



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 pociągnięciem 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. Rymśza, 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 znowelizowano 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 trzydziestolecia, 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) ujednoczenia systemów polityki społecznej, zakładając jedynie harmonizację polegającą na wyznaczeniu 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 samorzady 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.

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 *poviat* 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. Pilśniak

Projekt okładki
Natalia Łukomska

Redakcja techniczna
Małgorzata Pleśniar

Korekta
Anna U. Pilśniak

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

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)*

