

*Jerzy Krzyszkowski**

Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie

ORCID: 0000-0003-4016-546X

Terytorialno-administracyjne determinanty reformy lokalnej polityki społecznej. Przypadek przekształcania Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej w Centra Usług Społecznych

Wstęp

Ostatnia duża zmiana jakościowa w funkcjonowaniu pomocy społecznej i pracy socjalnej pojawiła się w 2019 roku, wraz z wprowadzeniem Ustawy o realizacji usług społecznych w centrach usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818). Idea Centrów Usług Społecznych, jak opisuje to jeden z jej głównych twórców, Marek Rymsza (2021), rozwinęła się na podstawie wyników badań empirycznych prowadzonych w czasie realizacji projektu systemowego *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej*. Podstawą prac nad koncepcją centrów były wnioski o wyczerpaniu dotychczasowej strategii rozwojowej pomocy społecznej, biurokratyzacji systemu oraz potrzebie rozwijania współpracy zawodów pomocowych i integrowania usług społecznych. Nowe instytucje mają w założeniu twórców przynieść wielowymiarowy efekt integracyjny, zarówno w sensie instytucjonalnym, jaki funkcjonalnym, więziotwórczym oraz profesjonalnym. Powstanie nowych instytucji pomocy społecznej stanowi niewątpliwie wyzwanie dla pracowników pomocy społecznej, gdyż pojawiają się w nich nowe stanowiska pracy, takie jak koordynator indywidualnych usług społecznych czy organizator społeczności lokalnej, które wymagają nowej metodyki pracy. Obok tradycyjnych klientów użytkownikami Centrów Usług Społecznych stają się zwykli mieszkańcy gminy, a partnerami w realizacji usług społecznych przedstawiciele innych instytucji, resortów i sektorów działających w tym obszarze. Wyzwaniem jest także potrzeba współpracy międzyinstytucjonalnej, międzyresortowej i międzysektorowej w procesie świadczenia usług społecznych.

* jkrzysz@o2.pl

Celem artykułu jest analiza terytorialnych i administracyjnych uwarunkowań reform systemu publicznej, samorządowej pomocy społecznej. Podstawowymi problemami, na których zostanie skoncentrowana uwaga autora, są różnicowania terytorialne i związane z nimi bariery administracyjne rozwoju lokalnej polityki społecznej, w tym jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. Dotyczy to szczególnie biednych, peryferyjnych gmin wiejskich i ich ograniczeń, które muszą być uwzględnione przy podejmowaniu decyzji o realizacji reformy lokalnej polityki i pomocy społecznej w postaci przekształcania gminnego ośrodka pomocy społecznej w Centrum Usług Społecznych.

Prezentowane opracowanie zostało oparte na doświadczeniach autora związanych udziałem w projektach *Modele Kooperacji* i *Krajowa Sieć Reintegracji* oraz prowadzeniu od 2021 roku szkoleń na temat Centrów Usług Społecznych dla pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej na terenie całego kraju. Metoda doświadczenia osobistego opartego na wiedzy badacza i szkoleniowca może, przynajmniej w przekonaniu autora tego artykułu, stanowić istotny zasób pozwalający na kumulację i analizę wiedzy praktyków – uczestników projektów badawczych i szkoleń.

Lokalna polityka społeczna i jej uwarunkowania

Termin lokalna polityka społeczna jest niekiedy używany zamiennie z określeniem samorządowa polityka społeczna lub nawet (pojęcie stosowane w czasach PRL-u) terenowa polityka społeczna. Terenem realizacji lokalnej polityki społecznej jest gmina lub powiat, czyli środowisko lokalne, w którym występuje bezpośrednie, naturalne połączenie istniejących potrzeb i środków pozwalających na ich zaspokojenie. Skala lokalna pozwala na opracowanie diagnozy problemów społecznych i wskazanie sposobów ich rozwiązywania przy racjonalnym wykorzystaniu infrastruktury społecznej i dostępnych zasobów finansowych czy rzeczowych. Funkcje diagnostyczne i planistyczne oraz ich znaczenie dla kreowania lokalnej polityki społecznej zostały dostrzeżone w Ustawie o realizacji usług społecznych w centrach usług społecznych, co znalazło swój wyraz w zapisach obligujących do przygotowywania, przynajmniej raz na pięć lat, diagnozy potrzeb i potencjału wspólnoty samorządowej w obszarze usług społecznych i działań wspierających oraz opracowania planu usług społecznych. Zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. zakładana przez badaczy (Błędowski 2006) szybkość i trafność reakcji podmiotów lokalnych na pojawiające się negatywne zjawiska i procesy oraz lepsze wykorzystanie potencjału społecznego. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są organy samorządu terytorialnego wykonujące funkcje stanowiące (rada gminy, powiatu), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, starostowie i prezydenci – w powiatach grodzkich) oraz wyspecjalizowane instytucje samorządowe, w tym jednostki organizacyjne pomocy społecznej, placówki edukacyjne, ochrony zdrowia czy instytucje realizujące usługi komunalne itp. Obecnie, w wyniku procesów decentralizacyjnych, czyli przenoszenia na szczebel lokalny zadań, czemu nie zawsze towarzyszy transfer środków na ich realizację, rośnie znaczenie lokalnej polityki społecznej. Dla jej analiz odpowiednie wydaje się ujęcie procesualne,

w którym podkreśla się, że tworzenie polityki społecznej dokonuje się w ramach procesu politycznego (*policy making process*) obejmującego grę wartości i interesów poszczególnych grup interesariuszy, którzy tworzą koalicje, partnerstwa, zdobywają poparcie dla swoich programów itp. Takie podejście wydaje się bardziej adekwatne do analizy procesów kreowania i zarządzania zintegrowanymi systemami usług społecznych niż tradycyjne, statyczne rozumienie lokalnej polityki społecznej jako jedynie administrowania zadaniami nałożonymi przez ustawodawcę na samorząd gminny i jego instytucje. Ewolucja polityki społecznej w kierunku rozumienia jej jako inwestycji społecznej i podejścia usługowego jest związana ze zmianą postrzegania zarządzania w tym obszarze. Współcześnie popularne jest ujęcie sieciowe, w którym dominuje perspektywa współzarządzania (*governance*), co wydaje się racjonalne w przypadku Centrów Usług Społecznych, w których ustawowy katalog usług społecznych wymusza kooperację lokalnych podmiotów polityki społecznej.

Istotnym dla powodzenia reformy, w ramach której Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej są przekształcane w Centra Usług Społecznych jest czynnik terytorialno-administracyjny i połączone z nim lokalne uwarunkowania polityczne, społeczne i ekonomiczne. Jak wskazują badacze (Wasylewski 2018), w literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka modeli polityki lokalnej: środowiskowy, polityczny, biurokratyczny czy kultury politycznej. Ten pierwszy zakłada, że lokalna polityka jest wypadkową lokalnego środowiska społeczno-politycznego, a najważniejszymi czynnikami ją warunkującymi są: struktura społeczna mieszkańców gminy (wiek, płeć), zamożność miejscowej ludności oraz dominująca funkcja gminy. Gmina jako podstawowa jednostka administracyjna samorządu terytorialnego została reaktywowana ustawą z 8 marca 1990 roku. W zależności od stopnia urbanizacji występuje kilka rodzajów gmin i odpowiadających im ośrodków pomocy społecznej. W gminach wiejskich są to Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej, w gminach miejskich Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej, a w miastach na prawach powiatu Miejskie Ośrodki Pomocy Rodzinie. Są jeszcze Miejsko-Gminne Ośrodki Pomocy Społecznej w gminach o charakterze mieszanym. Każde z wymienionych rodzajów instytucji samorządowej pomocy społecznej posiada zróżnicowane zasoby lokalne, na które składają się instytucje i ich kadry, ale także potencjał społeczności lokalnych: ich tożsamość lokalna, kapitał społeczny i doświadczenia samoorganizacji. Oznacza to w praktyce bardzo różne oblicza i wymiary lokalnej polityki społecznej, co odzwierciedla poziom urbanizacji. Zgodnie z danymi Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w 2021 roku, współczynnik urbanizacji w Polsce wynosił w 59,4% i spada, co oznacza, że na wsiach (43 000 jednostki) zamieszkuje 40% ludności polskiej. Najwięcej gmin wiejskich jest w województwie podkarpackim (58,6%), a najmniej w województwie śląskim (23,4%). Zmniejsza się także rola rolnictwa w gospodarce i życiu społecznym wsi. W efekcie, według stanu na 1 stycznia 2021 roku, istnieje 2 477 gmin, z czego 1 523 gmin wiejskich, 652 gminy miejsko-wiejskie, 302 gminy miejskie, w tym 66 gmin-miast na prawach powiatu.

Analizy polskich wsi pozwalają na wyróżnienie trzech ich rodzajów:

1. podmiejskie, w których istnieje silny związek z rynkiem miast i duża redukcja rolnictwa, a wsie są sypialniami i zapleczem logistycznym miast,

2. wsie pośrednie stanowiące dalsze zaplecze centrów miejskich, pełniące funkcje rolnicze, z których dokonują się migracje wahadłowe do pracy i szkoły w mieście,
3. wsie peryferyjne – słabo rozwinięte i poddane depopulacji (wyludnianiu), usytuowane przy granicach regionów – województw.

Szczególnie niepokoi demografów (Szukalski 2023: 84) proces depopulacji i starzenia się ludności wsi: coraz więcej jest małych gmin. W 1980 roku gmin wiejskich z ludnością mniejszą niż 2000 mieszkańców było tylko 13, a w 2020 roku już 40, odpowiednio w 1980 roku gmin z ludnością poniżej 5000 mieszkańców było 532, a w 2020 roku już 783. Skutkuje to petryfikacją struktury gospodarczej i niskimi dochodami gmin, co z kolei powoduje brak środków na realizację zadań. W efekcie barierami wiejskich jednostek organizacyjnych pomocy społecznej są deficyty kadrowe, materialne i wizerunkowe, a także niska jakość kadry kierowniczej i zarządzania zmianą, co skutkuje brakiem lokalnej polityki społecznej, a także wiedzy i zrozumienia władz gminnych dla Centrów Usług Społecznych, a także deinstytucjonalizacji. Ograniczenia finansowe oraz mała liczba pracowników zmuszają do wielozadaniowości, a niskie kwalifikacje powodują deprofesjonalizację usług. Towarzyszą im ograniczenia organizacyjne – pustynia usługowa skutkująca brakiem partnerów do współpracy, co powoduje brak efektu synergii i skali.

Przytoczone dane wskazują na ogólne starzenie się ludności wiejskiej i niekorzystne relacje międzypokoleniowe wywołujące ograniczenia dla rozwoju lokalnej polityki społecznej. Badacze analizujący lokalną politykę senioralną na peryferyjnych obszarach wiejskich wskazują na zasady kreowania takiej polityki, które można odnieść, jak się wydaje, do większości terenów i gmin wiejskich. Chodzi m.in. o uznanie realiów zmniejszania się liczby ludności i związanego z tym ograniczenia rozwoju gospodarczego peryferyjnych wsi, konieczność lepszego współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, preferencje dla rozwoju skoncentrowanego na gęsto zaludnionych obszarach oraz uwzględnienie współzależności między prowadzonymi działaniami dla uzyskania efektu synergii. Zaleceniami praktycznymi wynikającymi z powyższych zasad jest m.in. projektowanie działań w oparciu o lokalne zasoby, wspieranie oddolnych innowacji społecznych (Krzyszkowski, Przywojska 2015), oraz, co wydaje się najważniejsze, wykorzystywanie różnych partnerów, w tym mieszkańców jako współproducentów niektórych usług społecznych. Kluczowym jest korzystanie z podejścia partycypacyjnego w jego najwyższej formie, czyli współtworzenia usług publicznych, co oznacza włączanie mieszkańców do tego procesu. Może to przybierać formę współpracy przy wyborze usług, wspólne projektowanie usług dla określenia ich standardów, udział mieszkańców w wytwarzaniu usług oraz wspólną ocenę, ewaluację usług z udziałem usługobiorców. Jak pisze Piotr Szukalski (Szukalski 2023: 84) w odniesieniu lokalnej polityki senioralnej na peryferyjnych obszarach wiejskich: „... realistycznie oceniając najważniejszym zadaniem jest lepsze wykorzystanie lokalnych zasobów poprzez udane włączenie przynajmniej części mieszkańców w koprodukcję usług społecznych ukierunkowanych na ich sąsiadów w zaawansowanym wieku”. W tym kierunku zdaje się także zmierzać wprowadzenie ustawą z dnia 28 lipca 2023 roku usług opiekuńczych świadczonych w formie usług sąsiedzkich, do których będą miały

zastosowanie przepisy dotyczące usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. Oznacza to, że przyznanie usług opiekuńczych w formie usług sąsiedzkich będzie wymagało wydania decyzji administracyjnej w oparciu o rodzinny wywiad środowiskowy. Zakres, okres i miejsce świadczenia będą określone przez ośrodek pomocy społecznej albo Centrum Usług Społecznych funkcjonujące w danej gminie.

Różnice regionalne i lokalne uwarunkowania reform

W analizach determinant reform polityki społecznej ciągle niedostatecznie obecny jest ich wymiar terytorialny. Wymiary regionalny i lokalny odzwierciedlają trójstopniowy podział terytorialny kraju, który ustanowił 16 województw oraz 315 powiatów ziemskich, 65 miast na prawach powiatów i 2489 gmin. Przyjęty podział został oparty na koncepcji utworzenia jednostek terytorialnych zdolnych do samodzielnego rozwoju społeczno-gospodarczego, o podobnych zasobach ludzkich, infrastrukturze i finansach. Pierwotnie planowano powołanie 12 województw, które mogłyby spełniać wymienione założenia, ale ostatecznie w wyniku sporów politycznych powstało 16 jednostek silnie zróżnicowanych pod względem wielkości terytorialnej, liczby ludności oraz potencjału ekonomicznego. Podobnie zwiększyła się w stosunku do pierwotnych planów liczba powiatów, które tworzy przeciętnie 8–10 gmin. Dla polityki społecznej przyjęty podział terytorialno-administracyjny oznacza potrzebę współpracy jej podmiotów, bowiem, jak trafnie wskazuje Adam Kurzynowski (2016), nie jest możliwa dobrze funkcjonująca krajowa polityka społeczna bez skutecznej, dobrze zorganizowanej regionalnej i lokalnej polityki społecznej. Decentralizacja oznacza podział uprawnień, zadań i środków, ale zwiększa także rolę regionalnej i lokalnej polityki społecznej oraz ich odpowiedzialności za rozwój regionalny i lokalny. W tym kontekście trzeba wskazać na regionalizm jako tendencję czy ruch społeczny oparty na lokalnej kulturze, lokalnych potrzebach i aspiracjach. Polityka regionalizacji jest często stosowanym przez rządy sposobem rozwiązywania problemów regionalnych. Polega ona na reorganizacji terytorium państwa w celu zmniejszenia zróżnicowań i pobudzania procesów rozwoju. Bohdan Jałowiecki (2000) wskazuje, że polityka winna uwzględniać wyposażenie regionu w sieć środków komunikacji i upowszechniania kultury, rozwój instytucji oświatowych itp. Występowanie znaczących różnic regionalnych i ich konsekwencje są dostrzegane przez reprezentantów różnych dyscyplin naukowych i różne pokolenia badaczy. Ciekawym przykładem jest przeprowadzona przez Łukasza Pawłowskiego (2023) analiza nierówności społeczno-ekonomicznych w Polsce A i Polsce B po przystąpieniu naszego kraju do Unii Europejskiej. Do regionów gorzej rozwiniętych zaliczono pięć rolniczych województw: świętokrzyskie, lubelskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz podkarpackie. Wszystkie one ze względu na ich zapóźnienie społeczno-gospodarcze zostały, po 2004 roku, objęte wsparciem w ramach trzech programów: Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013, Programu Operacyjnego Polska Wschodnia 2014–2020 oraz poszerzonego o region Mazowsza bez stolicy i okolicznych powiatów Programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027. We wszystkich programach ich celem

było i jest przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski wschodniej zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Jako cele szczegółowe wymienione są: budowa gospodarki opartej na wiedzy, zwiększenie dostępu do szerokopasmowego internetu, rozwój miast wojewódzkich, poprawa komunikacji, zwiększenie roli turystyki. Analizy Pawłowskiego (Pawłowski 2023) wskazują, że od czasu przystąpienia Polski do UE nie doszło do zmniejszenia nierówności między Polską A i B. Taki wynik, mimo podejmowanych wysiłków, jest rezultatem istotnego znaczenia czynników historycznych, które mocno wpłynęły na rozkład nierówności regionalnych. Dla zmiany nierówności regionalnych Łukasz Zborowski z Instytutu Sobieskiego proponuje opracowanie „Korekta układu województw – ku równowadze rozwoju”, w którym rozważa kilka scenariuszy zmiany podziału administracyjnego kraju dla uzyskania balansu między regionami. Dla polityki społecznej ważne są regionalne uwarunkowania realizacji usług społecznych (Ziębińska 2023). Wśród determinant wskazać należy m.in. sytuację społeczno-demograficzną regionu, kondycję zdrowotną mieszkańców, a także uwarunkowania polityczne i organizacyjne. Na skalę zróżnicowań regionalnych wskazują dane ze sprawozdań Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Banku Danych Lokalnych GUS oraz innych badań (Ziębińska 2023). Jak wskazuje Ziębińska, regionalne uwarunkowania powinny wpływać na kierunek reform pomocy społecznej, do jakich należy deinstytucjonalizacja usług społecznych. Na podobne prawidłowości można wskazać w przypadku przekształcania ośrodków pomocy społecznej w Centra Usług Społecznych. Różny stopień zaawansowania polityki społecznej w różnych regionach powinien zostać uwzględniony w planowaniu i realizacji działań reformatorskich w tym obszarze. Julian Auleytner (2016) w swojej analizie regionalnej i lokalnej polityki społecznej wskazuje na znaczenie animatorów – ludzi, którzy czynią dla swojego środowiska więcej niż inni, którzy poprzez swoją działalność uwrażliwiają na problemy socjalne i podejmują nowatorskie rozwiązania w skali lokalnej i regionalnej. Prekursorami praktyki animacji społecznej byli społecznicy prowadzący pracę organiczną jako alternatywę lokalną dla koncepcji rewolucyjnych okresu zaborów, szczególnie w zaborze pruskim. Animator, jako osoba inspirująca innych do działań, dążąca do zmiany istniejącego stanu na rzecz nowego lokalnego ładu, staje się siłą napędową rozwoju. Innym niezbędnym warunkiem prowadzenia skutecznej polityki społecznej jest lokalny kapitał społeczny, czyli sieć relacji społecznych, kulturowych, psychologicznych (intelektualnych i osobowościowych), którymi jednostka dysponuje dzięki zaufaniu, dostępowi do wiedzy, informacji (Stępień 2016). Na poziomie lokalnym kapitał społeczny traktuje się jako efekt relacji zachodzących między podmiotami i przedmiotami rozwoju lokalnego i regionalnego. Polską wersję kapitału społecznego – koncepcję sił społecznych – utworzył Florian Znaniecki. Podstawowym celem badań nad siłami społecznymi powinno być wykrycie i synteza najaktywniejszych i najbardziej wpływowych lokalnych grup i wspólnot. Siły społeczne różnią się między sobą jakościowo i ilościowo, a ich wpływ na jednostki, grupy i społeczność lokalną jest mierzony poziomem i skalą skuteczności działań. Siły, dzięki którym powstają i trwają pewne układy społeczne, nazywają się siłami konstruktywnymi, a siły powodujące ich rozpad – destrukcyjnymi. Podstawowym stymulatorem efektywności każdego systemu społecznego jest dynamiczny rozwój kapitału społecznego w ramach układu

społeczno-terytorialnego. Gwarancją odpowiedniego jej funkcjonowania i stabilności społecznej jest właściwie prowadzona polityka społeczna, której celem jest stworzenie, jak pisze Jerzy Stępień, swoistego rodzaju „wentylu bezpieczeństwa” dającego minimum bezpieczeństwa w sytuacji załamania się lokalnego systemu bezpieczeństwa społeczno-socjalnego. Do głównych zagrożeń należą bezrobocie i wykluczenie społeczne. Wykorzystanie kapitału społecznego na poziomie lokalnym leży u podstaw sukcesów każdej społeczności. Decentralizacja i uspołecznienie są warunkiem partycypacji politycznej i podmiotowości społeczeństwa obywatelskiego, które wyznaczają kontekst kultury zaufania. Środowisko lokalne przez stowarzyszenia i obywatelskie inicjatywy jest miejscem alokacji nowych zasobów kapitału społecznego. Ważnym składnikiem lokalnej polityki społecznej są działania na rzecz wzrostu poziomu zaufania społecznego (Fukuyama 1997).

Wnioski

Joanna Staręga-Piasek, jedna z głównych kreaterek systemu pomocy społecznej w pierwszych latach transformacji ustrojowej po 1989 roku, wskazała na cztery warunki odrodzenia pomocy społecznej (Staręga-Piasek 2020). Na pierwszym miejscu wymieniła otwartość na zmieniające się potrzeby i rozwój społeczności lokalnej, a także na takie zmiany organizacyjne i administracyjne, które sprzyjają szybszym i aktywniejszym reakcjom na zmieniające się warunki oraz dalszy rozwój współpracy z pozarządowymi partnerami. Jako warunek konieczny rozwoju lokalnej polityki społecznej wskazano na zdolność wytworzenia instrumentów sygnalizacyjnych, czyli wczesne wykrywanie negatywnych zjawisk i procesów w początkowej fazie ich rozwoju. Za ostatni i najtrudniejszy warunek autorka uznała ustalenie wyznaczników skuteczności pracy socjalnej jako usługi społecznej, czyli realizacji przez nią celów, jakie stawiają sobie profesjonaliści w tym zakresie.

Analiza modelu organizacji usług w Centrach Usług Społecznych winna uwzględnić zróżnicowanie terytorialne Polski. Dotyczy to szczególnie podziału naszego kraju zgodnie z kryterium stopnia urbanizacji. Obszary wiejskie, dotąd raczej pomijane w refleksji nad funkcjonowaniem polityki społecznej i jej instrumentu w postaci instytucji gminnej pomocy społecznej, powinny być uwzględnione w planowaniu reform. Na znaczenie kontekstu terytorialno-administracyjnego w analizach reform instytucji pomocy społecznej wskazują przytoczone w artykule dane demograficzne. Sytuację obszarów wiejskich cechuje duże zróżnicowanie zarówno w sferze społecznej, jak i gospodarczej. Rozwijają się głównie obszary wiejskie położone w województwach silnie zurbanizowanych, gdzie zwiększyła się liczba wsi mających charakter rezydencjalny, a obszary wiejskie stopniowo zmieniają swoje funkcje. W ostatnich latach ulegał systematycznej poprawie poziom wyposażenia terenów wiejskich w zakresie szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i związanych z nią warunków mieszkaniowych oraz infrastruktury społecznej. Cechą charakterystyczną gospodarki na wsi ciągle jest jednak prowadzenie małych, tzw. rodzinnych firm nastawionych na zaspokojenie lokalnych potrzeb, a ciągle obecne jest duże rozdrobnienie i niska towarowość większości gospodarstw

rolnych, uniemożliwiające pełne wykorzystanie istniejących zasobów pracy. Specyfiką wiejskiej pomocy społecznej są małe gminne ośrodki o niewielkim potencjale kadrowym i organizacyjnym. W tym kontekście wprowadzenie nowego modelu zarządzania może słusznie budzić poważne obawy, na ile jednostki organizacyjne pomocy społecznej będą w stanie wdrożyć przygotowywany standard usług. Czynnikiem zewnętrznym negatywnie wpływającym na funkcjonowanie jednostek organizacyjnych pomocy społecznej jest ciągle gorsza niż w mieście infrastruktura społeczna, w tym mała dostępność specjalistów itp. Problemem pozostaje także brak lub mała liczba organizacji pozarządowych na obszarach wiejskich. Jakkolwiek organizacje pozarządowe na wsi liczą mniej członków, to są one bardziej aktywni i bardzo rzadko zatrudniają płatnych pracowników. Na niewykorzystany kapitał społeczny kobiet wiejskich wskazywały badania zespołu kierowanego przez autora („Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce” 2008). Deficyt zasobów ekonomicznych i kadrowych oraz występowanie tzw. pustyni usługowych, gdzie nie ma partnerów do współpracy, rodzi wśród części pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej postawy lękowe wywołujące opór wobec zmian. Towarzyszy im inercja innowacyjna – brak elastyczności organizacji, a zamiast niej pojawiają się skłonności do rutynowego patrzenia na problemy organizacyjne i dominacja postaw asekuracyjnych. Przyczyną jest także brak należytej wiedzy o potrzebie reform, co skutkuje problemami z uznaniem konieczności zmiany. Problemem są także deficyty kompetencji przywódczych kadry kierowniczej, co jest wynikiem obsadzania stanowisk kierowniczych wg kryteriów politycznych, a nie kompetencji. Kadra kierownicza jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, szczególnie na wsi, przyjmuje zachowawczą strategię, a więc potrzeba superwizji i szkoleń. W sztywnym, biurokratycznym modelu nie ma warunków wykorzystywania innowacji oddolnych, doświadczenia zawodowego. Opór personelu wobec zmian wymaga działań informacyjno-promocyjnych. Rekomendacje dla wsi obejmują potrzebę specjalnych programów rządowych, współpracy międzygminnej i być może zmiany podziału administracyjnego, a także potrzebę mobilizacji zasobów endogennych, potencjału społecznego. Reasumując, wskazać należy, że w analizach potrzeba wrażliwości terytorialnej, reform i uwzględnienia samorządów terytorialnych np. wiejskich różnych prędkości, konieczność dalszych badań.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r., poz. 1818).

Literatura

Auleytnier Julian. 2016. *Animatorzy regionalnej i lokalnej polityki społecznej*. W: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*, Krzysztof Piątek, Eugeniusz Kośmicki, Andrzej Kusztelak, Jerzy Stępień (red.), 55–65. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego Poznania.

- Błędowski Piotr. 2006. *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*. W: *Polityka społeczna*, Adam Kurzynowski (red.). Warszawa: SGH.
- Fukuyama, Francis. 1997. *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Warszawa: PWN.
- Jałowiecki Bohdan. 2000. *Regionalizacja*. W: *Encyklopedia Socjologii*, Tom III, 282–283. Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Krzyszowski Jerzy. 2020. „Wybrane uwarunkowania funkcjonowania lokalnej polityki społecznej”. *Praca Socjalna* 4 (2020): 19–33.
- Krzyszowski Jerzy, Justyna Przywojska. 2009. *Lokalne strategie rozwiązywania problemów społecznych jako instrument decentralizacji polityki społecznej*. W: *Strategie w polityce społecznej*, Mirosław Grewiński, Arkadiusz Karwacki (red.), 221–238. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa.
- Krzyszowski Jerzy (red.). 2008. *Diagnoza sytuacji społeczno-zawodowej kobiet wiejskich w Polsce*. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
- Kurzynowski Adam. 2016. *Polityka społeczna jako czynnik prorozwojowy – państwo, region, środowisko lokalne*. W: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*, Krzysztof Piątek, Eugeniusz Kośmicki, Andrzej Kusztełak, Jerzy Stępień (red.), 17–36. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Pawłowski Łukasz. 2023. *Integracja czy izolacja? Ocena nierówności społeczno – ekonomicznych w Polsce A i Polsce B po przystąpieniu do UE*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Maszynopis nieopublikowany.
- Staręga-Piasek Joanna. 2020. „Samorząd, polityka społeczna i pomoc społeczna: perypetie rozwoju od przełomu 1989/1990”. *Praca Socjalna* 4 (2020): 5–17.
- Stępień Jerzy. 2016. *Rola kapitału społecznego i jej implikacje dla realizacji*. W: *Regionalny i lokalny wymiar polityki społecznej*, Krzysztof Piątek, Eugeniusz Kośmicki, Andrzej Kusztełak, Jerzy Stępień (red.), 129–142. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Szukalski Piotr. 2023. *Lokalna polityka senioralna na peryferyjnych obszarach wiejskich*. W: *Samorząd gminy wobec zmian demograficznych*, Józefina Hryniewicz (red.), 73–90. Warszawa: Rządowa Rada Ludnościowa.
- Rymsza Marek (red.). 2021. *Centrum usług społecznych: od koncepcji do wdrożenia przepisów ustawy*. Warszawa: Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.
- Wasylewski Roman. 2018. *Lokalna polityka społeczna*. W: *Polityka społeczna*, Grażyna Firlit-Fesnak, Jacek Męcina (red.), 459–468. Warszawa: PWN.
- Ziębińska Beata. 2023. *Regionalne uwarunkowania realizacji usług społecznych dla seniorów*, referat wygłoszony w czasie konferencji PSSPS w Warszawie 20 października 2023 roku.

Territorial and administrative determinants of the reform of local social policy.

The case of transforming municipal social welfare centers into social service centers

Abstract

The presented study was based on the author's experience related to participation in the Cooperation Models and National Reintegration Network projects and conducting training on social service centers for employees of social welfare organizational units throughout the country from 2021. The method of personal experience based on the knowledge of the researcher and trainer may, at least in the opinion of the author of this article, constitute an important resource

allowing for the accumulation and analysis of the knowledge of practitioners – participants of research projects and training. The article discussed: local social policy and its determinants, with particular emphasis on the specificity of rural communes and the resulting local and regional determinants of the implementation of local policy and social assistance reforms.

Keywords: social policy, territorial and administrative determinants, social services