

Polityka samorządowa wobec starości

Strategie i podmioty

Ryszard Majer



AKADEMIA SAMORZĄDOWA

Polityka samorządowa wobec starości

Strategie i podmioty



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Polityka samorządowa wobec starości

Strategie i podmioty

Ryszard Majer

AKADEMIA SAMORZĄDOWA

Ryszard Majer – Akademia im. Jana Długosza w Częstochowie, Wydział Pedagogiczny
Zakład Pracy Socjalnej i Zdrowia Publicznego, 42-200 Częstochowa, ul. Waszyngtona 4/8

RECENZENT

Mirosław Grewiński

KOORDYNATOR SERII

Justyna Przywojska

REDAKTOR INICJUJĄCY

Monika Borowczyk

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

Katarzyna Turkowska

Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Depositphotos.com/Wavebreakmedia

© Copyright by Ryszard Majer, Łódź 2018

© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2018

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.07916.17.0.M

Ark. wyd. 12,0; ark. druk. 11,625

ISBN 978-83-8088-824-1

e-ISBN 978-83-8088-825-8

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Rozdział 1. Polityka społeczna wobec wyzwań demograficznych	11
1.1. Definicje i konteksty.....	11
1.2. Nauka o polityce społecznej wobec starzejącego się społeczeństwa	19
1.3. Zarządzanie strategiczne w samorządach – zmiana jakości w lokalnej polityce społecznej	27
1.4. Badania nad strategiami rozwiązywania problemów społecznych	41
1.5. Podsumowanie.....	49
Rozdział 2. Strategie rozwiązywania problemów społecznych wobec starzejących się mieszkańców	51
2.1. Zakres, metodologia analizy i oceny strategii	51
2.2. Aspekty prawne i przesłanki strategiczne	53
2.3. Definiowanie strategii i perspektywa czasowa.....	60
2.4. Autorzy i ich metody pracy nad dokumentem.....	66
2.5. Diagnoza głównych problemów społecznych.....	71
2.6. Narzędzia analizy strategicznej i prognozowanie zmian	78
2.7. Rola partnerów społecznych	95
2.8. Monitoring i perspektywa finansowa	97
2.9. Podsumowanie.....	105
Rozdział 3. Rozwiązywanie problemów społecznych w praktyce	109
3.1. Koordynacja lokalnej polityki społecznej	109
3.2. Postrzeganie polityki społecznej i ocena miejscowych relacji służących jej kształtowaniu.....	112
3.3. Rola strategii i ocena jej funkcjonowania	121
3.4. Postrzeganie kwestii osób starszych w środowiskach lokalnych.....	136
3.5. Obszary współpracy w zakresie rozwiązywania kwestii starości	143
3.6. Podsumowanie.....	148
Rozdział 4. Wybrane programy i projekty dotyczące ludzi starych	153
4.1. „Siedemdziesiąt Plus” – Katowice	154
4.2. Program Wsparcia Seniorów – Częstochowa.....	156
4.3. „Aktywni 60+” – Tychy	158
4.4. Inne projekty.....	159
4.5. Podsumowanie.....	162
Zakończenie	165
Bibliografia	169
Spis rysunków, tabel i wykresów	183
O autorze	185

WSTĘP

Samorząd terytorialny, stanowiący podstawową formę organizacji lokalnego życia politycznego, a szerzej publicznego, gwarantuje – w myśl rozstrzygnięć konstytucyjnych – decentralizację władzy publicznej. Samorząd stanowi z mocy prawa wspólnotę mieszkańców danego obszaru, przy czym wyposażony jest w osobowość prawną i obowiązany do realizacji działań na rzecz swoich obywateli w zakresie zaspokajania ich potrzeb, także tych definiowanych jako potrzeby z zakresu lokalnej polityki społecznej¹.

Mając na uwadze wieloszczeblowy charakter samorządu w naszym kraju, poziom lokalności odnosząc do wspólnoty gminnej jako tej, która posiada wszelkie atrybuty do samodzielnego funkcjonowania i zapewnienia swym mieszkańcom bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa socjalnego.

Przyjmuje się, że skuteczne działania samorządu terytorialnego w zakresie zaspokajania potrzeb członków wspólnoty determinują cztery kategorie czynników: ludzie zamieszkujący dany obszar, organizacja działalności samorządowej, infrastruktura oraz środki finansowe pozostające w dyspozycji samorządu lokalnego². Poziom skuteczności gwarantuje odpowiednie kształtowanie polityki lokalnej poprzez narzędzia pozostające w dyspozycji przedstawicieli wspólnot lokalnych. Narzędzia polityki lokalnej – w tym lokalnej polityki społecznej, którymi dysponuje samorząd – wynikają wprost z podmiotu i przedmiotu działania samorządu lokalnego. O ile za podmiot polityki lokalnej uważani są wszyscy mieszkańcy wspólnoty samorządowej, o tyle za jej przedmiot uznaje się wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, w tym te „niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”³. Do najważniejszych narzędzi polityki lokalnej zalicza się uchwały przyjmowane przez samorząd lokalny, niezależnie od ich inicjatora (organ wykonawczy lub uchwałodawczy), a także zatrudnianie i awanse zawodowe członków samorządowej administracji jako narzędzie zarezerwowane wyłącznie dla organu wykonawczego, jakim jest – w zależności od jednostki

¹ K. Pająk, *Samorząd terytorialny w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Studium politologiczne*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. Stanisława Staszica w Pile, Piła 2007, s. 20–21.

² Tamże, s. 78.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1591, art. 6.

samorządowej – wójt, burmistrz, prezydent⁴. Badając lokalną politykę społeczną wobec zachodzących zmian demograficznych, przyglądam się jej realizacji z perspektywy wskazanych wcześniej dwóch najważniejszych narzędzi polityki lokalnej: analizuję uchwały dotyczące przyjęcia lokalnej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz wypowiedzi osób kierujących jednostkami systemu pomocy społecznej, gdyż jest to grupa najbardziej zainteresowana kształtowaniem lokalnej polityki społecznej. Poprzez badania empiryczne realizowane w tak zakrojonych obszarach badawczych dokonuję oceny, czy starzenie się społeczeństwa stanowi dla samorządów lokalnych obciążenie czy wyzwanie.

Należy oczywiście pamiętać, że samorząd lokalny nie działa w próżni, opiera się na normie prawnej, a ta jest kształtowana przez rząd i ciała ustawodawcze naszego kraju. Realizowana polityka publiczna coraz mocniej akcentuje potrzeby starzejącego się społeczeństwa. Dokonuje się to w sferze tworzenia dokumentów programowych w zakresie polityki senioralnej⁵, poprzez powołanie Departamentu Polityki Senioralnej w niegdysiejszym Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, przeznaczanie wymiernych środków finansowych na programy aktywizujące osoby starsze (np. program Aktywności Społecznej Osób Starszych – ASOS), rozwijające system opieki („Senior-Wigor”, „Senior Plus”) czy program osłonowy („Leki 75+”).

Przystępując do rozważań, należy postawić pytanie: czy demograficzne starzenie się społeczności na poziomie lokalnym to problem społeczny, albo jeszcze szerzej, kwestia społeczna? Zmiana struktury demograficznej niesie za sobą implikacje natury społeczno-ekonomicznej. Zmusza do zmiany w myśleniu o ekonomii, infrastrukturze zabezpieczenia społecznego i systemie ochrony zdrowia. Jednocześnie jest objawem zmian choćby w części pozytywnych, bo życie ludzkie ulega wydłużeniu i człowiek może osiągać kolejne stopnie rozwoju osobistego, niedostępne poprzednim pokoleniom. Zarówno służby publiczne szczebla centralnego, jak i środowiska lokalne muszą się przygotować na zmianę demograficzną, a zatem nie traktować jej w kategoriach kwestii społecznej jako zjawiska niepożądanego, negatywnego dla rozwoju społecznego czy wręcz jako „wyraza asymetrycznych przekształceń w rozwoju gospodarczym, które rodzą zagrożenia społeczne”⁶, ale wyzwania, w szczególności w szerszym kontekście, dla polityki społecznej, w tym m.in. pracy socjalnej w środowiskach lokalnych⁷.

⁴ A. Wiśniewski, *Instrumenty polityki lokalnej*, [w:] E. Ganowicz, L. Rubisza (red.), *Polityka lokalna. Właściwości, determinanty, podmioty*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 102–109.

⁵ *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, <https://www.mpips.gov.pl/seniorzyaktywne-starzenie/zalozenia-dlugofalowej-polityki-senioralnej-w-polsce-na-lata-20142020> (dostęp: 12.04.2017).

⁶ J. Auleytner, *Polityka społeczna. Teoria i organizacja*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2000, s. 97.

⁷ B. Szatur-Jaworska, *Starzenie się ludności – zadania dla pracy socjalnej*, [w:] K. Wódz, K. Faliszek (red.), *Aktywizacja – integracja – spójność społeczna. W poszukiwaniu innowacyjnych*

Brak zdecydowanych działań na poziomie lokalnym będzie prowadził do nieuchronnego pogarszania się jakości życia osób starszych. Już w Narodowej Strategii Integracji dla Polski, przyjętej w 2003 r., jej autorzy wskazywali, że osoby starsze, w szczególności osamotnione, mogą być spychane na margines życia społecznego⁸. Stan ten w wymiarze jednostkowym pogłębiają: pogarszająca się sprawność życia codziennego, niedostosowanie się do modelu własnej starości, zmaganie się z chorobami, zaś w wymiarze zbiorowym: niedostosowane zasoby infrastrukturalne, ograniczona liczba pracowników socjalnych wyspecjalizowanych w pomocy osobom starym, nikła liczba specjalistów geriatrici, nie mówiąc o placówkach geriatricznych. Mając powyższe na uwadze, otrzymujemy malowany raczej ponurymi barwami obraz dzisiejszej rzeczywistości. Czy można tę sytuację zmienić?

Zmiana musi być realizowana w obszarze działań polityki społecznej, w tym w szczególności w środowiskach lokalnych. W odniesieniu do seniorów jej cele powinny stanowić reakcję na ich potrzeby, co słusznie zauważyła B. Szatur-Jaworska, pisząc, że jest to: „stwarzanie – obecnie i na przyszłość – warunków zaspokajania potrzeb ludzi starych oraz kształtowanie odpowiednich relacji pomiędzy starszym pokoleniem a młodszymi generacjami drogą ograniczenia uzależnienia młodszych od starszych, zapobiegania marginalizacji ludzi starych oraz kształtowania międzypokoleniowej solidarności”⁹. Rozwijając tę myśl, należy podkreślić, że obszar omawianych działań musi zostać rozpięty między opieką i aktywizacją, pomiędzy interwencją socjalną a profilaktyką społeczną, a jego fundamentem winien być pozytywny obraz starości – nie jako okresu wyłączenia z życia publicznego, rodzinnego i społecznego, lecz odnajdywania nowych szans rozwojowych dostosowanych do indywidualnych możliwości każdego z nas.

Aby zmiana podejścia do osób starszych była skuteczna, powinna dokonać się jak najbliżej nich – na poziomie lokalnej polityki społecznej, ponieważ ten właśnie poziom pozwala na szybką reakcję wobec ujawniających się problemów społecznych, realne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, a wreszcie stwarza lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego.

Metodologia badań w niniejszej pracy została oparta na fundamencie badania polityki społecznej jako jednej z polityk publicznych. Polityki publiczne definiują sposoby postępowania władz publicznych w celu rozwiązywania problemów o zbiorowym znaczeniu, stanowiąc skomponowane wzory interwencji stosowane przez władze poszczególnych szczebli¹⁰. Spojrzenie na problem z tej perspektywy

rozwiązań w obszarze polityki społecznej i pracy socjalnej, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2009, s. 51.

⁸ Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, 2003, s. 63; <http://www.cie.gov.pl/publikacje/cd-sprawni-w-pracy/doc/26%20-%20NSIS.pdf> (dostęp: 2.03.2012).

⁹ B. Szatur-Jaworska, *Ludzie starzy i starość w polityce społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2000, s. 121.

¹⁰ R. Chrabąszcz, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, [w:] M. Zawicki (red.), *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

dało impuls do podjęcia badań dokumentów formalnych wytwarzanych przez władze lokalne oraz wykorzystania kwestionariusza ankiety i wywiadu swobodnego. W efekcie przyniosło to ogląd czterech zmiennych¹¹, wpływających na zachowania aktorów działających w obszarze polityki publicznej, tj.:

- zasoby, które aktorzy wynoszą na arenę działania publicznego,
- wartości, które aktorzy przypisują do sytuacji działania,
- sposób, w jaki aktorzy nabywają i stosują wiedzę oraz informacje,
- proces, w wyniku którego wybierane są koncepcje działań.

Podstawowym dokumentem programowania lokalnej polityki społecznej po roku 2000 stały się strategie rozwiązywania problemów społecznych i to te dokumenty powinny zawierać nową perspektywę przygotowania do starości. To w nich powinna znaleźć się pogłębiona diagnoza sytuacji oraz ocena, na ile środowisko lokalne jest w stanie przygotować się na – dokonującą się każdego dnia i roku – zmianę społeczną. Strategie powinny także być przewodnikiem w znajdowaniu praktycznych rozwiązań dla lepszej jakości życia osób starych w środowiskach gminnych i miejskich.

¹¹ A. Zdybała, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 40.

Rozdział 1

POLITYKA SPOŁECZNA WOBEC WYZWAŃ DEMOGRAFICZNYCH

1.1. Definicje i konteksty

Kształtująca się już w XIX w. polityka społeczna, będąca bezpośrednią reakcją elit politycznych na narastającą kwestię robotniczą, jawiła się jako dziedzina najpierw praktyczna, a z czasem i naukowa. Lokowana w bezpośrednim sąsiedztwie ekonomii, obejmowała analizę możliwości wsparcia socjalnego słabszych grup społecznych, przechodząc od kwestii robotniczej do kolejnych problemów socjalnych społeczeństwa, tak by zachować pożądany ład w społeczeństwie klasowo-warstwowym. Ów XIX-wieczny dualizm, zawierający aspekty praktyczne i teoretyczne, znajduje odbicie w literaturze przedmiotu przez kolejne dziesięciolecia i definiowanie polityki społecznej traktowane jest nadal jako niewdzięczne i męczące zajęcie¹.

Trud wyodrębnienia polityki społecznej jako nauki podejmował m.in. w okresie II Rzeczypospolitej Konstanty Krzeczkowski, który za przedmiot polityki przyjmował obiektywne badanie rzeczywistości, ocenę programów partii politycznych, wyznaczenie obszarów, których celem byłoby usunięcie braków istniejącego ustroju oraz opisanie samych zjawisk społecznych. K. Krzeczkowski dowodził, że w nauce tej najważniejsza jest struktura społeczna i jej zmiana, do której dochodzi w wyniku celowej działalności szeregu podmiotów społecznych, m.in. grup, instytucji publicznych. Autor definiował także zadania badaczy polityki społecznej, do których zaliczył m.in. wskazywanie najskuteczniejszych sposobów przeprowadzenia owej zmiany².

Bliższy współczesnym Stanisław Rychliński definiował politykę społeczną jako: „naukowo usystematyzowany zbiór wskazówek, jak usuwać, a choćby łagodzić niesprawiedliwości i szkody płynące dla jednostki i społeczeństwa z ustroju pracy najemnej, oraz jak przeciwdziałać dalszemu narastaniu tych niesprawiedliwości i powstawaniu nowych szkód”³. Na przełomie XX i XXI w. definiowanie

¹ J. Auleytner, *Polska polityka społeczna. Kreowanie ładu społecznego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2005, s. 19–21.

² K. Krzeczkowski, *Polityka społeczna*, Polski Instytut Służby Społecznej, Łódź 1947, s. 5–24.

³ S. Rychliński, *Polityka społeczna. Wybór pism*, [w:] L. Dziewięcka-Bokun, K. Zamorska (red.), *Polityka społeczna. Teksty źródłowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 15.

polityki społecznej nadal nie jest jednoznaczne i wolne od trudności. A. Kurzynowski definiuje politykę społeczną jako działalność podmiotów: państwowych samorządowych i społecznych, nakierowaną na kształtowanie warunków pracy i bytu społeczeństwa, jego struktur oraz wzajemnych relacji poprzez sprawiedliwe zaspokajanie jego potrzeb, wykorzystując naturalną aktywność społeczną⁴. Definicja J. Auleytnera koncentruje się na wyrównywaniu drastycznych różnic socjalnych między obywatelami, m.in. poprzez asekurowanie ich przed skutkami ryzyka socjalnego. Autor zwraca w niej też uwagę – co istotne dla naszych rozważań – na podmioty realizujące politykę społeczną, zaliczając do nich podmioty państwowe, samorządowe i pozarządowe⁵. Dla A. Frączkiewicz-Wronki polityka społeczna to

działalność państwa i jego organów oraz podmiotów samorządowych i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i życia ludności, pożądanych struktur społecznych oraz stosunków społeczno-kulturalnych, w których – przy aktywności obywateli – możliwe będzie najbardziej efektywne i sprawiedliwe zaspokajanie ich potrzeb w ramach zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego⁶.

Ponadto autorka wskazuje, że polityka społeczna to zbiór dyscyplin szczegółowych: polityki ludnościowej i rodzinnej, zatrudnienia, mieszkaniowej, ochrony zdrowia, zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i oświatowej, ochrony środowiska oraz prewencji i przezwyciężania patologii społecznej. Przypomina, że jej przedmiot ulega nieustannym zmianom, jednak niemal zawsze dotyczy potrzeb związanych ze sferą bytu, sferą pozamaterialną i psychospołeczną⁷. L. Dziewięcka-Bokun niejako intuicyjnie definiuje rozumienie polityki społecznej jako zobowiązanie państwa w zakresie zaspokajania wybranych potrzeb społecznych, wśród których wskazuje m.in. na bezpieczeństwo socjalne, usługi ochrony zdrowia, pomocy społecznej, edukacji⁸. W definicji, którą F. Villa przytacza za P. Donatim, polityka społeczna jawi się jako zbiór zasad i działań, które określają sposób dystrybucji oraz kontroli określonego poziomu

⁴ A. Kurzynowski, *Polityka społeczna globalna i lokalna – pożądane relacje*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna globalna i lokalna*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 1999, s. 28–29.

⁵ J. Auleytner, *Strategia polityki społecznej*, [w:] *Strategia rozwoju Polski do roku 2020*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2001, s. 169.

⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Teoretyczne podstawy polityki społecznej*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna w okresie transformacji*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adameckiego w Katowicach, Katowice 2000, s. 10–11.

⁷ Tamże, s. 11.

⁸ L. Dziewięcka-Bokun, *O sposobach rozumienia polityki społecznej*, [w:] B. Ponikowski, J. Zarzeczny (red.), *Uwarunkowania współczesnej polityki społecznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2002, s. 63.

dobrobytu, realizowanych na drodze działań politycznych, posiadających w tym przypadku charakter normatywny⁹.

Jolanta Supińska postulowała, by pojęcie polityki społecznej precyzować na podstawie określenia przedmiotu, celów, środków i podmiotów polityki społecznej. Cele polityki społecznej definiowano – zależnie od spojrzenia autora definicji – jako: eliminację ubóstwa, maksymalizację dobrobytu, osiąganie równości (T. H. Marshall), przewycięzanie niedostatku, szukanie sprawiedliwości w społeczeństwie, zapewnienie warunków względnego dobrobytu w społeczeństwie wszystkim obywatelom (J. Szczepański), bezpieczeństwo socjalne, zaspokajanie potrzeb wyższego rzędu, zapewnianie ładu społecznego (B. Szatur-Jaworska i G. Firlit-Fesnak)¹⁰. Z. Machelski cel polityki społecznej definiuje krótko: „celem polityki społecznej jest postęp mierzony poprawą życia warunków ludności oraz doskonaleniem stosunków międzyludzkich”¹¹. A. Barteczek przytacza za Z. Morecką trzy kategorie celów polityki społecznej: po pierwsze – cele ekonomiczne, do których zalicza reprodukcję rozszerzoną i stosowne wykorzystanie zasobów pracy; po drugie – cel społeczno-polityczny rozumiany jako pokój społeczny; po trzecie – cele moralne, czyli wartości etyczno-społeczne będące podstawą relacji międzyludzkich, a wśród nich takie wartości, jak godność, wolność, rozwój¹².

Przedmiot polityki społecznej jest charakteryzowany w zależności od tego, na co definiujący kładzie nacisk. Będą to odpowiednio: struktura społeczna, układ stosunków społecznych, społeczny status i szanse życiowe grup, rodzin i jednostek, wreszcie zachowania ludzkie oraz warunki życia i funkcjonowania poszczególnych grup społecznych. Do przedmiotów polityki społecznej zaliczono również proces rozwoju ludzkich potrzeb, postęp społeczny, a także wzajemny stosunek poszczególnych grup społecznych względem siebie i władzy¹³.

B. DuBois i K. K. Miley uważają, iż polityka społeczna jest zarówno procesem, złożonym z czynności służących rozwiązywaniu problemów społecznych, jak i rezultatem, na który składają się formułowane prawa, programy, dyrektywy, rozstrzygnięcia sądowe. W samym procesie formułowania polityki społecznej można wyróżnić etap identyfikacji problemów społecznych oraz oceny ich wpływu na środowiska społeczne, definiowanie problemu jako kwestii społecznej,

⁹ F. Villa, *Polityka społeczna, demokracja i praca socjalna*, oprac. M. Bocheńska-Seweryn, K. Kluzowa, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1997, s. 12; por. P. Donati, *Frontiere della politica sociale*, Angeli, Milano 1987, s. 37.

¹⁰ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2006, s. 27.

¹¹ Z. Machelski, *Wprowadzenie do polityki społecznej*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji w Opolu, Opole 2005, s. 28.

¹² Z. Barteczek, *Infrastruktura społeczna*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka, M. Zrałek (red.), *Polityka społeczna...*, s. 29; por. Z. Morecka, *Polityka społeczna a nowy ład ekonomiczno-społeczny*, „Polityka Społeczna” 1989, nr 5–6.

¹³ R. Szarfenberg, *Krytyka i afirmacja...*, s. 28.

upowszechnianie i przekonywanie do swoich racji – niezależnie, czy dokonują tego badacze, politycy, czy np. pracownicy socjalni – wreszcie poszukiwanie skutecznych środków zaradczych służących rozwiązaniu danego problemu¹⁴.

Do podmiotów polityki społecznej z uwagi na zasięg terytorialny zalicza się podmioty międzynarodowe, ogólnokrajowe (centralne organy państwa, ministerstwa, organizacje pozarządowe o zasięgu krajowym), podmioty regionalne (urzędy wojewódzkie, urzędy marszałkowskie, organizacje samorządowe ogólnowoje- wódzkie) oraz podmioty lokalne (urzędy gmin i organizacje pozarządowe szczebla gminnego). Wielość podmiotów z jednej strony może sprzyjać realizacji rozlicz- nych zadań, z drugiej zaś powodować nakładanie się kompetencji, powielanie po- mocy lub powstawanie luk, które mogą ograniczać skuteczność i efektywność udzielanego wsparcia¹⁵. Wyróżniając podmioty polityki ze względu na charakter ich działania, możemy wyodrębnić: ustawodawcze (zajmujące się kształtowaniem prawa), wykonawcze (realizujące poszczególne zadania), kontrolne (oceniające jakość realizowanych zadań) oraz sędownicze (rozstrzygające problemy natury prawnej i materialnej)¹⁶. W innym podziale podmioty polityki społecznej możemy definiować jako organizacje publiczne (rządowe, samorządowe), podmioty sektora rynkowego oraz pozostające między państwem a rynkiem podmioty trzeciego sek- tora, czyli organizacje pozarządowe. W przypadku tych ostatnich do najważniej- szych cech wyróżniających je spośród innych pomiotów będą należały: formalna struktura, instytucjonalna niezależność od władz publicznych, nienastawienie na zysk, samorządność działania, a także dobrowolność, przybierająca kształt człon- kostwa wolontarystycznego¹⁷. Poprzez swój charakter organizacje pozarządowe stanowią wśród podmiotów polityki społecznej najbardziej zróżnicowany typ or- ganizacji. Mogą przyjmować formę grupy samopomocowej, organizacji niefor- malnej, stowarzyszenia lub fundacji. Mogą też pełnić bardzo zróżnicowane funk- cje: od integracyjno-strukturalizacyjnych, poprzez mediacyjno-manipulacyjne, po inicjowanie zmian społecznych¹⁸. Do szczególnie istotnych, zwłaszcza z perspek- tywy polityki społecznej, można zaliczyć: funkcję pomocy bezpośredniej, czyli zaspokajanie ważnych dla środowiska lokalnego potrzeb; funkcje kontrolne, pole- gające na ocenie działalności administracji publicznej, jak również funkcje

¹⁴ B. Dubois, K. K. Miley, *Praca socjalna – zawód, który dodaje sił*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 1999, s. 176–177.

¹⁵ M. Skinder, *Polityka społeczna. Wybrane aspekty*, Wydawnictwo Edukacyjne Wers, Byd- goszcz 2009, s. 52.

¹⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Teoretyczne podstawy...*, s. 22.

¹⁷ P. Gliński, *Współpraca organizacji pozarządowych z innymi sektorami*, [w:] G. Skąpska (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim. Obywatelskie forum współpracy z władzami lokalnymi oraz pomocy społecznej*, Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji, Kraków 1998, s. 55.

¹⁸ M. Winiarski, *Funkcje organizacji i stowarzyszeń w środowisku lokalnym*, [w:] T. Pilch, I. Lepalczyk (red.), *Pedagogika społeczna*, PWN, Warszawa 1995, s. 197.

innowacyjne, wprowadzające istotne zmiany do środowiska i wskazujące na nowe obszary oddziaływania¹⁹. A. Wesołowska zauważa pewną naturalność w rozszerzaniu się liczby podmiotów polityki społecznej:

Usługi społeczne, podobnie jak świadczące je instytucje, cechują się wzrastającą różnorodnością i indywidualizacją, co oznacza przeorientowanie ich na adresata wsparcia korzystającego z pełni przysługujących mu praw socjalnych, znającego i potrafiącego artykułować swoje potrzeby. [...] Zwiększa się grono zarówno odbiorców, jak i dostarczcycieli usług²⁰.

Przez model będziemy rozumieli strukturę danego zagadnienia, uproszczony schemat danego zjawiska uwzględniający pewne charakterystyczne jego cechy²¹. W przypadku modeli polityki społecznej zasadniczym spoiwem oraz determinan-tem w ich tworzeniu jest logika współzależności teorii i doktryn polityki społecznej, opinii i odczuć występujących w danym społeczeństwie, wreszcie realizowanej praktyki, wynikającej zarówno z dokonań, jak i deklarowanych intencji. Jako podstawę do tak kształtowanego pojęcia modelu można przyjmować kategorie konstrukcyjne, które ujmują główne zakresy działalności objętej programowaniem. Wśród nich badacze problemu wskazują na lukę społeczną, ryzyko społeczne, konsumpcję społeczną i strukturę społeczną. Na tej podstawie można wyspecyfikować cztery podstawowe modele polityki społecznej, tj. interwencji doraźnej, antycypacji, dystrybucji i integracji. W modelu interwencji doraźnej praktyka działania zmierza do usunięcia negatywnych zjawisk, rozładowania napięć, zminimalizowania dolegliwości – lub inaczej usunięcia luki społecznej. W przypadku antycypacji przewidywane dolegliwości społeczne wyprzedza się, np. w postaci systemu ubezpieczeń społecznych. Z kolei konsumpcja społeczna stanowi podstawę wyodrębnienia modelu dystrybucji społecznej, w którym wagę przywiązuje się do właściwego – zdaniem rządzących – podziału dóbr społecznych. Natomiast w modelu integracji społecznej istniejący ład społeczny opiera się na systemie porozumienia społecznego, w którym partycypują wszystkie środowiska społeczne²².

Podążając za myślą G. Esping-Andersena, który widział politykę społeczną z perspektywy rzeczywistości liberalnej, konserwatywno-korporacyjnej i socjaldemokratycznej, wyodrębniamy w kręgu państw europejskich zasadniczo trzy

¹⁹ S. Kantyka, *Organizacje pozarządowe – partner samorządu*, [w:] A. Frączkiewicz-Wronka (red.), *Samorządowa polityka społeczna*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2002, s. 206–207.

²⁰ A. Wesołowska, *Współpraca i partnerstwo wielosektorowe z perspektywy przedstawicieli organizacji pozarządowych*, [w:] T. Biernat, A. Karwacki (red.), *Aktywna polityka społeczna i profesjonalna praca socjalna w województwie kujawsko-pomorskim. Raport z badań*, Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń 2011, s. 115–116.

²¹ D. Lalak, T. Pilch (red.), *Elementarne pojęcia pedagogiki społecznej i pracy socjalnej*, Wydawnictwo Akademickie „Żak”, Warszawa 1999, s. 142.

²² J. Orczyk, *Polityka społeczna. Uwarunkowania i cele*, Wydawnictwo Akademii Pedagogicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 58–62.