzeb gminy w zakresie pomocy społecznej, przez organizację i utrzymywanie systemu usług i świadczeń pomocowych dla mieszkańców gminy, aż po realizację konkretnych usług i świadczeń dla osób potrzebujących. Obowiązki te mają charakter zadań własnych gminy – obligatoryjnych lub fakultatywnych – oraz zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Te pierwsze realizowane są ze środków własnych gminy, te drugie ze środków zapewnianych przez budżet państwa. Gmina może zlecać zadania z zakresu pomocy społecznej – udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie ich realizacji – organizacjom pozarządowym oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku państwa do Kościoła katolickiego i do innych Kościołów i związków wyznaniowych, pod warunkiem wszakże, że ich cele statutowe obejmują działania w zakresie pomocy społecznej.

Zadaniem zleconym gmin jest też realizacja świadczeń rodzinnych na mocy Ustawy o świadczeniach rodzinnych z 2003 roku. Wprawdzie gmina (jako

„organ właściwy”) jest tu tylko wykonawcą i prowadzi postępowania w sprawie przyznawania świadczeń według precyzyjnie określonych w ustawie zasad i kryteriów, to fakt, że w wielu gminach zadanie to zostało przekazane do realizacji ośrodkom pomocy społecznej⁴, dużo mówi o sposobie podejścia do kwestii polityki społecznej.

Ustawa o systemie oświaty z 1991 roku nakłada z kolei na samorząd gminy obowiązek prowadzenia publicznych przedszkoli, szkół podstawowych (i do niedawna jeszcze gimnazjalnych), wraz z oddziałami integracyjnymi; dopuszcza też prowadzenie przez samorząd gminy szkół wyższego poziomu po porozumieniu się w tej sprawie z właściwym organem samorządowym. Na tym polu władze lokalne mają więcej do powiedzenia, bowiem to one decydują o tym, ile i jakie placówki – w ramach określonych ustawą – będą prowadzić oraz w jakim stopniu będą je dofinansowywać ponad subwencję oświatową⁵.

Głównym zadaniem gminy w kwestii ochrony zdrowia jest zapewnienie równego dostępu do świadczeń opieki zdrowotnej poprzez: opracowywanie, realizację i ocenę efektów programów zdrowotnych wynikających z rozpoznanych potrzeb zdrowotnych i stanu zdrowia mieszkańców gminy, inicjowanie i udział w wytyczaniu kierunków przedsięwzięć lokalnych zmierzających do zaznajamiania mieszkańców z czynnikami szkodliwymi dla zdrowia oraz ich skutkami, a także podejmowanie wszelkich innych niezbędnych działań (art. 7 Ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych z 2004 roku). Gmina może również pełnić funkcje założycielskie wobec samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w zależności od lokalnych potrzeb i możliwości (patrz Ustawa o zakładach opieki zdrowotnej z 1991 roku)⁶.

Bardzo ważne zadania gmina wykonuje też w ramach lokalnej polityki mieszkaniowej, jest bowiem jej najważniejszym podmiotem. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (art. 4) nakłada na gminę obowiązek tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej⁷.

⁴ Jednoznaczny zapis zezwalający organowi właściwemu upoważnić kierownika ośrodka pomocy społecznej lub wskazaną przez niego osobę do prowadzenia postępowania w sprawie świadczeń rodzinnych znalazł się w ustawie dopiero po zmianach wprowadzonych Ustawą o pomocy społecznej z 2004 roku.

⁵ Generalnie wysokość rządowej subwencji oświatowej jest dalece niewystarczająca dla sfinansowania działalności gminnych placówek oświatowych, z tego powodu dotacje przyznawane tym placówkom stanowią na ogół najważniejszą pozycję w budżecie gminy (GUS, 2019); szerzej na temat sposobów i możliwości realizacji lokalnej polityki edukacyjnej zob. np. Piwowski, 2006.

⁶ Więcej o polityce zdrowotnej na poziomie lokalnym patrz: Golinowska et al., 2002; Frąckiewicz-Wronka, red., 2005.

⁷ Lokalna polityka mieszkaniowa podlega regulacjom zawartym w wielu ustawach, między innymi w Ustawie o własności lokali z 1994 roku, Ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku czy Ustawie o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych z 2006 roku.

W tym celu gminy mogą dysponować i zarządzać zasobem mieszkaniowym komunalnym lub socjalnym (a także inwestować w niego), zobowiązane są też do uchwalania wieloletnich programów gospodarowania tym zasobem. W tym obszarze, poza funkcjami właściciela i inwestora, gmina pełni również ważne funkcje planisty i koordynatora, ponieważ:

W lokalnej gospodarce mieszkaniowej działa wiele podmiotów, które w sposób bezpośredni bądź pośredni zaangażowane są w politykę mieszkaniową, ale to gmina jest jednostką, która powinna mieć wgląd w ogólną sytuację mieszkaniową i koordynować działalność innych podmiotów związanych z mieszkalnictwem (Kędzierska, 2009, s. 154).

Zadania gminy nie dotyczą natomiast z bezpośredniego wskazania kwestii związanych z lokalnym rynkiem pracy, gdyż ciężar odpowiedzialności za politykę rynku pracy został złożony na barki samorządów powiatowego i wojewódzkiego. Nie znaczy to jednak, że gmina nie ma obowiązku ani możliwości oddziaływania na lokalny rynek pracy, ponieważ to głównie w jej gestii pozostają wszelkie inwestycje gminne i działania skierowane na przyciąganie inwestorów – a więc pracodawców – do gminy (jak uzbrojenie terenu pod inwestycje czy ulgi w podatkach lokalnych). Gmina udziela też w szerokim zakresie pomocy bezrobotnym poprzez działania realizowane w ramach systemu pomocy społecznej⁸ – bezrobocie jest wciąż jednym z najważniejszych powodów udzielania pomocy przez ośrodki pomocy społecznej na poziomie gminy. Precyzuje to Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku (art. 17, ust. 1), która nakłada na gminę między innymi obowiązek opracowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych ukierunkowanych na integrację osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Tylko od lokalnych decydentów zależy, czy znajdą się tu również programy skierowane do mieszkańców dotkniętych bezrobociem.

Sposób, w jaki zdefiniowane są zadania gminy, tak naprawdę pozostawia otwarte pole dla różnorodnych działań, które samorząd lokalny może podejmować w celu kształtowania warunków życia mieszkańców oraz stosunków międzyludzkich. W tym zakresie jest zależny tylko od możliwości finansowych budżetu gminy oraz – może nawet w większej mierze – od wiedzy, wyobraźni i dobrej woli, a także poczucia odpowiedzialności lokalnych decydentów.

⁸ Szerzej na ten temat zob. Faliszek, 2005.

2.3. Instrumenty lokalnej polityki społecznej

W realizacji zadań z zakresu polityki społecznej samorząd gminy dysponuje szerokim instrumentarium, na które składają się środki o charakterze prawnym, ekonomicznym, informacyjnym, kadrowym oraz dotyczące kształtowania przestrzeni – wszystkie szczegółowo i obszernie zostały opisane przez Jolantę Supińską (2001, s. 125–129). Na poziomie lokalnym znaczenie poszczególnych rodzajów tych instrumentów jest różne, na przykład gmina posiada dużo większe kompetencje w kwestii kształtowania polityki kadrowej niż w kwestii kształtowania prawa, ale to od władz gminy zależy, jakie instrumenty i w jakim zakresie będą wykorzystywane w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych.

Wśród instrumentów prawnych ważną rolę odgrywają przede wszystkim wszelkiego rodzaju dokumenty strategiczne i programowe, między innymi strategia rozwiązywania problemów społecznych, programy profilaktyki i przeciwdziałania w odniesieniu do konkretnych problemów (jak na przykład uzależnienia, przemoc w rodzinie, niepełnosprawność) oraz program współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także dokumenty ogólniejsze, takie jak strategia rozwoju, program rewitalizacji, plan rozwoju lokalnego, plany inwestycyjne. Co istotne, opracowując te dokumenty, samorząd w wielu przypadkach jest zobowiązany do zachowania ich zgodności z odpowiednimi dokumentami tworzonymi przez organy wyższego rzędu (na poziomie województwa czy państwa). Osobną kwestię stanowi pytanie, w jakim stopniu dokumenty te rzeczywiście kształtują lokalną politykę społeczną, ponieważ wielu badaczy wskazuje, że nader często pozostają jedynie papierową formą spełniania ustawowych obowiązków (Hryniewicka, Lipke, 2008; Frączek, 2010).

Szczególną rolę w funkcjonowaniu samorządu odgrywają instrumenty ekonomiczne i finansowe. Odzwierciedla to przede wszystkim budżet gminy, w którym muszą zostać zapisane wszystkie dochody i wydatki gminy, w tym na szeroko rozumiane cele społeczne, zarówno obowiązkowe, jak i fakultatywne (na przykład inwestycyjne). Gmina ma dość ograniczone możliwości generowania swoich dochodów⁹, w największej bowiem części pochodzą one z budżetu centralnego i na ich wysokość gmina nie ma wpływu lub wpływ ten jest bardzo mały (dotacje i subwencje oraz udział w dochodach z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych – PIT i CIT) (Surówka, 2008). Największe możliwości generowania dochodów własnych stwarzają podatki i opłaty lokalne, dochody majątkowe, a także kredyty, pożyczki i emisja obligacji samorządowych, gdyż decyzje w tych sprawach władze samorządowe (rady gminy, powiatu lub sejmiki wojewódzkie) podejmują samodzielnie.

⁹ W przypadku samorządu powiatowego i wojewódzkiego te możliwości są jeszcze mniejsze.

Należy zauważyć, że część wydatków budżetowych gmin ma charakter obligatoryjny, ponieważ dotyczą zadań zleconych ze strony administracji rządowej i obowiązkowych zadań własnych. Porównanie wydatków socjalnych budżetu centralnego i budżetów samorządów lokalnych pokazuje wagę finansowania zadań w zakresie polityki społecznej przez wspólnoty samorządowe, w tym gminy, zwłaszcza te nie największe (tabela 2.1).

TABELA 2.1. Publiczne wydatki socjalne¹⁰ w Polsce w 2019 roku

Źródło finansowania		Wydatki [mln zł]
Budżet centralny		77 851
Budżety samorządów	ogółem	177 853
	gminy, bez miast na prawach powiatu	93 053

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny, 2020: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.

Dopiero jednak udział i struktura wydatków na cele społeczne w konkretnych gminach ponad to, do czego gmina jest zobowiązana, ukazują, jak samorząd gminy traktuje problemy społeczne i jaką rolę przypisuje polityce społecznej. W ramach regulacji dostępu do dóbr i usług publicznych gmina może decydować o dotacjach i inwestycjach na rzecz szkół, zakładów opieki zdrowotnej, pomocy społecznej¹¹, o stypendiach dla uczących się dzieci i młodzieży, a także o wysokości obciążeń w postaci lokalnych opłat i podatków nakładanych na mieszkańców. Całość wydatków socjalnych w samorządach nie jest jednak traktowana systemowo, kompleksowo, jako spójny obszar realizacji polityki społecznej.

Szczególne znaczenie dla lokalnej polityki społecznej mogą mieć instrumenty informacyjne, którymi dysponuje samorząd lokalny. Wynika to z tego, że:

Informacje, które ludzie przyswoili sobie, zrozumieli i zaakceptowali, należą do najważniejszych wyznaczników ich zachowań i decyzji życiowych, są warunkiem satysfakcjonującego zdefiniowania i zaspokojenia ich potrzeb. Instrumenty informacyjne mogą być bardzo skuteczne pod warunkiem uznania ich przez odbiorców za wiarygodne (Supińska, 2001, s. 127; zob. też Faliszek, 2003).

Do najważniejszych instrumentów informacyjnych Supińska zalicza system szkolny (choć gminy nie mają raczej wpływu na ściśle regulowaną prawem

¹⁰ Uwzględniono działy: gospodarka mieszkaniowa, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, pomoc społeczna i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rodzina, edukacyjna opieka wychowawcza, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, kultura fizyczna.

¹¹ Rada gminy, w drodze uchwały, może także podwyższyć kwoty, o których mowa w Ustawie o pomocy społecznej, uprawniające do zasiłków okresowego i celowego (art. 8), może również podwyższyć minimalne kwoty zasiłku okresowego (art. 38).

zawartość programów nauczania, to jednak mogą mieć wpływ na jakość procesu edukacji w podległych im placówkach oświatowych oraz na realizację wszelkich zajęć pozaszkolnych), środki społecznego przekazu oraz poradnictwo indywidualne (włączając w to pracę socjalną) (Supińska, 2001). Rozwój technologii informacyjnych i upowszechnienie internetu dały władzom lokalnym bardzo ważne narzędzie, które nie tylko pozwala szybko i skutecznie upubliczniać informacje, ale również umożliwia bezpośredni kontakt interaktywny z mieszkańcami poprzez e-maile, czaty, sondaże i fora dyskusyjne¹².

Brak kanałów przepływu informacji pomiędzy społecznością lokalną a władzą samorządową jest korupcjogenny, prowadzi do pogłębiania się – i tak już znacznych w polskim społeczeństwie – bierności obywateli i ich niewiary w możliwości wywierania wpływu na sprawy publiczne, powoduje, że utrwała się, zarówno w świadomości obywateli, jak i decydentów, podział na „my” i „oni”. Dlatego też na samorządzie lokalnym spoczywa i to ważne zadanie: konieczność zbudowania systemu wymiany i przepływu informacji, który będzie sprawny i otwarty, łatwo dostępny dla wszystkich partnerów lokalnej sceny i zapewni ich równość w procesie komunikowania. Dzisiaj rolę takiego systemu odgrywa najczęściej oficjalna strona internetowa gminy, nie tylko wykorzystywana jako wizytówka i ważny element promocji, ale też pełniąca istotne funkcje (oprócz informacyjnych) wobec mieszkańców – przyczyniając się do wzmacniania ich więzi i poczucia identyfikacji ze społecznością lokalną.

Również w kwestii instrumentów kadrowych samorząd gminy ma duże pole do działania. Dobór (oraz jakość – w sensie kształcenia czy doskonalenia) ludzi do pełnienia określonych funkcji i zadań w dużym stopniu zależy od lokalnych decydentów. To ci, którzy świadczą różnorodne usługi, podejmują stosowne decyzje, informują, wychowują, uczą, pomagają i doradzają (czyli tzw. kapitał ludzki), decydują w ostatecznym rozrachunku o skuteczności i efektywności wykonywania przez gminę jej zadań. Ważne są ich kompetencje i profesjonalizm, a także „motywy i postawy, reprezentowana przez nich kultura prawna, polityczna, kultura współżycia społecznego” (Supińska, 2001, s. 128).

Stosunkowo najmniejsze znaczenie dla lokalnej polityki społecznej mają instrumenty kształtowania przestrzeni, chociaż i tu w ostatnich latach wiele się zmienia, ponieważ coraz bardziej docenia się wpływ sposobu ukształtowania przestrzeni publicznej na jakość życia mieszkańców (Kochanowska, 2010; Montgomery, 2016; Anioł, 2017). Poza tym dla zaspokajania lokalnych potrzeb może być istotne usytuowanie instytucji publicznych (takich jak szkoły, ośrodki zdrowia czy instytucje pomocy społecznej) w stosunku do miejsca zamieszkania tych, którzy z nich korzystają. Kluczową sprawą jest jednak z pewnością segregacja przestrzeni, która wiąże się z nasilonym występowaniem w określonych

¹² Szerzej o wykorzystaniu internetu przez władze samorządowe do komunikowania się z mieszkańcami zob. Dzienniak-Pulina, Faliszek, 2007.

miejscach problemów społecznych (ubóstwa, patologii społecznych). Prowadzi to nierzadko do różnicowania przestrzeni miejskiej na „lepszą” i „gorszą”, co znajduje swój wyraz nie tylko w wymiarze społecznym, ale i jak najbardziej materialnym – „gorsze” osiedla czy ulice, zamieszkiwane przez ludzi borykających się z problemami społecznymi, często są zaniedbane, zdegradowane, brudne, czasem wręcz odstręczające (działa tu zresztą mechanizm sprzężenia zwrotnego). W wielu gminach próbuje się temu zaradzić poprzez programy i projekty rewitalizacji określonych fragmentów przestrzeni miejskiej, zorientowane na zmiany zarówno przestrzenne, jak i społeczne. W ramach dofinansowania z funduszy unijnych miasta i gminy mogą pozyskiwać na realizację takich przedsięwzięć znaczne środki. W ostatnich kilkunastu latach dzięki tym możliwościom zyskały popularność projekty przywracające do życia przestrzenie poprzemysłowe, zagospodarowywane przede wszystkim na cele użyteczności publicznej¹³.

Bardzo ważnym elementem funkcjonowania samorządów lokalnych – i szybko zyskującym w ostatnich latach na znaczeniu – jest współpraca z organizacjami pozarządowymi. Samorządy zostały zobligowane do takiej współpracy nie tylko w ustawach dotyczących ich tytułarnie (między innymi na mocy art. 7 Ustawy o samorządzie gminnym), ale także poprzez Ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (art. 5) oraz Ustawę o pomocy społecznej (art. 2, ust. 2; art. 25).

W Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wśród zadań publicznych, które mogą być wykonywane przez organizacje pozarządowe (i inne wskazane w ustawie), na pierwszym miejscu wymieniona jest pomoc społeczna, a też wiele z pozostałych dwudziestu trzech wyszczególnionych zadań mieści się w obszarze polityki społecznej (art. 4, ust. 1). Szczególnie warto zwrócić uwagę na zadania określone jako: działania na rzecz osób z niepełnosprawnością, promocja zatrudnienia i aktywizacja zawodowa osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy, upowszechnianie i ochrona praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, działalność wspomagająca rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, nauka, edukacja, oświata i wychowanie, przeciwdziałanie patologiom społecznym, upowszechnianie i ochrona wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, działania wspomagające rozwój demokracji, promocja i organizacja wolontariatu oraz – na koniec – działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe (oraz inne podmioty wymienione w ustawie).

Samorządy lokalne mogą dofinansowywać w drodze konkursowej działania proponowane i podejmowane przez podmioty trzeciego sektora, jak również zlecać tym podmiotom realizację swoich zadań własnych, przekazując im na ten cel

¹³ Przykłady całkiem udanych takich projektów są liczne, znajdziemy je chociażby w Łodzi – Manufaktura (Stasiak, 2005) czy Wałbrzychu – Stara Kopalnia (*Stara Kopalnia w Wałbrzychu*, 2019).

odpowiednie środki finansowe. Uchwalanie rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi jest, zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, obowiązkiem każdej jednostki samorządu terytorialnego (art. 5a, ust. 1). Samorządy mogą również przyjmować, już nieobligatoryjnie, programy wieloletnie¹⁴.

Wyznaczony obszar możliwej współpracy samorządu gminy z organizacjami pozarządowymi jest zatem rozległy, co więcej, w razie potrzeby może on zostać jeszcze poszerzony (art. 4, ust. 2). Oznacza to, że w gruncie rzeczy nie ma przeszkód, aby podmioty społeczne uczestniczyły w realizacji zadań publicznych z dziedziny polityki społecznej w bardzo szerokim zakresie, a zależy to przede wszystkim od postawy obu partnerów – chociaż z punktu widzenia polskich realiów niewątpliwie postawa lokalnej władzy samorządowej ma tu większe znaczenie.

2.4. Wybrane uwarunkowania lokalnej polityki społecznej

Nad polityką społeczną ciąży dziś szczególny splot uwarunkowań, których źródeł możemy poszukiwać zarówno w globalnych przemianach polityczno-ekonomicznych, jak i w przemianach dokonujących się na poziomie mikrospołecznym. Nasilające się procesy marginalizacji społecznej, jeden z kluczowych problemów we współczesnych społeczeństwach, najbogatszych, najwyżej rozwiniętych i o najbardziej ustabilizowanej demokracji, mają swoją przyczynę między innymi w zjawiskach globalizacji. Z jednej strony wzrastające zróżnicowanie społeczne, coraz bardziej złożony i pogłębiający się podział pracy, czemu towarzyszy zwiększanie się nierówności społecznych, a z drugiej postępująca transnarodowa standaryzacja i rozwój społeczeństwa masowego, w którym mass media coraz istotniej przyczyniają się do unifikacji kulturowo określanych wzorów sukcesu, prowadzą do nasilania się – jak to określił Robert K. Merton (1982) – rozbieżności pomiędzy strukturą kulturową a strukturą społeczną, ze wszystkimi tego konsekwencjami, między innymi w postaci upowszechniania się dewiacyjnych sposobów przystosowania do takiej sytuacji. Rynki ekonomiczne – wraz ze wszystkimi atrybutami gospodarki kapitalistycznej, w tym negatywnymi skutkami, takimi jak narastanie nierówności społecznych i antagonizmów międzygrupowych – podlegają dziś przede wszystkim regulacji na

¹⁴ Nowelizacja Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie z 2015 roku nałożyła obowiązek przyjmowania programów współpracy z organizacjami pozarządowymi także na organy administracji rządowej (ministra lub wojewodów), przy czym może to być program roczny lub wieloletni do pięciu lat (art. 5b, ust. 1).

poziomie międzynarodowym, ponadpaństwowym, a tymczasem polityka społeczna, której rozwój od mniej więcej dwustu lat napędza potrzeba stabilizacji ładu i porządku społecznego, nadal realizowana jest prawie wyłącznie w ramach poszczególnych państw¹⁵. Mają one z tego powodu bardzo ograniczony wpływ na przyczyny problemów społecznych, z którymi przychodzi im się borykać własnymi siłami. Osiągnięcia w dziedzinie dobrobytu społecznego i bezpieczeństwa socjalnego z ubiegłego wieku są przecież w znacznej mierze efektem polityki interwencjonizmu państwowego, który na dobre umościł się nawet w tak liberalnych państwach, jak USA (por. np. Kowalak, 1996), a dzięki któremu można było okiełznać „dziki kapitalizm” i nadać mu „ludzką twarz” (co najlepiej udało się, jak wiadomo, państwom skandynawskim).

W dobie globalizacji gospodarczej rola poszczególnych państw w regulacji problemów społecznych zostaje zatem mocno ograniczona. Jednocześnie jednak globalizacja gospodarcza i związane z nią przemiany społeczeństwa przemysłowego, przemiany rynku pracy, kryzys państwa opiekuńczego, wreszcie przemiany więzi społecznych, a często ich osłabienie lub rozpad, prowadzą do tego, że w trudnych sytuacjach ludzie nie mogą lub nie potrafią liczyć na siebie nawzajem, potrzebne jest im zatem państwo i jego omnipotencja. W takim układzie, bez fundamentalnych zmian systemowych (a są one, ogólnie mówiąc, mało prawdopodobne), postępująca marginalizacja społeczna coraz liczniejszych grup wydaje się nieunikniona, ponieważ, jak zauważył Kazimierz Frieske, „procesy marginalizacji społecznej wbudowane są w mechanizmy strukturotwórcze otwartych, rynkowych społeczeństw” (Frieske, 2002, s. 34). Wypada zatem zgodzić się i z tym sądem autora:

[...] mniej istotne jest zastanawianie się nad mechanizmami marginalności społecznej, bardziej zaś kumulacja i wymiana doświadczeń dotyczących rezultatów rozmaitych programów służących społecznej reintegracji tych wszystkich, którzy – z nader rozmaitych powodów – działaniu tych mechanizmów ulegli (Frieske, 2002, s. 35).

Wydaje się ponadto, że istotne znaczenie ma również zasadnicza rozbieżność między charakterem przyczyn marginalizacji społecznej a rodzajem środków, które w sposób efektywny mogą być wykorzystywane dla jej przezwyciężania. Przyczyny, dla których całe grupy społeczne podlegają wykluczeniu społecznemu, mają głównie charakter społeczny, ponadindywidualny, wiążą się z pewnymi ogólnymi prawidłowościami, dość dobrze poznanymi i zdiagnozowanymi, natomiast w przezwyciężaniu marginalności najskuteczniejsze są działania „skrojone na miarę”, dostosowane do konkretnej sytuacji danej grupy

¹⁵ Nawet w procesie integracji europejskiej integracja socjalna przebiega najwolniej i z największymi oporami, pod hasłami raczej harmonizacji i dostosowywania niż ujednolicania, jak w przypadku integracji gospodarczej.

czy nawet poszczególnych ludzi – tu i teraz, zorientowane na ich indywidualne dyspozycje i właściwości oraz na specyficzne, lokalne uwarunkowania¹⁶. Rozbieżność ta zresztą jest właśnie następstwem tego, że wobec braku możliwości oddziaływania na zasadnicze przyczyny procesów marginalizacji, a co za tym idzie zapobiegania im przez eliminowanie tych przyczyn (lub też przez przeciwdziałanie ich wpływowi), pozostaje koncentrować się na ograniczaniu i likwidowaniu skutków – o czym była mowa wcześniej. Jeśli zatem, zmagając się z problemami społecznymi, na ogół nie można dziś sięgnąć ich źródeł, to trzeba przyjąć do wiadomości, że będzie to droga „pod górkę”, polegająca na szukaniu „lokalnych recept na globalne bolączki”, trudna, wymagająca dużego wysiłku i – przynajmniej na razie – raczej bez spektakularnych sukcesów. Co nie znaczy oczywiście, że nie należy iść tą drogą, tym bardziej że wiele wiadomo już o tym, jak powinna wyglądać i jak ją „kroić na miarę” (zob. np. Niesporek, Wódz, 2003). Problemy społeczne i sposoby ich rozwiązywania mają bowiem również swoje lokalne uwarunkowania, wynikające między innymi ze specyfiki lokalnego rozwoju: charakteru lokalnego przemysłu, aktywności gospodarczej mieszkańców, umiejętności wykorzystania lokalnego potencjału (w zakresie walorów turystycznych czy zdrowotnych, usytuowania względem centrów rozwoju itp.), lokalnych zasobów kapitału ludzkiego, kulturowego i społecznego – i coraz lepiej udaje się ich identyfikacja oraz wykorzystywanie.

W dziedzinie polityki społecznej, w odpowiedzi na globalne problemy – to znaczy występujące powszechnie także we wszystkich państwach o rozwiniętym systemie pomocy społecznej: wykluczenie, ubóstwo, uzależnienie od państwa, bezrobocie i trudności z powrotem na rynek pracy – na dodatek przekazywane z pokolenia na pokolenie, jest dziś przedstawiana także w pewnym sensie globalna recepta: aktywna (lub, inaczej, aktywizująca) polityka społeczna. Opiera się ona na powszechnie akceptowanych ideach i zasadach, lecz jest realizowana w kształcie i za pomocą środków o charakterze lokalnym. Te idee to po pierwsze przekonanie, że najważniejszą podstawą dobrobytu obywateli należy na powrót uczynić w możliwie największym stopniu ich własną pracę. Druga powszechnie akceptowana idea to urzeczywistnianie zasady pomocniczości w działaniach państwa, możliwe dzięki odbudowie wspólnot lokalnych i wzrostowi aktywności obywatelskiej, co prowadzi do połączenia sfery publicznej (państwowej) ze sferą społeczną i prywatną. Coraz więcej państw zwraca się w kierunku nowego modelu aktywnej polityki społecznej, ponieważ doświadczając podobnych problemów, sięgają do podobnych rozwiązań. Stąd w reformach systemu polityki społecznej większości krajów wysokorozwiniętych odnajdziemy wiele wspólnych elementów, takich jak:

¹⁶ Dobrze ilustrują to przykłady konkretnych działań na rzecz reintegracji społecznej, analizowane na przykład przez zespół prof. Kazimierza Frieske (red., 2004) czy zespół prof. Józefiny Hryniewicz (red., 2002).

- decentralizacja i związany z nią wzrost znaczenia samorządów lokalnych;
- wzrost roli więzi lokalnych w budowaniu kapitału społecznego;
- rozwój sektora obywatelskiego;
- zgoda na ograniczenie redystrybucyjnej funkcji programów socjalnych;
- wzrost znaczenia negocjacji zbiorowych i dialogu obywatelskiego;
- znaczenie edukacji dla budowania „społeczeństwa opartego na wiedzy”;
- uznanie ekonomii społecznej, zatrudnienia socjalnego i zatrudnienia subsydiowanego za elementy polityki zatrudnienia;
- „praca zamiast zasiłku” – przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu poprzez (re)integrację na rynku pracy;
- dowartościowanie wolontariatu jako formy pracy użytecznej społecznie i drogi do powrotu na rynek pracy (Rymsza, 2003).

Istotne jest też, że działania aktywizujące kierowane są nie tylko do pojedynczych osób i ich rodzin, ale także do całych społeczności lokalnych, co pociąga za sobą renesans tychże (stąd między innymi odrodzenie ideologii lokalizmu), a jednocześnie generuje nowe wyzwania dla całego systemu polityki społecznej.

Poza tymi uwarunkowaniami, które mają w zasadzie charakter globalny, a w każdym razie ponadnarodowy, funkcjonowanie lokalnej polityki społecznej ma równie istotne uwarunkowania na poziomie krajowym. Jak wspomniano, proces decentralizacji polityki społecznej w Polsce po 1998 roku przybrał dość kuriozalną postać decentralizacji fiskalnej: samorządy lokalne obarczane są coraz szerszym zakresem zadań obligatoryjnych, przekazywanych im z poziomu centralnego, a jednocześnie mają ograniczone możliwości pozyskiwania i tworzenia dochodów, pozwalających im te zadania wykonywać (Golinowska, 2000; Faliszek, 2005). To zaś ogranicza w dużym stopniu – zwłaszcza w małych miejscowościach – możliwości podejmowania działań fakultatywnych. Zarazem samorządy są na ogół dość słabo wspierane przez organy z wyższego poziomu w kwestiach merytorycznych w realizacji coraz liczniejszych, bardzo różnorodnych, trudnych i złożonych zadań z zakresu polityki społecznej, którymi zostały obciążone. Zadania te ponadto coraz wyraźniej definiuje się – co wynika bezpośrednio ze zmian w regulacjach prawnych, a w szerszym wymiarze z głębokich zmian w koncepcji polityki społecznej – w kategoriach przeciwdziałania i ograniczania wykluczenia społecznego i marginalizacji, co oznacza, że są coraz bardziej złożone, skomplikowane i niejednoznaczne, ponadto związane z koniecznością sprostania takim zasadom, jak aktywizacja, pomocniczość, partnerstwo. Nie są to rzeczy nowe, ale nigdy dotąd nie przywiązywano do nich takiego znaczenia jak obecnie. Idą za tym coraz większe wymagania wobec samorządów, a także wobec samych ludzi: poza tymi najbardziej oczywistymi, jak wiedza, kompetencje, umiejętności, są to również wymagania dotyczące odpowiednich postaw, przekonań, sposobów zachowania czy nawet cech osobowości. Chodzi tu o ludzi, którzy te działania bezpośrednio kreują i realizują (na przykład pracowników służb społecznych), o tych, którzy o nich decydują,

a więc przedstawicieli władzy różnego szczebla – radnych, członków odpowiednich komisji, przedstawicieli władzy wykonawczej (prezydenta, burmistrza lub wójta, jego zastępcy, urzędników na stanowiskach kierowniczych), szefów instytucji pomocowych różnego typu, w tym organizacji pozarządowych, wreszcie o tych, których to najbardziej dotyczy, a więc samych członków społeczności lokalnych, w szczególności ich najsłabszych grup. Tymczasem, jak pokazują badania, rzeczywiste kompetencje decydentów, ich kwalifikacje, doświadczenie i postawy pozostawiają wiele do życzenia¹⁷ (Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski, 2006; Golinowska, 2006; Faliszek, 2016). Zwłaszcza w odniesieniu do obszarów polityki społecznej odpowiedzialne są za to z jednej strony szczególnego rodzaju „lokalne” mechanizmy doboru i selekcji kadr, w których kryteria merytoryczne i kompetencyjne nie są akurat najważniejsze¹⁸, a z drugiej strony także pewne „obiektywne” przeszkody, utrudniające sięgnięcie po ludzi odpowiednio wykształconych, o odpowiednim przygotowaniu profesjonalnym – a mówiąc wprost, chodzi o niedostatek środków finansowych pozwalających takie osoby zatrudnić bądź pozyskać do współpracy, i do tego jeszcze należycie wynagrodzić¹⁹. Wiele wskazuje, że właśnie ten rodzaj uwarunkowań, zwłaszcza w niewielkich społecznościach lokalnych, może mieć nawet decydujący wpływ na to, jak społeczności te radzą sobie z rozwiązywaniem problemów społecznych.

Z tego punktu widzenia – poza wcześniej wspomnianymi kompetencjami, rozumianymi jako wykształcenie, wiedza, umiejętności, doświadczenie itp. oraz barierami finansowymi – trzy czynniki wydają się mieć szczególnie istotne znaczenie dla ostatecznego efektu, jakim jest skuteczność lokalnej polityki społecznej w rozwiązywaniu problemów społecznych. Po pierwsze, wiedza i przekonania decydentów dotyczące problemu izolacji i marginalizacji społecznej, po drugie, ich stosunek do partycypacji społecznej, rozumianej jako samoorganizacja społeczeństwa, po trzecie wreszcie, podzielane przez decydentów ogólne przekonania dotyczące źródeł i przyczyn ubóstwa, wykluczenia społecznego czy innych problemów dotyczących ludzi. Wyniki badań pilotażowych przeprowadzonych w małych miastach województwa śląskiego na ten temat (Faliszek, 2016; patrz też podrozdział 4.2) nie napawają optymizmem, co zresztą odpowiada wynikom podobnych badań zarówno sprzed kilkunastu (Siemieńska, 2004, 2005), jak i kilku lat (Wasilewski, Kotnarowski, Betkiewicz, 2019).

¹⁷ Szerzej na ten temat w podrozdziale 4.2.

¹⁸ Tak jak chociażby w wyborach samorządowych, a często również w faktycznych, nieujawnianych procedurach rekrutacji do pracy w instytucjach samorządowych.

¹⁹ Przykładem są chociażby coraz większe niedobory pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej, mimo licznych roczników absolwentów studiów z zakresu pracy socjalnej. Absolwenci ci, posiadając uprawnienia do wykonywania zawodu regulowanego pracownik socjalny, wolą szukać swojego miejsca na rynku pracy w innych obszarach, dających szanse na lepsze wynagrodzenie.

3. Lokalna polityka społeczna a rozwiązywanie problemów społecznych

Rozwój systemu polityki społecznej w Polsce – tworzonego w procesie decentralizacji administracji publicznej, z uwzględnieniem zasady subsydiarności, a w dużej mierze także doraźnych potrzeb, jak również interesów politycznych – doprowadził do tego, że największy ciężar odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych spoczywa na samorządzie gminnym. Teoretycznie rzecz ujmując, jest to sytuacja właściwa, ponieważ to wspólnota samorządowa gminy jest najbliższym dla mieszkańców każdej zbiorowości terytorialnej środowiskiem życia, którego doświadczają na co dzień. W praktyce jednak na drodze do należytego wywiązywania się gmin z przypisanych im zadań związanych z kształtowaniem warunków życia mieszkańców piętrzą się trudności i przeszkody, z których wiele jest niezależnych od tego, jak funkcjonuje samorząd gminy.

Możliwości finansowe, organizacyjne i kadrowe instytucji polityki społecznej na poziomie gminy są bardzo zróżnicowane. Jednym z istotnych czynników owego zróżnicowania jest wielkość gminy. Nie jest to regułą, ale relatywnie spore są te możliwości w dużych ośrodkach miejskich, zwłaszcza w miastach na prawach powiatu. W niewielkich miejscowościach, w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, są znacznie mniejsze i w takiej sytuacji to państwo powinno odgrywać rolę koordynatora i wspierać tworzenie podstaw działania instytucji publicznych, między innymi poprzez alokację zasobów. Także złożoność i ponadregionalny charakter wielu problemów społecznych powodują, że samorządy lokalne – nawet wojewódzkie – nie mają szans poradzić sobie z nimi samodzielnie, wymaga to bowiem długofalowych rozwiązań na poziomie centralnym. Dotyczy to w szczególności zjawisk, które w coraz większym stopniu są warunkowane procesami o charakterze globalnym, a więc przede wszystkim problemów związanych z zatrudnieniem i bezrobociem oraz zależnego od nich wykluczenia społecznego. Pozbawione dostatecznego wsparcia na szczeblach centralnych samorządy skazane są w przypadku wielu problemów społecznych (choć oczywiście nie wszystkich, to jednak zwykle tych najpoważniejszych) na poczucie bezradności (Hrynkiewicz, red., 2001; Golinowska,

2006). Nie mogąc efektywnie przyczyniać się do rozwiązania czy ograniczenia tych problemów, koncentrują się często przede wszystkim na ochronie i wspieraniu własnych mieszkańców poprzez działania w ramach systemu pomocy społecznej.

Łatwo sobie wyobrazić, jak takie doświadczenia mogą wpływać na mobilizację instytucji publicznych wobec zagrożeń problemami społecznymi – pojawia się (wspierana także innymi trudnościami) tendencja do ograniczania podejmowanych działań, tak by wywiązywać się z obowiązków i nie narazić się na krytykę ze strony organów nadzorujących, lecz zarazem „nie wysuwać się przed szereg”, by w razie ewentualnego niepowodzenia (a takie ryzyko zawsze istnieje) nie ściągnąć na siebie dodatkowych negatywnych ocen i opinii. Dostęp do znacznych środków finansowych z funduszy unijnych oraz przemiany na rynku pracy prowadzące do wzrostu zatrudnienia i znaczącego spadku bezrobocia w ostatnich latach złagodziły nieco tę sytuację, ale nie rozwiązują problemu, ponieważ liczne programy pomocy dla bezrobotnych i wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą owocują wyjściem z bezrobocia przede wszystkim tych, których nie dotknęły jeszcze złożone konsekwencje wykluczenia społecznego. Nawet jednak hojne rządowe programy socjalne z ostatnich lat, takie jak „500+” czy trzynasta emerytura, nie przyczyniły się do radykalnej poprawy w zwalczaniu najbardziej dotkliwych problemów społeczności lokalnych, jak ubóstwo, uzależnienia czy przemoc domowa. Wyzwaniem dla samorządów lokalnych będzie za chwilę także narastanie problemów społecznych w związku z globalną pandemią COVID-19, co w zasadzie dopiero przed nami, ponieważ wydaje się, że w drugim roku jej trwania wciąż skupiają one swoją uwagę głównie na bieżących działaniach zaradczych w walce z pandemią i jej bezpośrednimi skutkami.

Od lat w sytuacji przeciążenia zadaniami, i to często takimi, które są trudne do zrealizowania przy istniejącej strukturze organizacyjnej i kompetencyjnej, w obszarze przeciwdziałania problemom społecznym gminy na ogół koncentrują się na tym, co musi być wykonane, kosztem tego, co powinno być wykonane. Jeśli udaje się z dobrym skutkiem zrobić coś więcej, to przeważnie wtedy, gdy instytucje samorządowe wchodzi w szeroką współpracę z innymi instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, ekspertami i lokalnymi liderami, animując i koordynując wspólne działania ukierunkowane na rozwiązanie konkretnego problemu w określonej społeczności¹. Wymaga to wszakże od instytucji inicjującej (najczęściej ośrodka pomocy społecznej, rzadziej powiatowego centrum pomocy rodzinie) posiadania wysoko wykwalifikowanej profesjonalnej kadry, wdrożonej do pracy, w której wykorzystuje się różne najaktualniejsze

¹ Bardzo dobrym przykładem tego jest Cieszyń i współpraca tamtejszego samorządu gminnego (ale już nie powiatowego!) z organizacjami pozarządowymi (szczególnie Stowarzyszeniem Pomocy Wzajemnej „Być Razem”) na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w gminie i powiecie; zob. też: Centrum Aktywności Lokalnej, 2002.

metody i sposoby działania, a zasoby ludzkie w tym zakresie są zwykle niewystarczające, szczególnie w mniejszych ośrodkach. Kwestia kwalifikacji, wykształcenia i profesjonalizmu kadry to jednak osobny, bardzo obszerny temat.

Jeśli przyjrzeć się stosowaniu istniejących regulacji prawnych, to okaże się, że w praktyce lokalny system polityki społecznej zostaje zredukowany do pomocy społecznej. Zarówno w sferze regulacji prawnych – w ustawach, a także wszelkich regulacjach niższego rzędu – jak i w zakresie rozwiązań organizacyjnych wyrażnie rysuje się tendencja, by pod pojęciem polityki społecznej rozumiane było przede wszystkim to, co mieści się w – co prawda szeroko pojętym – obszarze pomocy społecznej. Na poziomie samorządu województwa, zgodnie z zapisami ustawowymi, powołano do życia regionalne ośrodki polityki społecznej (ROPS), przypisując im zadanie kreowania i koordynowania polityki społecznej w regionie (czyli województwie), ale wyposażono je w kompetencje odnoszące się wyłącznie do pomocy społecznej. Regionalne ośrodki polityki społecznej, wbrew nazwie, nie mają prerogatyw, by podejmować działania sprawcze w kwestiach na przykład lokalnego systemu ochrony zdrowia czy systemu edukacji (poza edukacją służb społecznych, oczywiście), nie mają możliwości wpływania na lokalną politykę mieszkaniową czy politykę rynku pracy. Oczywiście mogą – i często to robią – współdziałać z instytucjami funkcjonującymi w tych obszarach polityki społecznej w obrębie województwa, podejmować szeroką współpracę, tworząc różnorodne programy działania, koordynować wzajemnie swoje działania i korzystać ze wspólnych zasobów. Spośród wielu instytucji na poziomie regionalnym tylko ROPS – instytucja *de facto* z obszaru pomocy społecznej – ma przypisane zadania określone jako „polityka społeczna”.

W konsekwencji – niejako w zgodzie z tą logiką – także większość wojewódzkich strategii polityki społecznej jest skoncentrowana przede wszystkim na problemach społecznych przypisanych nie tyle do polityki społecznej, ile do pomocy społecznej, jak wykluczenie społeczne, uzależnienia, niepełnosprawność, problemy rodziny itp. W Strategii polityki społecznej województwa śląskiego napisano wprost, że obejmuje ona obszary polityki społecznej określone przepisami Ustawy o pomocy społecznej, a zagadnienia zatrudnienia, mieszkalnictwa, edukacji, ochrony zdrowia, kultury i ochrony środowiska naturalnego stanowią przedmiot odrębnych strategii². Trudno sobie dziś wyobrazić skuteczne przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, bezrobociu i ubóstwu bez skoordynowanych programów dotyczących zatrudnienia i edukacji – jeśli wymienić tylko to, co najbardziej oczywiste, nie wspominając o pozostałych kwestiach, takich jak

² Wszystko wskazuje na to, że strategie dotyczące innych obszarów polityki społecznej jak dotąd nie powstały, ponieważ w dokumentach strategicznych województwa śląskiego odnaleźć można jedynie informację z 2018 roku o przystąpieniu do opracowania Regionalnej polityki zdrowia i Regionalnej polityki rozwoju edukacji, lecz samych dokumentów tam nie znajdziemy; istnieją natomiast strategie w dziedzinie kultury oraz sportu (patrz: Biuletyn Informacji Publicznej Samorządu Województwa Śląskiego...).

choćby ochrona zdrowia czy budownictwo socjalne. Podobne ograniczenie obszarowe dotyczy strategii polityki społecznej w województwach dolnośląskim, kujawsko-pomorskim, lubelskim, małopolskim, pomorskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Czasami w strategiach jest wprawdzie mowa o innych obszarach polityki społecznej, takich jak edukacja, ochrona zdrowia czy kultura, ale raczej jako kontekście niż polu działań, ponieważ odniesienia do tych obszarów – dość zresztą ograniczone – znajdują się przeważnie w części diagnostycznej, opisowej, natomiast nie są uwzględniane w celach strategicznych, ani ogólnych, ani szczegółowych. Tak jest w strategiach w województwach lubelskim (edukacja, kultura, sport, ochrona zdrowia), mazowieckim (rynek pracy, mieszkalnictwo, ochrona zdrowia, edukacja) i opolskim (edukacja). Jedynie w trzech województwach – łódzkim, podlaskim i wielkopolskim – strategii polityki społecznej mają wymiar wielosektorowy i także w zakresie celów wykraczają poza obszar problemów pomocy społecznej, wyróżnia się pod tym względem zwłaszcza Strategia polityki społecznej województwa wielkopolskiego.

Wymowny jest już sam fakt, że zapis o obowiązku opracowania wojewódzkiej strategii polityki społecznej zamieszczony jest w Ustawie o pomocy społecznej. W tej samej ustawie powiat, który – jak wspomniano – w założeniach miał być podstawowym podmiotem lokalnej polityki społecznej, został obciążony obowiązkiem przygotowania już tylko strategii rozwiązywania problemów społecznych. W praktyce powiaty koncentrują się dość wybiórczo na przypisanych sobie zadaniach także z zakresu pomocy społecznej, przede wszystkim na wspomaganiu w różnych obszarach rodzin zastępczych (a nie wszystkich rodzin potrzebujących takiego wsparcia) oraz na obligatoryjnych działaniach instytucjonalnych, kosztem zadań określanych jako kreowanie i koordynowanie lokalnej polityki społecznej. Wyniki prowadzonych w Instytucie Spraw Publicznych badań wskazują, że jak na razie samorządy lokalne rzadko angażują się w pełnienie takich właśnie funkcji (choć są dobre przykłady – Lidzbark Warmiński), czyniąc to najczęściej jedynie *pro forma* (Rymsza, Makowski, Dutkiewicz, red., 2007).

Nawet w oficjalnej sprawozdawczości Głównego Urzędu Statystycznego polityka społeczna skojarzona jest z pomocą społeczną. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego według działów są ewidencjonowane osobno dla oświaty i wychowania, osobno dla ochrony zdrowia, a osobno dla „pomocy społecznej i pozostałych zadań w zakresie polityki społecznej”. W ten sposób ustawodawca wyznacza ramy, w które wpisują się siłą rzeczy działania samorządów lokalnych – formalnie z obszaru polityki społecznej, a faktycznie sprowadzające się przede wszystkim do pomocy społecznej. Samorządowcy, jak pokazują badania, dość chętnie korzystają z tej swoistej sugestii, bo to im ułatwia zadanie, pozwala mieć poczucie, że wypełniają swoje obowiązki, nie wysilając się na budowanie skomplikowanych, bo łączących działania i instytucje z różnych dziedzin, strategii polityki społecznej. Oczywiście nie dotyczy to wszystkich

samorządów lokalnych, bo są i takie, gdzie politykę społeczną traktuje się z dużą uwagą i podchodzi się do problemów z tej dziedziny konstruktywnie i kreatywnie (Giermanowska, Raclaw-Markowska, red., 2003).

To – być może niezamierzone, ale symptomatyczne – sprowadzanie polityki społecznej do pomocy społecznej jest tym bardziej niebezpieczne, że w większości samorządów lokalnych sferę pomocy społecznej postrzega się trochę jako kłopotliwą, wstydliwą sprawę. Często władze lokalne lekceważą tę sferę, traktując pieniądze i wysiłki zaangażowane w pomoc dla ludzi dotkniętych problemami społecznymi jako wydatki „zmarnowane”, ponieważ nie przynoszą na tyle spektakularnych efektów, by w krótkim czasie można było je zdyskontować, na przykład politycznie, nie dają też na ogół żadnych innych konkretnych korzyści (takich, jakie przynoszą na przykład inwestycje infrastrukturalne czy nowe miejsca pracy – co przekłada się na interesy polityczne i szanse wyborcze).

Wydaje się, że w dużej mierze z tego właśnie powodu zmarnowano szansę, jaka pojawiła się przed instytucjami pomocy społecznej wraz z Ustawą o świadczeniach rodzinnych z 2003 roku. Ustawa ta miała w zamyśle ustawodawcy doprowadzić – poza innymi ważnymi celami – do znaczącej zmiany w sposobie funkcjonowania systemu pomocy społecznej i istotnie wpłynąć na poprawę jego skuteczności. Jedną z istotnych przesłanek była potrzeba wyprowadzenia obligatoryjnych świadczeń pieniężnych – tych, które nie mają charakteru fakultatywnego i nie wymagają diagnozowania sytuacji indywidualnego klienta (głównie za pomocą wywiadu środowiskowego) – poza instytucje pomocy społecznej, tak by te mogły skupić się w większym stopniu na działaniach aktywizujących, w tym na prowadzeniu pracy socjalnej z wykorzystaniem wszystkich jej metod. Administrowanie zasiłkami i innymi obligatoryjnymi świadczeniami pieniężnymi miało zostać powierzone osobnym komórkom administracji samorządowej na poziomie lokalnym. Założono, że w dłuższej perspektywie czasowej przyniesie to dwa ważne efekty.

Po pierwsze chodzi o zmianę wizerunku samej instytucji pomocy społecznej, przede wszystkim w oczach jej klientów, ale także w świadomości wszystkich mieszkańców gminy. Z instytucji „opieki”, rozdzielającej pieniądze biednym, mogłaby stać się instytucją wspierającą i w znacznie większym stopniu niż dotychczas pomagającą w odzyskiwaniu samodzielności przez swoich klientów. Ułatwiłoby to także zintensyfikowanie działań pomocowych na rzecz tych osób, których trudna sytuacja powstała w wyniku zdarzeń losowych bądź z innych powodów ma charakter epizodyczny, a nie długotrwały (chroniczny). Nie pozostawałoby bez wpływu również na efektywność podejmowanych działań. W obliczu nieustającego niedoboru środków finansowych, w pomocy społecznej wyraźna jest tendencja do koncentrowania się na działaniach obligatoryjnych, których beneficjentami w przeważającej mierze są klienci „chroniczni”, uzależnieni już od pomocy, a dzieje się to kosztem działań fakultatywnych, kierowanych przeważnie do klientów „przejściowych”, incydentalnie korzystających

z pomocy społecznej, bądź też takich, których trudności nie są związane z typowymi problemami o masowym charakterze.

Po drugie wymusiłoby to na instytucjach pomocy społecznej i ich pracownikach zmianę podejścia do wykonywanych zadań. Przede wszystkim uwolniłoby ich od znacznej części czysto biurokratycznych czynności, związanych z procedurami przyznawania znacznej części świadczeń pieniężnych (zasiłków), zostawiając więcej czasu i chęci na działania skierowane do samego klienta. Byłaby to szansa na zasadniczą zmianę proporcji w realizowanych przez pomoc społeczną zadaniach. Dziś w przeważającej mierze są to zadania związane właśnie z dzieleniem pieniędzy (świadczenia obligatoryjne), praca socjalna w rzeczywistości stanowi znikomą część wszystkich czynności podejmowanych w kontakcie z klientem w ośrodkach pomocy społecznej. Byłaby to również droga do podnoszenia poziomu profesjonalizmu wśród pracowników socjalnych, gdyż takie zmiany pociągnęłyby za sobą bardziej odczuwaną konieczność poszerzania, doskonalenia i uaktualniania ich kwalifikacji zawodowych.

Niestety, jak pokazuje praktyka, nie udało się osiągnąć zamierzonych rezultatów. Niemal wszędzie samorządy lokalne powierzyły realizację zobowiązań wynikających z Ustawy o świadczeniach rodzinnych ośrodkom pomocy społecznej, a więc instytucjom, które wcześniej pełniły tę funkcję w ramach swoich obowiązków. Wprawdzie nie zajmują się tym pracownicy socjalni, lecz zwłaszcza w małych ośrodkach pomocy społecznej i tak jest to dla nich obciążenie utrudniające rozwijanie pracy socjalnej z klientami. Jak wynika z rozeznania autorki w województwie śląskim, powodem tych decyzji były przede wszystkim obawy, że urzędnicy samorządowi nie związani dotychczas z pomocą społeczną nie będą w stanie sprostać wymogom ustawy, nie mając doświadczenia ani przygotowania w tym kierunku. Wybierano więc wariant najłatwiejszy i zarazem najbezpieczniejszy dla władz samorządowych, ale taki, który *de facto* znosi korzyści będące ważną motywacją podejmowanych zmian w regulacjach prawnych.

Wydaje się, że przynajmniej w niektórych przypadkach na takie właśnie decyzje o pozostawieniu administrowania świadczeniami rodzinnymi w ośrodkach pomocy społecznej mogły mieć również wpływ postawy decydentów, naznaczone stereotypami i uprzedzeniami wobec klientów pomocy społecznej (a nierzadko i lękiem przed nimi), przyczyniające się do postrzegania ich jako „gorszych” obywateli, „margines społeczny”, „patologię” czy nawet źródło zagrożenia dla poczucia bezpieczeństwa i porządku wśród pozostałych obywateli (szerzej o postawach i przekonaniach radnych w tych kwestiach w podrozdziale 4.2).

W tym kontekście należy wspomnieć, że w systemie pomocy społecznej od lat obecny jest postulat rozdzielenia postępowań administracyjnych w sprawach świadczeń finansowych od prowadzenia pracy socjalnej. Środowisko samych pracowników socjalnych podzielone jest w tej kwestii na dwie frakcje, za i przeciw, przy czym oponenci takiego rozdzielenia wskazują jako jeden z argumentów

oporu obawy, że pozbawieni możliwości dysponowania tymi świadczeniami pracownicy socjalni tracą ważne narzędzie wywierania wpływu na klientów (w domyśle: dyscyplinowania ich) (Szarfenberg, 2015). O ile – biorąc pod uwagę realia polskiej pomocy społecznej – w jakimś sensie można uznać praktyczną zasadność takiego argumentu, to jednak z wartościami i celami pracy socjalnej nie ma on wiele wspólnego. Nie brakuje jednak także zwolenników rozdzielania pracy socjalnej od administrowania świadczeniami, a ich argumenty znalazły przełożenie na próby wprowadzenia tego rozwiązania do regulacji ustawowych, co do tej pory nie zostało ostatecznie zrealizowane (Szarfenberg, 2015). Niemniej jednak, w niektórych ośrodkach pomocy społecznej wdrożono programy pilotażowe, które stały się podstawą wypracowania modelu organizacyjnego takiego rozdzielania (*Projekt pilotażowy*, 2016).

Utożsamianie polityki społecznej z problemami społecznymi traktowanymi stereotypowo prowadzi do jeszcze większego zmarginalizowania kwestii społecznych w działaniach polskich samorządowców. Z pewnością też nie przyczynia się do upowszechnienia niezbyt częstej umiejętności dostrzegania w polityce społecznej istotnego czynnika rozwoju społeczności lokalnych, wzmacniającego ich atuty rozwojowe i osłabiającego bariery tego rozwoju. Jak zauważa Zbigniew Strzelecki, do istotnych zadań polityki społecznej należy też funkcja interwencyjna, związana z alokacją zasobów przez rynek w gospodarce wolnorynkowej:

[...] korygująca ten mechanizm rynkowy w celu zagwarantowania ochrony interesów wspólnych przed egoistycznym nastawieniem zarówno poszczególnych osób czy grup społecznych, podmiotów gospodarczych, jak i niektórych organów samorządowych. Zadania wynikające z takiej funkcji polityki społecznej w tej skali w Polsce są wielokrotnie większe niż w modelach gospodarek zachodnich ze względu na o wiele niższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i skali luki cywilizacyjno-kulturowej, rzutującej na wszystkie dziedziny życia (Strzelecki, 2006, [s.p.]).

Niedocenianie, a często po prostu niedostrzeganie znaczenia polityki społecznej w procesach rozwoju społeczności lokalnych wiąże się z niemożnością przedstawienia się szeroko rozumianych lokalnych elit władzy w myśleniu o zarządzaniu rozwojem z traktowania jej finansowania w kategoriach wydatków na postrzeganie ich jako inwestycji. „Oszczędzanie” dziś na polityce społecznej prowadzi bowiem jutro do generowania zwielokrotnionych barier rozwojowych, narastających w następstwie wcześniejszego zaniechania skutecznego rozwiązywania problemów społecznych (szerzej na ten temat zob. Grabusińska, Gierlacki, 2014).

Decentralizacja polityki społecznej nie może być celem sama w sobie, w założeniach miała przyczynić się do usprawnienia i ekonomizacji działań w tym obszarze, przesuwając odpowiedzialność za rozwiązywanie różnych problemów społecznych na niższe szczeble władzy, bezpośrednio tam, gdzie występują. Rze-

czywiście wiele przykładów pokazuje, że otworzyło to możliwości stworzenia i realizacji licznych lokalnych inicjatyw (publicznych i obywatelskich) o różnym zasięgu, skutecznie oddziałujących na lokalne problemy. Nie może to jednak oznaczać, że instytucje centralne mogą wycofać się z ponoszenia odpowiedzialności za rozwiązywanie problemów społecznych w ogóle. Przy obecnym kształcie polityki społecznej państwa działalność instytucji, na których spoczywa największej zadań w tym zakresie – centrów pomocy rodzinie w powiatach i ośrodków pomocy społecznej w gminach – została tak skonstruowana, że pełnią one przypisane im funkcje wybiórczo. Nie tyle dlatego, że są niesprawne, źle zarządzane, bierne czy niedofinansowane (co oczywiście także się zdarza, zwłaszcza ten ostatni powód zdecydowanie nie jest tu bez znaczenia), ile przede wszystkim dlatego, iż zostały obciążone nadmiarem zadań, których w istniejących ramach organizacyjno-strukturalnych po prostu nie są w stanie realizować.

Utrwalenie się takiej tendencji może spowodować w polityce społecznej nawrót do myślenia o niej w kategoriach modelu marginalnego, „naprawczego”, zgodnie z którym uruchamia się działania wówczas, gdy pojawiają się jakieś deficyty, gdy potrzebna staje się pomoc. Odcięcie – w wymiarze symbolicznym, jak również w realnych strukturach istniejącego systemu prawno-organizacyjnego – polityki społecznej od problemów edukacji, ochrony zdrowia czy rynku pracy i utożsamienie jej z działaniami pomocy społecznej co najmniej utrudnia, a często wręcz niweluje możliwość realizowania skutecznych, długofalowych programów zapobiegania problemom społecznym. Istnieje niewątpliwie takie niebezpieczeństwo i nic tu nie pomoże zmiana terminologii, jeśli najważniejszą rolę w tej kwestii przypisuje się właśnie instytucjom pomocy społecznej. One same, bez aktywnej i daleko idącej współpracy z instytucjami z innych obszarów szeroko rozumianej polityki społecznej, nie zbudują systemu profilaktyki społecznej, ani tym bardziej nie zdołają wygenerować impulsów dla rozwoju lokalnego. Całkiem aktualny tego przykład – i dowód, jak bardzo potrzebna jest integracja działań w różnorodnych obszarach polityki społecznej, działań daleko wykraczających poza to, czym dysponuje pomoc społeczna – to problem braku rąk do pracy, przed jakim masowo stanęli polscy pracodawcy w ostatnich latach. Jeszcze w okresie stosunkowo wysokiego bezrobocia po kryzysie lat 2008–2010³ nagle okazało się, że mamy deficyt wykwalifikowanej siły roboczej. Polscy bezrobotni – ci, którzy nie wyemigrowali za pracę – nie dysponowali kwalifikacjami poszukiwanymi na dynamicznie rozwijającym się rynku pracy lub też byli dotknięci skutkami długotrwałego bezrobocia i w większości utracili zdolność powrotu na otwarty rynek pracy, w wyniku czego nawet zaawansowane programy aktywizujące mogły doprowadzić do usamodzielnienia się zaledwie niewielką część z nich.

³ Jeszcze do połowy 2015 roku stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce utrzymywała się na poziomie dwucyfrowym (Główny Urząd Statystyczny, 2021).

Trudno w tej sytuacji o uniknięcie skojarzeń łączących politykę społeczną z działaniami naprawczymi. Takie jest przecież główne przesłanie zawarte w pojęciu pomocy społecznej, jakkolwiek formułowane byłyby jej cele. Jest to tym bardziej prawdopodobne, że – jeśli zważyć na przedstawione wcześniej trudności i tendencje w działaniach lokalnych instytucji samorządowych – instytucje te raczej chętnie wpiszą się w taką optykę, pozwalającą na pozbycie się części odpowiedzialności i zobowiązań. Samorządy terytorialne są dziś w rzeczywistości raczej wykonawcami przypisanych im zadań, a nie kreatorami i realizatorami lokalnej polityki społecznej (Błądowski, Kubicki, 2014). Z pewnością nie jest to działanie zamierzone ze strony ustawodawcy, ale istnieje realne niebezpieczeństwo, że nastąpi tu coś na kształt „samospełniającej się przepowiedni”, która może zadziałać wbrew intencjom ustawodawcy, a zgodnie z faktycznym kierunkiem dokonywanych zmian.

3.1. Wykluczenie społeczne jako wyzwanie dla lokalnej polityki społecznej

Powszechnie przyjmuje się dzisiaj, że niezbędnym warunkiem rozwoju społecznego jest upodmiotowienie społeczności lokalnych, gdyż to właśnie tu istnieją największe możliwości uruchomienia i intensyfikowania potencjału rozwojowego. Jednakże o rozwoju społecznym możemy mówić jedynie wtedy, gdy uczestniczą w nim wszystkie kategorie i grupy członków danej społeczności – niezbędne jest zatem włączanie do działań społecznych ludzi dotąd zmarginalizowanych, pozbawionych władzy. Ważnym elementem integracji w społeczności lokalnej jest obopólna świadomość współzależności i współuczestnictwa, ze strony zarówno tych, którzy tworzą niejako jej trzon, jak i tych, którzy lokują się na jej peryferiach. Świadomość ta jest istotną częścią postawy obywatelskiej i wyraża się w poczuciu odpowiedzialności za własny los i za los innych ludzi – współobywateli. W poczucie obywatelskości wpisana jest:

[...] zbiorowa samoświadomość, to znaczy świadomość, że inni uczestniczą wraz ze mną w tym samym „my”, ma istotny aspekt poznawczy; zawiera też normatywny wymóg – obowiązek – solidarności oraz wynikające z niego wzajemne zobowiązanie wszystkich uczestniczących w nim ludzi jako członków danego społeczeństwa (Shils, 1994, s. 12).

Podstawą funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego jest zatem partycypacja społeczna, a jej brak lub ograniczenie – czyli wykluczenie społeczne, marginalizacja – może stać się zagrożeniem zarówno dla porządku demokra-

tycznego i podstawowych jego wartości: wolności i równości, jak i dla społeczeństwa obywatelskiego (por. Bokajło, Dziubka, red., 2001; Broda-Wysocki, 2003). Bez włączenia w główny nurt lokalnego życia społecznego tych, którym się nie powiodło, którzy nie radzą sobie samodzielnie, nie potrafią się odnaleźć w skomplikowanej i wciąż podlegającej zmianom rzeczywistości – nie można dziś mówić ani o sprawnym funkcjonowaniu społeczności lokalnej z zachowaniem istniejącego ładu i porządku społecznego, ani o rozwoju społecznym.

Wykluczenie społeczne stało się dziś jednym z najpopularniejszych pojęć używanych przez wszystkich, którzy zajmują się problemami społecznymi, polityką społeczną czy pomocą społeczną. Niewątpliwie jest to jeden z najdotkliwszych i najpoważniejszych problemów, z jakimi mają do czynienia społeczeństwa w wysoko rozwiniętych państwach demokratycznych, w tym w Polsce. W oficjalnych dokumentach o najróżniejszym charakterze (zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej) takie określenia, jak „wykluczenie”, „marginalizacja” czy „ekskluzja”⁴, wyparły dziś tradycyjnie używane pojęcia „bieda” i „ubóstwo”. Przyczyn tego jest zapewne wiele (Faliszek, 2008), najważniejsze jednak wydaje się to, że owe nowe pojęcia zwracają uwagę na istotę problemu, tkwiącą w ograniczeniu (lub w skrajnych przypadkach w zupełnym braku) partycypacji społecznej, co oczywiście jest zaawansowaną konsekwencją długotrwałego niedostatku materialnego, ale w pierwszym rzędzie zostają wskazane przyczyny problemu rozumiane bardzo współcześnie, czyli z uwzględnieniem tych wszystkich wymogów, które wynikają z szeroko pojętych praw człowieka, daleko wykraczających poza kategorie potrzeb materialnych.

Wykluczenie społeczne to przede wszystkim brak możliwości uczestniczenia (partycypacji) w różnych sferach życia społecznego na takim poziomie, jaki w danym kraju jest oczekiwany i akceptowany jako pewien minimalny standard. Trzeba wyraźnie podkreślić, że wykluczenie nie oznacza braku jakichkolwiek uprawnień, przywilejów czy prawa do czegośkolwiek, co przysługuje człowiekowi, ani też braku obiektywnych możliwości korzystania z nich; jest to problem polegający na braku zdolności i umiejętności praktycznego korzystania z tego wszystkiego (także z powodu braku wiedzy o takich możliwościach), najczęściej na skutek ograniczonego dostępu do zasobów społecznych (Frieske, red., 1999). Długotrwała bieda materialna najczęściej prowadzi do utraty tej umiejętności uczestniczenia – albo uniemożliwia jej uzyskanie, jeśli dotyczy na przykład dzieci – a tym samym ogranicza zasoby realnie dostępne dla jednostki, rodziny, grupy czy społeczności. Proces adaptacji do sytuacji wielowymiarowej deprywacji potrzeb jest źródłem dalszych problemów: uzależnienia od pomocy państwa, bierności, wyuczonej bezradności, co z kolei staje się dysfunkcjonalne dla przezwycięzania sytuacji wykluczenia.

⁴ Nie są to wprawdzie pojęcia dokładnie tożsame, ale na ogół są używane zamiennie i w odniesieniu do tej samej kwestii.

W wymiarze ekonomicznym wykluczenie wynika z utrudnionego dostępu do rynku pracy – z powodu braku odpowiedniego wykształcenia, niskich kwalifikacji, niewłaściwych postaw i oczekiwań – i związane jest z nieustannym doświadczaniem wielowymiarowej deprywacji potrzeb, przede wszystkim egzystencjalnych (materialnych), ale i tych wyższego rzędu. Deprywacja taka często prowadzi do narastającego poczucia frustracji, która może przeradzać się w różne formy zachowań agresywnych.

Wykluczenie w wymiarze kulturowym oznacza odmiennosć przyjętych strategii adaptacyjnych do życia społecznego od tych, które są właściwe dla „głównego nurtu” (*mainstream*). Odmiennosć ta związana jest z odmiennoscią systemu i hierarchii wartości, wzorów zachowań, stylu życia, co często staje się przyczyną negatywnego postrzegania czy nawet stygmatyzowania osób dotkniętych wykluczeniem.

Wykluczenie w wymiarze politycznym wyraża się w braku dostępu do władzy, czyli braku możliwości artykulacji własnych interesów, tworzenia grup nacisku w celu obrony tych interesów czy kształtowania opinii publicznej. Najczęściej wyraża się w odmowie uczestniczenia w życiu politycznym, na przykład poprzez nieuczestniczenie w wyborach.

Specyfiką wykluczenia społecznego w województwie śląskim jest relatywnie wysoki poziom ubóstwa miejskiego w stosunku do ubóstwa wiejskiego, co jest istotną odmiennoscią w porównaniu z tendencją ogólnopolską (Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, [2019]). Wynika to przede wszystkim z wysokiego stopnia urbanizacji regionu, ale wiąże się też zapewne ze szczególnymi uwarunkowaniami jego rozwoju, opartego przede wszystkim na wielkich zakładach przemysłu wydobywczego i ciężkiego. Procesy deindustrializacji i restrukturyzacji tego przemysłu w latach dziewięćdziesiątych XX wieku oraz na początku XXI wieku spowodowały wzrost bezrobocia, które dotknęło pracowników likwidowanych, restrukturyzowanych bądź prywatyzowanych zakładów przemysłowych. Stąd największa koncentracja problemu ubóstwa dotyczy najsilniej uprzemysłowionych (i zurbanizowanych) centralnych obszarów regionu: gmin miejskich i powiatów grodzkich.

Charakterystyczne są enklawy ubóstwa tworzące się w starych dzielnicach mieszkalno-przemysłowych wielkich miast, w których na degradację środowiska mieszkalnego (zły stan budynków i mieszkań, zaniedbane otoczenie i infrastruktura komunalna) nakłada się degradacja środowiska społecznego (dominacja ludności o niskim statusie materialnym i społecznym, osób w podeszłym wieku, często samotnych, liczne przejawy dezorganizacji społecznej) (Wódz, 1994). Często dochodzi do tego specyficzna tradycja kulturowa dziedziczona z pokolenia na pokolenie w rodzinach śląskich, która utrudnia adaptację do zmieniającej się rzeczywistości i sprostanie niesionym przez nią wyzwaniom (Wódz, Łęcki, 1998). Do lat sześćdziesiątych XX wieku dzielnice te zamieszkiwane były głównie przez pracowników pobliskich zakładów przemysłowych (głównie kopalń

i hut) i ich rodziny. Od lat siedemdziesiątych następowała stopniowo wymiana mieszkańców, polegająca na tym, że rodzima ludność przenosiła się do nowo budowanych osiedli i mieszkań o wyższym standardzie (przeważnie były to tzw. bloki z wielkiej płyty), a w jej miejsce napływali ludzie o najsłabszej kondycji ekonomicznej, szukający najtańszych bądź darmowych mieszkań (na przykład bezdomni zajmowali pustostany przeznaczone do wyburzenia). Te zdegradowane, nieatrakcyjne zasoby mieszkaniowe były też czasem wykorzystywane przez samorządy lokalne wielu miast jako mieszkania socjalne dla osób lub rodzin po eksmisjach. W powiązaniu ze specyficznymi cechami tradycyjnej kultury górniczej (swoisty etos pracy, silne poczucie tożsamości regionalnej, religijność, posługiwanie się gwarą śląską) powstały w tych dzielnicach załążki szczególnego typu społeczności dotkniętych wykluczeniem społecznym, określanych przez socjologów jako *underclass* (Wódz, red., 1992; Juzwa, Wódz, red., 1996; Faliszek, Łęcki, Wódz, 2001; Karwacki, 2006).

Z wielowymiarowości i wieloaspektowości wykluczenia społecznego wynika, że bezpośrednia pomoc finansowa (nawet znaczna) nie przynosi efektów w jego przezwyciężaniu, gdyż ludzie dotknięci wykluczeniem nie potrafią jej wykorzystać dla poprawy swojej sytuacji społecznej, dla trwałej zmiany swego położenia. Potrzebne są kompleksowe, zorganizowane programy interwencji socjalnej, oparte na szerokiej współpracy różnych specjalistów i instytucji, które pozwolą takim ludziom odzyskać kontrolę nad własnym życiem poprzez nauczenie się niemal od początku umiejętności funkcjonowania w instytucjonalnym porządku ogólnospołecznym oraz powstrzymają lub przynajmniej ograniczą proces międzygeneracyjnego dziedziczenia ubóstwa. Programy takie stanowią zatem bardzo poważne wyzwanie dla polityki społecznej, zwłaszcza w jej lokalnym wydaniu, ponieważ trudności w ich realizacji wiążą się w pierwszym rzędzie z cechami najczęściej charakteryzującymi ludzi dotkniętych wykluczeniem społecznym. Są to między innymi:

- niski poziom wykształcenia i związany z tym niski poziom kwalifikacji zawodowych lub ich brak, a co za tym idzie – szczególne zagrożenie bezrobociem oraz niskie dochody;
- wyuczona bezradność – poczucie utraty kontroli nad własnym życiem i otaczającym światem, brak motywacji wewnętrznej i zdolności do samozaradności, bierność;
- pasywne strategie przystosowawcze – czyli uzależnienie od pomocy zewnętrznej, generujące postawy roszczeniowe;
- współwystępowanie różnych problemów społecznych, takich jak bezrobocie, uzależnienia, przemoc, dysfunkcjonalność rodziny, dezorganizacja społeczna, przestępczość.

W wielu przypadkach dochodzi do tego destrukcja moralności (tzw. amoralny familizm; Tarkowska, Tarkowski, 1990) oraz niezdolność do współdziałania z innymi, nawet we wspólnym interesie (tzw. syndrom szurzego gniazda;

Wnuk-Lipiński, 1990). Wszystkie te cechy nader często podlegają dziedziczeniu międzypokoleniowemu wskutek przekazu wewnątrzrodzinnego, przede wszystkim w procesie socjalizacji pierwotnej.

Należy wskazać na jeszcze jeden aspekt wykluczenia społecznego, który stanowi w polityce społecznej – nie tylko na poziomie lokalnym – szczególnie poważne wyzwanie. Specyficzną cechą wykluczenia społecznego w Polsce jest to, że w największym stopniu dotyka ono najmłodszych, badacze od wielu lat zwracają uwagę na problem juwenalizacji polskiej biedy (Tarkowska, 2011; Warzywoda-Kruszyńska, red., 2012). W populacji osób w wieku do 17 lat udział doświadczających ubóstwa jest znacznie wyższy niż w populacji dorosłych i dysproporcja ta utrzymuje się od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Szczególnie dojmującym problemem z tym związanym jest proces dziedziczenia i przekazywania specyficznych dla sytuacji wykluczenia społecznego wzorów postaw i zachowań kolejnym pokoleniom w procesie przekazu wewnątrzrodzinnego. Kluczowym czynnikiem mającym wpływ na ten proces jest przebieg socjalizacji pierwotnej. To ona w największym stopniu decyduje o tym, jak każdy z nas – mówiąc najogólniej – będzie sobie radził w dorosłym życiu. Chociaż socjalizacja trwa całe życie, to najwcześniejsze doświadczenia pozostawiają trwałe ślady w osobowości i przezwyciężenie ich w dorosłym życiu jest najczęściej niemożliwe bądź co najmniej bardzo trudne. To w procesie socjalizacji pierwotnej kształtuje się nasza osobowość, kształtują się nasze nastawienia behawioralne do rzeczywistości, ogólny obraz świata, przekonania dotyczące tego, jak ten świat funkcjonuje, jakimi zasadami się rządzi, co jest w nim bardziej, a co mniej ważne. W rodzinie dotkniętej ubóstwem dzieci przystosowują się do specyfiki warunków życia w niedostatku, do ciągłego deficytu w zaspokajaniu własnych potrzeb i do koncentracji aktywności rodziny na rozwiązywaniu problemów dorosłych jej członków, często także do obecnych w niej zachowań patologicznych – jako do czegoś naturalnego, aczkolwiek prowadzącego do poczucia krzywdy i upokorzenia.

W rodzinie dotkniętej wykluczeniem społecznym dominują negatywne doświadczenia, związane z nieustanną deprywacją potrzeb, brakiem możliwości wyjścia z trudnej sytuacji, niepowodzeniami w poszukiwaniu sposobów poprawy swojego położenia. Aktywność wszystkich jej członków koncentruje się zatem dość jednostronnie na poszukiwaniu rozwiązań doraźnych, skierowana jest przy tym na zewnętrzne źródła zaspokajania potrzeb, a nie na własną zaradność. Dzieci w takiej rodzinie przyswajają sobie strategie przystosowawcze, które ułatwiają im przetrwanie i radzenie sobie w biedzie, ale które są dysfunkcjonalne dla zmiany ich położenia w przyszłości. Wśród dostępnych im wzorów ról społecznych dominują role bezrobotnego, osoby o niskim wykształceniu, pracującej co najwyżej dorywczo lub na czarno, osoby zależnej od zewnętrznych źródeł wsparcia i polegającej przede wszystkim na pomocy innych, a nie na sobie samej. Wzory te mają specyficzny charakter, wyznaczany przez nieustanne zabieganie

o doraźne zaspokajanie najbardziej podstawowych – głównie materialnych – potrzeb rodziny. Drastycznemu skróceniu ulega perspektywa myślenia o swoim życiu – istotne staje się tylko „tu i teraz”, a przyszłość przestaje być przedmiotem troski, jako zbyt odległa i trudna do przewidzenia (Tarkowska, 1992).

Młodzi ludzie z biednych rodzin w kontaktach z rówieśnikami z dostatnich domów, a często również w kontaktach z nauczycielami i innymi dorosłymi „znaczącymi innymi” spoza środowiska ubóstwa, traktowani są jako gorsi, mniej umiejący, mniej zdolni, stwarzający problemy, gorzej rokujący na przyszłość. Taki negatywny stygmat prowadzi do izolacji dzieci z ubogich rodzin i przyczynia się do tego, że nie mają one dostępu do alternatywnych – różniących się od właściwych dla subkultury ubóstwa – wzorów zachowań, ról społecznych, strategii adaptacyjnych nie tylko we własnej rodzinie, ale i w szerszym otoczeniu. Poczucie odrzucenia społecznego powoduje, że poszukują one akceptacji i poczucia przynależności wśród podobnych do siebie, ograniczając jednocześnie swoje relacje społeczne z rówieśnikami z grup o odmiennym statusie. Jednocześnie znajduje odbicie w obrazie samego siebie, jaki w sobie kształtują. Tworzą swoje wyobrażenie siebie jako kogoś, kto zatem jest gorszy, mniej wart, kogo stać na niewiele. Takie wyobrażenie samego siebie nacechowane jest niewiarą we własne możliwości, poczuciem bezradności i przekonaniem o nieuchronności niepowodzeń. W efekcie tego wszystkiego dzieci doświadczające niedostatku w okresie adolescencji nie osiągają możliwych do osiągnięcia granic swojego rozwoju (Hurlock, 1985).

W ponowoczesnym świecie, świecie złożonym i zmieniającym się jak obrazki w kalejdoskopie, różnorodność nie do ogarnięcia i nieustanna zmienność wszystkiego nie tylko są podtrzymywane, ale również same się napędzają. Tymczasem środowisko życia ludzi ubogich jest mocno ograniczone pod względem złożoności i różnorodności doświadczanych w nim zdarzeń. Repertuar dostępnych w nim wzorców ról społecznych, norm zachowania i strategii adaptacyjnych jest zatem również bardzo ograniczony, co sprawia, że znacznie łatwiej za ich pomocą powielać schemat dotychczasowych strategii życiowych (które utrwalają stan wykluczenia społecznego), niż osiągnąć zmianę w swoim położeniu społecznym. Jednocześnie jednak to właśnie okres socjalizacji pierwotnej jest czasem, kiedy można w sposób najbardziej efektywny i skuteczny tym problemom przeciwdziałać, zależy to jednak od tego, na ile szeroko rozumiane działania pomocowe (przede wszystkim profilaktyczne, ale także interwencyjne) będą właściwie skonstruowane, ukierunkowane i skoordynowane.

Konieczność intensyfikacji działań ukierunkowanych na wyrównywanie szans i kompensowanie różnego rodzaju deficytów dzieci z rodzin dotkniętych i zagrożonych wykluczeniem społecznym wydaje się bezdyskusyjna. Wymaga to jednak systemowego i kompleksowego podejścia do lokalnej polityki społecznej, która zbyt często utożsamiana jest w samorządach lokalnych z interwencyjnymi działaniami pomocy społecznej. Tymczasem wśród róż-

nych działań podejmowanych w małych gminach w ramach systemu pomocy społecznej, jak również innych struktur gminnych, mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych, brakuje myślenia o skutecznych sposobach aktywizacji i integracji społecznej jednostek i grup wykluczonych społecznie, zwłaszcza dzieci. Nadal mówi się o zagrożeniu marginalizacją czy wykluczeniem tak, jakby nikt nie dostrzegał, że te procesy już trwają, a stan wykluczenia społecznego jest aktualnym doświadczeniem wielu osób, rodzin i całych społeczności.

3.2. Współpraca wewnątrz- i międzysektorowa na rzecz rozwiązywania problemów społecznych

Realizacja lokalnej polityki społecznej wymaga od jednostek samorządu terytorialnego szerokiej współpracy z różnymi instytucjami. Od wielu lat zainteresowanie badaczy skupia się przede wszystkim na współpracy międzysektorowej, kiedy samorząd, jako reprezentant sektora publicznego (tzw. pierwszy sektor), wchodzi we współdziałanie z instytucjami reprezentującymi sektor rynkowy (drugi sektor) lub sektor społeczny (pozarządowy, obywatelski, trzeci sektor – można się tu spotkać z różnymi określeniami). Niewątpliwie z badawczego punktu widzenia najbardziej interesująca jest dziś współpraca samorządu z organizacjami trzeciego sektora, ale warto również przyjrzeć się, jak wygląda współpraca różnych instytucji publicznych, w tym samorządowych, które reprezentują odmienne resorty administracji publicznej. Dla realizacji celów polityki społecznej ogromne znaczenie ma bowiem to, czy instytucje z różnych jej obszarów – edukacji, zdrowia, pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego, sportu, a nawet kultury – dostatecznie ze sobą współdziałają. Wreszcie znaczący jest także trzeci wymiar współpracy, czyli relacje między różnymi poziomami samorządu terytorialnego.

W połowie 2003 roku, niejako bocznymi drzwiami, bo poprzez Ustawę o zatrudnieniu socjalnym, samorządowym władzom lokalnym (gminnym, powiatowym i wojewódzkim) powierzono nowe zadanie – tworzenia lokalnych strategii integracji i polityki społecznej. Wcześniej, w wyniku reformy administracyjnej z 1999 roku, tego typu zadanie – zresztą o wymiarze znacznie węższym, bo określone jako budowanie lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych – spoczywało na powiatach. W sytuacji niedostatku środków budżetowych i braku własnego finansowania powiaty skupiały się jednak w pierwszym rzędzie na swoich zadaniach obligatoryjnych (jako ich wykonawca), kosztem zadań, które mogą, lecz nie muszą być wykonane – w ten sposób zostały określone na przykład ich obowiązki w zakresie opracowywania lokalnych stra-

tegi rozwiązywania problemów społecznych, a w tej kwestii nic się nie zmieniło po rozszerzeniu zakresu strategii o problemy integracji i polityki społecznej. Nawet jeśli takie strategie powstały, to najczęściej nie były traktowane jako realny wyznacznik podejmowanych działań, lecz jako formalne wypełnienie ustawowego obowiązku. Na jedną z ważnych przyczyn tego stanu rzeczy zwróciła uwagę Józefina Hrynkiewicz:

Plany pracy i programy działań dalekosiężnych potrzebują gwarancji stałego i płynnego dopływu środków oraz długofalowego, a nie kadencyjnego podejścia do rozwiązywania lokalnych problemów. Kolejne plany finansowe państwa [...] i samorządu mogą zmienić wcześniej przyjęty program. Nowa kadencja samorządu może całkowicie odstąpić od zaprojektowanego przez poprzedni samorząd programu (Hrynkiewicz, red., 2001, s. 189).

Regulacje z 2003 roku nałożyły jednak obowiązek tworzenia lokalnej polityki społecznej już nie tylko na powiaty, ale także na gminy i województwa samorządowe, i do tego w bardzo zbliżonym – z niewielkimi zaledwie różnicami – zakresie. Już po roku, w nowej Ustawie o pomocy społecznej, zapisy ponownie zmieniono. Tym razem gminy i powiaty zostały zobligowane do opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych (odpowiednio: gminnej lub powiatowej), natomiast samorządowi województwa powierzono zadanie opracowania i realizacji wojewódzkiej strategii polityki społecznej, jako integralnej części strategii rozwoju województwa, obejmującej w szczególności programy: przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi – a więc tak czy inaczej odnoszącej się głównie do kwestii pozostających w kompetencjach systemu pomocy społecznej. Jednocześnie i powiat, i województwo zostały zobowiązane do współpracy w tworzeniu strategii z odpowiednimi samorządami niższego szczebla (powiat – z gminami, a województwo – z powiatami). W ten sposób samorządy lokalne wszystkich szczebli stały się partnerami w budowaniu lokalnej polityki społecznej, ale partnerami bardzo nierówno obdzielonymi z jednej strony obowiązkami wynikającymi z konieczności wykonywania zadań zleconych (czy w zakresie administracji rządowej), a z drugiej – finansowymi i instytucjonalnymi możliwościami realizacji tych zadań.

Zadania powiatu określone w Ustawie o pomocy społecznej z 2004 roku są rozłączne w stosunku do zadań gminy, powiat w zasadzie nie musi podejmować wspólnie z gminą ani na jej rzecz żadnych działań. Można sobie wyobrazić, jak ta sytuacja wpływa na możliwości współpracy pomiędzy różnymi instytucjami polityki społecznej działającymi na rzecz danej zbiorowości, rządowymi i samorządowymi, a także pozarządowymi. Deklaracje poczyniono w tej kwestii daleko idące, w rzeczywistości jednak zintegrowanie działań napotyka wiele trudności

i barier, finansowych, administracyjnych i kompetencyjnych⁵. Stworzenie w 1999 roku nowych szczebli władzy i nowych instytucji rozproszyło różnorodne funkcje (na przykład nadzorcze, wykonawcze, strategiczne, koordynacyjne), lecz nie towarzyszyło temu odpowiednio przemyślane i precyzyjne rozdzielenie kompetencji, co dodatkowo skomplikowało możliwości współdziałania (bardzo wyraźnie widać to w szczególności w odniesieniu do działań pomocy społecznej). Jak pokazały badania⁶, na styku kompetencji różnych organizacji samorządowych (przede wszystkim w układzie gmina–powiat) pojawiają się istotne problemy w postaci sporów kompetencyjnych (przykładem są działania na rzecz osób z niepełnosprawnością czy osób w kryzysie bezdomności), mnożenia kosztów organizacyjnych i wzajemnego przerzucania się odpowiedzialnością. Przedstawione regulacje dotyczące tworzenia gminnych, powiatowych i wojewódzkich strategii integracji i polityki społecznej poszerzają dodatkowo pole możliwych kolizji i konfliktów.

Partnerstwo w realizacji lokalnej polityki społecznej, możliwości współdziałania z innymi instytucjami publicznymi i z organizacjami pozarządowymi, wykorzystanie inicjatyw obywatelskich, budowanie potencjału instytucji publicznych i ich rola w tym współdziałaniu – to wszystko wciąż pozostawia wiele do życzenia. Przyczyny trudności tkwią we wspomnianych uwarunkowaniach zewnętrznych, jak również wewnątrz samych instytucji lokalnych. Odziedziczona po poprzednim systemie skłonność do przyjmowania postawy roszczeniowej, wzmacniana brakiem poczucia partnerskich relacji ze strukturami centralnymi i prowadząca do narastania zjawiska klientelizmu niższych szczebli wobec organów nadrzędnych – to zjawisko wcale nierzadkie w obecnym systemie samorządowym. Nasilają je dodatkowo ograniczenia finansowe i uzależnienie od coraz szczuplejszych środków płynących „z góry”. Często też daje o sobie znać przywiązanie do administracyjnych podziałów kompetencyjnych, utrudniające współpracę instytucji i organizacji przynależących do różnych „resortów” i prowadzące bądź do nieufnego traktowania się przez te instytucje jako konkurentów w danym obszarze działań, bądź też przeciwnie, do spychania odpowiedzialności na drugich, na zasadzie „to nie moja działka”.

Osobną kwestią jest współpraca samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi działającymi na ich terenie i miejsce tych organizacji w rozwiązywaniu problemów i kwestii społecznych (szerzej ten problem został przedstawiony w podrozdziale 1.3). Udział trzeciego sektora w realizacji zadań polityki społecznej i współpraca z nim w tym zakresie ze strony instytucji rządowych

⁵ Wymienione bariery mają w jakimś sensie charakter obiektywny, co oczywiście nie oznacza, że nie mogą i nie powinny zostać przezwyciężone, ale nie brakuje też barier bardziej subiektywnych, na przykład organizacyjnych i mentalnych.

⁶ Między innymi przeprowadzone przez Instytut Spraw Publicznych w latach 1999–2000 (zob. Hrynkiewicz, red., 2001) czy w Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w 2004 roku (zob. Buksiński, Bondyra, Jakubowski, 2007).

i samorządowych nie budzą dziś żadnych wątpliwości czy kontrowersji, są w wypadku wielu różnych spraw oczywiste, chociaż, co zrozumiałe, nie pozbawione różnego rodzaju trudności. Szczególnie wyraźnie widać to w obszarze problemów społecznych, których rozwiązywanie jest domeną pomocy społecznej. Uznał to również Bank Światowy, popierając włączanie organizacji pozarządowych w dostarczanie pomocy społecznej: „[...] partnerstwo z aktorami niepaństwowymi pomaga zwiększyć zakres dostępnych usług społecznych, poprawić ich jakość, zwiększyć społeczną partycypację [...] społeczeństwa obywatelskiego” (World Bank, 2000, s. 309, tłum. własne).

Propagatorzy takiego rozwiązania podkreślają zalety korzystania z usług organizacji trzeciego sektora w porównaniu do współpracy z jednostkami nastawionymi na profit:

- NGO mają cenne doświadczenie nabyte w trakcie działalności charytatywnej;
- struktury płacowe w NGO są znacznie niższe;
- oddanie pracowników NGO i ich wrażliwość na potrzeby i możliwości odbiorców pomocy socjalnej podnoszą jakość usług (Struyk, 2003, s. 5).

Trzeba wszakże dodać, że jednocześnie niewątpliwym utrudnieniem we współpracy z organizacjami *non profit* może być ich mała elastyczność rozumiana jako ograniczona możliwość reakcji na zwiększone zapotrzebowanie.

Współpraca samorządów z sektorem pozarządowym jest realizowana na podstawie programów tej współpracy, przygotowywanych obligatoryjnie w gminach, powiatach i województwach samorządowych. Jakość i zawartość tych programów jest bardzo różna, te przyjmowane co roku (choć fakultatywnie samorządy mogą tworzyć programy wieloletnie) nierzadko są powieleniem programów z poprzednich lat. Bardzo często też są to kolejne dokumenty powstające jako spełnienie ustawowego wymogu, lecz nie mające przełożenia na praktykę działania, ponieważ (a może właśnie dlatego) są nazbyt ogólnikowe i schematyczne. W badanych gminach województwa śląskiego⁷ tylko nieliczni przedstawiciele władz lokalnych oraz organizacji pozarządowych deklarowali znajomość zawartości tych dokumentów, a niektórzy w ogóle nie wiedzieli o ich istnieniu. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że dokumenty te na ogół nie mają znaczącego wpływu na współpracę międzysektorową w analizowanym układzie, chociaż oczywiście można podać przykłady miast i gmin, w których program współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi jest rzeczywistym i praktycznie wykorzystywanym wyznacznikiem relacji pomiędzy instytucjami z tych dwóch sektorów.

Pomimo znacznie zaawansowanego procesu decentralizacji władzy publicznej i złożenia na barki samorządów lokalnych (zwłaszcza gminnych) bardzo

⁷ Badania prowadzone przez autorkę w ramach badań własnych oraz badań statutowych, realizowanych w Studium Pracy Socjalnej Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach.

licznych i bardzo zróżnicowanych zadań z zakresu polityki społecznej, polityka społeczna realizowana na poziomie gminy pozostaje przecież w silnym związku z tym, co dzieje się na wyższych poziomach – w regionie, w kraju, a także na arenie międzynarodowej – nie tylko w zakresie tego, co powinno być robione, czyli zadań, ale i tego, jakie cele powinny być osiągnięte w ramach tych zadań i w jaki sposób. Związki te mają charakter zarówno obligatoryjny – kiedy określone zapisy zobowiązują gminę do uzgadniania konkretnych celów, na przykład zawarte w ogólnopolskich programach czy strategiach⁸ – jak i fakultatywny, jako oparte na propozycjach programowych, metodycznych czy dotyczących przyjęcia określonych priorytetów.

Mocą Ustawy o pomocy społecznej z 2004 roku na gminy nałożony został obowiązek przygotowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych programów, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art. 17, ust. 1); w tym celu gmina musi także sporządzić bilans potrzeb w zakresie pomocy społecznej (art. 17, ust. 2). Są to podstawowe dokumenty programowe, które wyznaczają działania gminy w obszarze rozwiązywania problemów społecznych, czyli faktycznie w obszarze tego, co powszechnie w gminach rozumiane jest jako polityka społeczna. W szczególności strategia powinna uwzględniać zmiany – a w pewnym sensie być też ich narzędziem – dokonujące się w systemie pomocy społecznej, polegające, jak trafnie ujmuje to Jerzy Krzyszkowski, na przechodzeniu od realizacji funkcji ratowniczej do prewencyjno-usługowej, na zmniejszaniu się opiekuńczej roli państwa na rzecz aktywności samorządowej i działań organizacji wolontarystycznych oraz na przemianach roli świadczeniobiorców: „[...] od biernego klientyzmu do aktywnej partycypacji w procesie pomocy. W swej nowej roli pomoc społeczna powinna być w coraz większym stopniu instytucją społeczną opartą na kapitale społecznym lokalnej społeczności” (Krzyszkowski, 2005, s. 335).

Dokumenty te wszakże powinny być przygotowane na podstawie szerszych wytycznych programowych, płynących z wyższego poziomu, i z nimi zgodne. Pierwszym poziomem referencyjnym dla gminy jest powiat, aczkolwiek jego rola jako koordynatora lokalnej polityki społecznej jest bardzo ograniczona⁹, w dużej mierze powiaty wykonują swoje zadania niezależnie od gmin¹⁰.

⁸ Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku nakłada na gminę, w ramach zadań zleconych, obowiązek realizacji zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych oraz rozwój specjalistycznego wsparcia (art. 18).

⁹ Szerzej na ten temat w rozdziale 2.

¹⁰ Zadania powiatu określone w Ustawie o pomocy społecznej są rozłączne w stosunku do zadań gminy, powiat w zasadzie nie musi podejmować wspólnie z gminą ani na jej rzecz żadnych działań.

Inaczej rzecz wygląda w przypadku kolejnego poziomu referencyjnego, jakim jest region, czyli województwo. Samorząd wojewódzki ma obowiązek przygotowania i opracowania strategii w zakresie polityki społecznej, będącej integralną częścią strategii rozwoju województwa – a w jej ramach programów przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością, pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, współpracy z organizacjami pozarządowymi, a także regionalnych programów pomocy społecznej wspierających samorządy lokalne w działaniach na rzecz ograniczania ubóstwa. Jest również odpowiedzialny za edukację i szkolenia zawodowe kadr systemu pomocy i integracji społecznej.

Cele i priorytety zawarte w tej strategii powinny stanowić ważny punkt odniesienia dla polityki rozwiązywania problemów społecznych prowadzonej w gminach. W Strategii polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006–2020, która stanowi integralną część Strategii rozwoju województwa śląskiego na lata 2000–2020¹¹, zostały wymienione następujące obszary priorytetowe: wspieranie rodzin, rozwój ekonomii społecznej, wyrównywanie szans wychowawczych i edukacyjnych młodzieży, wspieranie i aktywizacja osób z niepełnosprawnością oraz seniorów, rozwój i integracja systemu pomocy społecznej, bezpieczeństwo publiczne, regionalna polityka pronatalistyczna oraz promocja, profilaktyka i edukacja zdrowotna (Strategia polityki społecznej, 2015). W tych obszarach lokuje się siedem celów strategicznych, które dotyczą:

- 1 – wzmacniania polityki prorodzinnej;
- 2 – wspierania i aktywizacji osób starszych;
- 3 – wzmacniania równych szans osób z niepełnosprawnością;
- 4 – przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu;
- 5 – kształcenia i rozwoju regionalnych kadr systemu pomocy i integracji społecznej;
- 6 – działań na rzecz rozwiązywania problemów uzależnień i przemocy w rodzinie;
- 7 – wzmacniania bezpieczeństwa publicznego.

Wszystkie te cele lokuje się głównie w szeroko pojętej sferze pomocy społecznej, również ostatni został zoperacjonalizowany w dokumencie w kategoriach z tego obszaru. Strategia polityki społecznej, tak jak to deklaruje jej twórca, faktycznie jest uszczegółowieniem Strategii rozwoju województwa śląskiego „Śląskie 2020+” w dziedzinie przeciwdziałania i rozwiązywania szeroko rozumianych problemów społecznych. Priorytety i cele strategiczne tej pierwszej dobrze wpisują się w szerzej ujęte priorytety i cele strategiczne tej drugiej. Trzeba jednak zauważyć, że cele Strategii rozwoju województwa odnoszą się również do innych dziedzin polityki społecznej, które nie zostały ujęte w Strategii polityki społecznej. Znajdziemy tu kwestie rynku pracy, edukacji, ochrony zdrowia oraz

¹¹ Szerzej na ten temat w rozdziale 2; zob. też Faliszek, 2007.

polityki mieszkaniowej. Szerszym, ale równie ważnym odniesieniem dla Strategii polityki społecznej województwa są ponadto inne, licznie przywołane we wprowadzeniu, programy regionalne oraz krajowe, w tym programy związane z wykorzystaniem środków unijnych. Podobnie wygląda to w większości pozostałych regionów w Polsce (por. rozdział 3).

Analiza współpracy, nie tylko międzysektorowej (głównie sektora publicznego i społecznego), ale i pomiędzy różnymi instytucjami systemu wsparcia i pomocy społecznej, pozwala wskazać różne motywacje, które leżą u jej źródeł. Najważniejsze okazują się tutaj istniejące regulacje prawne, które odczytywane są jako oczekiwania ustawodawcy, a także oczekiwania pracowników instytucji i organizacji podejmujących współdziałanie, przywołuje się również inspirujące przykłady dobrych praktyk z innych miast czy ośrodków. Zastanawiające jest to, że postulaty mieszkańców są wprawdzie motywem obecnym, ale mało istotnym, a także to, że „wielką nieobecną” jest tu poszukiwanie wsparcia, połączenia sił w rozwiązywaniu trudnych problemów społecznych (Bartoszek et al., 2012).

Wiele w tym kontekście mówi popularność różnych form współpracy podejmowanych przez różne instytucje, zwłaszcza te samorządowe i pozarządowe. Najczęściej bowiem współpraca ta polega na wzajemnym konsultowaniu działań i propozycji przedstawianych przez instytucję/organizację, rzadziej natomiast na współdziałaniu w realizacji jakiegoś projektu, z niewielkim udziałem finansowym lub bez udziału finansowego ze strony instytucji/organizacji, którą reprezentują respondenci w prowadzonych na ten temat badaniach (Instytut Spraw Publicznych, 2011; Bartoszek et al., 2012). Jeszcze rzadziej jest to współpraca w realizacji wspólnych projektów wspólnie finansowanych, a w gruncie rzeczy jedynie tę formę można uznać za partnerską i opartą na dialogu. Co ciekawe, jednocześnie najwyżej oceniana była ta właśnie ścisła współpraca z instytucjami/organizacjami, polegająca na wspólnym finansowaniu i prowadzeniu projektów. Wydaje się, że jest to w ogóle najsłabsza strona lokalnej polityki społecznej, realizowanej zarówno w dużych – chociaż zapewne tu w niższym stopniu – jak i w małych społecznościach. Wiele wskazuje, że jedną z istotnych przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak zrozumienia dla problemów polityki społecznej ze strony władz samorządowych i instytucji, które formalnie zobowiązane są do współdziałania. Wynika on między innymi ze wspomnianych wcześniej silnie stygmatyzujących negatywnych stereotypów związanych z pomocą społeczną, utożsamianą w społecznościach lokalnych w ogóle z polityką społeczną.

Należy ponadto podkreślić, że usytuowanie pomocy społecznej w strukturach samorządu lokalnego wcale nie oznacza, iż działania realizowane w tym systemie automatycznie zyskują przychylność i wsparcie czy jakkolwiek rozumiane „zielone światło” ze strony innych instytucji publicznych – lokalnych, regionalnych lub rządowych. Z prowadzonych od lat badań w małych gminach

województwa śląskiego wynika, że tu nadal dominuje coś, co można określić mianem mentalności urzędniczej, nastawionej na „porządek w papierach” bardziej niż na realne efekty działań. Najczęstszym postulatem, który zgłaszali dyrektorzy w badanych przeze mnie ośrodkach pomocy społecznej, było życzenie, aby władze gminy nie tyle zainteresowały się pomocą społeczną, co w większym stopniu zechciały zrozumieć to, czym zajmuje się pomoc społeczna. W tym obszarze szczególnie dobitnie ujawnia się brak kompetencji i przygotowania merytorycznego po stronie lokalnych decydentów, którzy deklarując chęć i potrzebę współpracy, pozbawieni są rzeczywistej orientacji w temacie (Instytut Spraw Publicznych, 2011).

Obszarem, w którym jak w soczewce skupiają się problemy współpracy w realizacji lokalnej polityki społecznej, jest przeciwdziałanie jednemu z najważniejszych problemów współczesnej polityki społecznej w ogóle, czyli wykluczeniu społecznemu. Spotykają się tu działania instytucji pomocy społecznej i instytucji rynku pracy, a ich współdziałanie jest kluczowe z punktu widzenia rozwiązywania tego problemu. Badania dotyczące projektów systemowych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w latach 2007–2013 (Faliszek, Leśniak-Berek, 2010) dobitnie pokazują, że brak autentycznego dialogu i partnerskich relacji pomiędzy tymi instytucjami jest ściśle związany z dublowaniem się – zamiast uzupełniania – działań przez nie podejmowanych (a wszystko wskazuje, że do dziś nic się tu nie zmieniło). Urzędy pracy z definicji powinny zajmować się rozwiązywaniem problemów braku pracy i trudności z jej znalezieniem, a nie zaawansowanymi konsekwencjami tej sytuacji, czyli wykluczeniem społecznym. Rozwiązywanie problemu wykluczenia społecznego powinno pozostawać w kompetencjach instytucji pomocy społecznej, która dysponuje odpowiednim do tego bogatym instrumentarium. W ten sposób działania tych instytucji będą się uzupełniać. Tymczasem w projektach systemowych ośrodki pomocy społecznej organizowały szkolenia zawodowe dla swoich klientów, co im przysparzało sporo kłopotów z poszukiwaniem odpowiednich specjalistów lub podwykonawców, na tym bowiem znają się lepiej i mają tu o wiele większe możliwości powiatowe urzędy pracy, zaś urzędy pracy próbowały aktywizować osoby długotrwale bezrobotne dotknięte wykluczeniem społecznym – czyli w zasadzie pozbawione motywacji i zdolności do aktywności zawodowej – co znacznie lepiej się udaje, jeśli są wykorzystywane narzędzia pozostające w dyspozycji pomocy społecznej, między innymi w postaci metodycznej pracy socjalnej. Próby podejmowania wspólnych projektów, w których instytucje pomocy społecznej i instytucje rynku pracy dzieliły się działaniami zgodnie ze swoimi kompetencjami merytorycznymi, pokazały, że taka w pełni partnerska i ścisła współpraca jest możliwa w istniejących ramach prawnych. Stąd wniosek, że przeszkody we współpracy na rzecz efektywnego realizowania lokalnej polityki społecznej leżą zupełnie gdzie indziej, ale też wskazówka, iż nawet najdoskonalsze regulacje prawne nie doprowadzą same z siebie do oczekiwanych rezultatów.

Są jednak przykłady – nieliczne wprawdzie – tego, że może być inaczej. Dzięki ścisłej i konstruktywnej współpracy między instytucjami z różnych sektorów (głównie publicznego i społecznego, rzadziej prywatnego), opartej na relacjach partnerskich, udało się w kilku miejscach stworzyć stabilne struktury wpisane w funkcjonowanie całej społeczności lokalnej. Powstały mniejsze lub większe swoiste systemy (czy też podsystemy), które są na tyle stabilne, że stały się dość odporne na oddziaływanie niekorzystnych okoliczności¹², a ponadto pozwalają wykorzystywać w działaniu „efekt dodatkowości” – przykład skutecznego i efektywnego działania powoduje, że łatwiej zdobywa się sprzymierzeńców, partnerów, łatwiej też znajduje źródła finansowania. Warunkiem tego był oczywiście wysoki stopień profesjonalizmu osób zaangażowanych w organizację i prowadzenie różnych działań, a także nastawienie na nieustanną edukację (klientów i współpracowników, a także aktualnych i potencjalnych partnerów), przyciąganie nowych współpracowników i czerpanie z najlepszych doświadczeń innych (por. Kaźmierczak, red., 2007; Kaźmierczak, Hernik, red., 2008; Wódz, Faliszek, red., 2009).

Istotny okazał się też taki sposób organizowania różnych przedsięwzięć, aby cechowała je otwartość na społeczność lokalną, nastawienie na rozwijanie więzi nie tylko między instytucjami z różnych sektorów, ale przede wszystkim między mieszkańcami, sąsiadami. Dzięki temu przedsięwzięcia podjęte w celu pomocy osobom i grupom, które nie potrafią samodzielnie rozwiązać swoich problemów, po pierwsze oddziałują na całą społeczność lokalną, uruchamiają w niej proces zmiany i doprowadzają do modyfikacji jej funkcjonowania; po drugie ludziom borykającym się z różnymi problemami życiowymi, którzy na ogół z tego powodu są stygmatyzowani, dają szansę przezwyciężenia izolacji społecznej i nawiązania nowych relacji społecznych, odkrycia i uruchomienia swoich zasobów i stania się akceptowanym członkiem wspólnoty, wnoszącym wkład w jej funkcjonowanie, nawet jeśli będzie to wkład na miarę rozbitków życiowych. Ważnym czynnikiem skuteczności projektów realizowanych we współpracy różnych instytucji jest także wieloaspektowość i kompleksowość podejmowanych działań, umożliwiając one bowiem udzielanie pomocy i wsparcia na wszystkich etapach procesu rozwiązywania problemów społecznych. Zapewnia się tym samym ciągłość tego procesu, poczynawszy od profilaktyki a skończywszy na poprawie funkcjonowania i większej integracji całej społeczności lokalnej.

Aby to wszystko stało się możliwe, potrzebne jest jednak zdecydowane nastawienie na współpracę ze strony władz samorządowych, otwarcie na nowe rozwiązania, wyjście poza utarte sposoby myślenia i działania, poza sprawdzone schematy i urzędniczą rutynę, potrzebne jest takie podejście, by istniejące ramy

¹² Jak na przykład zmiana lidera, zmiany personalne we władzach gminy lub niedotrzymanie zobowiązań przez jednego z partnerów projektu.

prawne i organizacyjne były traktowane nie jako wyznacznik, ale jako elastyczna możliwość, którą należy wykorzystać tak, by pasowała do planowanych przedsięwzięć.

3.3. Rola ekonomii społecznej w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych

Przedstawione wcześniej trudności polityki społecznej w radzeniu sobie z przeciwdziałaniem różnorodnym problemom społecznym (patrz podrozdział 3.2) w szczególny sposób odnoszą się do kwestii wykluczenia społecznego. Z samej natury tego problemu wynika, że nie poddaje się on łatwo oddziaływaniom mającym na celu jego przezwyciężenie, ani w wymiarze indywidualnym, ani społecznym. Odpowiedzią, która zyskała w ostatnich co najmniej trzydziestu latach największą akceptację zarówno badaczy, jak i praktyków, jest oczywiście aktywizująca polityka społeczna. Jednakże pod tą nazwą¹³ kryje się bardzo szeroki i różnorodny zestaw nie tylko narzędzi, metod i sposobów działania, lecz także uzasadnień koncepcyjnych (Karwacki, 2010; Rymśza, 2013).

Kluczem do przezwyciężenia problemu wykluczenia społecznego w społecznościach lokalnych są zatem działania nakierowane na aktywizację osób i grup nim dotkniętych, ale nie tylko i nawet nie przede wszystkim na aktywizację zawodową, lecz w pierwszej kolejności na aktywizację społeczną: przywrócenie im poczucia sprawstwa, motywacji do działania, wiary w swoje możliwości i umiejętności wykorzystania posiadanych zasobów do uruchomienia zmiany we własnym życiu. Tu najlepiej sprawdzają się działania obejmujące całe rodziny, grupy i społeczności osób wykluczonych społecznie. Poprzez metodycznie prowadzoną pracę socjalną – realizowaną nie tylko w strukturach publicznych instytucji pomocy i integracji społecznej, ale również w organizacjach pozarządowych – wkomponowaną w zestaw komplementarnych oddziaływań aktywizujących, udaje się skutecznie wyprowadzać ludzi z problemów (bezrobocia, bezdomności, uzależnień) i budować system wsparcia, który pozwala im ustabilizować się, wytrwać w samodzielności, a na koniec wziąć pełną odpowiedzialność za własne życie. Skuteczne narzędzia to na przykład programy aktywności lokalnej oparte na pracy ze społecznością lokalną, spółdzielnie socjalne czy, szerzej, ekonomia społeczna, centra integracji społecznej, działania samopomocowe.

¹³ Sama nazwa nie jest zresztą oczywista, gdyż w literaturze występują różne określenia na oznaczenie całego spektrum aktywizujących narzędzi, metod i sposobów działania, by przytoczyć tylko te najczęściej używane: aktywna polityka społeczna, aktywizująca polityka społeczna, polityka aktywizacji.

Jak już wcześniej zostało powiedziane, wobec nie dających się przezwyciężyć strukturalnych przyczyn ekskluzji działania nakierowane na przezwyciężanie ich konsekwencji powinny być „szyte na miarę”, czyli konstruowane dla konkretnych zbiorowości z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań, związanych z charakterystyką danej społeczności. Jednym z narzędzi takiego właśnie „szycia na miarę” lokalnej polityki społecznej jest ekonomia społeczna.

Przedsięwzięcia prowadzone w ramach ekonomii społecznej nie są na pewno uniwersalnym remedium, ale bez żadnej wątpliwości są szansą dla wielu osób na powrót do aktywnego życia społecznego i zawodowego, a dla społeczności – na poprawę ich dobrostanu. Posiadają bowiem pewne atuty, które odgrywają szczególną rolę w przezwyciężaniu wykluczenia społecznego – problemu dotykającego w zasadzie wszystkie zamożne społeczeństwa europejskie, w tym społeczeństwo polskie, a wynikającego z kumulacji negatywnych skutków bezrobocia i społecznej bierności trwających przez długi czas. Dzięki swoim atutom ekonomia społeczna może być skutecznym instrumentem aktywizacji społeczno-zawodowej – zarówno dla osób bądź grup już borykających się z wykluczeniem, jak i tych dopiero nim zagrożonych – poprzez tworzenie inkluzywnego lokalnego rynku pracy i przyczynianie się do rozwoju gospodarki wspólnotowej (Niesporek, Wódz, 2009).

Dzięki odpowiednim regulacjom prawnym¹⁴ przedsięwzięcia ekonomii społecznej (przede wszystkim kluby i centra integracji społecznej oraz spółdzielnie socjalne) ułatwiają dostęp do zatrudnienia, a także do wszelkich zasobów wsparcia społecznego, osobom i grupom, które mają problemy z samodzielnym radzeniem sobie z trudnościami życiowymi. Celem jest reintegracja zawodowa i społeczna, czyli odzyskanie przez takie osoby zdolności do zatrudnienia i możliwości samodzielnego funkcjonowania na otwartym rynku pracy, a także umiejętności funkcjonowania i pełnienia różnych ról społecznych nie tylko w środowisku pracy, ale również w szerszym otoczeniu społecznym (na przykład w społeczności lokalnej czy w szeroko rozumianym kręgu rodzinno-towarzyskim). Ze wsparcia w ramach ekonomii społecznej mogą korzystać osoby, które podlegają wykluczeniu społecznemu w związku z takimi problemami, jak bezdomność, długotrwałe bezrobocie, uzależnienia, choroby psychiczne, niepełnosprawność, osoby opuszczające zakład karny, a także uchodźcy.

Wsparcie obejmuje bardzo różne formy, począwszy od poradnictwa psychologicznego, prawnego i zawodowego, przez szkolenia dotyczące kwalifikacji zawodowych i umiejętności społecznych, po ofertę zatrudnienia wspieranego (w postaci prac społecznie użytecznych, robót publicznych czy stażu) oraz zatrudnienia na otwartym rynku pracy (w tym w spółdzielni socjalnej). Możliwość

¹⁴ Patrz m.in.: Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.

korzystania z szerokiej gamy kursów i szkoleń zawodowych, uczestniczenia w zajęciach warsztatowych pozwalających na praktyczne sprawdzenie i doskonalenie umiejętności pod okiem nauczyciela zawodu, a także uzyskania wsparcia ze strony doradcy zawodowego, psychologa czy terapeuty pracy, stwarza warunki do skutecznej reintegracji zawodowej, nawet w przypadku osób dotkniętych zaawansowaną marginalizacją społeczną. Już sama możliwość pracy – nawet jeśli nie jest to praca wymagająca, wyrafinowana ani wysokopłatna – i korzystania z wypracowanych własnym wysiłkiem środków finansowych podnosi poczucie własnej wartości, przywraca poczucie sprawstwa i kontroli nad własnym życiem, zwiększa wiarę w możliwość przezwyciężenia życiowych problemów (Frączek, Laurisz, 2012).

Bardzo ważną kwestią jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego z podmiotami ekonomii społecznej, ponieważ umożliwia ona poszerzenie dotychczasowych form wspierania lokalnych społeczności i rozwiązywania problemów społecznych. Naturalnym polem aktywności gospodarczej przedsiębiorstw społecznych są bowiem usługi na rzecz tych społeczności, realizowane często jako zadania publiczne zlecone przez administrację publiczną. Dzięki temu osoby uczestniczące w tych przedsięwzięciach (przede wszystkim w ramach funkcjonowania centrów integracji społecznej lub spółdzielni socjalnych), a będące dotąd głównie beneficjentami (konsumentami) różnych rodzajów wsparcia, stają się aktywnymi uczestnikami życia lokalnej społeczności, świadcząc usługi podnoszące jakość życia wszystkich mieszkańców. Przykładem może być gmina Byczyna, gdzie uczestnicy Centrum Integracji Społecznej świadczą na rzecz mieszkańców gminy usługi remontowo-budowlane, melioracyjne, stolarskie, porządkowe, usługi związane z pielęgnacją terenów zielonych, transportem, kolportażem przesyłek i ulotek (Grünner, Juszczak, Wąsiak, 2007). W przypadku osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem przynosi to istotny efekt terapeutyczny, dając im poczucie, że robią coś pożytecznego nie tylko dla siebie, ale też dla innych, staje się więc dla nich nagrodą w znaczeniu psychologicznym, wzmacniającą motywację do dalszej aktywności i samodzielnosci. Natomiast w środowisku lokalnym prowadzi do przełamywania bariery nieufności i braku akceptacji wobec osób borykających się z licznymi problemami społecznymi, przyczyniając się do ich destygmatyzacji i ułatwiając dalszy proces ich reintegracji społecznej. Mówiąc inaczej, przestają oni być postrzegani jako swego rodzaju obciążenie (zagrożenie) dla otoczenia, jako ludzie żyjący na cudzy koszt, a stają się członkami społeczności, którzy mają swój udział w budowaniu lokalnego dobrostanu. Jako przykład można wskazać też działalność Biłgorajskiego Przedsiębiorstwa Społecznego Spółka z o.o. w Biłgoraju, dbającego między innymi o miejską zieleń i estetykę przestrzeni publicznych (Kieruzel, 2010; więcej zob. Atlas dobrych praktyk...), a także działania prowadzone przez cieszyńską Fundację Pomocy Wzajemnej „Być Razem”, której placówki, ulokowane w sąsiedztwie osiedli mieszkaniowych, z początku

wywoływały najczęściej opór mieszkańców, obawiających się bliskości osób bezdomnych, uzależnionych od alkoholu. Z czasem jednak mieszkańcy tych placówek, prowadząc na rzecz okolicznej społeczności działalność usługową (krawiectwo, ślusarstwo, renowacja mebli, koszenie trawy, odgarnianie śniegu itp.), organizując różne akcje, zapraszając do siebie, nawiązali z nimi zwyczajne, sąsiedzkie relacje i zyskali (mniej lub bardziej życzliwą) akceptację. Również okoliczni pracodawcy zaczęli coraz częściej poszukiwać pracowników wśród osób korzystających z pomocy Fundacji, wiedząc, że można tu łatwiej niż w urzędzie pracy znaleźć ludzi chętnych i – co ważniejsze – przygotowanych do pracy (Faliszek, 2009).

Ścisła współpraca z samorządem lokalnym daje także podmiotom gospodarki społecznej, a zwłaszcza klubom i centrom integracji społecznej, jeśli funkcjonują w strukturach gminnych – czego przykładem może być CIS w Mińskowie – możliwość otwarcia się na szczególnie trudne grupy osób, dotkniętych zaawansowaną marginalizacją, ponieważ nie ma wtedy takiego nacisku na wydajność i efektywność, jak w przedsięwzięciach typowo rynkowych. Poprzez oferowanie swoich usług na zasadach nierynkowych (nieodpłatnie lub za niewielką odpłatnością) wszystkim znaczącym w mieście instytucjom publicznym i organizacjom pozarządowym mińskowski CIS przyczynia się do budowania zaufania społecznego i więzi społecznych, a to z kolei wspiera proces reintegracji społecznej osób korzystających z jego wsparcia, dzięki temu bowiem udaje się pozyskiwać społeczność lokalną do działań na rzecz bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz włączać bezrobotnych do działań na rzecz społeczności lokalnej (Kowalczyk, 2009).

Trzeba także zwrócić uwagę na znaczenie włączenia instrumentów rynkowych do realizacji celów społecznych, które dokonuje się w ramach gospodarki społecznej. Konkurencja na wolnym rynku jest dla przedsiębiorstw społecznych w Polsce ciągle najtrudniejszym aspektem funkcjonowania, ale niesie ze sobą również istotne profity dla uczestników. Pozwala bowiem zmierzyć się z realnymi wyzwaniami gospodarki wolnorynkowej i otwartego rynku pracy, przy jednoczesnym korzystaniu ze swego rodzaju parasola ochronnego w postaci wsparcia oferowanego w ramach przedsięwzięć ekonomii społecznej. Przykładem są spółdzielnie socjalne, ułatwiające podjęcie działalności gospodarczej tym, którzy chcieliby to zrobić, lecz samodzielnie nie czują się na siłach lub z różnych powodów nie są w stanie uczynić takiego kroku. Ważne znaczenie w tej kwestii ma możliwość przeznaczenia przez spółdzielnię socjalną części funduszy na prowadzenie działalności w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej, ponieważ wydatki te podlegają zwolnieniom podatkowym. Ponadto zasada samorządności spółdzielni wymaga, aby sami jej członkowie mieli możliwość decydowania o najważniejszych sprawach. Dzięki istnieniu instytucji walnego zgromadzenia, wszyscy członkowie mogą brać czynny udział w zarządzaniu spółdzielnią, przysługuje im także prawo wybierania i bycia wybieranym do organów spółdzielni

(czynne i bierne prawo wyborcze) (Godlewska-Bujok, Miżejewski, 2012). Taka wspólnotowa forma gospodarowania przyczynia się z jednej strony do rozwoju poczucia solidarności społecznej i motywacji prospołecznej, dzięki którym silniejsi wspierają słabszych¹⁵, z drugiej zaś ludziom wykluczonym społecznie, zmarginalizowanym, izolowanym stwarza szansę zakorzenienia się we wspólnocie, odnalezienia siebie samego jako wartościowego członka jakiejś społeczności, nawet jeśli na początku – a czasem na zawsze – ma to być tylko wspólnota takich samych rozbitków życiowych. Daje poza tym możliwość nabycia i praktycznego przećwiczenia umiejętności związanych z poruszaniem się wśród meandrów wolnego rynku, bez konieczności ponoszenia ciężaru całkowitej i wyłącznej odpowiedzialności za podejmowane ryzyko – pozwala owego ryzyka w jakimś stopniu doświadczyć i oswoić się z nim, zapewniając jednak oparcie we wspólnocie.

Strategie przystosowawcze klientów pomocy społecznej są najczęściej wypracowywane na podstawie ich własnych doświadczeń (przeważnie negatywnych), a także naśladowania zachowań innych (najczęściej równie nieprzystosowanych do samodzielnej egzystencji), czyli są wynikiem takiego samego procesu uczenia się, jak w przypadku osób, którym się w życiu powiodło (nie przypadkiem przecież mówimy o *wyuczonej* bezradności). Jeśli pomoc społeczna ma skutecznie wspierać swoich klientów w odzyskiwaniu zdolności do samodzielnego radzenia sobie z trudnościami życiowymi, to musi stworzyć warunki, aby się tego mogli nauczyć, aby zmieniły się przede wszystkim ich postawy wobec otaczającej rzeczywistości i wobec samych siebie. Świadczenia pieniężne i rzeczowe, które są najczęstszą formą oferowanej pomocy, utrwalają nie tylko zachowania, ale i postawy niepożądane, czyli brak motywacji do samozaradności – ponieważ w sensie psychologicznym stanowią swoistą formę nagrody, wzmocnienia pozytywnego. Motywację do zmiany strategii przystosowawczych, nastawienie na własną aktywność można uruchomić i utrwalić tylko poprzez wzmacnianie (nagradzanie) postaw i zachowań im sprzyjających. Należy więc zmierzać do tego, aby sytuacje umożliwiające utrwalenie (uczenie się) odpowiednich postaw i zachowań występowały jak najczęściej w działaniach skierowanych do osób podlegających wykluczeniu społecznemu. Takie możliwości stwarza właśnie przedsiębiorczość społeczna w różnych swoich postaciach, pozwalając łączyć działania naprawcze z dostarczaniem praktycznych doświadczeń zawodowych i społecznych, a także wiążąc uprawnienia jednostki z jej zobowiązaniami. Optymalna wydaje się sytuacja, gdy uczestnictwo w klubie lub centrum integracji społecznej stanowi przygotowanie do członkostwa w spółdzielni socjalnej, której funkcjonowanie poddane jest surowszym wymogom gry rynkowej. Przykładem

¹⁵ Członkami spółdzielni socjalnej mogą być, oprócz osób podlegających wykluczeniu społecznemu, również inne osoby, jeżeli ich praca na rzecz spółdzielni socjalnej wymaga szczególnych kwalifikacji, których nie posiadają pozostali członkowie tej spółdzielni (Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych).

skuteczności takiego rozwiązania może być działalność Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej (Bernard-Staniszevska, Wdowiak, 2007; Jaśnikowska-Rudaniecka, 2007).

Jednocześnie trzeba podkreślić, że niezależnie od podejmowanych działań pomocowych i wspierających zawsze pozostanie pewna liczba ludzi wykluczonych społecznie, którzy z różnych przyczyn nigdy nie osiągną takiego poziomu samodzielności w funkcjonowaniu zawodowym i społecznym, by móc odnaleźć się na otwartym rynku pracy. Prawdopodobnie w takiej sytuacji możliwy będzie jednak jakiś rodzaj aktywizacji, może praca na wspieranym rynku pracy, częściowa integracja społeczna, warunkowane wszakże utrzymywaniem stałego wsparcia ze strony pracowników socjalnych, społeczności lokalnej czy innej wspólnoty. Albowiem w przypadku ludzi dotkniętych zaawansowanym wykluczeniem skuteczna ich aktywizacja i integracja społeczna bardzo często opierają się na poczuciu przynależności do wspólnoty takich samych osób i to stanowi dla nich niezwykle ważny element wsparcia społecznego: w grupie są zaradni i aktywni, zostawieni sami sobie już sobie nie poradzą. Szansą na takie rozwiązanie także są przedsięwzięcia ekonomii społecznej. Spektakularnym przykładem takiego funkcjonowania przedsiębiorstw społecznych jest chociażby Zakład Aktywności Zawodowej Kręgielnia „Mango” w Wąbrzeźnie, prowadzący działalność, której celem jest umożliwienie pracy i rehabilitacji zawodowej osobom niepełnosprawnym, lub też Ośrodek Readaptacji EKO „Szkoła Życia” w Wandzinie, przeznaczony dla osób uzależnionych od narkotyków, od alkoholu i zakażonych wirusem HIV, oferujący im leczenie, terapię oraz readaptację zawodową poprzez pracę w gospodarstwie rolnym (więcej informacji zob. Atlas dobrych praktyk...). Taka wspierana samodzielność jest bardzo dobrą alternatywą dla pomocy polegającej tylko na wypłacaniu zasiłków, niosącą na dodatek jeszcze jeden bardzo istotny profit w postaci szansy na przerwanie procesu dziedziczenia ubóstwa i wykluczenia.

Oczywiście reintegracja zawodowa i społeczna to nie jest zadanie „lekkie, łatwe i przyjemne”, a przedsiębiorczość społeczna nie jest łatwym do zastosowania instrumentem przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, tym bardziej nie jest uniwersalnym sposobem na wszystkie bolączki pomocy społecznej. Liczne badania pokazują, jakie bariery i trudności napotykają podmioty ekonomii społecznej. Podmioty te okazują się najbardziej skuteczne i efektywne w realizacji celu, jakim jest przywracanie samodzielności życiowej uczestnikom wtedy, gdy ta realizacja jest dobrze wkomponowana w kompleksowe działania prowadzone we współpracy podmiotów publicznych (samorząd lokalny, urząd pracy, ośrodek pomocy społecznej), społecznych (organizacje pozarządowe, nieformalne inicjatywy obywatelskie) i prywatnych (lokalny biznes). Funkcjonując w przestrzeni pomiędzy wolnym rynkiem a systemem pomocy społecznej, dobrze wypełniają tę lukę, przyczyniając się do ulepszenia życia nie tylko osób i grup defaworyzowanych, ale i całych społeczności lokalnych. Przedsiębiorstwa społeczne,

w szczególności spółdzielnie socjalne, są swoistymi nośnikami wzorów działania o charakterze wspólnotowym. Mają swój udział w upowszechnianiu idei lokalizmu, we wzmacnianiu poczucia wspólnoty w społecznościach lokalnych, promują pozytywne wzory integracji społecznej, są przykładem skutecznego działania podejmowanego przez ludzi dotkniętych problemami społecznymi, bez polegania przez nich tylko na zewnętrznych źródłach wsparcia. Poza tym często wkraczają swoją aktywnością w obszary niszowych usług i produktów, które, ze względu na niewielką liczbę potencjalnych klientów, są nieatrakcyjne dla firm komercyjnych – wypełniają zatem pewne luki na lokalnych rynkach. Zwłaszcza gdy firmy społeczne wchodzi w nisze rynkowe tam, gdzie firmom komercyjnym się to nie opłaca, bo nie znajdują dostatecznej liczby klientów lub poniosą zbyt wysokie koszty, mogą być one realną konkurencją dla przedsiębiorstw nastawionych tylko i wyłącznie na zysk. Atutem wielu firm społecznych jest też na ogół większe zaangażowanie pracowników, przekładające się na lepszą jakość produktów i usług. Ponadto elementem konkurencyjności przedsiębiorstw społecznych – istotnym przynajmniej dla części klientów – może być to, że ich działalność przynosi rezultaty *stricto* społeczne, czyli korzyści osiągają nie tylko właściciele i pracownicy tych przedsiębiorstw, ale też cała społeczność lokalna, w której te funkcjonują.

Trzeba jednak wyraźnie podkreślić, że czasem pojawiają się także negatywne uboczne skutki nadmiernego wspierania firm społecznych z zewnątrz (chodzi głównie o różnego rodzaju dotacje z funduszy unijnych¹⁶), polegające na tym, że dzięki temu wsparciu mogą one wypierać z rynku małe prywatne firmy czy drobnych przedsiębiorców, którzy na taką pomoc nie mają szans. Podejmowane przez samorząd lokalny działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości społecznej muszą więc być bardzo rozważne.

3.4. Diagnoza i ewaluacja jako szczególny problem w lokalnej polityce społecznej

Realizowanie celów polityki społecznej przez samorządy lokalne – nawet jeśli polityka ta sprowadzana jest głównie do pomocy społecznej – to proces bardzo skomplikowany, złożony, długotrwały i mocno osadzony w lokalnym kontekście. Aby polityka społeczna mogła być skuteczna, należy w jej realizacji wziąć pod uwagę wiele różnorodnych uwarunkowań, zarówno o charakterze globalnym i krajowym, jak i tych z poziomu regionu, powiatu, a także gminy,

¹⁶ Dzięki funduszom unijnym powstało wiele ośrodków wsparcia ekonomii społecznej, w tym sześć w województwie śląskim; więcej informacji patrz: <https://es.rops-katowice.pl>.

miasta. Zasadniczo wszystkie polskie samorządy lokalne starają się rozwiązywać problemy społeczne, które dotyczą ich mieszkańców, a nierzadko starania te są intensywne i pochłaniają sporą część budżetów gminnych. W niewielu jednak gminach udaje się doprowadzić do sytuacji, by problemy te przestały wymagać dalszych zinstytucjonalizowanych interwencji społecznych. W istocie bowiem kłopot polega na tym, że pomiędzy „rozwiązywaniem” a „rozwiązaniem” jest ogromna różnica, którą można krótko określić jako „skuteczność”.

Można powiedzieć, że najogólniejszym celem lokalnej polityki społecznej jest rzeczywista poprawa szeroko rozumianej sytuacji danej zbiorowości, przede wszystkim poprzez rozwiązanie nękających ją problemów społecznych. Tymczasem większość lokalnych działań w tym zakresie jest zaskakująco mało skuteczna, czego typowym i dość powszechnym przykładem są programy skierowane do długotrwale bezrobotnych. W wielu gminach można zaobserwować efekt polegający na tym, że takie osoby uczestniczą w licznych kursach zawodowych, treningach kompetencji i umiejętności itp. i nadal pozostają bezrobotnymi klientami pomocy społecznej¹⁷. Jedną z podstawowych przyczyn takiego stanu rzeczy jest słabość (a często po prostu brak) działań pozwalających z jednej strony identyfikować i charakteryzować problemy społeczne wraz z ich uwarunkowaniami – w postaci, w jakiej występują one w danej zbiorowości, a z drugiej oceniać jakość interwencji podejmowanych w celu rozwiązania tych problemów. Chodzi zatem o diagnozę problemów społecznych i o ewaluację interwencji publicznych. Te dwa elementy przesądzają o tym, czy i w jakim stopniu udaje się realizować cele i wartości polityki społecznej, zwłaszcza na poziomie lokalnym.

Diagnoza społeczna jest punktem wyjścia dla przygotowania planu (projektu) działania i jednocześnie warunkiem jego powodzenia. Od tego zależy również kształt samego planu działania, musi on bowiem być dostosowany do lokalnej specyfiki problemu, jego konkretnych przejawów i uwarunkowań, do tego, jak odzwierciedla się on w społecznej świadomości. Na diagnozę składa się wiele działań, począwszy od rozpoznania i zidentyfikowania problemu, który należy nazwać i ocenić pod względem wagi w odniesieniu do innych problemów i potrzeb, poprzez ustalenie w porozumieniu ze społecznością priorytetów dla poszczególnych problemów, określenie, jak sytuacja wpływa na społeczne funkcjonowanie mieszkańców, rozpoznanie zasobów, możliwości i ograniczeń, tkwiących zarówno w mieszkańcach i ich środowisku społecznym, jak i w instytucjach pomocowych, aż po ustalenie i nazwanie zmiany, która będzie celem planowanej strategii działania.

¹⁷ Pisał o tym Cezary Miżejewski: „Wysyłanie bezrobotnych z różnorakimi problemami społecznymi po raz trzeci i piąty na szkolenie nie zmieniało ich sytuacji, a było przysłowiowym »wyrzucaniem pieniędzy w błoto«. Bez właściwej diagnozy i bez zindywidualizowanego podejścia, a co najważniejsze rozwiązania problemów tych osób, trudno było mówić nie tylko o podjęciu zatrudnienia, ale przede wszystkim o zmianie postawy osoby bezrobotnej” (Miżejewski, 2010, s. 6).

Ponieważ efekty interwencji socjalnych ujawniają się przeważnie dopiero po upływie pewnego czasu, nierzadko dość długiego (Staręga-Piasek, 2008), w każdym przypadku decyzję o wyborze odpowiedniej strategii interwencji musi poprzedzić profesjonalne postępowanie badawcze, które pozwoli zdefiniować problem i dobrać najlepsze sposoby jego rozwiązania. Postępowanie diagnostyczne ma bowiem charakter postępowania celowościowego: celem diagnozy jest po pierwsze poznanie rzeczywistości społecznej, a po drugie opisanie i objaśnienie pewnego wycinka tej rzeczywistości po to, aby móc określić, jak ją przekształcić zgodnie z jakimś przyjętym postulowanym (pożądanym) stanem tej rzeczywistości (Podgórecki, 1998). Jest to pierwszy, podstawowy etap postępowania naprawczego – ma wskazywać, co i jak należy przekształcić, z punktu widzenia celu, jaki chcemy osiągnąć. Znaczenie dobrej diagnozy problemów społecznych jest związane również z tym, że powinna ona stanowić nie tylko wstęp do interwencji, ale również wielokrotnie powtarzany jej element, dla potrzeb oceny i ewaluacji tego, co zostało zrobione (Szatur-Jaworska, 2005; Grewiński, Karwacki, 2009).

Ewaluacja bowiem służy doskonaleniu, ulepszaniu czy modyfikowaniu podejmowanych działań, tak aby były optymalne w odniesieniu do zdiagnozowanych potrzeb i możliwości oraz prowadziły do osiągania przyjętych celów w jak najpełniejszym wymiarze i na trwałe. Ewaluacja powinna być pomocą dla realizatorów projektu czy programu, pozwalając im wykonywać pracę możliwie efektywnie i skutecznie. Powinna służyć także temu, aby uzyskane rezultaty były adekwatne do potrzeb beneficjentów i osiągame z poszanowaniem ich praw. W tym ujęciu istotą ewaluacji jest jej praktyczna użyteczność w procesie zarządzania konkretnym przedsięwzięciem publicznym.

Rola i znaczenie badań diagnostycznych oraz badań ewaluacyjnych w rozwiązywaniu problemów społecznych jest nie do przecenienia. W praktyce jednak często zdarza się że programy interwencji socjalnych realizowane są bez dobrej diagnozy oraz bez rzetelnej ewaluacji (Staręga-Piasek, 2008; Faliszek, 2011, 2014).

W społecznościach lokalnych diagnozę problemów społecznych przeprowadza się najczęściej na potrzeby przygotowania gminnej lub powiatowej strategii rozwiązywania tychże. Jednakowoż nawet pobieżny przegląd takich strategii¹⁸ – które są przecież dokumentami obligatoryjnymi dla gmin i powiatów – pokazuje, że to, co znajduje się w nich pod nazwą „Diagnoza”, zbyt często w gruncie rzeczy nie jest diagnozą problemów społecznych w ogóle, lecz co najwyżej prostym opisem problemów w pomocy społecznej. W wielu bowiem przypadkach twórcy dokumentu nie wychodzą poza problemy, którymi tak czy inaczej zajmują się różne instytucje pomocy społecznej, pozostawiając poza obszarem swojego zainteresowania te wszystkie problemy, którymi z różnych powodów pomoc społeczna się nie zajmuje, chociaż powinna lub mogłaby, a także problemy

¹⁸ W tym przypadku strategii opracowanych w gminach województwa śląskiego.

z innych dziedzin polityki społecznej, takich jak edukacja czy ochrona zdrowia¹⁹. Pomijane są również nierzadko kwestie bardziej szczegółowego rozpoznania nie tylko tego, co jest problemem w danej społeczności, kogo on dotyka, jak często i z jakim natężeniem występuje, ale i tego, w czym się przejawia i jakie są jego skutki indywidualne i społeczne, a także tego, jakie zasoby – ludzie z ich zaangażowaniem, wiedzą i kwalifikacjami, relacje i nieformalne sieci społeczne, instytucje i organizacje wraz z ich zasobami materialnymi, w tym finansowymi – mogą zostać wykorzystane w procesie rozwiązywania konkretnego problemu. Niezależnie od zakresu diagnozy najczęściej wykorzystywanym źródłem informacji w strategiach są dane zastane, gromadzone przez instytucje pomocy społecznej oraz inne instytucje publiczne na potrzeby opracowania charakterystyki wybranych problemów społecznych oraz opisu zasobów będących w dyspozycji gminy.

W praktyce przygotowywania gminnych (lub powiatowych) strategii rozwiązywania problemów społecznych rzadko sporządza się profesjonalną diagnozę na podstawie niezależnych badań, organizowanych specjalnie w tym celu, pozwalających zidentyfikować i opisać rzeczywiste problemy społeczne²⁰. Twórcy strategii – jak się wydaje – najczęściej wychodzą z założenia, że z góry wiadomo, z jakimi problemami mają do czynienia, skoro zajmuje się nimi od dawna pomoc społeczna²¹. Korzystanie w opracowywaniu diagnozy przede wszystkim z danych, które pochodzą ze źródeł urzędowych, powoduje, że często (choć nie zawsze!) mają oni skłonność do utożsamiania rzeczywistej sytuacji w gminie (lub powiecie) z obrazem problemów społecznych, jaki wyłania się z oficjalnie gromadzonych danych na ten temat (por. Krzyszkowski, 2005). W ten sposób poza obszarem uwzględnionym w strategii pozostają te problemy, które z różnych powodów nie mieszczą się w administracyjnych kryteriach biurokratycznych struktur publicznych.

Jak się wydaje, jedną z istotnych tego przyczyn jest kosztowność profesjonalnych badań diagnostycznych, przekraczająca możliwości finansowe instytucji odpowiedzialnej²² – badań tym bardziej postrzeganych jako wydatek nie-

¹⁹ Na szczęście są również pozytywne przykłady, jak chociażby diagnoza problemów społecznych przeprowadzona na potrzeby opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2016–2020 w Knurowie, a także zawarta w strategii Czeladzi na lata 2016–2022.

²⁰ Przykład takich badań można znaleźć w strategii rozwiązywania problemów społecznych gminy Miedźna na lata 2017–2026.

²¹ Hipotezę tę uprawdopodobniają wyniki badań przeprowadzonych przez Jerzego Krzyszkowskiego, w których analizie zostały poddane powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych w województwie łódzkim (Krzyszkowski, 2005).

²² Określenie „możliwości finansowe” jest tu właściwie nieadekwatne, problem polega bowiem nie tyle na rzeczywistym braku tychże w gminie, ile raczej na ich permanentnie odczuwanym niedostatku, co – wobec innych wydatków gminnych traktowanych jako pilniejsze, na przykład na inwestycje infrastrukturalne – sprawia, że gminy nie są skłonne przeznaczać większych środków na taki cel jak diagnoza problemów społecznych.

konieczny, im silniej w głowach decydentów zakorzenione jest przekonanie, że problemy społeczne są domeną wyłącznie pomocy społecznej, która powinna wszystko wiedzieć na ich temat.

W efekcie tego wszystkiego nader często strategia rozwiązywania problemów społecznych, przygotowana bez przeprowadzenia szczegółowej, profesjonalnej diagnozy problemów społecznych występujących wśród mieszkańców gminy – lub zjawisk jako takie przez nich postrzeganych²³ – staje się wyłącznie „papierowym” dopełnieniem formalności, dokumentem zbędnym, nieistotnym, ponieważ tak naprawdę oderwanym od realiów. Na dodatek, nawet w tych przypadkach, w których mamy do czynienia z dobrą, profesjonalną diagnozą problemów społecznych, często całkiem zasadne wydaje się sformułowanie pytania o to, w jakim stopniu strategia ich rozwiązywania odnosi się do wyników tej diagnozy.

Lokalna polityka społeczna realizowana na podstawie tak przygotowanego dokumentu programowego nabiera charakteru działania pozornego (Trawkowska, 2007), ponieważ ważniejsze okazuje się zaspokojenie wymogów biurokratycznej administracji niż potrzeb własnych mieszkańców. Brak dobrej diagnozy nie tylko powoduje, że działania i programy polityki społecznej nie trafiają w główne problemy społeczności – a zatem są nieskuteczne – ale też pociąga za sobą inne liczne i niekorzystne konsekwencje, jak choćby te najbardziej oczywiste polegające na marnowaniu pieniędzy na działania nie przynoszące oczekiwanych rezultatów.

Wszelkie niedostatki diagnozowania przekładają się w sposób oczywisty na niedostatki ewaluowania, jeśli wziąć pod uwagę, że ewaluacja – jako szczególny rodzaj diagnozy *post factum* – napotyka te same trudności: brak zrozumienia, brak pieniędzy, brak wiedzy i umiejętności. O doniosłym znaczeniu ewaluacji dla funkcjonowania sfery publicznej decydują jej cele i (w szerszym znaczeniu) funkcje, jakie może – powinna – ona pełnić. W literaturze przedmiotu znajdziemy różne typologie funkcji ewaluacji, lecz z perspektywy systemu polityki społecznej najbardziej interesująca i użyteczna wydaje się typologia zaproponowana przez Davida Nevo (1997). Wskazuje on cztery najważniejsze funkcje ewaluacji:

- funkcja formatywna, inaczej – doskonaląca, pozwala na ulepszenie programu/projektu interwencji publicznej, badanie ewaluacyjne towarzyszy realizacji tego programu/projektu, umożliwia identyfikację jego słabych i mocnych stron, określenie i uzasadnienie potrzeby modyfikacji, wskazanie jej kierunku; w tej funkcji ewaluacja nastawiona jest na weryfikację wewnętrzną i zewnętrzną spójności projektu, kontrolę adekwatności jego celów względem zdiagno-

²³ Albowiem za jeden z najważniejszych elementów definicyjnych problemu społecznego uważa się w socjologii istnienie w społecznej świadomości przekonania, że zjawiska odbiegające od standardów społecznych występują w nasileniu zagrażającym istniejącemu łaadowi i porządkowi społecznemu i jako takie wymagają podjęcia działań zaradczych (Frysztański, 2009).

zowanych potrzeb i problemów, służy także bardziej wydajnej, racjonalnej i skutecznej alokacji zasobów w nim wykorzystywanych;

- funkcja konkluzyjna – kiedy ewaluacja służy celom rozliczenia programu/projektu bądź stanowi podstawę do podjęcia wiążących decyzji, na przykład dotyczących zarządzania projektem, jego zakończenia, kontynuacji, istotnej modyfikacji; w tej funkcji ewaluacja nastawiona jest na poprawę realizacji i kontrolę jakości podejmowanych działań, kluczowy jest tu zatem pomiar wyników według jasno i precyzyjnie zdefiniowanego zestawu wskaźników, odnoszących się do nakładów, produktów, rezultatów i użyteczności;
- funkcja psychologiczna – kiedy proces lub wyniki ewaluacji są wykorzystywane do kształtowania świadomości społecznej w odniesieniu do podejmowanych działań i realizowanych celów, stają się motywatorem oczekiwanych zachowań i postaw lub służą promowaniu akceptowanych relacji lub stosunków społecznych, zmieniają sposób myślenia o potrzebach i problemach społecznych oraz o ludziach nimi dotkniętych; w tym przypadku ewaluacja służy wzmacnianiu społecznej odpowiedzialności, między innymi poprzez docieranie do szerszej opinii publicznej z informacjami o rezultatach działań publicznych;
- funkcja administracyjna – kiedy ewaluacja służy sprawowaniu władzy oraz wspomaganiu zarządzania strategicznego poprzez dostarczanie analiz i rekomendacji dla budowania strategii działania oraz dla podejmowania decyzji dotyczących przyszłych działań (programów/projektów), a formułowane w jej toku oceny i wnioski są wykorzystywane jako narzędzie nacisku lub też nadzoru.

Na podstawie analizy funkcji ewaluacji zaproponowanych przez różnych autorów można wskazać jeszcze inne ważne funkcje, które mogą pełnić badania ewaluacyjne wobec interwencji publicznych, a które wydają się szczególnie istotne w planowaniu i prowadzeniu lokalnej polityki społecznej:

- wspieranie procesów uczenia się;
- wyjaśnianie czynników i procesów mających wpływ na realizowane działania, warunkujących ich sukces lub porażkę (również w przypadku czynników ubocznych);
- weryfikowanie założeń teoretycznych leżących u podstaw podejmowanych działań;
- formułowanie konkluzji dla innych programów i projektów, promowanie przykładów dobrych praktyk;
- budowanie zdolności ewaluacyjnych;
- wzmacnianie partnerstwa i demokratyzacja stosunków społecznych;
- rozwój i wzmacnianie współpracy między uczestnikami danej interwencji (sieci powiązań, relacji, interakcji między nimi);
- aktywizowanie interesariuszy – włączanie ich w realizację działań, w dyskusję nad oceną programu/projektu i kierunkami jego rozwoju;
- uprawnianie interesariuszy – włączanie we współdecydowanie o programie/projekcie interesariuszy, którzy zwykle pozostają na przykład biernymi od-

biorcami działań lub realizatorami zewnętrznymi słabo zainteresowanymi bezpośrednio celami interwencji;

- tworzenie pozytywnego klimatu społecznego wokół badanego projektu, a także wokół działań instytucji pomocy społecznej – poprzez informowanie opinii publicznej i upowszechnianie wyników ewaluacji (na podstawie: Olejniczak, 2008; *Ewaluacja*, 2004).

Działania sektora publicznego, choć dzisiaj coraz częściej prowadzone w warunkach i na zasadach rynkowych, nie mogą być oceniane wyłącznie pod kątem zysku finansowego, jak działania podmiotów komercyjnych, ponieważ w tym przypadku ważne są również – albo nawet przede wszystkim, tak jak w sferze społecznej – zyski publiczne, dla których bardzo trudno jest zdefiniować jednoznaczne kryteria opłacalności. Ewaluacja ma zatem za zadanie dostarczać kryteriów, metod i środków oceny racjonalności działań publicznych, pełniąc w sektorze publicznym funkcję analogiczną do mechanizmu rynkowego w sektorze prywatnym.

W polskich instytucjach publicznych nader często ewaluację rozumie się po prostu jako rodzaj oceny programu, projektu czy też działania. Nie należy jednak utożsamiać ewaluacji z oceną, z kilku co najmniej powodów. Przede wszystkim ewaluacja to coś znacznie więcej niż ocena, ponieważ jej zasadniczym walorem jest użyteczność, czyli możliwość praktycznego zastosowania otrzymanych rezultatów, wniosków, wyników. W pojęciu ewaluacji poza oceną mieszczą się też elementy opisu i diagnozy, wskazanie mocnych i słabych stron programu, wreszcie postulaty i rekomendacje dotyczące zalecanych zmian. Ocena, czyli przypisywanie wartości poszczególnym działaniom czy też całemu procesowi oddziaływania, jest tylko jednym z elementów postępowania ewaluacyjnego. Przy czym nie może ona być rozumiana jako krytyka konkretnych osób, działań czy instytucji, lecz jako przesłanka dla zmiany, poprawy lub usprawnienia działania (programu/projektu). Sprowadzenie ewaluacji tylko do oceny, jakkolwiek rozumianej, w gruncie rzeczy oznaczałoby sprowadzenie jej wyłącznie do jednej funkcji – funkcji kontrolnej. Jak zauważa Leszek Korporowicz:

Budzi to daleko posuniętą niechęć ze strony ewaluowanych, liczne działania obronne, pozorne lub wręcz rytualne. W krajach o rozwiniętych systemach demokratyzacji, ale i profesjonalizacji życia publicznego już od lat sześćdziesiątych odchodzi się od ewaluacji jako technokratycznego instrumentu nadzoru, inspekcji ukrytej w procedurach badawczych. Odchodzi ona nawet od jednoznacznych form oceny na rzecz analitycznych form doradzenia, metod rozbudzających refleksyjność uczestników procesu, troszcząc się o możliwości działania wspierającego (Korporowicz, 2005, s. 4).

Kontrolny i nadzorczy aspekt ewaluacji był najmocniej eksponowany w – dziś już powoli zarzucanym – technokratycznym jej ujęciu, nastawionym

głównie na ocenę i kontrolę właśnie, a poza tym na opis i uprawomocnienie podejmowanych działań, a także na krytykę i dyscyplinowanie. Współcześnie preferuje się rozwojowe podejście do ewaluacji – jest to tzw. ewaluacja czwartej generacji (Nowalska-Kapuścik, 2013) – zgodnie z którym ewaluacja powinna być nastawiona przede wszystkim na zmianę, na rozumienie i wspieranie wszystkich interesariuszy, na proces uczenia się i pobudzanie do autorefleksji. Proces ewaluacji stanowi znakomitą podstawę do wzmocnienia komunikacji, wymiany informacji, dyskusji i porozumienia pomiędzy wszystkimi stronami zaangażowanymi w działanie: ewaluatorami, realizatorami i odbiorcami programu/projektu (Górniak, 2007). W takim ujęciu, dzięki dobrze przeprowadzonej ewaluacji, poprawia się jakość i skuteczność interwencji publicznych, a dzięki procesowi uczenia się, który jest z nią związany, wzrasta też ogólna sprawność działania wszystkich interesariuszy i instytucji jako całości.

Złożoność i dynamika rzeczywistości społecznej, w której dokonywane są interwencje socjalne, powodują, że przed ewaluacją i ewaluatorami stają poważne wyzwania. Uwzględnienie szerokiego kontekstu planowanych i prowadzonych działań, alternatywnych rozwiązań i ich skutków, różnorodności uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych oddziałujących na sytuację każdego mieszkańca i całej społeczności, potrzeb i zachowań interesariuszy, interesów i wartości, które nimi kierują, ich subiektywnych odczuć i ocen – decyduje o użyteczności wszelkich badań ewaluacyjnych i stawia przed ich realizatorami wymaganie posiadania wysokich kompetencji poznawczych, czyli odpowiedniej wiedzy profesjonalnej wraz z umiejętnością jej zastosowania. Wiedza naukowa – ze swoimi założeniami o naturze rzeczywistości społecznej, sposobami konstruowania twierdzeń i ich uzasadniania – stanowi bardzo istotny komponent teorii ewaluacyjnej, ponieważ pozwala na określenie, w jakim stopniu przekształcenie rzeczywistości, uzyskana zmiana społeczna jest wynikiem planowych (programowanych, projektowanych) działań, a w jakim stopniu jest dziełem przypadku (Ornacka, 2003).

Jeśli na skutek braku dobrej diagnozy interwencja socjalna nie dotyczy głównego problemu klienta (klientów), nie polega na wykorzystaniu wszystkich dostępnych zasobów – a zatem jest nieskuteczna i nieefektywna – to pojawia się niebezpieczeństwo, że ewaluacja, zamiast pełnić swoje funkcje normatywne, które mają charakter pozytywny, są zamierzone lub co najmniej przewidziane, będzie pełnić pewne funkcje ukryte, niezaplanowane, które mogą być oceniane jako niepożądane, niezgodne z tym, czemu ewaluacja ma służyć. Ryszard Szarfenberg wskazuje tu takie funkcje jak:

- odwlekanie ważnych decyzji;
- uzasadnianie decyzji, które już zostały podjęte;
- unikanie lub rozpraszanie odpowiedzialności za podjęte decyzje;
- poprawa wizerunku osoby lub instytucji zamawiającej badania (ewaluowanie tylko wybranych aspektów programu, żeby ukazać go w lepszym świetle, uni-

kanie ewaluacji pewnych aspektów programu, aby ukryć porażkę poniesioną w ich zakresie) (Szarfenberg, 2010, s. 31).

Doświadczenia badawcze pozwalają przypuszczać, że wtedy, gdy mamy do czynienia z badaniami ewaluacyjnymi, które wydają się nie wnosić nic istotnego do oceny efektywności i skuteczności interwencji publicznej, w szczególności zaś interwencji socjalnej, są one najprawdopodobniej zorientowane właśnie na jakieś funkcje ukryte – zapewne mają służyć bardziej legitymizacji już zrealizowanych działań niż rzetelnej ocenie ich rezultatów i wartości (Faliszek, 2013).

Wydaje się, że znacznie poważniejszą barierą na drodze do upowszechnienia się należycie przygotowanej i prowadzonej ewaluacji jest jednak ciągle brak rzeczywistego zrozumienia, czemu powinna ona służyć. W instytucjach publicznych nadal jest ona rozumiana i traktowana głównie jako stechnokratyzowane narzędzie kontroli, co generuje postawy pełne niechęci i obaw (Korporowicz, 2001). Dotyczy to to także instytucji samorządowych – zarówno szeregowych pracowników, jak i kadry zarządzającej wszystkich szczebli. Jeśli ponadto weźmie się pod uwagę, jak wiele różnych działań w obszarze polityki społecznej – lokalnej i ponadlokalnej – ma charakter działań pozornych, to można się spodziewać, że w przypadku niejednej instytucji publicznej długo jeszcze potrwa, zanim ewaluacja zagości w niej jako realny instrument innowacji i zmiany na rzecz skuteczniejszego działania wobec potrzeb i problemów społecznych, a także wsparcia i autorefleksji w praktyce zawodowej jej pracowników.

Szczególnego rodzaju problemem związanym z ewaluacją w polityce społecznej są trudności z mierzeniem rezultatów działań interwencyjnych – z określeniem odpowiednich wskaźników, które byłyby dostatecznie dobrze uchwytne empirycznie, z wyborem dotyczącym tego, kiedy i jakie efekty mierzyć, w jaki sposób je mierzyć. W bardzo wciąż popularnym w Polsce technokratycznym modelu ewaluacji, nastawionym na opis, krytykę, kontrolę i dyscyplinowanie, są to trudności dość zasadnicze, występujące zwłaszcza w mierzeniu miękkich rezultatów działania, jakie dominują w interwencjach socjalnych. W efekcie w badaniach ewaluacyjnych mierzy się nie te rezultaty, które są najważniejsze z punktu widzenia celu realizowanych działań, ale te, które są najłatwiejsze do zmierzenia.

Sposobem na rozwiązanie tego problemu jest zwrócenie się w stronę ewaluacji czwartej generacji. Wymaga to jednak od wszystkich interesariuszy procesu ewaluacji znacznego zaangażowania, wymaga prowadzenia działań ewaluacyjnych na bieżąco, a nie jednorazowo, po zakończeniu interwencji, jak to najczęściej bywa w przypadku programów/projektów socjalnych. Charakterystyczne dla ewaluacji czwartej generacji jakościowe podejście do badań ewaluacyjnych pozwala zatem w jakimś stopniu ominąć kłopoty z mierzeniem rezultatów (zwłaszcza miękkich), nie umniejszając wartości samej ewaluacji, której użyteczność na dodatek staje się znacznie większa, bo wzbogacona o aspekt dialogu, demokratyzacji oraz aktywizacji i upęłnomocnienia wszystkich interesariuszy,

szczególnie tych dotkniętych problemami społecznymi. W ten sposób ewaluacja zorientowana na rozwój i uczenie sama staje się częścią procesu naprawczego.

Wiele wskazuje jednak, że w polskich realiach, zwłaszcza na poziomie samorządów lokalnych, upowszechnienie się takiego rozwojowego modelu ewaluacji jest raczej odległą perspektywą, chociaż powoli znajduje on swoich zwolenników. Ewaluacja w interwencjach socjalnych jako element nowego zarządzania publicznego, które kieruje uwagę władz publicznych na osiąganie zaplanowanych, ściśle określonych rezultatów, zdecydowanie lepiej wpisuje się w jej model technokratyczny. Niemniej jednak można mieć nadzieję, że obserwowany od jakiegoś czasu także w polskiej sferze publicznej powolny zwrot ku partycypacyjnym metodom współrządzenia (*governance*) (Przywojska, 2016) będzie sprzyjać uświadamianiu lokalnym władzom, że znajdą w ewaluacji rozwojowej, partycypacyjnej znakomite narzędzie nie tylko zwiększania skuteczności i efektywności swoich działań w obszarze polityki społecznej, lecz także budowania swojego pozytywnego wizerunku.

Oczywiście ani dobra diagnoza, ani rzetelna ewaluacja nie są jakimś panaceum na bolączki i problemy lokalnej polityki społecznej, same nie gwarantują jej skuteczności ani efektywności, jednakowoż lekceważenie znaczenia któregośkolwiek z tych elementów jest jak budowanie zamków na piasku: osłabia misterną i złożoną konstrukcję procesu interwencji socjalnej w każdym jego elemencie na tyle istotnie, że nader często po zakończeniu interwencji jesteśmy równie daleko od jej celu, jak na początku.

4. Potencjał małych gmin w dziedzinie rozwiązywania problemów społecznych – przykład województwa śląskiego

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i wspomaganie usamodzielniania się osób i rodzin nim dotkniętych to dziś główny cel polityki społecznej, realizowany przede wszystkim w ramach szeroko rozumianego systemu pomocy i integracji społecznej. Można powiedzieć, że – w bardzo ogólnym planie – pomoc społeczna została wyposażona w bogate instrumentarium mające umożliwić tak ukierunkowaną działalność, na które składają się: regulacje prawne, środki finansowe, rozwiązania instytucjonalne, metodyka działania oraz kwalifikacje pracowników.

Niezależnie od oceny, na ile skuteczne i efektywne są te różnorodne narzędzia, trzeba sobie zadać pytanie, jakie są rzeczywiste możliwości ich wykorzystywania w realizacji ustawowych celów pomocy społecznej. Małe społeczności lokalne, miasta i gminy poniżej 30 tysięcy mieszkańców, stanowią w obecnej polskiej rzeczywistości dość specyficzny świat, na tyle odmienny od rzeczywistości wielkich miast, że warto przyrzeć się, jak w ich warunkach funkcjonuje system polityki społecznej – czyli właściwie pomoc społeczna – w kontekście przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Te stosunkowo małe zbiorowości charakteryzują się bowiem takimi cechami, które mogą stanowić znakomite podłoże różnego rodzaju inicjatyw i działań skutecznie i efektywnie ograniczających zjawisko wykluczenia społecznego, ale też mogą się stać barierami nie do pokonania na drodze do inkluzji społecznej.

Na początek spójrzmy na regulacje prawne, które chociaż w zasadzie są takie same dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego na danym poziomie, to jednak różnie są przez gminy wprowadzane w życie i wykorzystywane. Widać to między innymi na przykładzie:

- liczby pracowników socjalnych – ich niedobór występuje najczęściej w małych gminach, tu ma on też zupełnie inne znaczenie niż w dużych miejscowościach;
- specjalistycznych zasobów kadrowych – w małych miejscowościach w pomocy społecznej najczęściej nie zatrudnia się takich specjalistów, jak konsultanci: prawnicy, pedagodzy, psychologowie; nie tylko ogranicza to klientom dostęp do tego rodzaju usług, ale także utrudnia pracę samym pracownikom socjalnym;

- dostępnych środków finansowych – małe gminy mają znacznie bardziej ograniczone możliwości generowania dochodów własnych, które w dużej mierze są źródłem finansowania pomocy społecznej.

Ponadto w niewielkich ośrodkach pracownicy socjalni są bardziej obciążeni obowiązkami biurokratycznymi, administrują głównie świadczeniami, natomiast metodyczna praca socjalna jest traktowana jako dodatek do innych obowiązków, na który przeważnie brakuje czasu.

Wreszcie małe gminy ograniczają się w swoich działaniach przeważnie do realizacji tego, co określane jest jako obligatoryjne, sporadycznie wprowadzając do nich elementy fakultatywne. Na ogół nie tworzy się programów czy projektów socjalnych opracowanych z myślą o konkretnych grupach osób poszkodowanych bądź nakierowanych na rozwiązywanie konkretnego problemu społecznego. Powszechnie realizuje się tylko programy dotyczące problemów alkoholowych, ale – poza tym, że są obligatoryjne – znaczącą rolę odgrywa tu fakt, iż finansowane są z odrębnego źródła dochodów w budżecie gminy, tzw. korkowego, czyli z opłat pobieranych przez gminy za wydanie zezwolenia na sprzedaż artykułów alkoholowych.

Wprawdzie większość gmin niezależnie od systemu pomocy społecznej stara się tworzyć różne formy wsparcia i pomocy dla mieszkańców, ale w małych gminach dominują te najprostsze, polegające na ułatwieniu dostępu do informacji, na przykład o rynku pracy i miejscach pracy, dostępu do szkoleń itp. Programy współpracy z trzecim sektorem, strategię rozwiązywania problemów społecznych wprawdzie istnieją, bo są to dokumenty obligatoryjne, ale często mają charakter jedynie „papierowego” dopełnienia formalności, na ogół są bardzo ogólnikowe, a nierzadko kiepskiej jakości. Ponadto decydenci i inne osoby, które powinny być nimi zainteresowane, nie znają ich zawartości, bywa, że nie wiedzą nawet o ich istnieniu. Także strategię rozwoju, które posiadają już niemal wszystkie gminy w Polsce, w bardzo ograniczonym zakresie odnoszą się do szeroko rozumianych problemów społecznych. Jeśli zostają w nich uwzględnione kwestie polityki społecznej, to najczęściej w odniesieniu do zdrowia i edukacji, ale już bardzo rzadko pomocy społecznej, co najwyżej w kontekście bezrobocia i – jeszcze rzadziej – uzależnień.

Za tymi „specyficznymi” sposobami realizacji (czy raczej obchodzenia) regulacji prawnych idą też ograniczenia w tworzeniu nowych instytucjonalnych form działania – począwszy od najbardziej podstawowych (jak świetlice środowiskowe lub punkty konsultacyjne), a skończywszy na tych najbardziej zaawansowanych (jak ośrodek interwencji kryzysowej czy warsztaty terapii zajęciowej). Jeśli takie struktury organizacyjne istnieją, to często jako instytucje nie gminne, ale o charakterze ponadgminnym. W tym kontekście problemem dość powszechnym są też niedostateczne kwalifikacje pracowników socjalnych w niewielkich ośrodkach pomocy społecznej. Z badań, które były prowadzone w województwie śląskim dla potrzeb przygotowania wojewódzkiej strategii

polityki społecznej¹, wyłania się wyraźna prawidłowość, wskazująca na to, że im mniejsza miejscowość, tym niższy poziom kwalifikacji, i to zarówno pracowników socjalnych, jak i kierownictwa ośrodka. Dotyczy to poziomu wykształcenia, jak również dodatkowych kwalifikacji – zdobywanie dodatkowych kwalifikacji wiąże się przeważnie z koniecznością ponoszenia kosztów, a mniejsze ośrodki nie refundują ich pracownikom, bo na ogół nie mają dostatecznych funduszy².

Warto w tym kontekście zwrócić uwagę na kwestię metodycznie prowadzonej pracy socjalnej jako z założenia jednej z najważniejszych usług oferowanych przez pomoc społeczną. W niewielkich gminach, z powodów, o których wspomniano, działania pracowników socjalnych rzadko mają charakter ściśle metodyczny. *Case study* – o ile w ogóle takie podejście jest przyjmowane – pojawia się tu często nie jako celowe, świadomie dobrane postępowanie metodyczne, ale raczej jako działanie „przy okazji”, ponieważ w małych społecznościach pracownicy socjalni przeważnie są postrzegani jako dysponenci świadczeń, różnych dóbr, które można otrzymać (pieniędzy lub rzeczy, rzadziej usług), a na dodatek sami wchodzą w takie role. Być może ułatwia im to jakoś relacje z częścią klientów, nienawykłych do partnerskiego traktowania (czyli nie potrafiących być odpowiedzialnymi sami za siebie), ale z pracą socjalną i jej celami ma niewiele wspólnego. Tego rodzaju nie w pełni metodyczne oddziaływania mogą być jednak równie skuteczne i efektywne przez to, że w małych społecznościach dystans między pracownikiem socjalnym a klientem i jego środowiskiem społecznym jest mniejszy, więc wiedza o sytuacji i zasobach klienta oraz jego środowiska może być łatwiej dostępna, a to z kolei pozwala dobrać formę interwencji najbardziej optymalną w konkretnym przypadku.

Podobnie metoda pracy ze społecznością lokalną ma tutaj specyficzny wyraz. Wprawdzie występuje, ale częściej nie jako efekt świadomego, profesjonalnego działania, lecz raczej w postaci zaangażowania ludzi o szczególnych predyspozycjach osobowościowych lub postawach prospołecznych, potrafiących w tych niewielkich społecznościach skupić i uaktywnić innych ludzi oraz różne instytucje w działaniach na rzecz osób, grup czy środowisk dotkniętych problemami. Owa specyficzna metoda środowiskowa przeważnie oparta jest na osobistych relacjach między osobami pracującymi w różnych instytucjach, dzięki czemu udaje się zmobilizować je do współpracy – i to jest niewątpliwie aspekt pozytywny, będący wynikiem niewielkiej skali tych społeczności.

¹ Dla potrzeb przygotowania wojewódzkiej strategii polityki społecznej powstało opracowanie dotyczące kształcenia i doskonalenia zawodowego kadr służb pomocy społecznej; zob. Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006–2020.

² W małych ośrodkach pomocy społecznej trudności pracowników z uzyskaniem wsparcia dla doskonalenia zawodowego związane są ponadto nierzadko z obawami zwierzchników przed uzyskaniem przez podwładnych zbyt wysokich kwalifikacji, co ujawniało się wielokrotnie w procesie rekrutacji uczestników Podyplomowych Studiów Organizacji Pomocy Społecznej prowadzonych w Uniwersytecie Śląskim w latach 1997–2012.

Warto zauważyć, że pod koniec lat osiemdziesiątych stało się znane szerokie rozumienie pojęcia organizowania społeczności lokalnej (*comprehensive community initiatives* – CCI), niejako w odpowiedzi na nazbyt ekonomiczne podejście do rozwoju społeczności lokalnej lub na koncentrowanie praktyki pracy socjalnej ze społecznością lokalną na wybiórczo postrzeganych problemach społecznych (Niesporek, Wódz, 2003). W tak pojmowanym organizowaniu społeczności lokalnej podejmowane działania obejmują wszystkie:

[...] sektory życia społeczności – społeczny, edukacyjny, ekonomiczny, kulturowy oraz środowisko naturalne – i koncentrują się na budowaniu społeczności, tj. wzmacnianiu członków społeczności oraz organizacji i instytucji. Praca w tym modelu (CCI) polega na włączeniu członków społeczności, a także stowarzyszeń, organizacji i instytucji działających w jej obrębie w proces identyfikowania własnych problemów i potrzeb, określania celów działań oraz samych działań, które są do ich osiągnięcia potrzebne (Niesporek, Wódz, 2003, s. 128).

Zadaniem w takim działaniu jest nie tyle rozwiązywanie problemów społeczności i zaspokajanie jej potrzeb oraz potrzeb jej członków (poprzez różne programy bezpośredniej interwencji), ile uruchomienie procesu zmiany w społeczności, doprowadzenie do takiej modyfikacji jej funkcjonowania, aby stała się ona społecznością obywateli. Tak rozumiane organizowanie społeczności lokalnej nie jest więc tożsame z pracą socjalną, wychodzi bowiem daleko poza nią, jest szerszą formą aktywności podejmowaną w ramach nowego zawodu – organizator społeczności (*community worker*) (Niesporek, Wódz, 2003, s. 134). Dla pracowników socjalnych w małych miejscowościach przyjęcie takiego modelu działania jest szczególnie trudne, by nie powiedzieć, że prawie niemożliwe. Jeśli mimo to w niektórych gminach udaje się wprowadzić taką formę pracy ze społecznością lokalną, to nie jest to raczej wynikiem odpowiedniej polityki społecznej, lecz bierze się przede wszystkim z indywidualnych potrzeb i chęci działania konkretnych ludzi.

4.1. Gminy górnicze – przypadek szczególny

Koniec lat dziewięćdziesiątych XX wieku oznaczał dla regionu śląskiego konieczność zmierzenia się ze skutkami realizowanego *de facto* od kilku lat rządowego programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Znaczącym elementem tego programu był plan restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie. Państwo, doceniając wagę tego przedsięwzięcia, a jednocześnie uznając, że

z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego należy wspomagać gminy, które szczególnie narażone są na negatywne skutki dokonujących się zmian, przyznało takim gminom dodatkowe uprawnienia i przywileje. We wspomnianym programie została przewidziana znaczna redukcja zatrudnienia w kopalniach, spodziewano się zatem, że tam, gdzie się one znajdują, może nastąpić istotny wzrost bezrobocia i nasilenie problemów społecznych z nim związanych. W ten sposób w 1998 roku w polskim ustawodawstwie pojawiło się pojęcie gminy górniczej jako tej, na której terenie jest prowadzona albo była prowadzona po 14 stycznia 1999 roku działalność gospodarcza objęta koncesją na wydobywanie węgla kamiennego i na rzecz której przedsiębiorstwo górnicze jest zobowiązane albo było zobowiązane po tym dniu uiszczać opłatę eksploatacyjną lub na terenie której jest zlokalizowany albo był zlokalizowany po dniu 14 stycznia 1999 roku zakład górniczy lub część tego zakładu (Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych).

Gminy górnicze otrzymały pewne uprawnienia, które miały ułatwiać działania zmierzające do tworzenia nowych miejsc pracy – w zamyśle przede wszystkim dla górników odchodzących z kopalń na skutek ich restrukturyzacji. Ustawa z 1998 roku przewidywała, że przedsiębiorstwo górnicze może zawiązywać z gminami górniczymi i z innymi przedsiębiorcami spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu aktywizacji gospodarczej gminy, może też zrzec się na rzecz gminy górniczej, za jej zgodą, własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które stały się dla niego zbędne. Gminie górniczej przysługiwał natomiast zwiększony udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy³ oraz prawo do otrzymania kredytu na warunkach preferencyjnych⁴ na finansowanie inwestycji wspierających tworzenie nowych miejsc pracy, ponadto była ona zwolniona z wpłaty przeznaczonej na zwiększenie łącznej kwoty subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, a także z wpłat przeznaczonych na zwiększenie subwencji ogólnej budżetu państwa od przypadającej jej części opłaty eksploatacyjnej. Jednym z warunków uzyskania kredytu na preferencyjnych warunkach było przedłożenie programu aktywizacji gospodarczej gminy górniczej⁵. W programie rządowym z 1998 roku – którego przytaczana ustawa była instrumen-

³ Na podstawie Ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, gminy miały prawo do udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na ich terenie, w wysokości 27,6%, natomiast dla gmin górniczych udział ten wynosił 32,6%.

⁴ Oznaczało to nieco niższe oprocentowanie kredytu oraz możliwość umorzenia 10% kredytu.

⁵ Pozostałe warunki to możliwość zabezpieczenia spłaty kredytu wraz z odsetkami, zapewnienie sfinansowania ze środków własnych co najmniej 20% wartości kosztorysowej inwestycji, a także szczegółowy projekt inwestycji ze wskazaniem jej efektów w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy.

tem realizacyjnym – zapisano jako jeden z celów częściowych rekonwersję przemysłu w gminach górniczych, co miało stać się istotnym impulsem dla ich ekonomicznego rozwoju.

W kolejnych programach restrukturyzacji górnictwa szczególne uprawnienia dla gmin górniczych stopniowo podlegały redukcji. Przeprowadzone analizy wyraźnie jednak pokazują, że rola gminy górniczej jako najważniejszego podmiotu spoza górnictwa, który był uwikłany w proces restrukturyzacji tego sektora, została dostrzeżona dość późno, kiedy widoczne już się stało, że kolejne programy restrukturyzacyjne są nieefektywne i następuje nieprzewidziana kumulacja negatywnych skutków przekształceń. W całym procesie restrukturyzacji górnictwa dominowała perspektywa sektorowa zamiast całościowej: projektując działania mające zapobiegać negatywnym konsekwencjom przekształceń, brano pod uwagę w zasadzie wyłącznie konsekwencje, które będą ponosić podmioty związane bezpośrednio z sektorem – górnicy i przedsiębiorstwa górnicze; na gminy górnicze zwrócono uwagę dopiero w 1997 roku, przygotowując kolejny program restrukturyzacji, kiedy już borykały się one z licznymi problemami powstałymi w wyniku wcześniejszych działań, ale to, że znalazły swoje miejsce w ustawie z 1998 roku, nie oznacza wcale, że ich znaczenie w tym procesie zostało docenione. Powiedziano i zadeklarowano wiele w kwestii wsparcia gmin górniczych w stymulowaniu ich rozwoju społeczno-gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy, ale tak naprawdę pozostawało to zawsze na uboczu głównego nurtu procesu restrukturyzacji. Również porównanie skali budżetowych dotacji dla górnictwa z wielkością finansowych przywilejów dla gmin pokazuje, gdzie ulokowany był punkt ciężkości⁶.

W całym procesie restrukturyzacji sektora położono bardzo silny akcent na zmniejszanie zatrudnienia i wzrost wydajności pracy, ale główny strumień finansowania skierowano na tę pierwszą kwestię, bez dostatecznego wsparcia w zakresie zwiększania wydajności i przy braku wystarczającego ograniczenia możliwości produkcyjnych kopalni (Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Górnictwa, 2000). W efekcie tego, pomimo ogromnych nakładów finansowych i licznych programów naprawczych, wraz z ich licznymi korektami, w zasadzie nie udało się osiągnąć podstawowego celu, jakim było uzyskanie trwałej rentowności sektora⁷.

⁶ Wysokość dotacji budżetowej przeznaczonej tylko na restrukturyzację zatrudnienia w programach restrukturyzacji górnictwa w latach 1989–2015 szacuje się na ponad 5,7 miliarda złotych. Gminy górnicze, poza wymienionymi wcześniej przywilejami, mogły w latach 2003–2006 korzystać z dotacji finansowych w ramach „Programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego”. Łącznie w obu etapach realizacji programu do dyspozycji wszystkich gmin i powiatów województwa śląskiego było niecałe 160 milionów złotych (źródło danych: Ministerstwo Gospodarki, <http://www.mg.gov.pl...>).

⁷ Dodatni wynik finansowy górnictwa – wtedy, gdy występuje – od dawna jest przede wszystkim zasługą wyjątkowego wzrostu cen węgla na rynkach światowych, nie jest to więc gwarancja rentowności sektora w dłuższej perspektywie czasowej.

Nie udało się również uniknąć negatywnych skutków restrukturyzacji zatrudnienia w postaci bezrobocia i zagrożenia ubóstwem. Chociaż nie stosowano w górnictwie zwolnień grupowych (które w innych branżach były głównym źródłem gwałtownego wzrostu bezrobocia), a także wprowadzono bezprecedensowo wysoki poziom zabezpieczeń socjalnych dla górników, to wystąpił problem wzrostu bezrobocia, który z największą mocą ujawnił się w okresie po 2000 roku, a więc wtedy, gdy obowiązywał najszerszy zakres osłon socjalnych.

Restrukturyzacja zatrudnienia w kopalniach (szczególnie tam, gdzie likwidowano kopalnie) to bowiem nie tylko problem zwolnień pracujących górników. To także kwestia zatrudnienia – a raczej braku możliwości zatrudnienia – absolwentów szkół górniczych, którzy kończyli je na początku lat dziewięćdziesiątych (później nastąpiła niemal całkowita likwidacja tej gałęzi szkolnictwa), oraz zatrudnienia pracowników odchodzących do podmiotów gospodarczych utworzonych na bazie wyodrębnionych części majątku nieprodukcyjnego kopalń (tzw. prywatyzacja powierzchni kopalń), a także kwestia utraty miejsc pracy w podmiotach prowadzących działalność w ścisłym powiązaniu z kopalniami (we współpracy z nimi lub na ich rzecz). To również problem wielu małych firm, które prosperowały w społecznościach lokalnych, zaspokajając różnorodne potrzeby ich mieszkańców w okresie, kiedy zatrudnienie w kopalni było źródłem stosunkowo wysokich dochodów dla bardzo wielu ludzi. Gminy górnicze stanęły ponadto wobec faktu nieuregulowania zobowiązań przez przedsiębiorstwa górnicze oraz opóźnień w regulowaniu bieżących płatności, co znacząco uszczupliło gminne budżety. W ten sposób proces restrukturyzacji górnictwa dotknął nie tylko górników i ich rodziny, ale także całe społeczności lokalne i wpłynął na funkcjonowanie wielu samorządów lokalnych. Podobne problemy w procesie restrukturyzacji tradycyjnych regionów przemysłowych miały zresztą (a w pewnym sensie mają nadal) także kraje zachodnioeuropejskie, na co wielokrotnie zwracała uwagę Kazimiera Wódz (Faliszek, Wódz, 1997; Niesporek, Wódz, 2003), przywołując przykłady Wielkiej Brytanii, Niemiec czy Francji:

W krajach, w których procesy restrukturyzacji górnictwa przebiegały znacznie wolniej i przy zaangażowaniu ogromnej ilości środków zarówno własnych, jak i zewnętrznych (np. płynących z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej), dawne regiony górnicze borykają się do dzisiaj z poważnymi problemami społecznymi (Niesporek, Wódz, 2003, s. 121–122).

Nie stało się to jednak przestrogą dla projektodawców i realizatorów polskich reform.

Ponadto same programy socjalne dla górników okazały się nie w pełni skuteczne. Przede wszystkim należy zaznaczyć, że największą popularnością cieszyły się w przypadku wszystkich pakietów socjalnych instrumenty osłonowe, natomiast z instrumentów aktywizujących skorzystała relatywnie nieliczna grupa osób. Wynikało to – jak się wydaje – ze specyfiki zbiorowości górników,

która to specyfika nie została dostatecznie uwzględniona w przygotowywaniu programów zabezpieczeń socjalnych w procesie restrukturyzacji zatrudnienia, mimo że były na ten temat prowadzone badania (między innymi pod kierunkiem Kazimiery Wódz: Faliszek et al., 1997; Faliszek, Łęcki, Wódz, 1999, 2001; Faliszek, Wódz, 2002). Stosunkowo mała podatność na zmiany i nowe doświadczenia oraz silne zakorzenienie w tradycji przyczyniły się do tego, że górnikom odchodzącym z kopalni najłatwiej było zaakceptować rozwiązania „pieniężne” (urlop górniczy i jednorazowe odprawy) niż aktywizujące. W różnych programach osłon socjalnych przewidziano głównie najprostsze instrumenty aktywizujące, polegające na przekwalifikowaniu, zakładając, że problem z zatrudnieniem górników poza kopalnią to tylko kwestia zmiany kwalifikacji, nie biorąc pod uwagę, że jest to przede wszystkim kwestia zmiany postaw i nastawień behawioralnych, a także ukształtowanych przez lata indywidualnych i grupowych strategii przystosowawczych (por. Faliszek, Łęcki, Wódz, 2001). Dlatego też, jak pokazały badania, instrumenty te nie odegrały praktycznie żadnej roli w restrukturyzowaniu zatrudnienia. Ponadto górnicy, którzy skorzystali z jednorazowych bezwarunkowych odpraw pieniężnych, mieli bardzo często kłopoty z odnalezieniem się na wolnym rynku pracy poza górnictwem i zasilali szeregi bezrobotnych, a z upływem czasu liczba takich osób rosła (Ministerstwo Gospodarki, Zakład Badań, 2002; Niesporek, Wódz, 2003).

Gminy mające status gminy górniczej, zgodnie z Obwieszczeniem Ministra Gospodarki z 2008 roku, stanowią istotną część województwa śląskiego. Na 184 gminy (w tym 17 miast na prawach powiatu), aż 60 – a więc prawie co trzecia – zostało uznanych za gminy górnicze⁸. Wydaje się więc, że wspólne problemy powinny zaktywizować je do współdziałania, ale nastąpiło to tylko w ograniczonym zakresie⁹. Dla większości gmin górniczych problemy społeczne, jakie dotyczą byłych pracowników przedsiębiorstw górniczych w związku z restrukturyzacją kopalń, nie stanowiły i nie stanowią wyodrębnionego obszaru zainteresowania. Jednym z istotnych powodów takiego podejścia jest to, że nie dysponują one na ogół szczegółowymi danymi obrazującymi skalę problemu bezrobocia wśród byłych górników zamieszkujących na ich terenie. Powiatowe urzędy pracy nie gromadzą bowiem takich danych w sposób uporządkowany i systematyczny, z podziałem na poszczególne gminy, a same gminy często nie są zainteresowane – głównie dlatego, że nie mają takiego obowiązku – uzyskiwaniem takich danych we własnym zakresie¹⁰. W bardzo wielu gminach brakuje zatem zewidencjonowanej wiedzy o tym, ilu ich mieszkańców znalazło się w trudnym położeniu

⁸ Wszystkich gmin górniczych w Polsce jest obecnie 73, pozostałe 13 znajduje się w województwach dolnośląskim (4), lubelskim (3) oraz małopolskim (6).

⁹ W 1999 roku powstało Stowarzyszenie Gmin Górniczych, zrzeszające obecnie 27 członków, spośród których 25 ma aktualnie formalny status gminy górniczej.

¹⁰ PUP posiadają informacje na ten temat, ale w postaci zdezagregowanej, uzyskanie danych potrzebnych każdej gminie jest więc możliwe, jednak wymaga pewnej pracy.

na skutek restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach i na czym polegają ich problemy. Bez tej wiedzy, bez wnikięcia w przyczyny specyficznych trudności, jakich doświadczają byli górnicy i ich rodziny, wiele działań podejmowanych nie tylko w obszarze pomocy społecznej, ale też w zakresie szeroko pojętej lokalnej polityki społecznej, okazuje się nieskutecznych lub nie trafia do tej grupy jako docelowej.

Trudno jest jednoznacznie ocenić ogólną skalę bezrobocia w gminach górniczych, ponieważ nie ma danych obrazujących stopę bezrobocia na poziomie gminy¹¹, jeszcze trudniej określić, jaki mają w tym udział byli górnicy. Jedyny wskaźnik, który jest dostępny i który można wykorzystać w badaniach porównawczych, to wskaźnik bezrobocia – obliczany jako stosunek liczby zarejestrowanych bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym (w procentach)¹².

Wszystko to wskazuje, że znaczna część górników, którzy odeszli z kopalni, trafiła wcześniej czy później na lokalny rynek pracy, poszukując zatrudnienia w innej branży – mając żadne lub słabe przygotowanie do zmiany zawodu. Nie sposób określić, jak rozłożyło się to na poszczególne gminy, z całą pewnością jednak w wielu z nich pojawił się problem byłych górników poszukujących pracy i oczekujących różnorodnej pomocy z tego powodu. Sytuację komplikuje fakt, że są to głównie ludzie o niskich kompetencjach zawodowych i niskim poziomie wykształcenia (najczęściej po zawodowych szkołach górniczych), obciążeni bagażem szczególnego rodzaju grupowych strategii adaptacyjnych, wypracowanych przez lata w warunkach gospodarki socjalistycznej (i quasi-socjalistycznej, obecnej w kopalniach jeszcze długo po 1989 roku), a zatem o niskim potencjale przystosowania się do zmian, często cechują ich „postawy roszczeniowe, brak wizji »co dalej«, brak zainteresowań, pasji, co niejednokrotnie stanowi przyczynę uzależnienia od alkoholu, [...] niechęć do nauki, przekwalifikowywania się, zmiany kwalifikacji, brak przekonania do mobilności zawodowej” (Martyka, Majer, 2010, s. 30). Dodatkowo obciążający jest tradycyjny model rodziny górniczej, w którym to mężczyzna odpowiada za utrzymanie, a kobieta zajmuje się domem i dziećmi, i nawet jeśli pracuje, to przeważnie nie dla kariery zawodowej, ale po to, aby „dorobić” do pensji męża, więc też nie ma wysokiego wykształcenia ani aspiracji zawodowych czy edukacyjnych (Faliszek et al., 1997).

W gminach górniczych mamy do czynienia z bardzo dużym zróżnicowaniem skali i natężenia problemów społecznych generowanych przez proces restrukturyzacji górnictwa, różna jest też tego świadomość w poszczególnych gminach. Kiedy przystępowano do restrukturyzowania zatrudnienia w kopalniach, zakładano optymistycznie, że bogaty program przywilejów socjalnych dla górników zniweluje, a przynajmniej w znaczącym stopniu ograniczy negatywne

¹¹ Dostępne są bardzo szczegółowe dane w liczbach bezwzględnych, ale to pozwala na dokonywanie porównań z innymi gminami oraz szerszymi zbiorowościami.

¹² Wskaźnik ten jest jednak nieprzekładalny na skalę bezrobocia wyrażanego poprzez stopę bezrobocia, jest bowiem zbyt zależny od struktury demograficznej mieszkańców danej gminy.

konsekwencje tego procesu. Po części tak się stało, co pokazują badania (Nowak, Tausz, 2010; Szczepański, Tyrybon, 2005), nie zapobiegło to jednak powstaniu w wielu gminach enklaw biedy i wykluczenia, skupiających byłych górników i ich rodziny. Z dzisiejszej perspektywy można powiedzieć, że radzenie sobie z tymi problemami spadło na barki gmin górniczych, które nie bardzo mogły liczyć na znaczącą pomoc w tej kwestii ze strony państwa. Ponieważ, jak wspomniano wcześniej, w wielu gminach, szczególnie tych mniejszych, administracja samorządowa ogranicza się przeważnie do realizacji zadań określanych jako obligatoryjne, w rezultacie tego wszystkiego w gminach górniczych w zasadzie nie tylko nie pojawiły się działania, projekty czy programy skierowane do byłych górników i ich rodzin jako do specyficznej grupy zagrożonej wykluczeniem, ale też na ogół nie monitorowano sytuacji tej szczególnej grupy – aczkolwiek w wielu gminach istnieje świadomość problemu wykluczenia byłych górników. Oczywiście korzystali oni i nadal korzystają w swoich gminach z różnorodnych form pomocy i wsparcia, zarówno w systemie pomocy społecznej, jak i poza nim, a w 2008 roku możliwości w tym zakresie znacząco się zwiększyły dzięki projektom, dofinansowanym z Europejskiego Funduszu Socjalnego, realizowanym zarówno przez ośrodki pomocy społecznej, administrację samorządową oraz organizacje trzeciego sektora. Są to wszakże przede wszystkim działania skierowane do wszystkich mieszkańców gminy dotkniętych problemami społecznymi, organizowane i konstruowane z punktu widzenia przedmiotowego, a nie podmiotowego, czyli uwzględniające specyfikę danego problemu, a nie specyfikę grupy, w której ten występuje.

Dopiero w 2009 roku w dwóch gminach górniczych (Czerwionka-Leszczyny i Wodzisław), w których szczególnie uwidocznił się problem powstawania enklaw „biedy pogórnicznej”, przygotowano program, którego celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu byłych górników i członków ich rodzin, a którego podstawą ma być budowanie partnerstwa lokalnego w gminie na rzecz wspierania tychże w procesie inkluzji (Nowak, Tausz, 2010). Znamienne jest jednak to, że inicjatywa w tej sprawie nie wyszła z samorządów, lecz z zewnątrz, z Zakładu Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach – aczkolwiek kształt programu jest już efektem ścisłej współpracy zespołu naukowców z gminami.

W procesach restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego trwających od końca XX stulecia w Europie Zachodniej wyraźnie widoczna jest tendencja do włączania w nie lokalnych społeczności, jako najbardziej zainteresowanych przebiegiem i konsekwencjami tych procesów. Wprawdzie we wszystkich krajach, gdzie dokonywano zasadniczych przekształceń w sektorze górnictwa węgla kamiennego, z uwagi na skalę problemu, państwo było i jest podstawowym podmiotem zaangażowanym w działanie (Mitrega, 2001), to w realizacji zadań związanych z restrukturyzacją aktywnie uczestniczą różnego rodzaju agencje lokalne czy nawet stowarzyszenia (Gladstone, Duncan, 1994).

Odmierna perspektywa ekonomiczno-społeczna oraz różnice kulturowe każą jednak do tych doświadczeń podchodzić z dużą ostrożnością i pamiętać o wyjątkowości każdego społeczeństwa oraz każdej społeczności lokalnej. Badania prowadzone przez ECOTEC, obejmujące działania restrukturyzacyjne w Europie, potwierdziły, że nie ma jednego uniwersalnego rozwiązania dla wszystkich przypadków, niemniej uznaje się, że powinno się łączyć efektywne struktury samorządowe, aktywne sposoby tworzenia miejsc pracy oraz ułatwienia dla zakładania nowych firm (ECOTECH Research & Consulting Limited, 2002). Potwierdziły również znaczenie lokalnej specyficzności – rozwiązanie restrukturyzacyjne, które zdało egzamin w określonych warunkach, nie może być wprost przenoszone do innych. Praktycznie oznacza to wykorzystywanie najlepszych idei, ale w formie przystosowanej do lokalnych warunków. Uznaje się więc, że łagodzenie skutków społecznych restrukturyzacji wymaga pełnego zaangażowania wszystkich aktorów działających na różnych poziomach tego procesu, prowadzenia dialogu i negocjacji na podstawie dokładnych, starannie zebranych informacji, aby minimalizować negatywne konsekwencje i maksymalizować korzyści dla lokalnych społeczności (Lockie, 2001; Department of Families Youth and Community Care, 2000).

Wydaje się, że w Polsce zabrakło tej szerokiej współpracy. Wprawdzie w dokumentach dotyczących sprawy zwraca się uwagę na konieczność współdziałania różnych partnerów, ale w rzeczywistości polega to raczej na uwzględnieniu ich roli „solo”, poprzez przypisanie im szczególnych dla nich zadań, niż na tworzeniu warunków do podejmowania zadań wspólnych i prowadzenia dialogu. Poza oczywistymi uwarunkowaniami politycznymi, wynikającymi ze szczególnego statusu górnictwa w polskiej gospodarce i polityce, jedną z przyczyn tego jest z pewnością brak tradycji, umiejętności, a często i chęci porozumiewania się „ponad podziałami”, spowodowany w dużej mierze nieumiejętnością formułowania własnych interesów w kategoriach kompromisu zamiast konfliktu (Wódz, 2005).

4.2. Rola lokalnych decydentów w tworzeniu lokalnej polityki społecznej¹³

O tym, jakie będzie oblicze lokalnej polityki społecznej, na ile ta polityka będzie skuteczna, jak będą urzeczywistniane cele zawarte w ustawach i innych regulacjach prawnych, zawsze decydują konkretni ludzie. Od wielu lat można

¹³ Podrozdział ten jest zmienioną i zaktualizowaną wersją mojego artykułu, który ukazał się pod tytułem *Lokalna polityka społeczna: fakty czy mity?* w czasopiśmie online „Zoon Politikon”, 2016, nr 7, s. 279–298.

zaobserwować, że przy podobnych warunkach zewnętrznych (podobnej skali problemów i podobnych kłopotach z niedostatkiem środków finansowych) są miasta, gdzie podejmuje się wiele różnorodnych działań i osiąga całkiem niezłe skutki, realizuje się liczne niestandardowe inicjatywy, ale są też i takie miasta, gdzie nie wychodzi się poza „sprawdzone”, rutynowe sposoby działania i każda nowa propozycja natrafia na mur niemocy i niezrozumienia. W wielu miejscach wiele sukcesów udaje się osiągnąć dzięki zaangażowaniu i wytrwałości ludzi, którzy dzięki swej wiedzy, osobowości, umiejętnościom zjednywania sobie innych potrafią przezwyciężyć niemal każdą trudność. Nie można jednak oczekiwać, że zawsze i tylko tacy ludzie będą odpowiadać za lokalną politykę społeczną. Powinni to być przede wszystkim profesjonalści o odpowiedniej wiedzy, umiejętnościach zawodowych, a także ludzie o pewnej wrażliwości społecznej, orientujący się w najważniejszych uwarunkowaniach lokalnych problemów społecznych i sposobów ich rozwiązywania.

Można wprawdzie powiedzieć, że samorządy lokalne mają niewielki wpływ na decyzje w sprawie generalnych rozwiązań na poziomie centralnej władzy ustawodawczej, jeśli jednak przyrzeć się temu, jak to, co jest przez ustawodawcę zaprojektowane w postaci różnych regulacji prawnych, organizacyjnych i instytucjonalnych, znajduje swoje urzeczywistnienie na poziomie społeczności lokalnych, to okaże się, że ostateczny kształt lokalnej polityki społecznej zależy w znacznej mierze od lokalnych decydentów. To ich wiedza, kompetencje, postawy i przekonania – także te najbardziej ogólne związane z orientacją światopoglądową czy doktryną ideologiczną – leżą u podstaw wyboru określonego zestawu narzędzi i sposobów działania w obszarze polityki społecznej, będących w dyspozycji władz lokalnych. Ostatecznie bowiem to od władz lokalnych zależy, jakie sposoby działania, jakie rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne – z szerokiego wachlarza możliwości – będą realizowane (czytaj: finansowane i wspierane) w gminie i w jakim zakresie. Polityka społeczna jest obszarem, który wydaje się szczególnie wrażliwy na tego rodzaju uwarunkowania, co związane jest z charakterem jej oddziaływań i efektów, z natury rzeczy słabo mierzalnych i trudnych do kontrolowania. Otwiera to ogromne pole do interpretacji w zakresie tego, czym, w jaki sposób i jak intensywnie polityka społeczna w konkretnym mieście/gminie powinna się zajmować. W efekcie wszystko to może mieć wpływ na styl realizacji polityki społecznej: czy będą w nim dominowały rozwiązania wyzwajające, opiekuńcze, bodźcowe czy rygorystyczne – jeśli odwołać się do klasyfikacji zaproponowanej przez Jolantę Supińską¹⁴ (2002, 2007).

¹⁴ Supińska definiuje cztery style realizacji polityki społecznej, jako typy idealne: styl wyzwajający polega na wspieraniu ludzi, mających swoje aspiracje, motywacje i kompetencje, w pokonywaniu barier pojawiających się na ich drodze życiowej; styl opiekuńczy to wspieranie ludzi, którzy nie mogą bądź nie potrafią samodzielnie poradzić sobie z trudnościami żywymi; styl bodźcowy zakłada, że ludzie potrafią i mogą powstrzymać się od zachowań niepożądanych,

W prowadzonych przez autorkę od 2008 roku badaniach dotyczących lokalnej polityki społecznej w małych gminach górniczych województwa śląskiego znalazł się wątek poświęcony także tej kwestii – w jaki sposób ludzie odpowiadają za wybrane obszary lokalnej polityki społecznej postrzegają i interpretują ten kawałek świata, w którym problemy społeczne się rodzą i rozwijają, jakie nadają mu znaczenie.

Jeśli przyjąć, zgodnie z założeniami socjologii fenomenologicznej, że ludzie żyją w „świecie przeżywanym”, który traktują jako rzeczywisty i istniejący sam przez się, oraz że dzielą ten świat z innymi, „działając tak, *jak gdyby* żyli we wspólnym świecie doświadczeń i doznań” (Turner, 2004, s. 414), ponadto, że świat, w którym żyją, dostępny jest im wyłącznie poprzez ich własne doświadczenia, zgodnie z którymi nadają mu sens, to można powiedzieć, że wiedza, postawy i przekonania dotyczące problemów społecznych, ich natury, przyczyn, konsekwencji oraz osób, których te problemy dotyczą, mogą mieć istotne znaczenie dla sposobów, jakie będą preferowane w zaradzaniu tym problemom. Schützowskie założenie o intersubiektywności (Schütz, 1989) pozwala przyjąć, że przekonanie o tym, iż świat jest taki sam dla wszystkich, prowadzi do podtrzymywania w ludziach wiary w słuszność własnych przekonań i postaw, w to, że świat taki, jakiego doświadczają, jest rzeczywisty. Działania podejmowane wobec takiego świata (a więc także przyjmowane sposoby rozwiązywania problemów społecznych) będą więc konsekwencją tego, jakim ów świat się jawi ludziom, odpowiedzialnym za kształtowanie tych działań.

Badania tu przedstawione objęły osiem gmin województwa, które liczą nie więcej niż 40 tysięcy mieszkańców (w rzeczywistości tylko jedna gmina liczy nieco ponad 30 tysięcy mieszkańców, pozostałe od kilku do kilkunastu tysięcy) i mają status gminy górniczej. Badania te nie są reprezentatywne, zatem interpretacja ich wyników w postaci jakichś uogólnionych prawidłowości wymagałaby dalszych eksploracji empirycznych¹⁵.

Gminy górnicze znalazły się pod koniec lat dziewięćdziesiątych w sytuacji szczególnie niekorzystnej w związku z restrukturyzacją przemysłu górniczego – w tym restrukturyzacją zatrudnienia w kopalniach – a jednocześnie otrzymały z tego powodu pewne przywileje, wydały się więc autorce szczególnie interesującym polem badawczym dla obserwacji uwarunkowań skuteczności lokalnej polityki społecznej. Gminy do badań zostały wybrane na podstawie analizy danych statystycznych obrazujących następujące wskaźniki:

ale nie zechcą, dopóki się ich nie zmotywuje nagrodami; styl rygorystyczny polega wywieraniu presji na ludzi (karaniu), którzy mogą i potrafią podejmować pożądane zachowania, ale nie chcą porzucić swoich niewłaściwych sposobów zachowania (Supińska, 2007).

¹⁵ Przytoczone wyniki badań empirycznych pochodzą z pilotażu zrealizowanego własnym sumptem przez autorkę na potrzeby przygotowania projektu badawczego, który ostatecznie nie uzyskał finansowania, stąd mała liczebność respondentów i ograniczony charakter próby badawczej.

- liczba mieszkańców;
- dochody na 1 mieszkańca (w złotych);
- wydatki na pomoc społeczną z budżetu gminy (w procentach);
- wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w złotych);
- stopa bezrobocia (liczba bezrobotnych w stosunku do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym)¹⁶;
- liczba mieszkańców na 1 osobę prowadzącą działalność gospodarczą.

Gminy wybrano tak, aby znalazły się wśród nich takie, które posiadają znaczny potencjał i korzystne wskaźniki dotyczące bezrobocia i pomocy społecznej, oraz takie, których potencjał i wskaźniki są najmniej korzystne.

TABELA 4.1. Wybrane wskaźniki sytuacji w badanych gminach województwa śląskiego w 2018 roku

Badane gminy	Ludność [tys.]	Dochody na 1 mieszkańca [zł]	Wydatki na pomoc społeczną z budżetu gminy [%]	Wydatki na pomoc społeczną na 1 mieszkańca [zł]	Bezrobotni do ludności w wieku produkcyjnym [%]	Liczba mieszkańców na 1 osobę prowadzącą działalność gospodarczą
Ogółem gminy woj. śląskiego	4533,6	4479	4,3	88	2,9	8,0
A	19,6	5087	3,0	160	1,5	11,4
B	31,7	4632	11,1	503	4,7	8,5
C	22,3	5092	5,0	254	2,3	10,6
D	21,6	3755	5,7	229	2,9	11,9
E	12,1	5427	1,7	93	1,4	7,9
F	17,8	4520	3,5	169	2,6	11,9
G	16,5	4577	8,0	165	1,8	12,3
H	12,3	4116	1,2	89	1,3	9,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego (Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 20.06.2020]).

Analiza wartości przedstawionych w tabeli 4.1 wyraźnie pokazuje, że porównanie tych danych nie pozwala uchwycić żadnych prawidłowości w układzie wybranych wskaźników, co świadczy o tym, że rzeczywiste uwarunkowania sytuacji społecznej w gminach tkwią gdzie indziej. Zamożność gminy mierzona poziomem dochodów na 1 mieszkańca nie przekłada się ani na poziom bezrobocia, ani na skalę wydatków na pomoc społeczną, ani na zasięg tej pomocy, bez

¹⁶ W analizach jest przywołany poziom bezrobocia zobrazowany poprzez stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym, ponieważ na poziomie gmin tylko takie dane są dostępne. Nie oblicza się stopy bezrobocia dla gmin, ponadto ani gminy, ani instytucje rynku pracy nie gromadzą aktualnych danych – dotyczących liczby osób aktywnych zawodowo w poszczególnych gminach – pozwalających tę stopę obliczyć.

wpływu na te wskaźniki pozostaje też poziom aktywności ludności, mierzony liczbą mieszkańców przypadających na 1 osobę prowadzącą działalność gospodarczą (zarejestrowaną).

Przedstawione dalej rozważania zostały oparte na analizie wyników tej części badań, która dotyczyła gminnych decydentów (w szerokim rozumieniu tego pojęcia). Skupiono się na takich kwestiach, jak definiowanie lokalnej polityki społecznej, formułowanie celów i sposobów działania oraz swojej (lokalnego samorządu) w tym roli, a także rozpoznanie opinii, wiedzy, postaw i przekonań respondentów dotyczących samorządu, polityki społecznej, problemów społecznych oraz ich uwarunkowań.

W badaniach zastosowano głównie metody jakościowe, oparte na analizie danych wywołanych przez wykorzystanie techniki wywiadu pogłębionego, uzupełnione o niewielkie badanie ilościowe, bardziej o charakterze pilotażowym, z wykorzystaniem techniki ankiety (kwestionariusz był wypełniany samodzielnie przez respondentów). Respondenci do wywiadów pogłębionych byli dobierani celowo, ze względu na swoje zaangażowanie w sprawy polityki społecznej. W każdej gminie grupę respondentów stanowili:

- wójt/burmistrz;
- dyrektor/kierownik ośrodka pomocy społecznej (OPS);
- przedstawiciel rady miasta (RM) lub rady gminy (RG) – przewodniczący rady lub komisji zajmującej się polityką społeczną;
- lider/przedstawiciel lokalnej organizacji pozarządowej (NGO) o profilu społecznym.

Uzupełnieniem danych jakościowych są dane ilościowe zebrane za pomocą kwestionariusza ankiety (zawierającego głównie pytania zamknięte), skierowanej do respondentów, z którymi przeprowadzano wywiady pogłębione, oraz do wszystkich członków rady miasta lub gminy. Niestety w niektórych gminach nie wyrażono zgody na tę część badań, argumentując to poufnością niektórych danych¹⁷ bądź brakiem czasu.

Analiza wyników badania przynosi dość spójny obraz, aczkolwiek nie jest on budujący. Generalnie pytanie o politykę społeczną gminy wywoływało konsternację i prośbę o doprecyzowanie, o co konkretnie chodzi. Niemal zawsze skojarzenia respondentów dotyczyły pomocy społecznej, bardzo rzadko innych obszarów. Jeden z respondentów stwierdził wprost:

Nie ma polityki społecznej w mieście. My realizujemy zadania, które są przewidziane ustawą. Miasto, no nie wiem, czy w tym momencie chodzi, czy jest jakiś wydział pomocy społecznej w Urzędzie Miasta? Nie ma, oprócz Ośrodka Pomocy Społecznej, my jesteśmy jedyną instytucją w gminie, która realizuje te zadania (gmina C, OPS).

¹⁷ Powoływano się na przykład na obawy o możliwość identyfikowania treści wypowiedzi z konkretnymi osobami lub miejscowościami.

Bezrobocie i walka z nim to jest problem bieżący, to, co mówiłem: pozyskanie miejsc pracy, pomoc społeczna. Praktycznie tylko tyle (gmina B, RM).

Najważniejsi decydenci w gminach (wójt lub burmistrz, radni) pytani o politykę społeczną i o problemy mieszkańców najczęściej wskazywali od razu ośrodek pomocy społecznej – jako miejsce i ludzi od *tych spraw* (gmina A, RM). Wpisują się tym samym w ogólną tendencję sprowadzania polityki społecznej do pomocy społecznej, o której wspomniano wcześniej (patrz rozdział 3).

W ogóle do kwestii społecznych respondenci przywiązują małą wagę, chociaż deklarują, że wszystko, co robią, ma na celu przede wszystkim dobro mieszkańców. Dobro to rozumieją jednak bardzo specyficznie – wśród zadań samorządu i potrzeb mieszkańców gminy w pierwszej kolejności wymieniane są kwestie infrastrukturalne: drogi, kanalizacja, siedziby różnych ważnych instytucji. Wprawdzie bardzo często wskazuje się, że problemem jest brak mieszkań socjalnych, ale głównie w kontekście konieczności ponoszenia przez gminę dużych wydatków z tego powodu. Generalnie jednak nie prowadzi się żadnych badań na temat potrzeb mieszkańców i ich problemów¹⁸.

Koresponduje z tym słaba świadomość wśród respondentów posiadania przez gminę statusu gminy górniczej. Część badanych wprawdzie postrzega ten fakt jako większe obciążenie problemami społecznymi dla gminy, ale nie idzie za tym przekonanie o potrzebie stosowania z tego powodu jakichś szczególnych środków zaradczych czy wdrażania nowych sposobów działania. Bycie gminą górniczą nie zmienia zatem oblicza lokalnej polityki społecznej, mimo że niewątpliwie przyczynia się do pogłębienia problemów społecznych doświadczanych przez mieszkańców.

W przypadku niemal wszystkich gmin – z wyjątkiem jednej – w wypowiedziach badanych osób uderza niekompetencja, brak wiedzy w kwestiach społecznych, które stanowią istotne elementy zadań wykonywanych w ramach sprawowanych przez nie funkcji. Odpowiedź respondenta związanego z OPS na pytanie o miejsca szczególnego zagrożenia problemami społecznymi:

Na pewno te bloki tutaj, ale czy to tak na pewno jest, to nie wiem (gmina F, OPS).

Odpowiedź na pytanie o program współpracy z organizacjami pozarządowymi:

Przyznam szczerze, że nie czytałam (gmina F, OPS).

¹⁸ Być może ma to jakiś związek z tym, że większość burmistrzów w badanych gminach to inżynierowie, dotyczy to zresztą znacznej części gmin w województwie. Potwierdzenie tego wymagałoby jednak odrębnych, bardziej pogłębionych badań o charakterze reprezentatywnym.

Członek RM w innej gminie pytany o to samo:

Jest, ale go nie znam, bo nie mam takiej potrzeby, żeby go znać. Bo działamy, pomagamy, wiemy, co NGO robią (gmina H, RM).

W ankiecie na pytanie o sens zasady pomocniczości, przywoływanej w Konstytucji i w Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tylko cztery osoby (na 47 pytanych) odpowiedziały poprawnie, dziesięć osób miało jakiegokolwiek wyobrażenie o niej, a niemal połowa nie udzieliła odpowiedzi w ogóle. To zresztą nic zaskakującego, jeśli wziąć pod uwagę bardzo podobne wyniki badań zrealizowanych w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku przez Instytut Spraw Publicznych¹⁹.

W odniesieniu do kwestii polityki społecznej i problemów społecznych opinie i przekonania wyrażane przez badanych nader często mają charakter stereotypowy, są oparte nie na konkretnej wiedzy, lecz na obiegowych, potocznych informacjach, bez zrozumienia lokalnych uwarunkowań. Zwłaszcza dotyczy to problemów takich, jak bezrobocie, uzależnienia, przemoc domowa, uzależnienie od pomocy państwa.

W odpowiedziach na pytania o przyczyny pojawiania się problemów społecznych i o to, kogo one przede wszystkim dotyczą, w zasadzie nie występują odwołania do uwarunkowań społecznych (oczywiście poza tak prozaicznymi, jak likwidacja miejsc pracy, przede wszystkim w związku z restrukturyzacją górnictwa), wskazywane są zawsze indywidualne wady charakteru, niewłaściwe postawy i motywacje, często dziedziczone pokoleniowo, rodzinie:

Powiem tak ludzi niedostosowanych do życia w społeczeństwie. Prawda jest taka, że kto się chce odnaleźć, to teraz może się odnaleźć w społeczeństwie. Jest praca, są różne możliwości zdobycia środków do życia. Ale są ludzie że nie dostosowani i oni w żadnym społeczeństwie, nawet najbogatszym, nawet w Stanach Zjednoczonych czy w zachodniej Europie. Jest taka grupa ludzi, tak zwanych kloszardów zwanych czy jakoś tam inaczej, którzy inaczej żyć nie umieją, i oni zawsze będą w tym ubóstwie i niezaradni życiowo. [...] Charakter ludzkości i człowieczeństwa jako takiego. Widocznie niedostosowanie do życia w społeczeństwie. Tak bym to powiedział. Nieumiejętność życia, nieumiejętność wzięcia spraw w swoje ręce (gmina C, RM).

Na pewno ludzi słabych. Ludzi, którzy nieporadni są życiowo, nie potrafią sobie z tą sytuacją poradzić przed wszystkim (gmina C, OPS).

¹⁹ Według badań Instytutu Spraw Publicznych z 2006 roku nawet radni deklarujący znajomość zagadnień związanych ze współpracą organizacji pozarządowych i administracji publicznej oraz Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie nie rozumieją znaczenia zasady pomocniczości, interpretując ją bardzo zawężająco lub w ogóle błędnie (Dutkiewicz, Kumańska-Wiśniewska, Makowski, 2006).

W wypowiedziach respondentów, także tych związanych z pomocą społeczną, przebija przekonanie o indywidualnej odpowiedzialności jednostki za swój los, za czym idzie – nie zawsze wypowiedziane wprost – obarczanie winą za niezaradność życiową tych ludzi, których ona cechuje. Pomaga się zatem przede wszystkim tym, którzy *sami chcą, żeby im pomóc* (gmina E, OPS):

Uważam, że każdy może znaleźć pracę, tylko trzeba chcieć robić (gmina F, RM).

Oczywiście, bo po co mają robić, jak dostają zasiłki, dodatki, stypendia – nie oplaca się iść do pracy (gmina F, RM).

Również w odpowiedziach na pytanie o motywacje ludzi do aktywności obywatelskiej pojawiają się wskazania wyłącznie na predyspozycje osobowościowe, indywidualne potrzeby i wartości, brak natomiast odwołań do kategorii dobra wspólnego:

Myślę, że to wynika z charakteru pewnych osób, które mają potrzebę działania. Działają, bo chcą, po prostu chcą pomagać innym (gmina B, RM).

Jeżeli ktoś ma jakąś potrzebę, to się organizuje i raczej jest tak, że jeżeli jest jakaś potrzeba, to każdy robi to pod kątem swojej rodziny, przyjaciół (gmina E, NGO).

Aktywność obywatelska oceniana jest w każdej gminie jako duża, ale jako jej przykłady często wskazuje się obecność mieszkańców na spotkaniach z władzami samorządowymi. Respondenci nie potrafią powiedzieć wiele na ten temat, wyraźne jest zaś podkreślanie wkładu miasta w dofinansowanie działań organizacji pozarządowych. Czasem też w braku możliwości przeznaczenia przez miasto większych środków na współpracę z NGO upatrywana jest przyczyna ich małej aktywności. W parze z tym idzie umiarkowana akceptacja dla uznawania tych organizacji za najważniejszego partnera samorządu w rozwiązywaniu problemów społecznych miasta. Wydaje się to wskazywać na paternalistyczne traktowanie organizacji obywatelskich, brak zaufania wobec nich i poczucie, że ich rola jest drugoplanowa, że to one mają wspomagać lokalną władzę – a nie odwrotnie – w realizowaniu przez nią ważnych społecznie zadań. Niewątpliwie takie postrzeganie trzeciego sektora stoi w zasadniczej sprzeczności z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Ogólnie w badaniach (wywiady i ankietę) wyraźnie ujawnia się przewaga w światopoglądzie respondentów wartości o charakterze liberalnym – wolność jednostki, a tym samym jej niemal wyłączna odpowiedzialność za własny los – natomiast wartości bliższe ideom lewicowym czy socjaldemokratycznym są „w odwrocie”. Dobrze ilustrują to wyniki badania ankietowego:

- wysoki poziom akceptacji dla stwierdzenia: „Rozbudowany system pomocy socjalnej pociąga za sobą więcej szkód niż korzyści, bo ludzie uzależniają się od niego i nie chce im się pracować”;
- podobnie wysoka akceptacja dla stwierdzenia: „Pomoc i wsparcie należy kierować tylko do tych obywateli, którzy nie z własnej winy znaleźli się w trudnym położeniu”;
- charakterystyczna jest również przewaga akceptacji nad brakiem akceptacji dla stwierdzenia: „Wydatki socjalne należy ograniczać do niezbędnego minimum”;
- aż dwa razy więcej osób zgadza się na nierówności społeczne będące efektem wolnych wyborów jednostki, niż opowiada się za równością, dzięki której można ograniczać niesprawiedliwość społeczną.

Akceptację respondentów zyskało też stwierdzenie: „Wydatki socjalne, z których korzystają tylko niektórzy, ograniczają możliwości podejmowania przez miasto takich działań, z których korzystają wszyscy jego mieszkańcy”, nie zyskało jej natomiast stwierdzenie: „Wszyscy obywatele powinni sprawiedliwie korzystać ze wzrostu ogólnospołecznego dobrobytu, niezależnie od swojego indywidualnego wkładu w ten dobrobyt”.

To podaje w wątpliwość liczne deklaracje decydentów o traktowaniu swojej społeczności lokalnej jako wspólnoty.

Decydenci gminni odżegnują się też od własnej sprawczości: wprawdzie deklarują, że to oni mają największy wpływ na to, jak miasto radzi sobie ze swoimi problemami, ale jednocześnie wyrażają przekonanie, że to jednak nieodpowiednia polityka państwa jest przyczyną tych problemów i trudności z ich rozwiązywaniem. W szczególności nadmierne bezrobocie wynika, ich zdaniem, z tego, że państwo proponuje zbyt mało zachęt do tworzenia nowych miejsc pracy. Nasuwa się podejrzenie, że wspomniana skłonność do podzielania liberalnych poglądów stanowi też dla respondentów jakiś rodzaj wygodnej racjonalizacji własnej niemocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy.

Wiele wskazuje również na to, że gminni decydenci mają pewne skłonności autorytarne. Respondentów charakteryzuje bowiem wysoki poziom nieufności do innych, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i w odniesieniu do konkretnych zbiorowości lub grup ludzi, z którymi mają do czynienia. Można by powiedzieć, że zdecydowanie podzielają przekonanie, iż kontrola jest najwyższą formą zaufania. Świadczy o tym wyjątkowo wysoki poziom akceptacji dla takich stwierdzeń zawartych w ankiecie, jak:

- „Ogólnie rzecz biorąc, w dzisiejszych czasach niewielu ludziom tak naprawdę można zaufać”;
- „Jeśli ktoś chce korzystać z pomocy państwa, musi się sam ze swej strony do czegoś zobowiązać, i należy te zobowiązania konsekwentnie egzekwować”;
- „Należy w większym stopniu kontrolować to, do kogo trafia pomoc finansowana ze środków publicznych”;

- „Współpraca z organizacjami pozarządowymi wymaga od władz miasta umiejętnego kontrolowania tego, co robią te organizacje”.

Ponadto radni, chociaż tylko umiarkowanie zgadzają się z tym, że władzy należy się szacunek, to już zdecydowanie są zwolennikami wymogu posłuszeństwa wobec rodziców.

Ten rys autorytaryzmu jest dość trwały, wcześniejsze badania również potwierdzały istnienie dość silnej orientacji autorytarnej wśród członków nowej, demokratycznej elity politycznej (Wiatr, 2000), a i najnowsze przynoszą podobne wyniki (Wasilewski, Kotnarowski, Betkiewicz, 2019). To upodabnia badanych do ogółu Polaków, którym też dość bliskie są tendencje autorytarne (Korzeniowski, 2002; Koralewicz, 2008). Co ciekawe, spośród samorządowców różnego szczebla, to właśnie działacze gminni wykazują się największą akceptacją dla postaw autorytarnych, co najbardziej zbliża ich poglądy na demokrację do poglądów ogółu ludności (Ostrowski, 2002).

Tylko jedna gmina – spośród ośmiu badanych – prezentuje oblicze zasadniczo odbiegające od przedstawionego. W wywiadach z respondentami w tej małej gminie znajdujemy najwięcej odniesień do konkretnej wiedzy, a najmniej stereotypów i opinii obiegowych, badani wykazują wysoki poziom wiedzy w różnych kwestiach społecznych (i nie tylko), dostrzegają ich złożoność, mają poczucie sprawczości w zakresie rozwiązywania różnych problemów mieszkańców miasta, najrzadziej wskazują na problemy finansowe jako barierę w działaniu i na potrzebę otrzymywania wsparcia z zewnątrz; tylko tu reprezentant OPS deklaruje pełne zrozumienie i wsparcie ze strony władz samorządowych dla działania pomocy społecznej. Być może ma to związek z tym, że burmistrzem w tej gminie od kilku kadencji jest kobieta, na dodatek wywodząca się ze środowiska organizacji pozarządowych.

Przedstawiony obraz lokalnej polityki społecznej widzianej oczami gminnych decydentów, z konieczności fragmentaryczny, upoważnia wszakże do pewnych konstatacji, otwierających pole do dalszych badań. Wprawdzie nie ma w prezentowanych analizach nic specjalnie zaskakującego, ich wyniki nie odbiegają zasadniczo od wyników badań ogólnopolskich, zwłaszcza w zakresie tego, co dotyczy postaw i mentalności Polaków – gminni decydenci są, jak się okazuje, reprezentatywni pod wieloma względami. Wydaje się jednak, że uzasadnia to postawienie hipotezy, iż w dużej mierze te właśnie cechy lokalnych decydentów znacząco przyczyniają się do fiaska lokalnej polityki społecznej. Nie można bowiem odnaleźć w ich postawach ani działaniach tego, co najlepsze w lokalnym kapitale ludzkim, reprezentują w najlepszym przypadku to, co w nim najbardziej przeciętne. Zdaniem autorki w tym właśnie tkwi bardzo poważna – a w aktualnych realiach być może nawet najważniejsza, chociaż oczywiście nie jedyna – przyczyna tego, że trudno dziś o podejście systemowe do lokalnej polityki społecznej w polskich gminach (zwłaszcza w tych małych). Możemy co najwyżej mówić o lepszym lub gorszym wywiązywaniu się przez gminy

z zadań w zakresie polityki społecznej nałożonych na nie na mocy różnych ustaw. Przeprowadzone badania pilotażowe wyraźnie dowodzą, że przestrzeń możliwości tkwiących w instytucjonalnym porządku lokalnej polityki społecznej jest tylko w niewielkim stopniu zagospodarowana przez realne działania i zachowania. Co więcej, wszystko wskazuje na to, że w wielu gminach lokalnym decydom brak nawet wiedzy o tym, że takie możliwości istnieją i jak są rozległe.

Zakończenie

Przedstawiona czytelnikom pozycja wydawnicza nie jest na pewno systematycznym i wyczerpującym wykładem na temat tego, czym powinna być, czym jest i czym mogłaby być polityka społeczna realizowana przez samorządy lokalne, stanowi bowiem zdecydowanie wybiórczy, niedoskonały, niekompletny katalog różnych aspektów, uwarunkowań, potrzeb, wyzwań i możliwości tej polityki. Niemniej jednak w autorskim założeniu ma stanowić pewne uzupełnienie (a może tylko przybliżenie) jej obrazu, dotychczasowa literatura na ten temat nie imponuje bowiem nadzwyczajną obfitością. Wobec ogromnej liczby ukazujących się publikacji poświęconych polityce społecznej zaskakuje, jak mało z nich dotyczy polityki społecznej realizowanej na poziomie lokalnym. Znajdziemy wiele opracowań poświęconych różnorodnym działaniom podejmowanym w społecznościach lokalnych, lecz zawarte w nich analizy obejmują wybrane elementy lub problemy, głównie zresztą te z obszaru pomocy społecznej. Brakuje natomiast prób całościowego ujęcia tematu, prób pokazania, jak działania samorządów i innych lokalnych instytucji wpisują się w realizację najważniejszych wartości i celów polityki społecznej, w ujęciu zarówno koncepcyjnym, jak i praktycznym. Prezentowana praca nie wypełnia tej luki, jest na to zbyt skromna, być może stanie się jednak inspiracją do podjęcia tego tematu w znacznie szerszej zakrojonych badaniach.

Książka ta nie ma też prezentować najbardziej aktualnego obrazu sytuacji, w jakiej w ostatnich pięciu latach znalazły się samorządy lokalne w związku z zadaniem rozwiązywania problemów społecznych. Zostały oczywiście uwzględnione najważniejsze aktualne uwarunkowania i tendencje zmian, ale biorąc pod uwagę ich charakter, autorka pozostaje z nadzieją, że większość z nich ma mimo wszystko charakter przejściowy. Starano się zwrócić uwagę Czytelników raczej na pewne ogólne zjawiska i problemy, kształtujące się od lat i mające swoje przełożenie na praktykę działania samorządów lokalnych w obszarze polityki społecznej.

Celem decentralizacji funkcji społecznych państwa – polityki społecznej – było zwiększenie skuteczności i efektywności działań w tych obszarach, które

wiążą się z zaspokajaniem potrzeb społecznych na poziomie społeczności lokalnych, zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności, czyli tych, w których przypadku efekty oparte są przede wszystkim na szczegółowej diagnozie problemów społecznych, a także na możliwości szybkiego uruchamiania adekwatnych działań prewencyjnych i interwencyjnych. Cel taki – tyleż trafny, co oczywisty – można osiągnąć tylko w sytuacji spełnienia kilku ważnych warunków. Podstawowym jest niewątpliwie odpowiedni do zakresu przekazywanych zadań poziom finansowania samorządów lokalnych, a z tym jest w Polsce – jak to pokazano – nieustanny kłopot. Nie mniej ważna sprawa to współpraca pomiędzy różnymi instytucjami polityki społecznej działającymi na rzecz danej zbiorowości – zarówno międzysektorowa, jak i międzybranżowa. Deklaracji takiej współpracy nie brakuje, w rzeczywistości jednak zintegrowanie działań pozostaje nadal bardzo trudne i wiele barier okazuje się niemożliwych do pokonania, nawet gdy zmieniają się warunkujące je regulacje. Bardzo wyraźnie widać to zwłaszcza w odniesieniu do działań pomocy społecznej. Wreszcie istotny warunek stanowi również poczucie samodzielności, samorządności i odpowiedzialności za swój własny los i los współobywateli, charakteryzujące członków społeczności lokalnej i w szczególności przedstawicieli lokalnej władzy, a niezbędne dla skutecznego działania w skali lokalnej. Niestety także proces budowania społeczeństwa obywatelskiego znajduje się w fazie początkowej i jego rozwój w większości zbiorowości pozostawia wiele do życzenia.

Racjonalne mówienie o skuteczności i efektywności polityki społecznej, zwłaszcza wobec problemu wykluczenia społecznego, narzuca zatem raczej perspektywę mikrospołeczną, a więc taką, w której ocenia się oddziaływania podejmowane wobec konkretnych osób i rodzin czy grup społecznych. Najrozsądniejsze wydaje się skupienie się na tym, co można tu i teraz im zaoferować, jakie działania, programy, projekty się proponuje, jaki jest sam sposób podejścia do ludzi dotkniętych problemami z tego zakresu, wreszcie, jak lokuje się te kwestie pomiędzy innymi palącymi problemami społeczności. Przeprowadzone analizy pokazują, że samorządy lokalne nie wykorzystują w dostatecznym stopniu możliwości i zasobów, jakie mają do dyspozycji, co ilustruje zawartość wojewódzkich strategii polityki społecznej i czego przykładem są chociażby gminy górnicze, a przytoczone w podrozdziale 4.2 wyniki badania pilotażowego przeprowadzonego wśród lokalnych decydentów również uprawniają do sformułowania takiej tezy. Władze lokalne otrzymały i nadal otrzymują od członków swoich społeczności znaczny kredyt zaufania, który powinien sprzyjać podejmowaniu śmiałych przedsięwzięć w celu podnoszenia jakości życia mieszkańców. W wielu jednak gminach (a także powiatach) lokalni decydenci nie potrafią sprofitować tego zaufania, a bywa nawet, że pracują na jego roztrwonienie.

Nie ma wątpliwości co do tego, że zewnętrzne uwarunkowania – głównie prawne i finansowe – zasadniczo ważą na roli samorządów lokalnych w obszarze polityki społecznej, jednak w ostatecznym rozrachunku, zdaniem autorki,

uwarunkowania wewnętrzne są decydujące. Istniejące struktury i ramy prawno-instytucjonalne, w jakich funkcjonują dziś samorządy lokalne, pozwalają wciąż jeszcze – mimo postępujących tendencji centralizacyjnych – na realizację ambitnych celów społecznych w skali lokalnej, jak to pokazuje przykład jednej z badanych gmin górniczych. Do dyspozycji jest tu całkiem bogate instrumentarium, które zapewne mogłoby być pełniejsze, ale i w obecnej postaci można je uznać za wystarczająco wszechstronne.

Ostateczne rezultaty zależą jednak przede wszystkim od tego, jak instrumentarium to zostanie wykorzystane w konkretnych społecznościach lokalnych. Szczególnie istotne znaczenie ma czynnik określany dość ogólnikowo (i niezbyt ładnie) jako „czynnik ludzki”. Mieści się tu zarówno aktywność obywatelska, społeczna mieszkańców, jak i to, co reprezentują sobą lokalni decydenci oraz kadry administracyjne, tj. urzędnicy i personel licznych instytucji publicznych – ich wiedza, umiejętności, kompetencje, predyspozycje osobowościowe, postawy i przekonania. Konieczność współdziałania można zadekretować, ale nie jest ono możliwe, jeśli w konkretnej społeczności brakuje umiejętności i chęci do współpracy, a przede wszystkim myślenia w kategoriach wspólnego dobra.

Zdaniem autorki właśnie ten rodzaj uwarunkowań ma szczególne znaczenie w przypadku polityki społecznej realizowanej w skali mikrospołecznej – a więc zwłaszcza w niewielkich gminach, w których przecież zamieszkuje większość Polaków. Państwo i jego agendy to niezaprzeczalnie fundament i wciąż najważniejszy podmiot polityki społecznej, tu określa się jej wartości i zasady oraz formułuje jej cele i zadania. Jednakże prawdziwe oblicze tej polityki – to, jak realizowane są centralnie określone cele i zadania, jak są urzeczywistniane zasady i wartości, które jej przyświecają – nabiera kształtu w gminach: miastach, wsiach, w których konkretni ludzie codziennie podejmują się – z lepszym lub gorszym rezultatem – rozwiązywania małych i dużych lokalnych problemów. W efekcie życie niektórych mieszkańców, a czasem całych społeczności, staje się lepsze.

Bibliografia

- Adamiak P., 2014: *Zaangażowanie społeczne Polek i Polaków. Wolontariat, filantropia, 1% i wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania 2013.* [Warszawa]. <https://api.ngo.pl/media/get/115182> [dostęp: 13.01.2020].
- Alam Q., Pacher J., 2000: *Impact of Compulsory Competitive Tendering on the Structure and Performance of Local Governments Systems in the State of Victoria.* „Public Administration and Development”, no. 20.
- Anioł W., 2003: *Europejska polityka społeczna. Implikacje dla Polski.* Warszawa.
- Anioł W., 2017: *Między starym i nowym. O sposobach modernizowania przestrzeni publicznych.* „Studia z Polityki Publicznej”, nr 2 (14).
- Anioł W., 2018: *Transnacionalizacja polityki społecznej.* W: *Polityka społeczna.* Red. G. Firlit-Fesnak, J. Męcina. Warszawa.
- Atlas dobrych praktyk ekonomii społecznej. www.owes.info.pl/biblioteka.php [dostęp: 23.04.2021].
- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start> [dostęp: 20.06.2020].
- Barański M., 2002: *Model samorządu terytorialnego w procesie reformy społeczno-administracyjnej państwa.* W: *Samorządowa polityka społeczna.* Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Warszawa.
- Barczyk Z., 2001: *Ewolucja przedsiębiorczego podejścia do samorządności lokalnej w dobie postępującej globalizacji.* W: *Globalna gospodarka – lokalne społeczeństwo.* Red. J. Osiński. Warszawa.
- Bartoszek A. et al., 2012: *Instytucje wsparcia a monitoring problemów społecznych w Katowicach. Księga Dobrych Praktyk.* Katowice.
- Bauman Z., 1997: *Globalizacja, czyli komu globalizacja, a komu lokalizacja.* „Studia Socjologiczne”, nr 3.
- Bendyk E., Smolar A., 2019: *Nowa fala samorządności.* W: *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo.* Red. D. Sześciło. Warszawa.
- Bernard-Staniszevska M., Wdowiak G., 2007: *Krótki raport z działalności Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej.* W: *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym.* Red. E. Leś, M. Ołdak. Warszawa. (Zeszyty Gospodarki Społecznej. T. 2).
- Betkiewicz W., 2006: *Demokratyczna i samorządowa reforma powiatów – porażka czy sukces nowej instytucji?* W: *Powiatowa elita polityczna. Rekrutacja, struktura, działanie.* Red. J. Wasilewski. Warszawa.

- Biuletyn Informacji Publicznej Samorządu Województwa Śląskiego – Programy, plany, strategie. https://bip.slaskie.pl/wojewodztwo/programy_plany_i_strategie_wojewodztwa/ [dostęp: 20.06.2020]).
- Błędowski P., Kubicki P., 2014: *Lokalna polityka społeczna wobec nowych wyzwań. Od interwencji do aktywizacji*. „Polityka Społeczna”, nr 3.
- Bober J. et al., 2013: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków.
- Bogacz-Wojtanowska E., Meisel-Dobrzański J., 2017: *Między konfliktem interesów a brudnymi sieciami: problemy i patologie współdziałania organizacji publicznych i pozarządowych*. W: *Oblicza polskiej samorządności. Wyzwania i praktyki rządzenia*. Red. T. Piróg. Kraków.
- Bokajło W., 2001: *Społeczeństwo obywatelskie: sfera publiczna jako problem teorii demokracji*. W: *Społeczeństwo obywatelskie*. Red. W. Bokajło, K. Dziubka. Wrocław.
- Bokajło W., Dziubka K. (red.), 2001: *Społeczeństwo obywatelskie*. Wrocław.
- Bokszczanin I., 2014: *Demokracja lokalna – próba konceptualizacji*. W: *Demokracja lokalna w państwach Europy*. Red. I. Bokszczanin, A. Mirska. Warszawa.
- Bondarzewski K., 2005: *Wieloszczeblowość samorządu terytorialnego i jego komplementarność w ujęciu Konstytucji, ustawodawstwa i orzecznictwa*. W: *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*. Red. P. Sarnecki. Warszawa.
- Broda-Wysocki P., 2003: *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*. Warszawa.
- Buksiński T., 2007: *Koncepcje prawa a samorządność*. W: *Demokracja – samorządność – prawo*. Red. T. Buksiński, K. Bondyra, J. Jakubowski. Poznań.
- Buksiński T., Bondyra K., Jakubowski J. (red.), 2007: *Demokracja – samorządność – prawo*. Poznań.
- Centrum Aktywności Lokalnej jako metoda rozwoju społeczności lokalnej, 2002. [Red. P. Jordan, B. Skrzypczak]. Warszawa.
- Centrum Badań Opinii Społecznej, 2018: *Poczucie wpływu na sprawy publiczne*. Komunikat z badań nr 27. www.cbos.pl [dostęp: 15.01.2020].
- Centrum Badań Opinii Społecznej, 2020: *Oceny działalności parlamentu, prezydenta i władz lokalnych*. Komunikat z badań nr 9. www.cbos.pl [dostęp: 15.01.2020].
- Charycka B., Gumkowska M., 2018: *Kondycja organizacji pozarządowych. Raport z badań 2018*. [Warszawa]. www.fakty.ngo.pl [dostęp: 13.01.2020].
- Chojna-Duch E., 2005: *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – po roku obowiązywania*. „Samorząd Terytorialny”, nr 9.
- Czwartek u ekonomistów. *Debata o modelach welfare states w krajach europejskich* [transkrypcja wystąpień uczestników debaty]. http://www.pte.pl/pliki/2/21/autoryzowany_stenogram_181011_stenogram.pdf [dostęp: 3.03.2020].
- Department of Families Youth and Community Care [State Government of Queensland], 2000: *Social Impact Assessment in Queensland*. Queensland.
- Dutkiewicz M., Kumaniecka-Wiśniewska A., Makowski G., 2006: *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej. Raport z realizacji projektu badawczego: „Radni a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną”*. Warszawa.
- Dzienniak-Pulina D., Faliszek K., 2007: *Strony internetowe powiatów, miast i gmin województwa śląskiego jako narzędzie informacji i komunikacji w relacjach lokalnej*

- władzy samorządowej z obywatelami. W: *Społeczeństwo informacyjne*. Red. K. Wódz, T. Wieczorek. Dąbrowa Górnicza.
- Dzwończyk J., 2006: *Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku*. W: *Czas społeczeństwa obywatelskiego. Między teorią a praktyką*. Red. B. Kraus-Mozer, P. Borowiec. Kraków.
- ECOTECH Research & Consulting Limited, 2002: *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts. Final Report to Directorate General Regional Policy*. Birmingham.
- Etzioni A., 1999: *The Good Society*. „The Journal of Political Philosophy”, vol. 7, no. 1
- Ewaluacja w administracji publicznej. Funkcje, standardy i warunki stosowania, 2004. Oprac. K. Ekiert. [Rządowe Centrum Studiów Strategicznych]. http://www.pte.org.pl/repository/files/PTE/Ewaluacja_w_administracji_publicznej.pdf [dostęp: 18.09.2011].
- Faliszek K., 2003: *Komunikowanie o problemach społecznych a rozwój społeczności lokalnych*. W: *Funkcje komunikacji społecznej*. Red. K. Wódz, J. Wódz. Dąbrowa Górnicza.
- Faliszek K., 2005: *Teoria i praktyka funkcjonowania pomocy społecznej w systemie polityki społecznej w Polsce*. W: *Praca socjalna wobec rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń człowieka*. Red. J. Brągiel, P. Sikora. Opole.
- Faliszek K., 2007: *Samorządowa polityka społeczna wobec lokalnych problemów społecznych*. W: *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*. Red. K. Piątek, A. Karwacki. Toruń.
- Faliszek K., 2008: *Wykluczenie społeczne w małych społecznościach lokalnych*. W: *Polityka aktywizacji w Polsce*. Red. A. Karwacki, H. Kaszyński. Toruń.
- Faliszek K., 2009: *Ekonomia społeczna na rzecz integracji społecznej. Przypadek województwa śląskiego. Studium przypadku – Cieszyn*. W: *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*. Red. K. Wódz, K. Faliszek. Toruń.
- Faliszek K., 2011: *Diagnoza w pomocy społecznej i pracy socjalnej – wyzwania dla edukacji i polityki aktywizacji*. W: *Profesjonalna praca socjalna. Nowy paradygmat czy niedokończone zadanie?* Red. K. Piątek, K. Szymańska-Zybertowicz. Toruń.
- Faliszek K., 2013: *W poszukiwaniu ewaluacji. Przegląd projektów systemowych ośrodków pomocy społecznej województwa śląskiego*. W: *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*. Red. K. Faliszek. Toruń.
- Faliszek K., 2014: *Ewaluacja w polskiej pomocy społecznej*. W: *Od Welfare State do Welfare Society?* Red. K. Wódz, K. Piątek. Toruń.
- Faliszek K., 2016: *Lokalna polityka społeczna: fakty czy mity?* „Zoon Politicon”, nr 7.
- Faliszek K., Juda M., 1996: *Doświadczenia samorządu lokalnego w kreowaniu przyszłości miasta*. W: *Historyczne i współczesne problemy miasta i jego mieszkańców*. Red. E. Nycz. Opole.
- Faliszek K., Leśniak-Berek E., 2010: *Praca socjalna w projektach systemowych ośrodków pomocy społecznej w województwie śląskim*. W: *Praca socjalna. Kształcenie – działanie – konteksty*. Red. A. Kanios, M. Czechowska-Bieluga. Kraków.

- Faliszek K., Łęcki K., Wódz K., 1999: *Zbiorowości górnicze u progu zmian*. „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Faliszek K., Łęcki K., Wódz K., 2001: *Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian*. Katowice.
- Faliszek K., Wódz K., 1997: *Miejskie społeczności robotnicze GOP w obliczu restrukturyzacji*. W: *Miasta przemysłowe we współczesnych badaniach socjologicznych*. Red. W. Świątkiewicz, K. Wódz. Katowice.
- Faliszek K., Wódz K., 2002: *Górnicy górnośląscy. Zróżnicowania a solidarności grupowe*. W: *Socjologiczne portrety grup społecznych*. Red. Z. Zagórski. Wrocław.
- Faliszek K. et al., 1997: *Górnicy wobec wyzwań restrukturyzacji. Raport z badań w województwie katowickim*. Katowice.
- Faliszek K. et al., 2013: *Fundusze unijne zmieniają Polskę? Analiza ewaluacji projektów unijnych na przykładzie województwa śląskiego*. Katowice.
- Flejterski S., Ziolo M., 2008: *Centralizacja i decentralizacja zadań publicznych w świetle wybranych rozwiązań europejskich. Próba oceny*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3 (33).
- Frączak P., 2004: *Między współpracą a konfliktem: dylematy relacji między organizacjami pozarządowymi a władzami lokalnymi*. W: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*. Red. M. Rymśa. Warszawa.
- Frączak P., 2010: *Prawne i polityczne aspekty roli organizacji pozarządowych w rozwoju lokalnym*. W: *Partycypacja i aktywizacja w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych*. Red. B. Lewenstein, J. Schindler, R. Skrzypiec. Warszawa.
- Frączak P., Skrzypiec R., 2002: *Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych*. W: *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*. Warszawa.
- Frączek P., 2010: *Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej*. „Polityka Społeczna”, nr 7.
- Frączek M., Laurisz N., 2012: *Ekonomia społeczna a rynek pracy*. W: *Wokół ekonomii społecznej*. Red. M. Frączek, J. Hausner, S. Mazur. Kraków.
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.), 2005: *Ochrona zdrowia w regionie. Aspekty organizacyjne i prawne*. Katowice.
- Frieske K. (red.), 1999: *Marginalność i procesy marginalizacji*. Warszawa.
- Frieske K. (red.), 2004: *Utopie inkluzji. Sukcesy i porażki programów reintegracji społecznej*. Warszawa.
- Frieske K., 2002: *Dynamika koncepcji marginalizacji społecznej*. „Polityka Społeczna”, nr 11–12.
- Frysztański K., 2009: *Socjologia problemów społecznych*. Warszawa.
- Fundowicz S., 2005: *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin.
- Gawkowska A., 2006: *Wspólnotowcy o wspólnotach*. W: *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*. Red. J. Kurczewska. Warszawa.
- Gendźwił A., 2015: *Zmiany niezauważone? O tym, jak zadziałały jednomandatowe okręgi wyborcze w wyborach do rad gmin w 2014 roku*. <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Masz%20Glos/Adam-Gendzwill-Zmiany-niezauwazone.pdf> [dostęp: 20.02.2020].
- Gendźwił A., Żerkowska-Balas M., 2018: *Polacy o samorządach. Opinia publiczna u progu samorządowej kampanii wyborczej*. Warszawa.

- Gerwin M., 2019: *Lublin: Panel obywatelski będzie lepszy niż referendum*. <https://krytykapolityczna.pl/kraj/lublin-panel-obywatelski-referendum/> [dostęp: 21.01.2020].
- Giermanowska E., Raćław-Markowska M. (red.), 2003: *Społeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży*. Warszawa.
- Gill A., 1999: *Teorie samorządowe w literaturze międzywojennej*. „Samorząd Terytorialny”, nr 11.
- Gladstone B., Duncan S., 1994: *Single Issue Local Authority Associations: A New Species for a Changing Environment*. „Public Administration”, vol. 72, issue 3.
- Gliński P., 2005: *Aktywność aktorów społecznych – deficyt obywatelstwa wobec codziennej zaradności Polaków*. W: *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska – Europa – świat*. Red. W. Wesołowski, J. Włodarek. Warszawa.
- Gliński P., 2006: *Style działań organizacji pozarządowych w Polsce. Grupy interesu czy pożytku publicznego?* Warszawa.
- Gliński P., 2009: *Społeczeństwo obywatelskie w Polsce – dwadzieścia lat przemian*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009*. Red. R. Glajcar, W. Wojtasik. Katowice.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), 2002: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*. Warszawa.
- Gliński P., Lewenstein B., Siciński A. (red.), 2004: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny: Rynek Pracy. <http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/RynekPracy.aspx> [dostęp: 5.08.2020].
- Główny Urząd Statystyczny, 2019: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2020: *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2021: *Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 1990–2021*. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2021,4,1.html> [dostęp: 15.04.2021].
- Godlewska-Bujok B., Miżejewski C., 2012: *Ustawa o spółdzielniach socjalnych. Komentarz*. Warszawa.
- Golinowska S. (red.), 2000: *Dekada polskiej polityki społecznej. Od przełomu do końca wieku*. Warszawa.
- Golinowska S., 1994: *Polityka społeczna państwa w gospodarce rynkowej*. Warszawa.
- Golinowska S., 1999: *Ochrona socjalna bezrobotnych w Polsce oraz w innych krajach*. Warszawa.
- Golinowska S., 2000: *Polityka społeczna. Koncepcje – instytucje – koszty*. Warszawa.
- Golinowska S., 2006: *Decentralizacja władzy a funkcje socjalne państwa i rozwiązywanie problemów społecznych*. W: *Nowe dylematy polityki społecznej*. Red. S. Golinowska, M. Boni. Warszawa (Raporty CASE. Nr 65).
- Golinowska S. et al., 2002: *Opieka zdrowotna w Polsce po reformie*. Warszawa (Raporty CASE. Nr 53).
- Górniak J., 2007: *Ewaluacja w cyklu polityk publicznych*. W: *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*. Red. S. Mazur. Kraków.

- Górniak K., 2004: *Organizacje społeczne przeciw wykluczeniu społecznemu i ich beneficjenci*. W: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński. Warszawa.
- Grabusińska Z., Gierlacki J., 2014: *Polityka społeczna a pomoc społeczna – cechy wspólne i różnice. Doświadczenia z praktyki*. Warszawa.
- Grewiński M., Karwacki A., 2009: *Strategia – istota, reguły i wyzwania implementacji ze środowiska biznesu do polityki społecznej*. W: *Strategie w polityce społecznej*. Red. M. Grewiński, A. Karwacki. Warszawa.
- Grünner R., Juszczak M., Wąsiak P., 2007: *Współpraca władz lokalnych z podmiotami gospodarki społecznej na przykładzie gminy Byczyna. Korzyści dla społeczeństwa lokalnego i samorządu*. W: *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*. Red. E. Leś, M. Ołdak. Warszawa (Zeszyty Gospodarki Społecznej. T. 2).
- Grzechnik J., 2019: *O różnorodności ruchów miejskich w Polsce*. „Zarządzanie Publiczne”, nr 1 (45).
- Gumkowska M., Herbst J., Wygnański J., 2004: *Wolontariat, filantropia i 1% – raporty z badań 2004*. Warszawa.
- Hryniewicka A., Lipke H., 2008: *Analiza strategii rozwiązywania problemów społecznych. Raport*. Warszawa.
- Hryniewicz J. (red.), 2001: *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*. Warszawa.
- Hryniewicz J. (red.), 2002: *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*. Warszawa.
- Hryniewicz J., 2001: *Podsumowanie*. W: *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*. Red. J. Hryniewicz. Warszawa.
- Hryniewicz J., 2002: *Próba podsumowania*. W: *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie*. Red. J. Hryniewicz. Warszawa.
- Hurlock E.B., 1985: *Rozwój dziecka*. Warszawa.
- Instytut Spraw Publicznych, 2011: *Jakość współpracy między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną. Raport końcowy*. [Red. G. Makowski. Autorzy raportu: E. Bogacz-Wojtanowska et al. Współpr. K. Jaszczołt et. al.]. Warszawa.
- Izdebski H., 2014: *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Warszawa.
- Jałowiecki B., 1987: *Lokalność jako czynnik rozwoju społecznego*. „Wieś i Rolnictwo”, nr 4.
- Jałowiecki B., 1988: *Polityka miejska władz lokalnych. Francuskie doświadczenia decentralizacji*. „Państwo i Kultura Polityczna”, nr 5.
- Jałowiecki B., 1989: *Rozwój lokalny*. Warszawa.
- Jaśnikowska-Rudaniecka K., 2007: *Doświadczenia i dobra praktyka ekonomii społecznej – bystrzyckie Centrum Integracji Społecznej*. W: *Ekonomia społeczna. Perspektywa rynku pracy i pomocy społecznej*. Red. J. Staręga-Piasek. Warszawa.
- Jedlecki P., 2020, *Miasta Idei w Jaworznie. Jak zatrzymać wzrost cen śmieci?* <https://katowice.wyborcza.pl/katowice/7,151344,26036261,miasta-idei-w-jaworznie-jak-zatrzymac-wzrost-cen-smieci.html> [dostęp: 18.06.2020].
- Juzwa N., Wódk K. (red.), 1996: *Rewitalizacja historycznych dzielnic mieszkalno-przemysłowych. Idee – projekty – realizacje*. Katowice.
- Kalb D., 2002: *Współpraca administracji i organizacji pozarządowych w zakresie polityki społecznej w społecznościach lokalnych krajów postkomunistycznych – dylematy*. W:

- Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie.* Red. J. Hryniewicz. Warszawa.
- Karwacki A., 2006: *Błędne koło. Reprodukacja kultury podklasy społecznej.* Toruń.
- Karwacki A., 2010: *Papierowe skrzydła. Rzecz o spójnej polityce aktywizacji.* Toruń.
- Kaźmierczak T. (red.), 2007: *Zmiana w społeczności lokalnej. Szkice o kapitale społecznym w praktyce społecznej i nie tylko.* Warszawa.
- Kaźmierczak T., Hernik K. (red.), 2008: *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne „governance”.* Warszawa.
- Kędzierska M., 2009: *Kształtowanie polityki mieszkaniowej w warunkach gospodarki rynkowej.* „Equilibrium”, nr 1 (2).
- Kieruzel S., 2010: *Tworzenie i organizacja podmiotów ekonomii społecznej. Ekonomia społeczna w praktyce.* http://www.owes.info.pl/biblioteka/tworzenie_i_organizacja_podmiotow_ekonomii_spolecznej.pdf [dostęp: 15.04.2021].
- Kochanowska D., 2010: *Przestrzeń publiczna – kluczowy element miasta współczesnego – zintegrowana czy podzielona.* W: *Problemy kształtowania przestrzeni publicznej.* Red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek. Gdańsk.
- Koralewicz J., 2008: *Autorytaryzm, lęk, konformizm.* Warszawa.
- Korporowicz L., 2001: *Ewaluacja i społeczeństwo.* W: *Rozumienie zmian społecznych.* Red. E. Hałas. Lublin.
- Korporowicz L., 2005: *Analiza dotychczasowych doświadczeń z zakresu ewaluacji funduszy strukturalnych w Polsce i opracowanie metodologii przeprowadzania oceny szacunkowej wstępnego projektu NPR 2007–2013 [ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki i Pracy].* Warszawa.
- Korzeniowski K., 2002: *Autorytaryzm i jego psychopolityczne konsekwencje.* W: *Podstawy psychologii politycznej.* Red. K. Skarżyńska. Poznań.
- Kościański A., Misztal W. (red.), 2008: *Społeczność obywatelskie. Między ideą a praktyką.* Warszawa.
- Kowalak T., 1996: *Problemy społeczne Stanów Zjednoczonych.* Warszawa.
- Kowalczyk B., 2009: *Ekonomia społeczna na rzecz integracji społecznej. Przypadek województwa śląskiego. Studium przypadku – Mikołów.* W: *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej.* Red. K. Wódz, K. Faliszek. Toruń.
- Krzyszowski J., 2005: *Między państwem opiekuńczym a opiekuńczym społeczeństwem. Determinanty funkcjonowania środowiskowej pomocy społecznej na poziomie lokalnym.* Łódź.
- Krzysztofek K., Szczepański M.S., 2002: *Zrozumieć rozwój.* Katowice.
- Księżopolski M., 2007: *Polityka społeczna w różnych krajach i modele polityki społecznej.* W: *Polityka społeczna.* Red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny. Warszawa.
- Kubicki P., 2016: *Polskie ruchy miejskie: polityczne czy kulturowe?* „Przegląd Socjologiczny”, nr 65 (1).
- Kubicki P., 2019: *Ruchy miejskie w Polsce. Dekada doświadczeń.* „Studia Socjologiczne”, nr 3 (234).
- Kurczewska J., 2006: *Robocze ideologie lokalności. Stare i nowe schematy.* W: *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność.* Red. J. Kurczewska. Warszawa.

- Kuźnik F., 2002: *Społeczny wymiar lokalnej polityki rozwoju*. W: *Samorządowa polityka społeczna*. Red. A. Frączkiewicz-Wronka. Katowice.
- Leoński Z., 1999: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa.
- Lewenstein B., 2004: *Zasoby lokalne: zarys koncepcji*. W: *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*. Red. P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński. Warszawa.
- Lis P., 2011: *Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej*. W: *Współczesne przemiany środowiska mieszkaniowego – wybrane problemy*. Red. J. Dzieciuchowicz. Łódź.
- Lockie S., 2001: *Social Impact Assessment in Review: Setting the Agenda for Impact Assessment in the Twenty-First Century*. „Impact Assessment and Project Appraisal”, no. 19 (4).
- Machaj I., 2000: *Przekształcanie i samoprzekształcanie ładu lokalnego w procesach integracji europejskiej*. W: *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*. Red. R.B. Woźniak. Koszalin.
- Marody M. et al., 2019: *Społeczeństwo na zakręcie. Zmiany postaw i wartości Polaków w latach 1990–2018*. Warszawa.
- Martyka J., Majer M., 2010: *Skala i przejawy wykluczenia społecznego byłych górników w wybranych gminach górniczych – podejście podmiotowe*. W: *Górnicy wykluczeni, ale niezapomniani. Program pozytywny*. Red. K. Nowak. Katowice.
- Merton R., 1982: *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*. Tłum. E. Morawska, J. Wertenstein-Żuławski. Wstęp, red. J.J. Wiatr. Warszawa.
- Miemiec W., Miemiec M., 1991: *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. „Samorząd Terytorialny”, nr 11–12.
- Ministerstwo Gospodarki, Zakład Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach, 2002: „Badania ankietowe górników, którzy skorzystali z oferty górniczego pakietu socjalnego” [maszynopis niepublikowany]. Grant TF025706/001. Katowice.
- Ministerstwo Gospodarki: <http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/AAEF97BD-E100-4059-8295-A47FE03F0563/36666/INFOza2006rozpatrzony.pdf> [dostęp: 20.02.2015].
- Mitręga M., 2001: *Restrukturyzacja umiejscowiona. Socjalne i regionalne aspekty przemian w górnictwie węgla kamiennego*. Katowice.
- Miżejewski C., 2010: *Aktywna integracja – nowa formuła pomocy społecznej*. http://zalaczniki.ops.pl/dz1/aktywna_integracja2009.doc [dostęp: 26.08.2010].
- Montgomery Ch., 2016: *Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta*. Tłum. T. Tesznar. Kraków.
- Naisbitt J., 1997: *Megatrendy*. Tłum. P. Kwiatkowski. Warszawa.
- Nevo D., 1997: *Konceptualizacja ewaluacji edukacyjnej*. Tłum. Z. Melosik. W: *Ewaluacja w edukacji*. Red. L. Korporowicz. Warszawa.
- Niesporek A., Wódz K., 2003: *Grupy zmarginalizowane, przedsiębiorczość społeczna, praca socjalna – strategie rozwoju społeczności lokalnych*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. M. Rymśa, T. Kaźmierczak. Warszawa.
- Niesporek A., Wódz K., 2009: *Ekonomia społeczna na rzecz integracji społecznej. Przypadek województwa śląskiego. Wprowadzenie*. W: *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*. Red. K. Wódz, K. Faliszek. Toruń.

- Nowacka E., 1992: *Spór o pojęcie samorządu terytorialnego w doktrynie prawnej okresu międzywojennego*. „Samorząd Terytorialny”, nr 4.
- Nowacka E., 1997: *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*. Warszawa.
- Nowacka E., 2005: *Polski samorząd terytorialny*. Warszawa.
- Nowak K., Tausz K., 2010: *Restrukturyzacja górnictwa a wykluczenie społeczne. Program, którego nie było*. W: *Górnicy wykluczeni, ale niezapomniani. Program pozytywny*. Red. K. Nowak. Katowice.
- Nowalska-Kapuścik D., 2013: *Historia ewaluacji w Polsce i na świecie*. W: *Wprowadzenie do badań ewaluacyjnych. Aspekty teoretyczne i praktyczne na podstawie doświadczeń badawczych*. Red. K. Faliszek. Toruń.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, 1997: *Best Practice Guidelines for Contracting Out Government Services*. Paris (Public Management Service [PUMA] Policy Brief, no 2).
- Olech A., Kotnarowski M., 2012: *Gotowość mieszkańców do partycypacji*. W: *Dyktat czy uczestnictwo? Diagnoza partycypacji publicznej w Polsce*. T. 1. Red. A. Olech. Warszawa.
- Olejniczak K., 2008: *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średnio-okresowych INTERREG III*. Warszawa.
- Ornacka K., 2003: *Ewaluacja. Między naukami społecznymi a pracą socjalną*. Kraków.
- Ostrowska A., 2006: *System prawnofinansowy powiatów a decentralizacja finansów publicznych*. Białystok.
- Ostrowski K., 2002: *Demokracja widziana z różnych szczebli*. W: *Władza lokalna po reformie samorządowej*. Red. J.J. Wiatr. Warszawa.
- Pawlas-Czyż S., Evertsson L., Perlinski M., 2017: *The Professional Development of Social Work in Poland after 1989*. W: *Social and Caring Professions in European Welfare States. Policies, Services and Professional Practices*. Eds. B. Blom, L. Evertsson, M. Perlinski. Bristol.
- Pazderski F., 2019: *Indeks rozwoju i stabilności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce w roku 2018*. Warszawa.
- Petaux J., Wódz J. (red.), 1996: *Les acteurs de la vie politique locale*. Katowice.
- Piątek K., 2012: *Oblicza polityki społecznej. W kierunku autonomizacji polityki socjalnej*. Toruń.
- Piątek K., 2018: *Poszukiwanie nowych rozwiązań w pomocy społecznej w kierunku modelu empowerment na przykładzie Ośrodka Readaptacyjnego „Mateusz” w Toruniu*. W: *Polityka społeczna w Polsce. Osiągnięcia i wyzwania*. Red. M. Bednarski, Z. Wiśniewski. Warszawa.
- Piątek K., 2020: *Social Laboratories as a Method of Testing Solutions to the Problems of Post-release Prisoner Assistance in Poland – A Case of the Activities of the „Mateusz” Association for Prevention and Rehabilitation (Stowarzyszenie Profilaktyki i Resocjalizacji „Mateusz”)*. „Problemy Polityki Społecznej”, nr 49.
- Piątek K., Kośmicki E., Kusztełak A., Stępień J. (red.), 2016: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*. Poznań.
- Piwowarski R., 2006: *Edukacja z perspektywy lokalnej i międzynarodowej*. Warszawa.
- Pluciński P., 2014: *Demokracja miejska, czyli lokalizm, miejskie ruchy społeczne i walki o miasto*. W: *Demokracja i rola obywatela. O napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*. Red. M. Baranowski. Poznań.

- Podgórecki A., 1998: *Tok postępowania celowościowego*. W: *Wokół problemów działania społecznego*. Red. E. Marynowicz-Hetka, J. Piekarski. Katowice.
- Projekt pilotażowy oddzielenie pracy socjalnej od postępowań administracyjnych na przykładzie modelu wprowadzonego przez Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Bielany, 2016. Warszawa. <https://docplayer.pl/24208294-Projekt-pilotazowy-oddzielenie-pracy-socjalnej-od-postepowan-administracyjnych.html> [dostęp: 15.03.2020].
- Przywojska J., 2016: *Współczesne tendencje w zarządzaniu publicznym. Implikacje dla samorządowej polityki społecznej*. W: *Innowacje w zarządzaniu publicznym i polityce społecznej*. Red. J. Przywojska, I. Warwas. „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, t. 17, z. 4, cz. 2.
- Radzik-Maruszak K., 2019: *Rada gminy jako uczestnik lokalnego współzrządzenia. Przykład Anglii, Finlandii, Polski i Słowenii*. Warszawa.
- Rajkiewicz A., 1998: *Istota polityki społecznej wczoraj i dziś*. W: *Polityka społeczna*. Red. A. Rajkiewicz, J. Supińska, M. Księżopolski. Katowice.
- Ratyński W., 2003: *Problemy i dylematy polityki społecznej w Polsce*. Warszawa.
- Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Województwa Śląskiego, [2019]: *Skala, przyczyny i skutki ubóstwa w województwie śląskim – edycja 2019*. Katowice. https://rops-katowice.pl/wp-content/uploads/2020/02/2020-02-06-ubostwo_2019.pdf [dostęp: 14.04.2020].
- Rimmer S.J., 1994: *Competitive Tendering and Contracting: Theory and Research*. „The Australian Economic Review”, 3rd quarter.
- Robertson R., 1995: *Glocalization: Time Space and Homogeneity-Heterogeneity*. W: *Gloabal Modrenities*. Eds. M. Featherstone, S. Lash, R. Robertson. London.
- Rymsza M. (red.), 2004: *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*. Warszawa.
- Rymsza M., 1998: *Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku? Kwestia socjalna w Trzeciej Rzeczypospolitej na przykładzie ubezpieczeń społecznych*. Warszawa.
- Rymsza M., 2003: *Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce*. W: *W stronę aktywnej polityki społecznej*. Red. T. Kaźmierczak, M. Rymsza. Warszawa.
- Rymsza M., 2013: *Aktywizacja w polityce społecznej. W stronę rekonstrukcji europejskich „welfare states”?* Warszawa.
- Rymsza M., Makowski G., Dudkiewicz M. (red.), 2007: *Państwo a trzeci sektor. Prawo i instytucje w działaniu*. Warszawa.
- Schütz A., 1989: *Fenomenologia i nauki społeczne*. W: *Fenomenologia i socjologia*. Red. Z. Krasnodębski. Warszawa.
- Shils E., 1994: *Co to jest społeczeństwo obywatelskie? W: Europa i społeczeństwo obywatelskie. Rozmowy w Castel Gandolfo*. Oprac. K. Michalski. Kraków–Warszawa.
- Siemieńska R., 2004: *Władza i zarządzanie Warszawą w opiniach radnych*. W: *Społeczna mapa Warszawy. Interdyscyplinarne studium metropolii warszawskiej*. Red. J. Grzelak, T. Zarycki. Warszawa.
- Siemieńska R., 2005: *Płeć a władza, zarządzanie i etyka (badanie radnych Warszawy)*. W: *Płeć, wybory, władza*. Red. R. Siemieńska. Warszawa.
- Siemiński W., 1994: *Prosamorządowy ruch mieszkańców dzielnic warszawskich (jednostki pomocnicze i działania prosamorządowych grup mieszkańców)*. W: *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*. Red. E. Kaltenberg-Kwiatkowska. Warszawa.

- Słobodzian B., 2005: *Współczesny system samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń.
- Sowa K.Z., 1988: *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*. „Państwo i Kultura Polityczna”, nr 5.
- Sowa K.Z., 1989: *Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX w.* W: *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. Red. B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz. Warszawa.
- Stara Kopalnia w Wałbrzychu – wyjątkowy zabytek w nowej odsłonie, 2019. Wałbrzych. https://starakopalnia.pl/wp-content/uploads/2019/12/StaraKopalnia_5lecie_Calosc_72dpi.pdf [dostęp: 20.03.2020].
- Staręga-Piasek J., 2008: *Wprowadzenie*. W: *O potrzebie ewaluacji w pomocy społecznej*. Red. J. Staręga-Piasek, A. Hryniewicka. Warszawa.
- Starosta P., 2002: *Samorząd terytorialny* [hasło]. W: *Encyklopedia socjologii*. T. 4: S–Ż. Kom. red. Z. Bokszański et al. Red. K.W. Frieske et al. Warszawa.
- Starosta P., 2006: *O pożytkach płynących z badania społeczności lokalnych*. W: *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*. Red. B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz. Warszawa.
- Starościak J. (red.), 1997: *System prawa administracyjnego*. Wrocław.
- Starościak J., 1960: *Decentralizacja administracji*. Warszawa.
- Stasiak A., 2005: *Centrum handlowo-rozrywkowe Manufaktura jako nowa atrakcja turystyczna Łodzi*. W: *Dziedzictwo przemysłowe jako atrakcyjny produkt dla turystyki i rekreacji. Doświadczenia krajowe i zagraniczne*. Red. T. Burzyński, M. Łabaj. Katowice.
- Stoker G., 1997: *Teorie samorządu i polityki lokalnej*. W: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*. Warszawa.
- Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Górnictwa, 2000: *Stanowisko Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Górnictwa w odniesieniu do polityki państwa wobec problemów krajowej gospodarki paliwowo-energetycznej*. <http://www.sitg.pl/bilans3.htm> [dostęp: 26.11.2007].
- Stowarzyszenie Klon/Jawor, 2015: *Wizerunek organizacji pozarządowych. Raport z badania*. <https://api.ngo.pl/media/get/91238> [dostęp: 13.01.2020].
- Strategia polityki społecznej województwa śląskiego na lata 2006–2020. Aktualizacja 2015. Załącznik nr 1 do uchwały nr V/11/6/2015 Sejmiku Województwa Śląskiego z dnia 31 sierpnia 2015 roku. <https://rops-katowice.pl/dopobrania/2015.09.14-strategia.pdf> [dostęp: 13.01.2019].
- Strus D., 2009: *Powiat jako szczebel pośredni w systemie administracji publicznej*. „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 82.
- Struyk R.J., 2003: *Contracting with NGOs for Social Services. Building Civil Society and Efficient Local Government in Russia*. [Washington, D.C.]. <http://pdc.ceu.hu/archive/00004574/> [dostęp: 4.04.2017].
- Strzelecki Z., 2006: „Polityka społeczna a rozwój lokalny”. Wystąpienie na konferencji „Polityka społeczna a rozwój. Konferencja z okazji 85-lecia Instytutu Gospodarstwa Społecznego”, 24.03.2006, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Supińska J., 2001: *Polityki społecznej instrumenty* [hasło]. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. Rysz-Kowalczyk. Warszawa.

- Supińska J., 2002: *Polityki społecznej style realizacji* [hasło]. W: *Leksykon polityki społecznej*. Red. B. Rysz-Kowalczyk. Warszawa.
- Supińska J., 2007: *Style i instrumenty polityki społecznej*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny. Warszawa.
- Surówka K., 2008: *Źródła dochodów a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie”, nr 778.
- Swianiewicz P., 1994: *Współczesne wyzwania samorządów miejskich*. W: *Miasta polskie w dwusetlecie prawa o miastach*. Red. E. Kaltenberg-Kwiatkowska. Warszawa.
- Szarfenberg R., 2003: *Definicje polityki społecznej*. W: *Wokół teorii polityki społecznej*. Red. B. Szatur-Jaworska, B. Rysz-Kowalczyk. Warszawa.
- Szarfenberg R., 2008: *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*. Warszawa.
- Szarfenberg R., 2010: *Zagadnienia terminologiczne*. W: *Ewaluacja w służbach społecznych*. Red. B. Szatur-Jaworska. Warszawa.
- Szarfenberg R., 2015: *Rozdzielenie postępowań administracyjnych od pracy socjalnej – przegląd zagadnień*. <http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/rozdzielenieRSz.pdf> [dostęp: 15.03.2020].
- Szatur-Jaworska B., 2005: *Diagnozowanie w polityce społecznej*. Warszawa.
- Szczepański J., 1992: *Polska lokalna*. W: *Społeczeństwo i gospodarka w Polsce lokalnej*. Red. B. Jałowiecki. Warszawa.
- Szczepański M.S., Tyrybon M., 2005: *Losy zawodowe górników, którzy odeszli z pracy z wykorzystaniem jednorazowych odpraw pieniężnych bezwarunkowych*. W: *Zarządzanie procesem dostosowawczym w górnictwie węgla kamiennego w świetle dotychczasowych doświadczeń*. Red. A. Karbownik. Gliwice.
- Sześciło D., 2017: *Zmierzch decentralizacji? Instytucjonalny krajobraz opieki zdrowotnej w Europie po nowym zarządzaniu publicznym*. Warszawa.
- Sześciło D., 2018: *Recydywa centralizmu? Zmiany w polityce państwa wobec samorządu po 2015 roku*. Warszawa. www.batory.org.pl [dostęp: 22.02.2020].
- Sześciło D., 2019: *Trzecia fala samorządności – po co i jak się samorządzi?* W: *Polska samorządów. Silna demokracja, skuteczne państwo*. Red. D. Sześciło. Warszawa.
- Tarkowska E., 1992: *Czas w życiu Polaków*. Wyniki badań, hipotezy, impresje. Warszawa.
- Tarkowska E., 2011: *Ubóstwo dzieci w Polsce*. W: *Ubóstwo i wykluczenie społeczne w Polsce*. Red. R. Szarfenberg. Warszawa.
- Tarkowska E., Tarkowski J., 1990: „Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych. W: *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*. Red. E. Wnuk-Lipiński. Warszawa.
- Tocqueville A. de, 1976: *O demokracji w Ameryce*. Tłum. M. Król. Warszawa.
- Toffler A., 1997: *Trzecia fala*. Tłum. E. Woydyłło. Warszawa.
- Tönnies F., 1988: *Wspólnota i stowarzyszenie. Rozprawa o komunizmie i socjalizmie jako empirycznych formach kultury*. Tłum. M. Łukasiewicz. Wstęp J. Szacki. Warszawa.
- Trawkowska D., 2007: *Działania pozorne w pomocy społecznej – przypadek (i przypadłość) pracy socjalnej*. „Problemy Polityki Społecznej”, nr 10.
- Turner J.H., 2004: *Struktura teorii socjologicznej*. Tłum. G. Woroniecka et al. Warszawa.
- Turska A., 1990: *Inspiracje badawcze i ich empiryczna operacjonalizacja*. W: *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*. Red. A. Turska. Warszawa.
- Walzer M., 1998: *Pluralism and Social Democracy*. „Dissent”, winter.

- Walzer M., 2006: *Polityka i namiętność. O bardziej egalitarny liberalizm*. Tłum. H. Janowska. Warszawa.
- Walzer M., 2007: *Sfery sprawiedliwości. Obrona pluralizmu i równości*. Tłum. M. Szczubiałka. Warszawa.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (red.), 2012: *Bieda dzieci, zaniedbanie, wykluczenie społeczne*. Łódź.
- Wasilewski J., Kotnarowski M., Betkiewicz W., 2019: *Normatywno-teoretyczny chaos, czyli myślenie regionalnej elity samorządowej o demokracji*. „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2 (76).
- Wasylewski R., 2018: *Lokalna polityka społeczna*. W: *Polityka społeczna*. Red. G. Firlić-Fesnak, J. Męcina. Warszawa.
- Wiatr J.J., 2000: *Lokalne elity polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Analiza porównawcza*. W: *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*. Red. R.B. Woźniak. Koszalin.
- Wnuk-Lipiński E., 1990: *Małe grupy w ładzie monocentrycznym*. W: *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*. Red. E. Wnuk-Lipiński. Warszawa.
- World Bank, 2000: *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. Washington, D.C. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports> [dostęp: 14.09.2007].
- Wódz J., 1998: *Protopartie miejskie – założenia badawcze*. W: *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Red. S. Wróbel. Katowice.
- Wódz K. (red.), 1992: *Przestrzeń – środowisko społeczne – środowisko kulturowe. Z badań nad starymi dzielnicami miast Górnego Śląska*. Katowice.
- Wódz K. (red.), 2007: *Negocjowana demokracja, czyli europejskie governance po polsku*. Warszawa.
- Wódz K., 1994: *Underclass w starych dzielnicach przemysłowych miast Górnego Śląska*. W: *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce*. T. 1: *Miasto*. Red. I. Machaj, J. Styk. Lublin.
- Wódz K., 2005: *Kwestie społeczne – dialog – współrzędzenie: przyczynek do analizy dyskursu publicznego w Polsce*. W: *Kręgi integracji i rodzaje tożsamości. Polska – Europa – świat*. Red. W. Wesołowski, J. Włodarek. Warszawa.
- Wódz K., Faliszek K. (red.), 2009: *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej*. Toruń.
- Wódz K., Łęcki K., 1998: *Nowe i stare ubóstwo na Górnym Śląsku (Ubóstwo w rejonie pogranicza kulturowego)*. „Kultura i Społeczeństwo”, nr 2.
- Wyka A., 2005: *Wokół zasady pomocniczości w Polsce*. W: *Teorie wspólnotowe a praktyka społeczna. Obywatelskość – polityka – lokalność*. Red. A. Gawkowska, P. Gliński, A. Kościański. Warszawa.
- Yi-Fu Tuan, 1987: *Przestrzeń i miejsce*. Tłum. A. Morawińska. Wstęp K. Wojciechowski. Warszawa.
- Zalewski A., 2005: *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski. Warszawa.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu. Dz.U. z 1989 r., nr 75, poz. 446.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 713.
- Ustawa z dnia 27 lipca 1990 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu. Dz.U. z 1990 r., nr 56, poz. 323.
- Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Dz.U. z 1990 r., nr 87, poz. 506.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 295.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1327.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu. Dz.U. z 1991 r., nr 106, poz. 457.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 194.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 532.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 65.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 920.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. Tekst jednolity Dz.U. 2019 poz. 512.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. z 1998 r., nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Dz.U. z 1998 r., nr 150, poz. 983.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych. Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1112.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Dz.U. z 2001 r., nr 45, poz. 497.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 611.
- Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta. Tekst jednolity Dz.U. z 2010 r., nr 176, poz. 1191.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1057.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 176.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 23.

- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych. Tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 2220.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1507.
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tekst jednolity Dz.U. z 2019 r., poz. 1482.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 1398.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Tekst jednolity Dz.U. z 2018 r., poz. 1205.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Tekst jednolity Dz.U. z 2020 r., poz. 508.
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o fundacjach. Dz.U. z 2015 r., poz. 1339.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607.
- Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 22 stycznia 2008 r. w sprawie wykazu gmin górniczych. M.P. z 2008 r., nr 10, poz. 115.

Krystyna Faliszek

Communal self-government as a subject of local social policy The case of small communes in the Silesian voivodship

Summary

One of the greatest challenges of the political transformation in Poland was the need to build practically from scratch a system of social policy. A particular element of this process was the creation of local self-governments as autonomous, self-governing entities responsible for all public matters of local importance within their territories, and therefore also for local social policy. The starting point for the considerations undertaken in this work is the concept of local self-government understood as such a form of organisation of the local community that gives it the capacity for self-determination and ensures relative autonomy—within the limits of the existing legal order—with respect to the central state authority, thanks to which it can become the most important entity responsible for meeting all the crucial needs of the community.

The research analyses that the author attempts to undertake in this publication have primarily a descriptive and cognitive purpose. First of all, the aim is to look at the role of self-government (mainly communal self-government) as a community and as a way of organising local community in the process of shaping and implementing social policy in Poland. The study enquires whether self-government has the potential and resources to be the most important entity in terms of satisfying the needs of the members of the local community, what this potential is and what resources are at its disposal, as well as how they are used for the benefit of the community and its members.

The author is also interested in the system of various factors influencing the shape of local social policy, some of which are external conditions, while others are primarily the result of internal forces within the local community itself. There is no doubt that both types of factors have their significance, but it is worthwhile to see how they are arranged into constellations of various conditions that influence the final shape of social policy pursued in a given commune.

The author's intention has also been to draw attention to the specificity of mining communes in the Silesian voivodeship and to show, on their example, how the possibilities of communal self-government in the area of social policy implementation are and could be used in practice.

In the first chapter, the author presents the conceptual and legal framework determining the way in which communal self-government functions. The theoretical basis for these considerations is the perspective of localism, according to which it is the self-government that makes it to the fullest extent possible to implement the constitutional principle of subsidiarity and the principle of social participation, as well as to take into account the whole range of diverse needs, problems and interests that exist in local communities. The chapter also discusses the sources and legal foundations of the subjectivity of local self-government, and how they determine the area of its activity. The chapter ends with reflections on the concept of civil society, concerning the possibilities and conditions for cooperation between local self-government and the third sector.

The second chapter is devoted to the most important issues related to the pursuit of social policy by self-government. First, the author presents its characteristics in relation to social policy in general, drawing attention to the distinction between social policy and social security policy that exists in the literature. The next sub-chapter examines the competences and opportunities that a commune has in relation to the implementation of social policy goals and tasks, pointing on the one hand to the range of their scope, and on the other to the numerous limitations in the possibilities for their implementation. The chapter also includes a presentation of the social policy instruments that are at the disposal of local authorities, the use of which has a strong impact on the effectiveness of communes in their efforts to improve the living and working conditions of their residents. The chapter closes with an analysis of selected determinants of local self-government activity in the area of social policy, both external to the commune, e.g. connected with globalisation processes, and internal, where the author devotes most attention to the characteristics of people who are responsible in communes for the shaping and implementation of local social policy.

The third chapter presents selected aspects of local social policy that are particularly important for its effectiveness from the point of view of local communities. The most important area here is undoubtedly solving social problems, as they are the focus of almost all the real activity of local self-governments. The author shows the mechanisms leading to the identification of social policy with social assistance and their consequences. A reference point for the considerations in this chapter is the phenomenon of social exclusion, in which all the strengths and weaknesses of local social policy are concentrated as in a lens, including problems with intra- and inter-sectoral cooperation and with the development of the social economy. Finally, the author draws attention to two more specific issues, which in her opinion also contribute to a large extent to the low effectiveness of self-governments in solving social problems. These are the insufficient use of such basic tools as a proper social diagnosis and evaluation of conducted activities.

The book concludes with a chapter on social policy in small mining communes in the Silesian voivodeship, based on research conducted by the author over many years. First of all, it draws attention to the specificity of small communes which, unlike large communes and in particular towns with poviats rights (i.e. the largest ones), for many reasons have very limited possibilities of making use of the existing instruments of social policy. The case of mining communes is also worth mentioning, as due to their specific social problems, generated by employment restructuring processes in the mining industry, they were granted certain privileges which were supposed to make it easier for them to solve these problems. Against the background of how social problems related to mining restructuring processes were approached in other countries, the author shows how local governments in Poland coped, or rather, how they failed to cope. The chapter ends with a discussion of the results of pilot studies on the condition of local decision-makers in these communes, presenting the knowledge, attitudes and beliefs they have about social problems, their nature, causes, consequences and people affected by these problems, as well as ways in which they can be solved.

In conclusion, the author states, on the basis of the analyses conducted, that local self-governments do not make sufficient use of the opportunities and resources they have at their disposal in the area of social policy (an example of which are mining communes). Local authorities have received and continue to receive from the members of their communities a considerable amount of trust, which should be conducive to undertaking bold projects aimed at improving the quality of life of their inhabitants. However, in many communes (and also poviats) local decision-makers are unable to repay this trust and sometimes even work towards squandering it. There is no doubt that external conditions—mainly legal and financial—have a major impact on the role of local self-governments in the area of social policy, but in the author's opinion, internal conditions—including the knowledge, competences and convictions of the people responsible for this policy—are decisive in the long run.

Redaktor
Anna U. Piłśniak

Projekt okładki
Natalia Łukomska

Redakcja techniczna
Małgorzata Pleśniar

Korekta
Anna U. Piłśniak

Łamanie
Marek Zagniński

Redaktor inicjujący
Paulina Janota

Nota copyrightowa obowiązująca do 31.12.2022:
Copyright © 2021 by Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

Sprzymyamy otwartej nauce. Od 1.01.2023 publikacja dostępna na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0)



Wersja elektroniczna monografii zostanie opublikowana w formule wolnego dostępu
w Repozytorium Uniwersytetu Śląskiego: www.rebus.us.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0001-6192-6964>
Faliszek, Krystyna
Samorząd gminy jako podmiot lokalnej polityki
społecznej : przypadek małych gmin województwa
śląskiego / Krystyna Faliszek. – Katowice :
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2021
(Praca Socjalna ; 1)

<https://doi.org/10.31261/PN.4042>
ISBN 978-83-226-4037-1
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-226-4038-8
(wersja elektroniczna)
ISSN 2720-0434

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo@us.edu.pl

Druk i oprawa
Volumina.pl Daniel Krzanowski
ul. Księcia Witolda 7-9
71-063 Szczecin

Wydanie I. Ark. druk. 9,5. Ark. wyd. 11,5. Papier Alto Blanc 100 g, vol. 1,5. PN 4042. Cena 24,90 zł (w tym VAT)

Krystyna Faliszek

dr hab. nauk społecznych w dziedzinie socjologia, pracuje w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Zajmuje się między innymi problematyką polityki społecznej i pomocy społecznej, socjologią problemów społecznych, społeczeństwa obywatelskiego i społeczności lokalnych, psychologią społeczną. W szczególności interesują ją zagadnienia ubóstwa, wykluczenia społecznego i marginalizacji społecznej oraz lokalnej polityki społecznej wobec tych problemów prowadzonej przez samorządy gminne w województwie śląskim.

Punktem wyjścia podjętych rozważań jest koncepcja samorządu terytorialnego jako takiego sposobu zorganizowania społeczności lokalnej, który daje jej zdolność do samostanowienia i zapewnia względną autonomię – w granicach istniejącego porządku prawnego – wobec centralnej władzy państwowej, dzięki czemu może on stać się najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za zaspokajanie wszystkich istotnych potrzeb społeczności. [...]

Analiza przedstawiona w publikacji ma przede wszystkim cel opisowo-poznawczy. Chodzi o przyjrzenie się, jakie jest miejsce samorządu gminy, jako wspólnoty i sposobu organizacji społeczności lokalnej, w procesie kształtowania i realizacji polityki społecznej w Polsce. [...]

Ważne jest też pytanie o to, czy kształt lokalnej polityki społecznej w większym stopniu zależy od uwarunkowań zewnętrznych, czy też jest przede wszystkim wynikiem oddziaływania czynników endogennych. [...] Zamiarem autorki było również zwrócenie uwagi na specyfikę gmin górniczych w województwie śląskim i pokazanie na ich przykładzie, jak w praktyce są i jak mogłyby być wykorzystywane możliwości samorządu gminnego w obszarze realizacji celów i zadań polityki społecznej.

(z książki)

Bardzo pozytywnie oceniam inicjatywę przedstawienia problemu funkcjonowania lokalnej polityki społecznej na przykładzie małych gmin województwa śląskiego. Tym bardziej, że podjęła ten trud osoba, która od wielu już lat uczestniczy w różnych inicjatywach badawczych dotyczących tego regionu. Dużym sukcesem autorki jest ukazanie skomplikowanego charakteru związków między pomocą społeczną a polityką społeczną występujących w ramach lokalnej polityki społecznej.

Na szczególne podkreślenie zasługuje podjęcie problemu znaczenia podmiotów niepublicznych (pozarządowych) w codziennym funkcjonowaniu samorządu lokalnego i wyeksponowanie w ten sposób roli społeczeństwa obywatelskiego [...].

Niedyskusyjną zaletą książki jest przybliżenie specyfiki gmin górniczych. Jest to szczególnie ważne [...] w kontekście ciągle aktualnych, ponownie zaostrzających się problemów z górnictwem w Polsce, w związku z pogarszającym się stanem klimatu we współczesnym świecie.

*prof. dr hab. Krzysztof Piątek
(z recenzji)*

