

MARIA GAGACKA

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY
LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

AXIOLOGICAL FOUNDATIONS OF LOCAL SOCIAL POLICY

A b s t r a c t. The aim of the article is to show the fundamental principles governing social policy and their impact on professed values, motivations and patterns of community activities of community members. On the basis of empirical research, the author indicates the axiological roots, motivations and patterns of action of the surveyed inhabitants, seeing in their anonymous character the weaknesses of the local social policy.

Key words: local social policy; local government; decentralization; subsidiarity; social participation.

Lokalna polityka społeczna, kreowana i realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego zarówno w skali lokalnej, jak i regionalnej, stanowi istotny element polityki społecznej w państwie, a w niektórych sferach jedyny sposób wpływanie na sytuację mieszkańców danego terenu. Oddanie wybranych spraw socjalnych w zakres działania instytucji samorządności lokalnej jest wynikiem postępującej decentralizacji.

Dynamika występowania problemów społecznych, ich skala i wieloaspektowość zarówno w wymiarze globalnym, jak i lokalnym sprawiają, iż pojawia się potrzeba poszukiwania nowych rozwiązań w sferze polityki społecznej, które w sposób bardziej adekwatny odnosiłyby się do praktyki ponowoczesnych społeczeństw. Przeobrażenia te dotyczą nie tylko rozwiązań instytucjonalnych, ale w głównej mierze wartości, postaw i zachowań członków zbiorowości, których potrzeby, zaangażowanie i poczucie współodpowiedzialności tworzą społeczny kontekst wprowadzanych na poziomie lokalnym zmian. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie skali wspólnotowego zaangażowania i jego aksjologicznych korzeni. W opracowaniu przedstawiono fragment szerszych badań autorki dotyczących wpływu polityki społecznej w skali kraju na funkcjonowanie lokalnych wspólnot.

W artykule wykorzystano metodę sondażu diagnostycznego oraz metodę deskrypcji i analizy zgromadzonego materiału¹.

1. WIELOPOZIOMOWOŚĆ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Szczególna rola polityki społecznej wynika z faktu, że łączy ona w sobie teorię i praktykę, dotyczy każdej jednostki i całych zbiorowości. Polska literatura przedmiotu wielowątkowo odnosiła się do nowych paradygmatów polityki społecznej, inspirując do prowadzenia lokalnych i krajowych badań oraz zachęcając praktyków do innowacyjnych rozwiązań instytucjonalnych. Główny jednak nacisk położony został na poszukiwanie polskiego modelu polityki społecznej, będącego odpowiedzią na tendencje globalne i europejskie oraz nowe kwestie społeczne.

Gdy przyjmiemy, że polityka społeczna to ukierunkowany i prowadzony – w ramach konstytucyjnych zasad, w tym poszanowania i ochrony wolności, godności człowieka i solidarności, a także zasad dobrego rządzenia – proces wspierania obywateli przez władze publiczne i przez instytucje społeczne, inwestowania w kształtowanie warunków życia, pracy, edukacji, zabezpieczenia społecznego, ochrony zdrowia i w rozwój zbiorowości w społeczności, będący efektem wdrażania do praktyki zmian korzystnych dla osób i zbiorowości, w tym zwłaszcza dotyczących poprawy standardu ich życia, spójności

¹ J. SZTUMSKI, *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wyd. Śląsk, Katowice 2010, s. 190-197, 248-267.

i bezpieczeństwa, także socjalnego, to oczywistym jest głębokie aksjologiczne zakorzenienie wszelkich działań podejmowanych w tej sferze.

Katarzyna Głębicka podkreśla, że myślenie w kategoriach aksjologicznych przenika politykę społeczną na wszystkich jej szczeblach. Konieczność rozwiązywania problemów społecznych w duchu wartości sprawia, iż powszechna staje się świadomość budowania i respektowania przestrzeni socjalnej, w której jednostki i grupy społeczne mają zagwarantowane prawa, możliwości ich realizacji i egzekwowania uprawnień. Cechami tak rozumianej przestrzeni socjalnej są: wzajemne przenikanie się wartości i zasad, przełamywanie barier, przenikanie reguł gry i wartości humanistycznych, szacunek do praw człowieka, solidarność społeczna i poszukiwanie bezpieczeństwa życiowego, solidne podstawy socjalnego ustawodawstwa².

Aksjologiczny aspekt podkreśla A. Kurzynowski, dla którego „polityka społeczna to działalność państwa, samorządów i organów pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”³. Autor zwraca uwagę, że kształtowanie prorozwojowych struktur społecznych jest możliwe dzięki procesowi instytucjonalizacji reguł życia zbiorowego, czego wyrazem są:

- trwałe elementy stanu funkcjonowania i przebiegu zachowań osób, zapewniające istnienie, trwanie i rozwój zbiorowości jako całości;
- uregulowane i usankcjonowane formy działalności;
- uznane sposoby rozwiązywania problemów w relacjach między ludźmi;
- organizacje formalne pełniące w zbiorowości określone funkcje;
- porządek panujący w zbiorowości opierający się na współpracy i konsensusie⁴.

Skala problemów społecznych sprawia, że powszechniejsze staje się przekonanie nie tylko o konieczności prowadzenia polityki gospodarczej, lecz także o jej integralności z polityką społeczną. Julian Auleytner, ukazując istotę polityki społecznej, określa ją „jako działalność państwa, samorządów i organizacji pozarządowych, której celem jest poprawa położenia materialnego, asekuracja przed ryzykami żywymi i wyrównanie szans życiowych

² K. GŁĘBICKA, *Socjalny wymiar Europy*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2006.

³ A. KURZYNOWSKI, *Polityka społeczna*, Wyd. SGH, Warszawa 2001, s. 11.

⁴ Z. GRABUŚIŃSKA J. GIERLACKI, *Polityka społeczna a pomoc społeczna, cechy wspólne i różnice – doświadczenia z praktyki*, Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej, Warszawa 2014, s. 47.

grup społecznych, ekonomicznie i socjalnie najsłabszych”. Autor analizując zadania polityki społecznej podkreśla, że naczelną rolą państwa w tej dziedzinie jest kreowanie prorozwojowego modelu struktury społecznej, w którym udział grup zależnych i marginalizowanych stale i znacząco się zmniejsza⁵.

Poszukiwanie efektywnych form rozwiązywania problemów społecznych i rozwoju skoncentrowane było na budowaniu polskiego modelu polityki społecznej, będącego odpowiedzią nie tylko na tendencje globalne i europejskie, lecz także na dysfunkcje transformacji systemu społeczno-gospodarczego. Dyskurs koncentrował się na takich kwestiach, jak: diagnozowanie rzeczywistości społecznej, budowanie i analiza modeli polityki społecznej jako działalności praktycznej, niwelowanie niepożądanych skutków gospodarki rynkowej, określanie roli państwa i innych podmiotów w polityce społecznej oraz ich relacji do rynku i jego reguł, budowa stosunków społecznych i struktury społecznej zgodnie z uznanymi za ważne dla społeczeństwa wartościami, poszukiwanie i promowanie najbardziej efektywnych sposobów wprowadzania zmian w społeczeństwie.

Stanisława Golinowska podkreśla, że starania te nie przyniosły pozytywnych skutków, bowiem dotychczasowy rozwój polityki społecznej nie ujawnił trwałych cech, które świadczyłyby, że zmierza ona ku jakiemś wyznaczonemu modelowi teoretyczno-ideologicznemu, czy kształtuje jednoznacznie zdefiniowany model własny. Autorka podkreśla, że ewolucja systemu zmierza w kierunku klientyzmu i pragmatyzmu i nie sprzyja przekonaniu do państwa opiekuńczego, nawet w jego funkcji budowania takich instytucji społecznych, które wychodziłyby naprzeciw problemom społecznym i wyzwaniom przyszłości⁶.

Mimo tych trudności polityka społeczna państwa realizuje, bardziej lub mniej skutecznie, zadania, które pozwalają zagwarantować poczucie bezpieczeństwa. W modelowych rozwiązaniach coraz szerzej przypisuje się państwu rolę głównego podmiotu polityki społecznej, akcentuje się też jego zadania socjalne realizowane bądź bezpośrednio, bądź też za pośrednictwem samorządów lokalnych czy też organizacji społecznych. Ryszard Szarfenberg podkreśla konieczność instrumentalnego wykorzystania władzy w państwie do osiągnięcia

⁵ J. AULEYTNER, *Spory wokół socjalnych funkcji państwa*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, PWN, Warszawa 2007, s. 334-335.

⁶ S. GOLINOWSKA, *Polskie państwo opiekuńcze. Narodziny i zmierzch?*, w: *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, red. B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 2013, s. 60-63.

nięcia dobrobytu wszystkich obywateli. Polityka społeczna⁷ – jego zdaniem – to działanie państwa za pośrednictwem władz i administracji⁸. Autor dostrzega konieczność wprowadzenia pozarynkowych mechanizmów, bowiem nawet polityka nastawiona na trwałe sukcesy gospodarcze – rozumiany jako zapewnienie ciągłego wzrostu produktu, zrównującego się z potrzebami obywateli – nie wystarczy dla zapewnienia wszystkim obywatelom wszechstronnego dobrobytu na odpowiednim poziomie, dlatego, że część potrzeb ma zagospodarczy charakter, a także dlatego, że podział produktu według pracy nie daje gwarancji dobrobytu dla wszystkich⁹.

Odmienne stanowisko w tej kwestii zajmuje katolicka nauka społeczna. Odmienności katolickiej nauki społecznej od modelowych rozwiązań polityki społecznej uwidaczniają się w głównych akcentach tych paradygmatów. Nauka Kościoła, uznając prawo człowieka do dobrobytu, nie czyni jednak z tego ostatniego celu rozwojowego społeczeństw i nie stawia państwa w roli strażnika.

Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* mocno podkreśla tę jego funkcję, jaką jest „czuwanie nad realizowaniem praw ludzkich w dziedzinie gospodarczej i kierowanie nim; tu jednak główna odpowiedzialność spoczywa nie na Państwie, ale na poszczególnych ludziach oraz na różnych grupach i zrzeszeniach, z których się składa społeczeństwo. [...] obowiązkiem Państwa jest popieranie działalności przedsiębiorstw poprzez tworzenie warunków zapewniających możliwości pracy, dostarczanie bodźców tam, gdzie owa działalność jest niewystarczająca, albo przez udzielanie pomocy w chwilach kryzysu”¹⁰. Papież, analizując rolę państwa w gospodarce i społeczeństwie, wskazuje na obowiązek budowy ładu prawnego, instytucjonalnego i politycznego, którego fundamentem jest poczucie bezpieczeństwa w zakresie gwarancji indywidualnej wolności i własności, a ponadto stabilność pieniądza oraz istnienie sprawnych służb publicznych. W sferze polityki społecznej dopuszczalne są funkcje zastępcze. Są one usprawiedliwione pilnymi potrzebami wiążącymi się z dobrem wspólnym, powinny być, w miarę możliwości, ograniczone w czasie, by nie poszerzać zakresu interwencji państwa ze szkodą dla wolności, tak gospodarczej, jak i obywatelskiej. Papież krytykuje stały i sze-

⁷ R. SZARFENBERG, *Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 21.

⁸ R. SZARFENBERG, *Krytyka i afirmacja polityki społecznej*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa 2008, s. 34.

⁹ Tamże, s. 27.

¹⁰ JAN PAWEŁ II, Encyklika *Centesimus annus*, Watykan 1991, nr 48.

roki zakres interwencji¹¹. Interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkiej energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom. Przy tym często pewnego rodzaju potrzeby wymagają odpowiedzi wykraczającej poza porządek tylko materialny, takiej mianowicie, która potrafi wyjść naprzeciw głębszym potrzebom ludzkim¹².

Realizacji tych potrzeb sprzyja lokalna polityka społeczna, zarówno ta określana mianem samorządowej, jak i obywatelskiej. Lokalna polityka społeczna jest działalnością prowadzoną w ramach poszczególnych jednostek samorządowych. Jej podmiotami są organy samorządu terytorialnego, samorządowe jednostki organizacyjne, a przede wszystkim same społeczności lokalne. Zdaniem Witolda Turnowieckiego lokalna polityka społeczna¹³ jest prowadzona w ramach czterech podsystemów:

- publicznego – gdzie świadczenia i usługi oferowane są przez agendy rządowe i samorząd terytorialny, tu również stanowione jest prawo w zakresie polityki społecznej oraz określone są priorytety i wyzwania strategiczne dla polityki społecznej;

- rynkowego – gdzie świadczenia i usługi socjalne podlegają transakcjom kupna i sprzedaży;

- nieformalnego – gdzie wsparcie, świadczenia i usługi są wymieniane pomiędzy rodziną, sąsiedztwem, przyjaciółmi;

- ochotniczego – gdzie wykorzystywana jest idea pomocniczości, samopomocy i społeczeństwa obywatelskiego, a usługi i świadczenia dostarczane są przez sektor pozarządowy.

Dominacja dwóch ostatnich podsystemów nadaje lokalnej polityce społecznej obywatelski wymiar. M. Grewiński i S. Kamiński wprowadzili kategorię „obywatelskiej polityki społecznej”, którą definiują jako „aktywną działalność organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarki społecznej oraz innych inicjatyw oddolnych, służącą zaspokajaniu potrzeb obywateli oraz łagodzeniu i/lub eliminowaniu kwestii społecznych, przy wykorzystaniu potencjału kapitału społecznego w duchu współodpowiedzialności za spójność społeczną

¹¹ M. GAGACKA, *Aksjologiczny i inwestycyjny wymiar odpowiedzialności za człowieka w polityce aktywizacji i ekonomii społecznej*, w: *Polityka społeczna wobec „rzeczy nowych”. 25-lecie encykliki Centesimus annus św. Jana Pawła II*, red. J. Mazur, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II. Wydawnictwo Naukowe, Kraków 2016, s. 219-241.

¹² Tamże.

¹³ W. TURNOWIECKI, *Polityka społeczna*, Wydawnictwo GWSH, Gdańsk 2008, s. 49.

i bezpieczeństwo socjalne”¹⁴. Zwracają także uwagę, że warunkiem jej realizacji jest występująca wśród członków wspólnoty świadomość nie tylko swoich praw, ale także i obowiązków. Szczególnie ważny w kontekście wsparcia społecznego jest obowiązek responsywności, czyli wrażliwości na potrzeby swych członków. „Wspólnota responsywna to taka wspólnota, w której standardy moralne uwzględniają podstawowe ludzkie potrzeby wszystkich jej członków”¹⁵.

Komponentami tak rozumianej polityki społecznej stają się trzy podsektory: organizacje pozarządowe, podmioty gospodarki społecznej, rodziny i grupy nieformalne z rodziną i sąsiedztwem, jako ich czołowymi składnikami.

Efektom obywatelskiego zaangażowania jednostek w lokalnej skali jest mobilizacja ludzi do działania, zaspokajanie szerokiej gamy, często nietypowych, potrzeb różnych grup społecznych, co zwiększa niewątpliwie dobrobyt społeczny, wzmacnianie podmiotowości społeczeństwa, dającej jednostkom i grupom społecznym szansę decydowania w sprawach, które są dla nich ważne, budowanie kapitału społecznego, w tym zaufania, co poza poprawą stosunków społecznych daje też korzyści ekonomiczne dzięki obniżaniu kosztów transakcji¹⁶.

Justyna Przywojska podkreśla, że zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, lepsze możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, kontrola społeczna sprzyjająca racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi¹⁷.

Efektom podmiotowości społecznej jest zdolność do artykulacji swoich potrzeb i interesów, samoorganizacji, a także aktywnego wpływu na kształt struktury społecznej i zdolność do kontroli działań podejmowanych przez instytucje publiczne. Tworzenie struktur prowadzi też do identyfikacji jednostek ze zbiorowością i dobrem wspólnym oraz intensyfikacji działań w sferze

¹⁴ M. GREWIŃSKI, S. KAMIŃSKI, *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007, s. 12.

¹⁵ M. GREWIŃSKI, *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2009, s. 208.

¹⁶ T. MICHALAK, J. WILKIN, *Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup zmarginalizowanych – ujęcie ekonomiczne*, w: *W stronę aktywnej polityki społecznej*, red. T. Kazimierczak, M. Rymśa, ISP, Warszawa 2003, s. 69.

¹⁷ J. PRZYWOJSKA, *Polityka społeczna miasta*, w: *EkoMiasto# Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta*, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016, s. 43.

społecznej i indywidualnej¹⁸. Gdy przyjmiemy, iż godność to uwolnione z ograniczeń źródło ekspresji człowieka pozwalającej mu doświadczać siebie jako tego, który dobrze realizuje swoje role społeczne, ale także jako osobę uzyskującą od innych informacje, iż to, co czyni, jest pozytywnie oceniane, to w polityce społecznej kluczową kwestią stałoby się wspieranie emancypacji ludzi i ich starań o zapewnienie sobie samodzielności, bez czego nie wydaje się możliwe „wychodzenie niesamodzielnych ludzi z cienia” i aktywne ich uczestniczenie w życiu publicznym¹⁹.

2. DECENTRALIZACJA, PLURALIZM, POMOCNICZOŚĆ I PARTYCYPACJA – AKSJOLOGICZNE FUNDAMENTY LOKALNEJ POLITYKI

Lokalna polityka społeczna – niezależnie od jej rzeczywistego kształtu – musi się opierać na trwałych fundamentach demokracji. One to decydują o trafności przyjętych rozwiązań problemów społecznych. Jan Paweł II w encyklice *Centesimus annus* stwierdza, że demokracja może być stabilnym systemem wówczas, gdy budowana jest na fundamencie wartości moralnych. Demokracja możliwa jest tylko w państwie prawnym i w oparciu o poprawną koncepcję osoby ludzkiej. Wymaga ona spełnienia koniecznych warunków, takich jak wychowanie i formacja w duchu prawdziwych ideałów, czy podmiotowość społeczeństwa przez tworzenie struktur uczestnictwa oraz współodpowiedzialności²⁰. Podkreśla on, że odejście od wartości, które stanowią aksjologiczne podłoże demokracji, nieuchronnie prowadzi do instrumentalizacji idei i przekonań dla celów, jakie stawia sobie władza.

Współczesne realia, na które składają się: rosnący poziom dojrzałości społeczeństwa, rozwój gospodarczy, poziom techniki i organizacji, oraz rosnący poziom życia i aspiracji, ale także pogłębiające się zróżnicowanie społeczne i nowe kwestie socjalne sprawiają, że obywatele mają możliwość i potrzebę coraz szerszego spektrum uczestnictwa w życiu własnych społeczności i kreowania warunków życia w swoich wspólnotach. Aby realizować te cele obywatele powinni nie tylko posiadać niezbędne umiejętności podejmowania

¹⁸ M. GAGACKA, *Wsparcie społeczne. Wartość czy instrument w lokalnej polityce społecznej*, w: *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głąbicka, M. Grewiński, PTPS, WSP TWP, Warszawa 2008, s. 143-168.

¹⁹ M. GREWIŃSKI, *Wielosektorowa polityka*, s. 37.

²⁰ JAN PAWEŁ II, Encyklika *Centesimus annus*, nr 46.

adekwatnych decyzji, lecz także wolę działania i świadomość ponoszonej odpowiedzialności.

Demokracja lokalna, stanowiąca istotną część systemu demokratycznego, umożliwia artykulację potrzeb i preferencji, które są najbliższe życiu prywatnemu obywatela oraz wartościom i otoczeniu wspólnoty lokalnej. Na poziomie lokalnym możliwe jest uczestnictwo w drodze osobistych interakcji, łączenia interesów i grup lokalnych oraz bezpośredniego rozwiązywania spraw lokalnych.

Decentralizacja jest więc nie tylko kluczową zasadą państwa prawa, ale także skutecznym narzędziem usprawnienia wykonywania zadań przez struktury administracyjne, które mają bezpośredni kontakt z obywatelami i zaspokojenia zbiorowych potrzeb miejscowej ludności²¹.

Zasada decentralizacji władzy publicznej wymieniona została w preambule Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, a konstrukcja tego samorządu jest konsekwencją tej zasady. W preambule wskazano, że „istnienie społeczności lokalnych, wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia, stwarza warunki do zarządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”. Artykuł 3 EKSL podkreśla, że samorząd terytorialny oznacza nie tylko prawo, ale także zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania „zasadniczą częścią spraw publicznych w interesie ich mieszkańców”²². Decentralizacja polega więc na delegowaniu istotnych kompetencji społecznościom lokalnym przez organy władzy centralnej lub regionalnej.

W zdecentralizowanym systemie administracji publicznej głównym celem działalności samorządu lokalnego jest identyfikacja i organizowanie zaspokajania zbiorowych potrzeb miejscowej ludności. Legitymizacja i tożsamość władzy lokalnej w systemie zdecentralizowanym wiąże się z reprezentowaniem przez nią interesów społeczności lokalnej i bezpośrednim działaniem na rzecz danej społeczności w toku realizacji wynikających stąd zadań²³.

Obok decentralizacji kluczową zasadą organizacji ładu społecznego w społecznościach lokalnych jest pluralizm instytucjonalny – wielosektorowość (*welfare pluralism*). Ugruntowaniu jego roli w lokalnej polityce społecznej sprzyjał zarówno kryzys państwa socjalnego jak i rosnący poziom podmioto-

²¹ Z. HUSAK, *Zasada decentralizacji władzy publicznej*, w: *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Wydawnictwo Wolters Kluwers, Warszawa 2009, s. 256.

²² Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 ze zm. 72 EKSL.

²³ J. HAUSNER (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999, s. 19.

wości społeczeństwa, emancypacja wielu kategorii grup społecznych, także przeobrażenia systemów demokratycznych.

Spółeczeństwo pluralistyczne usytuowane jest między rynkiem a państwem. Charakteryzuje się różnorodnością systemów wartości i norm. Struktury pośredniczące mają w nim silną pozycję, nie tylko dlatego, że zajmują fundamentalne miejsce w procesie tworzenia podstaw porządku społecznego, lecz także dlatego, że członkowie społeczeństwa się z nimi silnie identyfikują. Identyfikacja ta wypływa z faktu, iż poprzez te struktury zaspokajane są potrzeby członków wspólnot. Ukazanie pluralistycznych modeli porządku społecznego jest uzasadnione współzależnością obydwu sfer: pluralistycznego społeczeństwa i pluralistycznej polityki społecznej.

Bogatą literaturę przedmiotu w zakresie koncepcji *welfare pluralism* omówił w swojej pracy M. Grewiński²⁴. Nie ma więc powodów, aby te modele szerzej upowszechniać. Należy zwrócić uwagę, iż ich wielość i różnorodność rozwiązań wynika z kilku głównych przesłanek:

- poszukiwania takiego ładu społecznego, w którym zaspokojone będą potrzeby członków zbiorowości i rzeczywista równość szans;
- zapewnienia obywatelom takiej puli usług społecznych, które nie tylko zapobiegają wykluczeniu i marginalizacji, lecz umożliwiając uczestnictwo mają więziotwórczy charakter i przyczyniają się do wzrostu solidarności i zwiększenia poczucia wspólnoty między obywatelami;
- pobudzania aktywności i odpowiedzialności za własny los wszystkich zbiorowości. Postulat ten R. Szarfenberg za Goodinem określa w kategoriach moralnych, niezwiązanych z charakterem rynku ani prawami socjalnymi. Obowiązek pomagania zależnym od innych musi odbywać się w sposób, który sprawia, iż jednostki stają się jak najmniej zależne, mają także możliwość wyboru formy, podmiotu i warunków pomocy bądź też odmowy z jej korzystania;
- wzmocnienia solidarności grupowej i wypracowania jej poprzez wspólne działanie, przy czym ważna jest nie tylko skuteczność i efektywność, lecz również wyrażanie i ustanowienie więzi społecznych²⁵.

Skuteczność tych wspólnotowych działań jest ściśle związana z zasadą subsydiarności, w polskiej doktrynie nazywanej zasadą pomocniczości²⁶.

²⁴ Tamże.

²⁵ M. GAGACKA, *Pluralizm w systemie usług społecznych – wyzwania i zagrożenia*, „Roczniki Teologiczne” 61(2014), z. 1, s. 81-102.

²⁶ S. FUNDOWICZ, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2005, s. 12.

Ten aksjologiczny fundament jest ściśle związany ze personalizmem – tak znaczącym poglądem w myśli chrześcijańskiej. Paradygmat ten uznaje prymat osoby wobec rzeczy, a także pierwszeństwo osoby wobec wszelkiego rodzaju społeczności. Podkreśla on, iż każda społeczność ma charakter służebny wobec człowieka, który jest osobą: świadomym i wolnym podmiotem zdolnym do samostanowienia o sobie. Podstawowym zaś zadaniem społeczności jest pomóc człowiekowi w jego osobowym rozwoju²⁷.

Zasada subsydiarności (pomocniczości), mocno podkreślana w nauce społecznej Kościoła katolickiego, swój rodowód wywodzi z encykliki papieża Piusa XI *Quadregesimo anno* z 1931 roku: „Nienaruszalnym i niezmiennym pozostaje to nader ważne prawo filozofii społecznej: jak nie wolno jednostkom wydzierać i na społeczeństwo przenosić tego, co mogą wykonać z własnej inicjatywy i własnymi siłami, podobnie niesprawiedliwością, szkodą społeczną i zakłóceniem porządku jest zabierać mniejszym i niższym społecznościom te zadania, które mogą wypełniać, i przekazywać je społecznościom większym i wyższym. Wszelka bowiem działalność społeczności mocą swej natury winna wspomagać człony społecznego organizmu, nigdy zaś ich nie niszczyć ani nie wchłaniać”²⁸.

Także Jan Paweł II kontynuując tę myśl podkreślał, że do zachowania żywotności społeczeństwa niezbędne jest funkcjonowanie w jego obrębie licznych, powiązanych wieloma różnymi relacjami autonomicznych grup, wręcz konieczność istnienia „społeczności pośrednich”. Papież twierdził, że to one, będąc wspólnotami osób, umacniając tkankę społeczną, zapobiegają różnym formom społecznych wynaturzeń²⁹. Tym samym zasada pomocniczości jest ściśle powiązana z pluralizmem i decentralizacją.

Aspekt prawno-ustrojowy tej reguły analizuje E. Olejniczak-Szałowska. Jej zdaniem „zasada subsydiarności w aspekcie prawnym zakłada, że regulacja prawna sytuacji obywateli i ich grup oraz związków powinna zapewnić im maksymalną samodzielność i udział w wykonywaniu zadań publicznych. Państwo i inne wspólnoty powinny być pomocnicze wobec jednostek, rodzin i mniejszych wspólnot i nie przejmować zasad, które mogą być tam realizowane”³⁰. Konstytucja wymienia zasadę pomocniczości w preambule. Jest

²⁷ S. KOWALCZYK, *Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej*, Lublin 2005, s. 260.

²⁸ PIUS XI, Encyklika *Quadragesimo anno*, Watykan 1931, nr 79.

²⁹ JAN PAWEŁ II, Encyklika *Centesimus annus*, nr 48.

³⁰ E. OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA, *Zasada pomocniczości (subsidiarności)*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 177-178.

ona zatem jedną z fundamentalnych zasad ustrojowych. Umieszczenie jej we wstępie do Konstytucji stanowi nakaz skierowany do ustawodawcy, zobowiązujący do realizacji tej zasady w ustawodawstwie zwykłym³¹.

Konsekwencją konstytucyjnej zasady pomocniczości są uregulowania zawarte w ustawach, wskazujące na obowiązek współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i aktywnymi obywatelami oraz tryb i formy podejmowania tej współpracy.

Warunkiem efektywnej współpracy na rzecz rozwoju społeczności lokalnych jest zaangażowanie obywatelskie i autentyczna więź społeczna, która wspiera efektywne rozwiązywanie problemów społecznych w środowisku lokalnym i wykorzystanie wszelkich, także pozapaństwowych i pozaekonomicznych zasobów. Potencjał, tkwiący w środowisku lokalnym, to zbiór zasobów, których wyrazem jest między innymi kapitał społeczny, zaufanie, aktywność społeczna, czy działalność organizacji pozarządowych.

Partycypacja obywatelska, jako forma uczestnictwa w życiu publicznym, jest immanentnie związana z koncepcją społeczeństwa obywatelskiego, niezależnie od różnic w jego intelektualnych tradycjach czy wizjach, które wyznaczają granice tego, co „publiczne” i „prywatne”, a także określają warunki, jakie powinny być spełnione, aby ludzie przekraczali granice indywidualnych i grupowych interesów. Pojęcie partycypacji, rozumiane jako uczestnictwo obywateli w życiu społecznym, pomimo trudności z jego operacjonalizacją, wymaga nie tylko terminologicznych uściśleń, bez których zatracą swą komunikacyjną wartość, lecz także osadzenia tej kategorii w ramach teoretycznych, dzięki którym to zjawisko może być opisywane i wyjaśniane. Partycypacja obywatelska jest bowiem dla współczesnych demokracji jedną z najistotniejszych kwestii, a zarazem wyzwaniem współczesności. T. Kaźmierczak – w oparciu o prace autorów brytyjskich³² i amerykańskich³³ – wymienia trzy podstawowe znaczenia terminu „partycypacja”:

³¹ K. BANDARZEWSKI, *Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r.*, II SA/Kr 911/01, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6, s. 49-50.

³² E. BRODIE, E. COWLING, N. NISSEN, A. ELLIS PAINE, V. JOCHUM, D. WARBURTON, *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, London 2009.

³³ S. LANGTON, *What is Citizen Participation?*, w: *Citizen Participation in America Essays on the State of the Art*, ed. S. Langton, Lexington Books, Lexington 1978 (cyt. za: T. KAŹMIERCZAK, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, w: *Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 85).

– partycypacja społeczna – określana także jako horyzontalna czy wspólnotowa, jest formą udziału jednostek w zbiorowych zachowaniach, podejmowanych w obrębie społeczności, w której te jednostki funkcjonują na co dzień. W tym znaczeniu szczególnie podkreśla się inicjowanie i utrzymywanie grupowych działań, tworzenie organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, wypełnianie w sposób bardziej lub mniej trwały ról wolontariusza;

– partycypacja publiczna jest obszarem zaangażowania jednostek w działania struktur i instytucji demokratycznego państwa;

– partycypacja indywidualna jest obszarem codziennych wyborów i działań podejmowanych przez jednostkę. One to wyznaczają zarówno jej wyobrażenia, jak i oczekiwania co do natury społeczeństwa, w którym pragnie egzystować. Egzemplifikacją tego rodzaju partycypacji jest uczestnictwo w ruchach społecznych, wspieranie różnych form filantropii itd.

Z perspektywy lokalnej polityki społecznej wszystkie formy partycypacji odgrywają istotne znaczenie, chociaż pierwsza i trzecia forma zaangażowania ma szczególny ciężar gatunkowy. Efektem obywatelskiego zaangażowania jednostek w lokalnej skali jest mobilizacja ludzi do działania, zaspokajanie szerokiej gamy, często nietypowych, potrzeb różnych grup społecznych, co niewątpliwie zwiększa dobrobyt społeczny.

3. CEL I METODA BADAWCZA

Celem podjętych w artykule analiz jest odpowiedź na pytanie: Czy i jakie wartości, postawy i zachowania wspierają politykę społeczną w najbliższym otoczeniu jednostek – środowisku lokalnym. W szczególności ustaleniu poddano: przekonania dotyczące obowiązku responsywności, wzajemność w systemie wsparcia wyrażającą się gotowością do pomocy innym w najbliższym środowisku i umiejętnością identyfikacji jednostek pomocy takiej potrzebujących, poziom integracji i preferowane wspólnotowe formy aktywności.

Z perspektywy polityki społecznej ważne jest określenie roli, jaką – wobec deficytu dostępnych usług socjalnych – przypisuje się sieciom wsparcia, dostarczanym jednostkom w środowisku lokalnym przez grupy nieformalne, oraz stopnia, w jakim mogą w sposób komplementarny wspomagać lokalną politykę społeczną.

Empiryczną podstawą prezentowanej analizy są badania własne autorki nad wpływem państwa na lokalną politykę społeczną przeprowadzone metodą sondażu diagnostycznego w maju i czerwcu 2018 roku.

Obszarem objętym badaniami była społeczność miasta Radom. Głównym celem badania było określenie wybranych aspektów skutków realizowanych w skali kraju programów społecznych na aktywność lokalną mieszkańców Radomia. W niniejszym opracowaniu omówione zostaną wybrane cele szczegółowe badania odnoszące się do wybranych aksjologicznych i behawioralnych form (pozainstytucjonalnego) udzielanego wsparcia.

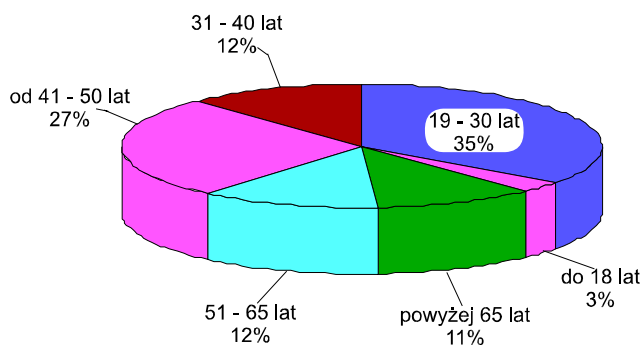
W badaniach przyjęto, że społeczność miasta Radom tworzą wszyscy zamieszkujący tu obywatele, zaspokajający swoje potrzeby w środowisku lokalnym i wchodzący w tym procesie w relacje z innymi, tworząc silne więzi społeczne i kapitał społeczny.

Podstawowe dla podjętych analiz kategorie zdefiniowano w następujący sposób:

1. Sieć wsparcia to osoby spośród bliskiej rodziny, dalszych krewnych, sąsiadów i przyjaciół, z którymi pozostają we względnie regularnych relacjach pomocowych, to znaczy tymi, którym respondenci gotowi są pomóc w sytuacji trudnej.

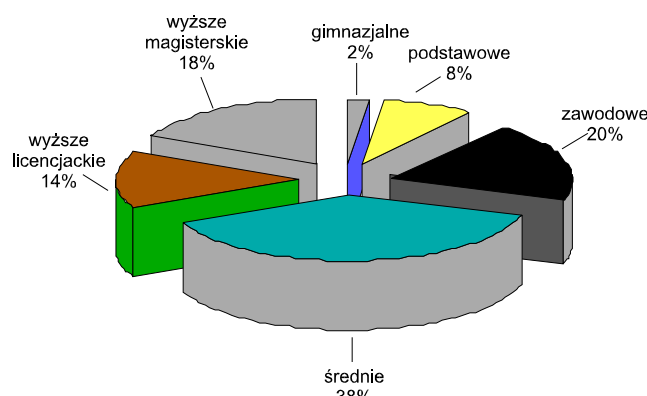
2. Wspólnota lokalna to obszar, w którym jednostka funkcjonuje i zaspokaja swoje potrzeby. Charakteryzuje go relatywnie wysoka trwałość i częstotliwość kontaktów, stopień rozpoznawalności partnerów interakcji, ich ułożenie przestrzenne i podleganie normatywnym regulacjom.

Badania przeprowadzono metodą wywiadu kwestionariuszowego na próbie 966 mieszkańców Radomia. Próba badawcza jest reprezentatywna, biorąc pod uwagę strukturę populacji ze względu na wiek i płeć. W czasie analizy danych przeprowadzono ważenie obserwacji w celu zgodności, ustalono, iż nieco ponad połowę badanych stanowią kobiety – 55%, zaś mężczyźni – 44% badanych.



Rys 1. Struktura badanej próby według wieku
Źródło: badania własne.

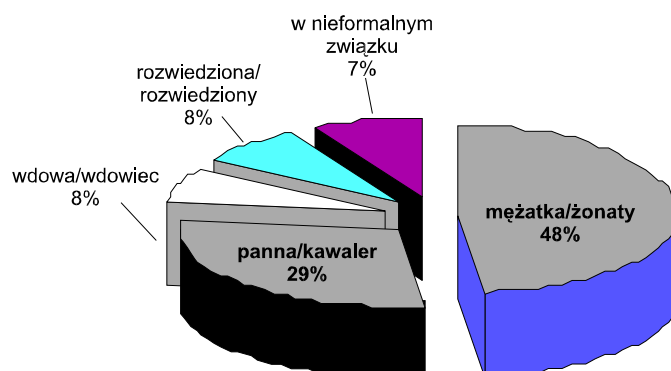
Struktura próby odpowiada strukturze populacji także, jeśli chodzi o wiek. Dane przedstawione na rys. 1. pokazują specyfikę lokalnej społeczności – relatywnie duży udział ludzi w wieku produkcyjnym w strukturze ludności oraz widoczną tendencję starzenia się populacji. Także struktura wykształcenia odśladania zmieniający się charakter tego postprzemysłowego ośrodka (rys. 2).



Rys. 2. Struktura badanej próby według wykształcenia
Źródło: badania własne.

Większość badanych ma wykształcenie średnie – blisko 40%. Osoby z wyższym wykształceniem stanowią już prawie jedną trzecią populacji. Wykształceniem zawodowym legitymuje się co piąty badany mieszkaniec. Relatywnie wysoki udział w próbie osób z podstawowym i gimnazjalnym wykształceniem wynika z faktu, że w badaniu brały udział osoby powyżej 18 roku życia, a więc osoby z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym, które kontynuują naukę i w najbliższej przyszłości zdobędą wyższy poziom wykształcenia. W badaniu uwzględniono także stan cywilny jednostek w przekonaniu, że determinuje on postawy i zachowania jednostek.

Przedstawione powyżej dane wyraźnie pokazują, że chociaż nadal prawie połowa badanej populacji to osoby funkcjonujące w sformalizowanych związkach, to zwiększa się liczba osób samodzielnie prowadzących gospodarstwa domowe, co stwarza nowe wyzwania dla polityki społecznej, zwłaszcza wobec starzenia się społeczeństwa.



Rys. 3. Struktura próby ze względu na stan cywilny

Źródło: badania własne

4. WARTOŚCI WSPÓLNOTOWE

– WSPARCIE CZY BARIERA LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

Kategoria wspólnoty lokalnej jako obszaru, w której jednostka funkcjonuje i zaspokaja swoje potrzeby, jest filarem analiz socjologicznych. Desygnat tego pojęcia nie jest jednoznaczny. Socjologowie zgodni są, iż konstytuują ten konstrukt pojęciowy trzy składniki: przestrzeń, wspólne powiązania (więzi) oraz społeczne interakcje. Lokalna wspólnota obywatelska traktowana jest jako byt regulujący poprzez system prawny funkcjonowanie organów władzy publicznej, instytucji i znaczącą część zachowań obywateli. Z drugiej zaś strony aktywność obywateli, rozumiana jako system powtarzalnych i społecznie znaczących działań jednostek i grup społecznych przejawianych w przestrzeni publicznej, „wytwarza” społeczeństwo obywatelskie. Istotną cechą społeczeństw obywatelskich jest z jednej strony zaangażowanie w działalność na rzecz dobra wspólnego, bezinteresowna pomoc innym, z drugiej zaś strony zdolność do samoorganizacji, tworzenia stowarzyszeń, które podejmują działania na rzecz rozwiązywania problemów własnej społeczności.

Kluczowe dla takiego zaangażowania jest przekonanie jednostek o tym, że pomoc innym jest obowiązkiem i swoistym nakazem moralnym obowiązującym wszystkich członków wspólnoty. Zinternalizowane przekonania jednostek dotyczące powinności w życiu społecznym stanowią ugruntowaną podstawę ich działań.

Dlatego jednym z pierwszych problemów podjętych w badaniach było określenie, jakie przekonania dominują wśród badanych członków społeczności. W badaniach poproszono respondentów o wskazanie takich opinii, które w największym stopniu zgodne są z ich systemami wartości.

Badani uważają z jednej strony, że losy ludzi zależą od nich samych, z drugiej deklarują, że Ci, którzy potrzebują pomocy, powinni ją otrzymać. Uważają też, że ciężka, systematyczna praca zawsze przynosi owoce. Rzadziej cele innych stawiają ponad celami własnymi. Mają raczej negatywne podejście do solidarności społecznej. Wynika to z częstej w Radomiu opinii wśród

Tabela 1. Przekonania dotyczące motywów własnej aktywności

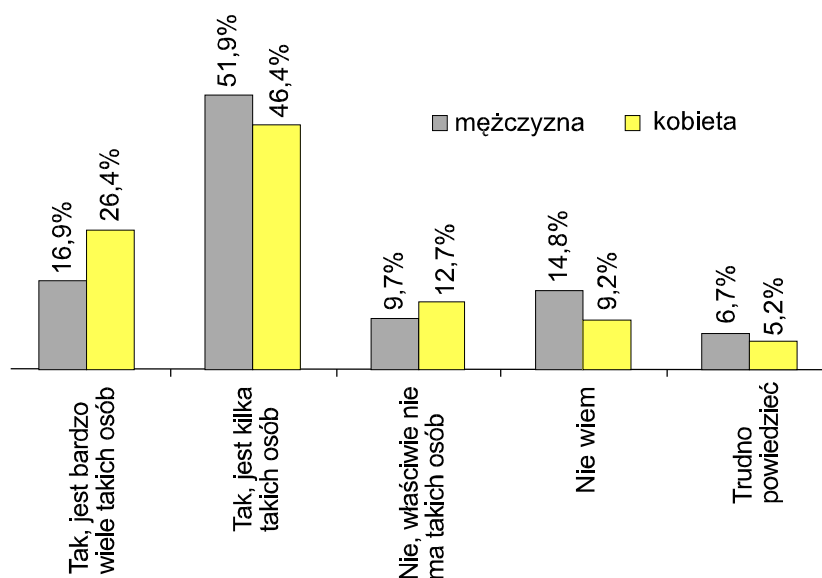
Stwierdzenie	Tak	Raczej tak	Nie	Raczej nie
Każdy jest kowalem swojego losu	50,5%	30,6%	6,9%	11,9%
Wiele spraw w życiu człowieka zależy od przypadku	25,6%	40,7%	12,8%	20,9%
Ciężka i systematyczna praca zawsze przynosi owoce	53,0%	31,4%	0,5%	10,4%
Wiele w życiu człowieka zależy od pomocy innych ludzi	23,6%	47,7%	15,2%	13,5%
Każdy odpowiada za siebie i nie powinien liczyć na pomoc innych	23,8%	39,3%	21,9%	14,9%
Wszyscy są odpowiedzialni za członków wspólnoty	15,3%	32,6%	32,3%	19,8%
Moje cele i interesy są ważniejsze od celów innych ludzi	11,3%	23,1%	32,4%	33,2%
Pomagać należy tylko dzieciom, ciężko chorym i starszym, bowiem nie są w stanie radzić sobie sami	30,2%	27,8%	19,8%	22,2%
Czasem trzeba poświęcić swoje cele na rzecz celów innych ludzi	26,8%	46,4%	12,0%	14,8%
Pomagać należy wszystkim, którzy tej pomocy potrzebują	54,1%	34,8%	6,0%	5,1%

Źródło: badania własne.

ludzi bezrobotnych i niskozarabiających: „ja nie będą pomagał, bo mi nikt nie pomaga. Pomoc otrzymują ci, którzy są mniej potrzebujący niż ja”. Osobliwością jest to, że większą postawę prospołeczną wykazują w Radomiu ludzie młodzi, z dobrą pracą, a nie osoby ubogie, gorzej wykształcone, bez pracy lub z niskopłatną pracą. Pokazuje to, że realizacja celów jednostkowych nie musi i nie zawsze prowadzi do negacji prospołecznych i wspólnotowych orientacji.

Zainteresowanie innymi i poczucie odpowiedzialności za członków wspólnoty wyraża się wiedzą o potrzebach innych oraz wolą wsparcia ich w trudnych sytuacjach.

Zdecydowana większość badanych uważa, że w ich otoczeniu są osoby, które potrzebują pomocy. Kobiety (66%) częściej niż mężczyźni (34%) wskazują na istnienie takich osób i zazwyczaj osobiście je znają lub identyfikują. Prawie połowa uważa, że takie osoby są, ale nie zna ich osobiście. Nie można jednak nie zauważyć, że prawie jedna trzecia populacji nie dostrzega



Rys. 4. Znajomość ludzi potrzebujących pomocy w otoczeniu
Źródło: badania własne.

takich osób, nie jest nimi zainteresowana, bądź jest przekonana, że nie potrzebują pomocy. Prezentowane dane pokazują skalę potrzeb jednostek oraz zróżnicowanie sytuacji społecznych i ekonomicznych członków społeczności lokalnych. Fakt, że ponad 80% respondentów wie o potrzebie wsparcia innych, wyraźnie świadczy o skali deprivacji. Jednak widoczna jest też pozorność tego zainteresowania – wiem, że są takie osoby, ale nie zadaję sobie trudu, aby je zidentyfikować i zlokalizować w społecznej przestrzeni. Powodem jest przekonanie, iż z pomocą powinny pospieszyć instytucje i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Zdaniem badanych, to władze gminy są najbardziej odpowiedzialne za pomoc ludziom, którzy tej pomocy

potrzebują. Także rodzina osób potrzebujących powinna im pomagać. Ludzie potrzebujący powinni otrzymywać pomoc z parafii i organizacji pozarządowych oraz od sąsiadów.

Respondenci charakteryzują się postawą „powinni pomagać wszyscy, tylko nie ja”. Z jednej strony mówią, że pomoc powinna płynąć od władz miasta, parafii, organizacji pozarządowych, sąsiadów, ale z drugiej nie podejmują inicjatyw, które wpływałyby na władze miasta, nie działają w organizacjach parafialnych i pozarządowych, a od swoich sąsiadów wymagają poszanowania prywatności, a nie interesowania się ich sprawami.

Większość badanych dostrzega w swoim otoczeniu ludzi potrzebujących, uważa, że powinno im się pomagać, ale powinni robić to inni ludzie. Nie jest to mentalna osobliwość lokalna. Mimo blisko trzech dekad procesu transformacji nie uległo zasadniczej zmianie przekonanie o obowiązkach struktur państwowych różnego szczebla względem obywateli. Zapewnienie każdemu dostępu do opieki zdrowotnej, minimum warunków życia, czy dachu nad głową potrzebującym jest w hierarchii powinności państwa wobec obywateli na czołowym miejscu³⁴.

Jeśli więc podejmujemy działania, to jaki jest ich charakter? Badani wskazali dominujące formy własnej aktywności społecznej.

Pierwsze pięć kategorii to formy pomocy, które nie wymagają wysiłku rzeczowego czy fizycznego, ale minimalnego wysiłku finansowego. W takich akcjach chętniej bierzemy udział. Zwykle robimy to rzadko. Najchętniej bierzemy udział w akcjach, które nie są prowadzone stale, regularnie, ale rzadko (Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy – raz w roku; przekazywanie 1 procenta podatku – raz w roku; Banki Żywności – 2 razy w roku).

Widać więc wyraźnie, że aktywność ta w realizowanych formach doskonale wpisuje się w opisywany przez Baumaną ponowoczesny syndrom, którego wyróżnikami są nieciągłość i fragmentaryczność. Działania wymagające większego zaangażowania się wyraźnie zogniskowane są lokalnie.

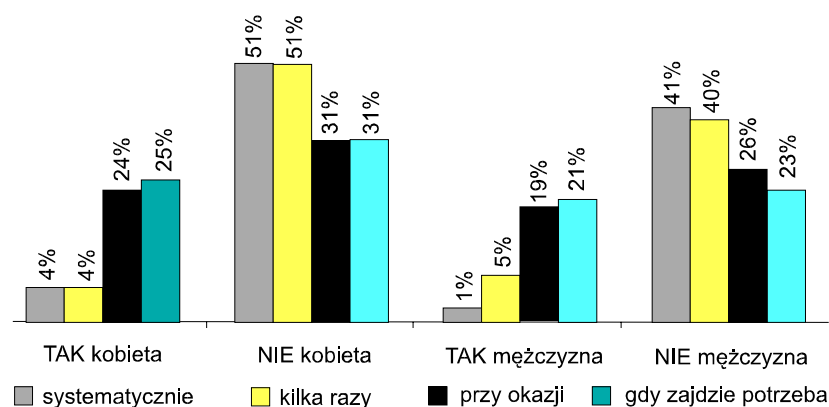
Jeśli już decydujemy się na działanie wymagające zaangażowania, to wtedy robimy to już nie na rzecz bliżej nieznanym nam ludzi, ale na rzecz swojego otoczenia. Robimy to jednak głównie w sytuacji zagrożenia: piszemy petycje, bierzemy udział w akcjach protestacyjnych. Nasze realne działania zaczynają się tam, gdzie czujemy zagrożenie.

³⁴ J. BRATKOWSKI, *Państwo, prawa i obowiązki obywatelskie w świadomości społecznej*, w: *Praktyki obywatelskie Polaków*, red. J. Raciborski, IFiS PAN, Warszawa 2010, s. 57.



Rys. 5. Udział w przedsięwzięciach lokalnych
Źródło: badania własne.

Nie można tego nawet określić mianem osobliwości, choć stanowi typowy rys aktywności. Traumatyczne wydarzenie, poczucie zagrożenia, silnie odczuwane poczucie deprivacji są bodźcami znacznie mocniej angażującymi do wspólnych działań niż wola systematycznego wprowadzenia prorozwojowych zmian w otoczeniu. Także częstotliwość tych działań daleka jest od oczekiwań.



Rys. 6. Częstotliwość aktywności społecznej
Źródło: badania własne.

Przedstawione powyżej dane potwierdzają hipotezę o niskim poziomie aktywności lokalnej w sferze socjalnej. Można wysunąć tezę, iż wspieranie innych ogranicza się do pomagania „przy okazji”. Aktywność tych form wiąże się z zewnętrznymi bodźcami (przykład innych, emocjonalne apele itd.). Sprawia to, iż formy solidarności występują najczęściej we wspólnotach, mają charakter spontaniczny, ekspresyjny i nietrwały. Tym samym nie tworzą trwałych przekonań o responsywności wspólnoty, powinności, a wręcz obowiązku pomagania innym. Specyfiką aktywności mieszkańców badanego miasta jest widoczna aktywność organizacji katolickich i ich dominująca pozycja w pozyskiwaniu wsparcia w ramach 1% odpisu przeznaczonego na organizację pożytku publicznego. Także działalność grup symbiotycznie powiązanych z parafiami jest widoczna dla respondentów.

PODSUMOWANIE

Zakorzenie polityki społecznej w uznawanych i akceptowanych przez członków zbiorowości wartościach jest nie tylko warunkiem jej efektywności, ale także partycypacji obywateli i co za tym idzie lepszej jakości usług socjalnych i ich niższych kosztów.

Realizowane w praktyce na różnych szczeblach modelowe rozwiązania w zakresie polityki społecznej są jednak niespójne, a często oparte wręcz na konkurencyjnych wartościach. Liberalna i solidarnościowa polityka, przeplatająca się w konkretnych rozwiązaniach, skutkuje anomią wartości i norm spo-

łecznych, ich płytkim zakorzeniem i brakiem motywacji do działań na rzecz wspólnoty.

Niski poziom zaufania, a szerzej ujmując kapitału społecznego, z całą pewnością jest barierą rozwoju lokalnego. Nie zawsze stanowi on przeszkodę w realizacji celów społecznych zwłaszcza tam, gdzie rozwiązuje się tylko codzienne problemy wynikające z zapóźnień poprzedniego ustroju i właściwej dla niego „ekonomii niedoboru”. Jednak zachęcanie do aktywności bez jej aksjologicznego zakorzenia nie przyniesie integracji społecznej, nie stworzy także poziomych struktur, które stanowią fundamentalny składnik tego kapitału, a zarazem jeden z podstawowych czynników rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- AULEYTNER J., Spory wokół socjalnych funkcji państwa, w: *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, PWN, Warszawa 2007.
- BANDARZEWSKI K., Glosa do wyroku NSA z dnia 4 czerwca 2001 r., II SA/Kr 911/01, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 6.
- BRODIE E., COWLING E., NISSEN N., ELLIS PAINE A., JOCHUM V., WARBURTON V., *Understanding participation: A literature review*, National Council for Voluntary Organisations, London 2009.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607 ze zm. 72 EKSL.
- FUNDOWICZ S., *Decentralizacja administracji publicznej*, Lublin 2005.
- GAGACKA M., Pluralizm w systemie usług społecznych – wyzwania i zagrożenia, „*Roczniki Teologiczne*” 61(2014), z. 1, s. 81-102.
- GAGACKA M., Aksjologiczny i inwestycyjny wymiar odpowiedzialności za człowieka w polityce aktywizacji i ekonomii społecznej, w: *Polityka społeczna wobec „rzeczy nowych”. 25-lecie encykliki *Centesimus annus* św. Jana Pawła II*, red. J. Mazur, Kraków 2016.
- GAGACKA M., Rola wsparcia społecznego w kreowaniu spójności w lokalnej polityce społecznej, w: *Lokalne sieci wsparcia*, red. M. Gagacka, K. Głębicka, Wyd. Politechniki Radomskiej, Polskie Towarzystwo Polityki Społecznej, Radom 2008.
- GAGACKA M., Wsparcie społeczne. Wartość czy instrument w lokalnej polityce społecznej, w: *Wokół polityki społecznej*, red. K. Głębicka, M. Grewiński, PTPS, WSP TWP, Warszawa 2008.
- GŁĘBICKA K., *Socjalny wymiar Europy*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom 2006.
- GOLINOWSKA S., Polskie państwo opiekuńcze. Narodziny i zmierzch?, w: *Praca i polityka społeczna. Współczesne tendencje i wyzwania*, red. B. Balcerzak-Paradowska, IPiSS, Warszawa 2013.
- GRABUŚIŃSKA Z., GIERLACKI J., *Polityka społeczna a pomoc społeczna, cechy wspólne i różnice – doświadczenia z praktyki*, Warszawa 2014.
- GREWIŃSKI M., *Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego*, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2009.
- GREWIŃSKI M., KAMIŃSKI S., *Obywatelska polityka społeczna*, PTPS, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007.

- GREWIŃSKI M., Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego, Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP w Warszawie, Warszawa 2009.
- HAUSNER J. (red.), Komunikacja i partycypacja społeczna, Kraków 1999.
- HUSAK Z., Zasada decentralizacji władzy publicznej, w: Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, red. D. Dudek, Warszawa 2009.
- JAN PAWEŁ II, Encyklika *Centesimus annus*, Watykan 1991.
- KOWALCZYK S., Człowiek a społeczność. Zarys filozofii społecznej, Lublin 2005.
- KURZYŃSKI A., Polityka społeczna, Wyd. SGH, Warszawa 2001.
- LANGTON S., What is Citizen Participation?, w: Citizen Participation in America Essays on the State of the Art, S. Langton (ed.), Lexington Books, Lexington 1978 (cyt. za: T. KAŻMIER-CZAK, Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne, w: Partycypacja publiczna. O uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej, red. A. Olech, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011).
- MICHALAK T., WILKIN J., Rynek, społeczeństwo obywatelskie, państwo a sytuacja grup zmarginalizowanych – ujęcie ekonomiczne, w: W stronę aktywnej polityki społecznej, red. T. Kaźmierczak, M. Rymśka, ISP, Warszawa 2003.
- OLEJNICZAK-SZAŁOWSKA E., Zasada pomocniczości (subsidiarności), w: Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- PIUS XI, Encyklika *Quadragesimo anno*, Watykan 1931.
- PRZYWOJSKA J., Polityka społeczna miasta, w: EkoMiasto#Społeczeństwo. Zrównoważony, inteligentny i partycypacyjny rozwój miasta, red. A. Nowakowska, Z. Przygodzki, A. Rzeńca, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2016.
- SZARFENBERG R., Definicje, zakres i konteksty polityki społecznej, w: Polityka społeczna, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Warszawa 2009.
- SZARFENBERG R., Krytyka i afirmacja polityki społecznej, Warszawa 2008.
- SZTUMSKI J., Wstęp do metod i technik badań społecznych, Wyd. Śląsk, Katowice 2010.
- TURNOWIECKI W., Polityka społeczna, Wydawnictwo GWSH, Gdańsk 2008.

AKSJOLOGICZNE PODSTAWY LOKALNEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ

S t r e s z c z e n i e

Celem artykułu jest ukazanie fundamentalnych zasad regulujących politykę społeczną i ich wpływu na wyznawane wartości, motywacje i wzorce działań wspólnotowych członków zbiorowości. Na podstawie badań empirycznych autorka wskazuje aksjologiczne zakorzenienie, motywacje i wzorce działania badanych mieszkańców, upatrując w anomijnym ich charakterze słabości lokalnej polityki społecznej.

Słowa kluczowe: lokalna polityka społeczna; samorząd; decentralizacja; subsidiarność; partycypacja społeczna.