
POMOC SPOŁECZNA I POWIAT – HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

Praca Socjalna nr 4(35) 2020, s. 19–33

ISSN 0860-3480

POMOC SPOŁECZNA I POWIAT – HISTORIA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

DOI: 10.5604/01.3001.0014.3588

Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa 4.0



JERZY KRZYSZKOWSKI*

WYBRANE UWARUNKOWANIA FUNKCJONOWANIA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ NA PRZYKŁADZIE POMOCY SPOŁECZNEJ

ABSTRAKT

Prezentowany artykuł zawiera rozważania dotyczące lokalnej polityki społecznej i pomocy społecznej. W pierwszej części omówione zostają kwestie definicyjne oraz koncepcje teoretyczne związane z pojmowaniem lokalnej polityki społecznej. W drugiej części zostały przedstawione główne reformy przeprowadzone w obszarze polityki i pomocy społecznej po 1989 r., wyniki badań tej sfery życia społecznego oraz wnioski z analiz empirycznych.

SŁOWA KLUCZOWE: lokalna polityka społeczna, pomoc społeczna, decentralizacja, wielosektorowość

WPROWADZENIE

Prezentowany artykuł stanowi próbę podjęcia analizy problematyki lokalnej, czyli gminnej i powiatowej polityki społecznej na przykładzie instytucji samorządowej pomocy społecznej. Wybór pomocy społecznej jest uznaniem jej szczególnej roli w gminach i powiatach, gdzie wydaje się głównym podmiotem realizacji działań zarówno centralnej, jak i lokalnej polityki społecznej. Równocześnie pomoc społeczna jest dobrym przykładem segmentacji i fragmentaryzacji systemu, który powstał i rozwinął się w Polsce po 1989 r. Taka sytuacja rodzi potrzebę koope-

* Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydział Nauk Społecznych; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4016-546X>

racji i koordynacji działań funkcjonujących dotąd oddzielnie lokalnych służb społecznych. Wysiłki na rzecz tworzenia zintegrowanych systemów wymagają jednak znajomości lokalnego wymiaru polityki społecznej i jej instytucji, jaką jest samorządowa pomoc społeczna. Przedstawione rozważania obejmują zarówno teoretyczne, jak i empiryczne aspekty funkcjonowania lokalnej polityki i pomocy społecznej. Kolejno zostaną omówione wybrane perspektywy badawcze, koncepcje teoretyczne lokalnej polityki społecznej, oraz reformy decentralizacyjne w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń zachodzących w pomocy społecznej. Ostatnią zmianą organizacyjną, pochodzącą z 2019 r., jest ustawa o centrach usług społecznych – nowej instytucji lokalnej polityki społecznej, która ma zapewnić kompleksową organizację usług społecznych. Dodatkowym uzasadnieniem podjęcia tej problematyki są nowe wyzwania, przed jakimi stoi lokalna polityka społeczna i jej instytucje. Epidemia koronawirusa i związany z nią kryzys społeczno-gospodarczy zwiększają obiektywnie rolę działań w sferze socjalnej i każą na nowo przemyśleć dotychczasowe rozwiązania.

Przedstawione rozważania są oparte na doświadczeniach i analizach empirycznych prowadzonych przez autora jako ewaluatora w dwóch projektach w ramach POWER Oś Priorytetowa II: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.5 Skuteczna pomoc społeczna. Pierwszy z nich, „Kooperacja 3D Model wielosektorowej współpracy na rzecz wsparcia osób i rodzin dla gmin powyżej 20 tysięcy mieszkańców”, ma na celu poprawę współpracy pomiędzy instytucjami pomocy i integracji społecznej a podmiotami innych polityk sektorowych (administracji pracy, edukacji, ochrony zdrowia, wymiaru sprawiedliwości itp.) oraz niepublicznych podmiotów: organizacji pozarządowych, osób prawnych itp. Drugim źródłem wiedzy jest projekt „Krajowa Sieć Reintegracji – wzmocnienie instytucji zatrudnienia socjalnego w działaniach polityki społecznej wobec wykluczenia społecznego”, którego celem jest wprowadzenie w obszarze reintegracji społecznej i zawodowej nowego profilu usług reintegracyjnych opartych na wielosektorowym współdziałaniu różnych instytucji, podmiotów i organizacji pozarządowych. Obydwa projekty zakładają działania na rzecz integracji i współpracy międzyorganizacyjnej, międzysektorowej i międzyresortowej polityki społecznej na poziomie lokalnym.

LOKALNA POLITYKA SPOŁECZNA – KWESTIE DEFINICYJNE I UJĘCIA TEORETYCZNE

Pojęcie lokalna polityka społeczna jest różnie rozumiane. W czasach PRL była nazywana terenową polityką społeczną (Piekara, 1991), a po 1989 r. często używane jest określenie samorządowa polityka społeczna (Frączkiewicz-Wronka, 2007). Próbę definicji lokalnej polityki społecznej podjęli Adam Kurzynowski (2000) i Piotr Błędowski (2006) odnosząc ją do środowiska lokalnego, w którym występuje bezpośrednio, naturalne połączenie istniejących potrzeb oraz środków na ich zaspokajanie. Terenem realizacji celów lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat, skala lokalna bowiem jest właściwa do sformułowania diagnozy problemów społecznych i wskazania sposobów ich rozwiązania przy racjonalnym wykorzystaniu infrastruktury społecznej i dostępnych środków finansowych i rzeczowych. Wśród zalet lokalnej polityki społecznej wspomniani autorzy wymienili m.in. szybkość reakcji podmiotów na problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej oraz kontrolę społeczną sprzyjającą racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są organy samorządu terytorialnego realizujące funkcje stanowiące (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, starostowie i prezydenci – w powiatach grodzkich) oraz wyspecjalizowane instytucje samorządowe. Należą do nich samorządowe jednostki organizacyjne pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy rodzinie), placówki oświatowe, organizacje pozarządowe, parafie i organizacje kościołów i związków wyznaniowych itp.

Prekursorem studiów nad lokalną polityką społeczną w Polsce był jeden z założycieli i kierowników Instytutu Gospodarstwa Społecznego w Warszawie, reprezentant polskiej myśli społecznej pierwszej połowy XX w. Konstancy Krzeczkowski. To on zaszczyił na grunt polski ideę socjalizmu gminnego (Auleytner, 2005). Zdaniem Krzeczkowskiego gmina jest podstawowym, pierwotnym wobec państwa, podmiotem działań społecznych, w których rozwijają się oparte na dobrowolności więzi społeczne. Samorząd jest organem gminy i stanowi formę upodmiotowienia społeczeństwa lokalnego przez tkwiący w samorządzie potencjał aktywizacji polityki społecznej

i szerokie zaangażowanie mieszkańców w zaspokajaniu potrzeb. Samorząd stwarza szansę rozwoju demokracji czynnej, polegającej na bezpośrednim uczestnictwie współmieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych. W dyskusjach o decentralizacji i renesansie samorządu terytorialnego toczonych na początku lat 90. niektórzy autorzy (Supińska, 1991) odwoływali się do idei uspołecznienia polityki społecznej realizowanej na poziomie lokalnym, tak jak to widział Krzeczkowski.

Współcześnie, jak wskazuje wielu autorów (Grewiński, 2013; Theiss, 2018; Wasylewski, 2018), wzrasta znaczenie lokalnej polityki społecznej, na co składa się kilka przyczyn. Dominacja koncepcji jednolitego przestrzennego państwa opiekuńczego została zakwestionowana przez reformy decentralizacyjne podjęte w całej Europie w minionych dekadach. Rozpoczęły one różnicowanie polityki społecznej na poziomie samorządowym i były połączone z przenoszeniem na szczebel lokalny zadań z zakresu polityki społecznej. Było i jest to uzasadniane potrzebami upodmiotowienia wspólnot lokalnych i efektywniejszego rozwiązywania problemów społecznych, ale ma także na celu oszczędności i ograniczenia krajowych zadań i wydatków na cele społeczne.

Złożoność przemian, jakie zachodzą w polityce społecznej na wszystkich jej poziomach, skłania ku refleksji o potrzebie uzupełnienia dominującej dotąd perspektywy lokalizmu pojmującej władze lokalne jako formę realizacji zasady samorządności podejściem z obszaru politologii jako procesu politycznego. To pierwsze ujęcie zakłada, że lokalna polityka społeczna stanowi spójny system lokalnych sektorowych polityk społecznych, które cechuje horyzontalna integracja. Zakłada się tu, że konstytutywnym elementem lokalnej polityki społecznej jest współwystępowanie problemów lub potrzeb i zasobów, które mogą być uruchomione w celu ich rozwiązania (Błędowski, 2006). W tym podejściu przyjmuje się także obecność szerokiego grona podmiotów tworzących lokalny *welfare mix*: samorząd, stowarzyszenia, kościoły, rady mieszkańców, przedsiębiorstwa, podmioty administracji różnego szczebla. Takiemu ujęciu towarzyszy przyjęcie założenia, że przesłankami lokalnej polityki społecznej są szybkość reakcji lokalnych podmiotów na problemy społeczne, dobre rozpoznanie sytuacji środowiskowej, lepsze możliwości wykorzystania specyficznego lokalnego potencjału społecznego oraz sprawna kontrola społeczna. Odmienna, procesualna wizja lokalnej polityki społecznej, wskazuje, że jej tworzenie dokonuje się w ramach procesu politycznego, który obejmuje również spory wokół war-

tości i interesów. W tym ujęciu lokalna polityka społeczna to rozpoznawanie i nazywanie problemów społecznych, wybór priorytetów oraz uruchamianie zasobów w ramach lokalnych rozwiązań czy programów działania. Efektem są określone zmiany społeczne na poziomie lokalnym. Lokalna polityka społeczna staje się w tym ujęciu procesem politycznym, a nie tylko administrowaniem i realizacją programów stworzonych na szczeblu centralnym. To z kolei oznacza obiektywną potrzebę tworzenia lokalnej polityki poprzez budowę koalicji, partnerstw lokalnych, zdobywanie poparcia miejscowych grup interesu dla programów polityki społecznej itp.

Taka sytuacja wskazuje na rolę, wpływ, otoczenia. Pojęcie otoczenia używane w analizach organizacyjnych zakłada, że istnieje dyfuzja między organizacją a jej środowiskiem, co skutkuje tym, że organizacje strukturalnie odzwierciedlają społecznie skonstruowaną rzeczywistość (Starosta, 1996). W otoczeniu podmiotów – realizatorów lokalnej polityki społecznej można wyróżnić co najmniej trzy rodzaje „aktorów”: władze lokalne (gminne i powiatowe) oraz regionalne i centralne, inne publiczne i niepubliczne podmioty realizujące zadania polityki społecznej oraz klientów ich rodziny i najbliższe otoczenie społeczne (przyjaciele, sąsiedzi itp.). Wśród reprezentantów władz do głównych aktorów można zaliczyć zarówno ciała ustawodawcze (sejmiki wojewódzkie, rady gmin i powiatów), jak i wykonawcze (marszałkowie, starostowie, prezydenci miast, burmistrzowie i wójtowie), będące zwierzchnikami lokalnych podmiotów polityki społecznej. Stosunek wymienionych władz do problemów społecznych i do instytucji polityki społecznej powołanych do ich rozwiązywania warunkuje w istotny sposób działania kierowników i pracowników tych instytucji polityki społecznej. Z kolei do innych publicznych i niepublicznych podmiotów realizujących zadania polityki społecznej zaliczyć trzeba zarówno administrację pracy (urzędy pracy), jak i placówki edukacyjne (szkoły, uczelnie) oraz instytucje ochrony zdrowia czy instytucje wymiaru sprawiedliwości. Wszystkie one działają w tym samym środowisku, a ich klientami są często ci sami ludzie. Tutaj także należą organizacje pozarządowe, zarówno świeckie, jak i religijne, które działają na danym terenie. Z kolei do trzeciej grupy czynników otoczenia determinujących funkcjonowanie lokalnych podmiotów polityki społecznej oraz jakość świadczonych przez nią usług socjalnych zaliczyć trzeba beneficjentów systemu (klientów i ich bliskich), jak i szeroko rozumianą społeczność lokalną i jej stosunek do problemów społecznych oraz do instytucji powołanych do ich rozwiązywania.

Uznanie roli otoczenia w teorii organizacji rozwinęło analizy wskazujące na to, że różne warunki otoczenia wymagają odmiennych stylów działań organizacyjnych. Wprowadzenie pojęcia organizacji mechanicznych i organicznych pozwoliło z kolei na ocenę jakości działania organizacji z punktu widzenia jej relacji z otoczeniem. Organizacje mechaniczne opierające swe działania na standardowych procedurach i rutynowych działaniach lepiej sprawdzają się w otoczeniu stabilnym. Organizacje elastycznie dostosowujące swe funkcjonowanie do zmiennych warunków otoczenia określane są jako organiczne i wydają się najbardziej właściwe dla lokalnych podmiotów polityki społecznej.

Uznanie roli otoczenia znajdujemy w koncepcji lokalnej polityki społecznej jako pola instytucjonalnego (Piróg, 2018, s. 10). Pojęcie pola jest atrakcyjną ramą interpretacyjną w sytuacji decentralizacji oraz występowania wielosektorowej polityki społecznej. Pole lokalnej polityki społecznej to układ elementów w specyficznym środowisku, które bezpośrednio oddziałuje na świadczenie lokalnych usług publicznych (Stone, Sandfort, 2009, s. 1056). Tworzą je aktorzy indywidualni i zbiorowi. Tymi pierwszymi są mieszkańcy i konsumenci usług dostępnych w polu, a drugimi władze samorządowe, producenci usług oraz media i agencje nadzoru. Pole lokalnej polityki społecznej jest specyficzne dla danego samorządu terytorialnego i charakteryzuje je pewna autonomia, która pozwala na wytwarzanie lokalnych rozwiązań instytucjonalnych, prawnych i społeczno-kulturowych, warunkujących przebieg interakcji w tym obszarze. Lokalne polityki społeczne znajdują się z kolei w polu polityki państwa, co powoduje, że ich funkcjonowanie jest uwarunkowane legislacją oraz polityką rządu. Jednocześnie jednak, w ramach pól lokalnej polityki społecznej, występują subpola, które są związane określonymi obszarami polityk publicznych (edukacji, kultury itp.). Głównymi cechami pola, niezbędnymi przy jego analizie, są zakres autonomii, stabilność i integralność oraz różnorodność struktur wewnętrznych i podziałów wśród jego aktorów.

Inne podejście do lokalnej polityki społecznej to perspektywa sieci społecznych, rozpowszechniona w polskich badaniach lokalnej polityki społecznej (Theiss, 2013, s. 99). Można, za Marią Theiss (tamże) wyróżnić trzy odmienne sposoby pojmowania i badania lokalnej polityki społecznej. W pierwszym z nich uwaga skupiona jest na sprawności lokalnych instytucji, której wskaźnikiem jest gęstość sieci obywatelskich powiązań, kapitału społecznego. Chodzi tutaj o wydajność lokalnego systemu, natomiast nie

bierze się pod uwagę przyjętej hierarchii ważności lokalnej polityki społecznej. W drugim podejściu sprawność instytucji uzasadniana jest współpracą podmiotów o różnych zasobach określaną jako *governance*, czyli współzarządzanie. Sieć jest tutaj kanałem dostępu do różnorodnych i specyficznych zasobów, którymi dysponują lokalni aktorzy. Podstawowe w tym podejściu jest uznanie, że efekty sieciowej współpracy są tym lepsze, im bardziej sieć jest otwarta na różne podmioty i im sprawniej można aktywować jej zasoby. W ostatniej z odmian perspektywy sieciowych uwaga skoncentrowana jest na próbie wyjaśnienia treści lokalnej polityki społecznej, przyjętych priorytetów oraz sposobu pojmowania źródeł problemów społecznych. To podejście określane jest jako nurt „koalicji rzeczniczych”, wyjaśnia bowiem lokalną politykę społeczną jako konflikt między konkurującymi ze sobą koalicjami rzeczników określonych rozwiązań. Theiss podsumowuje swoje rozważania: trzy perspektywy analizy lokalnej polityki społecznej nie są rozłączne i często występują razem, co wydaje się użyteczne poznawczo w analizach lokalnej polityki społecznej i jej instytucji w gminie i powiecie.

DECENTRALIZACJA POLITYKI SPOŁECZNEJ W POMOCY SPOŁECZNEJ

Zgodnie z zapisem ustawowym pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, której główną misją jest wsparcie potrzebujących, interwencja w sytuacjach problemowych oraz, gdy to konieczne, wspieranie lub zastępowanie naturalnych systemów pomocy (rodzin, przyjaciół itp.). Różnorodność problemów klientów pomocy społecznej sprawia, że jej działalność ma charakter złożony i interdyscyplinarny, wymagający współdziałania z innymi specjalistami i instytucjami. Na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym (1990) pomoc społeczna stała się jedną z kategorii zadań własnych gminy obok edukacji i ochrony zdrowia. We wszystkich gminach, na podstawie ustawy o pomocy społecznej z 1990 r., utworzono ośrodki pomocy społecznej. Stały się one partnerami centralnych i wojewódzkich instytucji, które zachowały funkcje programowe, regulacyjne i kontrolne. Deficytem systemu stworzonego w 1990 r. był dualizm celów, ośrodkom pomocy społecznej bowiem przydzielono do realizacji dwa typy zadań: własne wykonywane ze środków finansowych samorządu gminnego oraz zadania zlecone wykonywane za pieniądze przekazywane na ten cel z budżetu centralnego. W efekcie gminy uzyskały tylko częściową podmiotowość

w zakresie pomocy społecznej, a cały proces można nazwać niedokończoną decentralizacją. Sytuację miała zmienić reforma administracji publicznej wprowadzona w 1999 r., kiedy powstał nowy podział administracyjny kraju oparty na trójstopniowym samorządzie terytorialnym: gminnym, powiatowym i wojewódzkim. Utworzenie powiatu jako jednostki samorządu terytorialnego było nawiązaniem do tradycji międzywojennej oraz do okresu przed reformą 1975 r. Była ona także konsekwencją ograniczenia aktywności państwa w wielu dziedzinach. W założeniach reformy powiat stał się podmiotem realizującym zadania o charakterze ponadgminnym. W obszarze polityki społecznej dotyczyło to m.in. edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, ale także polityki pro-dziennej, wspierania niepełnosprawnych, aktywizacji zawodowej i współpracy z organizacjami pozarządowymi. Twórcy reformy administracyjnej w pomocy społecznej zakładali, że rodzina stanie się głównym podmiotem polityki społecznej, a także, że nowe instytucje lokalne ułatwią odbudowę społeczeństwa obywatelskiego zgodnie z zasadą subsydiarności. Znalazło to wyraz w nazwie nowej instytucji: powiatowe centrum pomocy rodzinie. Włączenie do pomocy społecznej instytucji opieki i wychowania dzieci i młodzieży było częścią tego planu. Reforma administracyjna z 1999 r. była oparta na koncepcji wzajemnej niezależności gminnych i powiatowych jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Powstała sytuacja, w której każdy szczebel samorządu stał się strukturą autonomiczną, co skutkowało rozproszeniem instytucji polityki społecznej i rozmyciem odpowiedzialności (Golinowska, 2015). Początki funkcjonowania powiatowych instytucji pomocy społecznej były trudne. Józefina Hryniewicz (2003) na podstawie prowadzonych w latach 1999–2000 badań powiatowych centrów pomocy rodzinie dowodziła, że personel tych instytucji nie został przygotowany do realizacji nałożonych na niego zadań. Dwudziestoletnie doświadczenia działania powiatowych centrów pomocy rodzinie dowiodły, że instytucje te skoncentrowały się na zarządzaniu placówkami pomocy stacjonarnej (domy dziecka, placówki opiekuńczo-wychowawcze) oraz na wybranych kategoriach klientów, jakimi są głównie rodziny zastępcze, niepełnosprawni czy uchodźcy. Na słabości instytucji powiatowych centrów pomocy rodzinie w zakresie pieczy zastępczej wskazywała Joanna Szczepaniak-Sienniak (2017, s. 10), krytykując m.in. „brak odpowiedniej współpracy między różnymi podmiotami wspierania rodzin i pieczy zastępczej (ośrodkami pomocy społecznej, powiatowymi centrami pomocy rodzi-

nie, sądami, organizacjami pozarządowymi”. Niezwykle krytycznie ocenia tę sytuację terenowy pracownik socjalny Karolina Busk (2010, s. 13): „Po wprowadzeniu szczebla powiatu na poziomie pomocy społecznej powiatowych centrów pomocy rodzinie powstał dualizm zakładający względną niezależność ośrodków pomocy społecznej i powiatowych centrów pomocy rodzinie, który według mnie nie spełnia swojej roli, dezintegruje całość systemu i niszczy jego elastyczność. Centra pomocy rodzinie koncentrujące się na pomocy instytucjonalnej nie realizują wszystkich zawartych w ustawie zadań, prawdopodobnie poprzez brak dostatecznych środków na ich realizację. Przy centralnej polityce fiskalnej (część zadań pomocy społecznej to zadania zlecone) i utrzymaniu kompetencji decyzyjnych państwa deklarowana decentralizacja jest tylko częściowa, by nie powiedzieć pozorna”.

Jak widać z przytoczonego cytatu ubocznym skutkiem decentralizacji w pomocy społecznej stały się problemy koordynacji działań różnych poziomów, szczebli administracji. W tej sytuacji powszechne stały się postulaty integracji usług społecznych oraz rozwoju współpracy międzyinstytucjonalnej. Takie hasła odnajdujemy również w dokumentach Unii Europejskiej (np. w aktualnej Agendzie Społecznej). Zakłada się, że pogłębienie koordynacji różnych służb i usług socjalnych przyniesie poprawę ich efektywności oraz zwiększy skuteczność realizacji potrzeb użytkowników. Wynika to także z doświadczeń pracowników socjalnych, asystentów rodzin, opiekunów, kuratorów, pedagogów szkolnych itp. wskazujących zgodnie, że pomoc potrzebującym wymaga zwykle dłuższego procesu interwencji oraz wspólnego oddziaływania wielu specjalistów. Problem w tym, że są oni pracownikami różnych instytucji i organizacji pochodzących zarówno z różnych sektorów (publicznego, prywatnego czy pozarządowego), jak i z różnych resortów (rodziny, pracy i polityki społecznej, jak i ochrony zdrowia, sprawiedliwości czy edukacji). Ewolucja polityki społecznej zmierza w kierunku modelu usługowego oraz wielosektorowości. Ważność współpracy dla pomocy społecznej wynika również z rozszerzenia jej zadań, które zostały zapisane nie tylko w ustawie o pomocy społecznej, lecz także w innych ustawach kierowanych do różnych grup adresatów (Kowalczyk, 2011).

Działania w zakresie budowy kooperacji instytucjonalnej wskazują na kluczową rolę samorządowych władz gmin i powiatów w prowadzonej lokalnej polityce społecznej. Na ile oczekiwania wobec lokalnego samorządu terytorialnego w sferze polityki społecznej zostały spełnione, wskazują badania. Przeprowadzone w 2003 r., kilka lat po wprowadzeniu reformy

administracyjnej, analizy empiryczne infrastruktury i zasobów ludzkich w pomocy społecznej w Łódzkiem dowodziły, że władze lokalne nie były dobrymi partnerami pomocy społecznej (Krzyszowski, 2003). Znajdowało to wyraz w postawach lokalnych elit politycznych i strategiach samorządów lokalnych wobec lokalnych problemów społecznych i instytucji pomocy społecznej. Przedstawiciele władz lokalnych cechowała mała wrażliwość na problemy społeczne, brak znajomości zasad funkcjonowania instytucji samorządowej pomocy społecznej. Analiza zachowań władz lokalnych w regionie łódzkim pozwoliła na wyróżnienie trzech strategii, jakie stosują samorządy lokalne wobec problemów społecznych i pomocy społecznej: ignorowanie spraw społecznych i kierowanie środków finansowych na inwestycje, przerzucanie odpowiedzialności na służby społeczne (głównie pomoc społeczną), oraz strategia bierności wobec problemów społecznych traktowanych jak naturalne (argumentacja typu: zawsze byli i będą biedni itp.). Analiza inicjatyw podejmowanych w sferze polityki społecznej przez władze gmin w Łódzkiem wskazywała, że działania te miały charakter doraźny, bieżący, a nie perspektywiczny. Władze lokalne nie próbowały trwale rozwiązać problemów, a jedynie je doraźnie łagodzić.

Analizy z 2010 r. (Gąciarz, Bartkowski, 2012), ujawniły istnienie dysfunkcji w działalności instytucji samorządu, co znacząco zmniejszało skuteczność w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych. Wśród przyczyn tej sytuacji najczęściej wskazywana była nieadekwatność zasobów i możliwości działania w stosunku do zadań i związanych z nimi kosztów, o co można obwiniać ówczesne władze centralne, ale problemem był także styl rządzenia w samorządzie. Cechował go brak partnerstwa społecznego oraz przywiązanie do biurokratycznych i technokratycznych metod zarządzania. W tej sytuacji zasadny wydaje się postulat ustanowienia modelu zarządzania opartego na dialogu ze wszystkimi środowiskami społecznymi i obywatelami, transparentności procesów decyzyjnych, przestrzeganiu reguł i monitoringu działań. Badania wskazywały także, że problemem w działaniu władz lokalnych jest koncentrowanie się na działaniach przynoszących korzyść jedynie lokalnym elitom i ich klienteli. Nierzadko poza zasięgiem zainteresowania lokalnych notabli pozostawały natomiast problemy społeczne części mieszkańców, takie jak bieda i wykluczenie społeczne czy brak dostępu do usług zdrowotnych i edukacyjnych.

Krytyczne uwagi pod adresem władz lokalnych i ich działań w obszarze polityki społecznej wysunęła także Krystyna Faliszek (2016), na podsta-

wie badań w gminach województwa śląskiego. Jak pisze autorka, pytania o politykę społeczną wywoływały konsternację wśród lokalnych polityków. Lokalną politykę społeczną zredukowano do pomocy społecznej, która z kolei była traktowana jako kłopotliwa, bo generująca koszty. Jako priorytetowe postrzegano natomiast kwestie infrastrukturalne, takie jak drogi czy kanalizacja. Na poziomie lokalnym nie prowadzono żadnych badań na temat potrzeb i problemów mieszkańców. Wypowiedzi lokalnych decydentów cechował brak wiedzy o kwestiach społecznych połączony z opiniami i przekonaniem opartymi na obiegowych sądach o takich problemach, jak bezrobocie, uzależnienia czy przemoc domowa. Również w wypowiedziach respondentów związanych z pomocą społeczną występowały opinie o indywidualnej odpowiedzialności jednostki za swój los, a więc podejście *blaming victim* – obwinianie ofiary za jej niezaradność życiową. Jak wskazuje Faliszek (2016), oznacza to wykluczenie pewnej grupy potrzebujących, pomaga się bowiem tylko tym, którzy „sami chcą, żeby im pomóc” przy braku zrozumienia dla dobra wspólnego. Wyraźne były orientacje liberalne – wolność i pełna odpowiedzialność jednostki za swój los oraz postulat ograniczenia do minimum pomocy socjalnej. Cechy lokalnych decydentów przyczyniają się do fiaska lokalnej polityki społecznej i braku systemowego podejścia w tym zakresie.

Innym źródłem wiedzy o wpływie władz lokalnych na stan samorządowej pomocy społecznej jako elementu lokalnej polityki społecznej może być projekt „Krajowa Sieć Reintegracji – wzmocnienie instytucji zatrudnienia socjalnego w działaniach polityki społecznej wobec wykluczenia społecznego”. Projekt stanowi swego rodzaju test nowego – poszerzonego – profilu usług reintegracyjnych. Pilna potrzeba stworzenia nowych form zatrudnienia socjalnego jest związana ze zmianami w otoczeniu: małą stopą bezrobocia, obecnością pracowników cudzoziemskich czy starzeniem się społeczeństwa. Rekonstrukcja modelu reintegracji zakłada powstanie nowej, kompleksowej oferty usług. Nowy klub integracji społecznej ma być koordynatorem różnych form wsparcia dla osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Analizy empiryczne wskazują, że kluczowym interesariuszem w tworzeniu nowej instytucji jest władza lokalna. Jej stosunek do nowej inicjatywy przesądza o skłonności innych partnerów pochodzących z lokalnego środowiska do przyłączenia się do projektu KSR. Jak dosadnie ujął to jeden z badanych, „nawet mały gest poparcia ze strony władz bardzo dużo zmienia”. Przyczyny zachowawczej postawy władz

lokalnych wobec nowych inicjatyw w obszarze reintegracji społeczno-zawodowej tkwią, zdaniem badanych, w braku zrozumienia dla roli polityki społecznej. Decydują inne priorytety rządzących, dla których liczą się wyłącznie twarde, wymierne działania znajdujące aprobatę wśród lokalnego elektoratu. Przytoczone wnioski potwierdzają cytowane wcześniej wyniki uzyskane przez Gąciarz i Bartkowskiego (2012), Krzyszkowskiego (2003) czy Faliszek (2016).

Analizy współpracy w obszarze lokalnej polityki społecznej prowadzone w projekcie „Kooperacja 3D Model wielosektorowej współpracy na rzecz wsparcia osób i rodzin dla gmin powyżej 20 tysięcy mieszkańców”, potwierdzają istotną rolę władz lokalnych i wskazują, że kooperację podejmują przede wszystkim podmioty z sektora publicznego. W opiniach kierowników i pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej najgorsza jest współpraca z lokalnymi instytucjami ochrony zdrowia oraz z placówkami edukacyjnymi. Organizacje trzeciego sektora, stowarzyszenia i fundacje są włączane do kooperacji przez instytucje sektora publicznego w sytuacji, kiedy ich udział jest merytorycznie i organizacyjnie niezbędny. W tym obszarze współpracy odnotowano przejawy paternalistycznej postawy przedstawicieli sektora publicznego wobec organizacji pozarządowych. Rzadka jest współpraca lokalna z Kościołami i związkami wyznaniowymi. Analiza stopnia instytucjonalizacji współpracy lokalnej w obszarze polityki społecznej wskazuje, że główną dotąd formą takiej współpracy są zespoły interdyscyplinarne, które, na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy, koordynują i integrują działania instytucji i organizacji uczestniczących w przeciwdziałaniu przemocy rodzinnej na terenie gminy. Kontrola funkcjonowania tych instytucji przeprowadzona przez NIK w 2019 r. ujawniła jednak liczne deficyty i ograniczenia ich działalności (NIK, 2019).

ZAKOŃCZENIE

Prezentowany artykuł stanowi próbę podjęcia analizy problematyki lokalnej, czyli gminnej i powiatowej polityki społecznej na przykładzie instytucji samorządowej pomocy społecznej. Współcześnie, w warunkach decentralizacji i wielosektorowości, łączenie działań różnych podmiotów, całościowe integrujące podejście do prowadzenia polityki społecznej na poziomie lokalnym wydaje się nie mieć alternatywy. W wyniku reform decentralizacyjnych (Golinowska, 2015) sprawy społeczne stały

się przedmiotem działań trzech niezależnych poziomów samorządów: wojewódzkiego, powiatowego i gminnego. Na szczeblu rządowym zadania społeczne są przedmiotem podzielonych kompetencji ministerstw: zdrowia, edukacji, rodziny, pracy i polityki społecznej, co powoduje, że działania nie zawsze są skoordynowane i efektywne. Na skutek reform decentralizacyjnych i towarzyszącej im legislacji socjalnej segmentacja i fragmentaryzacja lokalnej (gminnej i powiatowej) polityki i pomocy społecznej stała się trwałą cechą systemu stworzonego w Polsce po 1989 r. Zwiększa to rolę władz lokalnych i ich działań na rzecz tworzenia zintegrowanego systemu lokalnej polityki społecznej. Odpowiedzialna rola władz gminnych i powiatowych w kreowaniu lokalnej polityki społecznej wymaga działań informacyjno-edukacyjno-promocyjnych wśród samorządowych decydentów w zakresie polityki społecznej. Chodzi zarówno o samorządowe władze lokalne, jak i urzędników samorządowych (np. przedstawicieli instytucji kultury, sportu i rekreacji, sprawiedliwości itp.) oraz przedstawicieli lokalnego biznesu. Kluczowa jest zmiana myślenia o lokalnej polityce społecznej, która powinna być widziana nie jako koszt, ale inwestycja społeczna stwarzająca szansę na integrację środowiska społecznego, a klienci programów pomocowych jako niedostrzegany kapitał ludzki i społeczny. Elementem podstawowym tworzenia i realizacji lokalnej polityki społecznej powinna być konstruowanie lokalnych systemów wsparcia i ich kooperacja, czyli współdziałanie wszystkich podmiotów, pochodzących z różnych resortów i sektorów. Ważne w kontekście budowy lokalnej polityki społecznej jest tworzenie zmian prawno-ustrojowych sprzyjających integracji, jakimi mogą być budowane obecnie centra usług socjalnych. Mają one być jednostką organizacyjną gminy i równocześnie nową instytucją lokalnej polityki społecznej służącą rozwojowi i integracji lokalnych usług społecznych, zwiększającą ich dostępność dla wszystkich (nie tylko klientów pomocy społecznej) mieszkańców. Przyszłość i badania ewaluacyjne pokażą, w jakim stopniu ta nowa instytucja poprawi jakość lokalnej polityki społecznej.

BIBLIOGRAFIA

- Auleytner, J. (2005). *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Błędowski, P. (2006). *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*. W: A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

- Busk, K. (2010). Kilka refleksji „terenowego” pracownika socjalnego. *Problemy Polityki Społecznej, Studia i Dyskusje*, 13–14, 167–172.
- Faliszek, K. (2016). Lokalna polityka społeczna: fakty czy mity?. *Zoon Politikon*, 7, 279–298.
- Gąciarz, B., Bartkowski, J. (2012). *Samorząd a rozwój*. Warszawa: IFiS PAN.
- Golinowska, S. (2015). Decentralizacja i polityka społeczna. Siła, słabość czy niedostosowanie? Próba oceny. *Polityka Społeczna*, 1, 2–10.
- Grewiński, M. (2009). *Wielosektorowa polityka społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo WSP TWP.
- Hryniewicz, J. (2003). Państwo. Rynek. Społeczeństwo obywatelskie. W: B. Rysz-Kowalczyk, B. Szatur-Jaworska (red.), *Wokół teorii polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Hryniewicz, J. (red.). (2001). *Decentralizacja funkcji społecznych państwa*. Warszawa: Instytut Sprawy Publicznych.
- Kowalczyk, B., Krzyszkowski, J. (2011). Modele sposobu realizacji usług o określonym standardzie w jednostkach organizacyjnych pomocy i integracji społecznej. W: R. Szarfenberg (red.), *Krajowy Raport Badawczy. Pomoc i integracja społeczna wobec wybranych grup – diagnoza standaryzacji usług i modeli instytucji*. Warszawa: WRZOS.
- Krajowa Sieć Reintegracji. Projekt realizowany przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych w ramach Działania 2.5 Skuteczna pomoc społeczna. Oś priorytetowa II: Efektywne polityki, publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji POWER (POWR.02.05.00–00-0114/17). Raport Ewaluacyjny.
- Krzyszkowski, J. (2003). Instytucje i organizacje społeczne jako partnerzy władz samorządowych. W: W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*. Łódź: Wydawnictwo UŁ.
- Krzyszkowski, J. (2011). Lokalna polityka społeczna wobec pomocy społecznej i pracy socjalnej. W: T. Kamiński (red.), *Politologia, polityka społeczna, praca socjalna*. Warszawa: Wydawnictwo UKSW.
- NIK. (2019). Pomoc osobom dotkniętym przemocą domową. Informacja o wynikach kontroli. Warszawa: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK.
- Piekara, A. (1991). *Terenowa polityka społeczna. Problemy rozwoju i postępu społecznego w mikroskali*. Warszawa: Ośrodek Badań Społecznych.
- Piróg, T. (2018). Lokalna polityka społeczna jako pole instytucjonalne. *Studia Socjologiczne*, 4(231).
- Stone, M.M., Sandfort, J.R. (2009). Building a policy fields framework to inform research in nonprofit organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 38(6).
- Supińska, J. (1991). Upaństwowiona czy uspołeczniona polityka społeczna. W: *Dylematy polityki społecznej*. Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Starosta, P. (1996). Strategie działania instytucji i organizacji wiejskich w procesie transformacji systemowych. W: J. Kulpińska, A. Pilichowski (red.), *Strategie adaptacyjne społeczeństwa polskiego*. Łódź: Wydawnictwo UŁ.

- Szczepaniak-Sienniak, J. (2017). Wyzwania polityki społecznej wobec pieczy zastępczej. *Polityka Społeczna*, 3, 4–11.
- Theiss, M. (2013). Perspektywa sieci społecznych w badaniach lokalnej polityki społecznej. *Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje*, 22, 99–114.
- Theiss, M. (red.). (2018). *Lokalne obywatelstwo społeczne w polityce społecznej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wasylewski, R. (2018). Lokalna polityka społeczna. W: G. Firlit-Fesnak, J. Męcina (red.), *Polityka społeczna*. Warszawa: WN PWN.

SELECTED CONDITIONS FOR THE FUNCTIONING OF LOCAL SOCIAL POLICY ON THE EXAMPLE OF SOCIAL ASSISTANCE

ABSTRACT

This presented paper concerns local social policy and social assistance. In the first part, definitions of local social policy and the theories on local social policy are presented. In the second part of the paper analyses the main reforms of social policy and social assistance in Poland along with selected findings of studies on local social policy and social assistance.

KEYWORDS: local social policy, social assistance, decentralisation, mixed economy of welfare