

**ZBIGNIEW WOŹNIAK**  
**ZAKŁAD BADAŃ PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH I PRACY SOCJALNEJ**  
**INSTYTUT SOCJOLOGII**  
**UNIWERSYTET IM. A. MICKIEWICZA W POZNANIU**

**C**ELE, ZADANIA I STRATEGIA  
POLITYKI SPOŁECZNEJ  
MIASTA I **G**MINY SZAMOTUŁY

**\* \* \***

**R**AMA KONCEPCYJNO-WDROŻENIOWA  
ORAZ  
PAKIETY PROGRAMOWE

**POZNAŃ - LISTOPAD 2008 ROK**

## SPIS TREŚCI

- I. DOKUMENT PROGRAMOWY – OGÓLNA KONCEPCJA POLITYKI SPOŁECZNEJ
  - II. KATEGORIE RYZYKA SOCJALNEGO WŚRÓD MIESZKAŃCÓW SZAMOTUŁ W ŚWIETLE DANYCH SOCJODEMOGRAFICZNYCH I ZDROWOTNYCH W ROKU 2007-2008
  - III. PROFILE MIEJSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ - SYNTEZA DANYCH URZĘDU MIASTA W SZAMOTUŁACH
  - IV. PAKIETY PROGRAMOWE POLITYKI SPOŁECZNEJ DLA MIASTA SZAMOTUŁY – PROPOZYCJA EKSPERCKA:
    1. PAKIET PROGRAMOWY: POLITYKA SPOŁECZNA NA RZECZ DZIECI I MŁODZIEŻY
    2. PAKIET PROGRAMOWY: POLITYKA SPOŁECZNA NA RZECZ SENIORÓW
    3. PAKIET PROGRAMOWY: POLITYKA SPOŁECZNA NA RZECZ OSÓB Z OGRANICZENIEM SPRAWNOŚCI
    4. PAKIET PROGRAMOWY: ADRESOWANE PROGRAMY POMOCOWE
  - V. ETAPY WDROŻENIOWE STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ W SZAMOTUŁACH
- ANEKS:
1. PRIORYTETY, STRATEGIE I CELE MIEJSKIEJ POLITYKI SPOŁECZNEJ – DOKUMENTACJA
  - 2.5. TABELLE WYNIKOWE
  6. RAPORT Z BADAŃ POŁOŻENIA SPOŁECZNEGO NAJSTARSZYCH MIESZKAŃCÓW SZAMOTUŁ
  7. TABELLE WYNIKOWE BADAŃ WŚRÓD NAJSTARSZYCH MIESZKAŃCÓW SZAMOTUŁ

Politykę rozumie się najczęściej jako zespół zabiegów umożliwiających sprawowanie władzy i/lub sposobów wpływania na tych, którzy władzę posiadają (grupy „trzymające” władzę).<sup>1</sup> Zapomina się jednakże, iż polityka jest pojęciem odnoszącym się do szerokiej gamy organizacji, różnorodnych typów aktywności organizacyjnej. Jest ona strukturą, pewną ramą w obrębie której prowadzone są codzienne operacje i działania organizacji i wykreślane są przyszłe przebiegi zdarzeń. Polityka ma dwa podstawowe składniki:

1. zasady, którymi się kieruje,
2. prawa (normy), które wskazują sposób w jaki zasady będą zastosowane w procesie sprawowania władzy (kierowania, zarządzania).

Sferę zasad, celów i działań polityki współokreślają wartości obejmujące ideały, przekonania i preferencje, a także ludzi i grupy społeczne, które mogą zaspokoić rzeczywiście lub w sposób wyobrażony potrzeby jednostek i zbiorowości. Wartości pozwalają wywnioskować, co jest godne szacunku i oczekiwane, pożądane do tego stopnia, iż staje się dla jednostek i grup społecznych istotną przesłanką wyboru sposobów, środków i celów działania.

Do katalogu wartości podstawowych z punktu widzenia uniwersalnych celów polityki zalicza się współcześnie wolność, godność i podmiotowość, równość, zrównoważony rozwój, sprawiedliwość i solidarność. Wartości podstawowe mobilizują działania państwa demokratycznego, podtrzymują i reprodukują nadzieje na dotrzymanie zadeklarowanych przez polityków przyrzeczeń, stanowiących przesłankę dla artykułowania przez jednostki i grupy społeczne roszczeń.

Polityka zatem to najogólniej rzecz ujmując z jednej strony przewodnik, wskazówka oraz wsparcie w podejmowaniu decyzji i działaniu, z drugiej zaś wymuszanie zachowań i wywoływanie ukierunkowanej aktywności jednostek oraz szerszych całości społecznych. Służy ona zachowaniu ciągłości działania i wyznaczaniu kierunków aktywności, planowaniu przyszłego biegu zdarzeń, tworząc w tym samym czasie bazę dla niezliczonych codziennych decyzji wykorzystując posiadane zasoby.

---

<sup>1</sup> *politea* – z gr. społeczeństwo pozostające pod określoną władzą – sfera ludzkiej aktywności mającą związek państwem i władzą.

Polityka nakreśla przydział odpowiedzialności i towarzyszącą temu delegację kompetencji (władzy) na wszystkie poziomy organizacyjne formułując zarazem zasady użycia dostępnych decydującym oraz użytkownikom zasobów - jest werbalnym, pisanym lub zalecanym, roboczym zestawem zasad i reguł, w oparciu o które podmioty decyzyjne określają przesłanki i wskazówki, a także mogą stosować przymus w toku kształtowania i wyjaśniania misji oraz działań organizacyjnych. Szczegółowo określa ona aprobowane kierunki, obszar i zakres działania stanowiąc swoistą obudowę, otoczenie procesu podejmowania decyzji oraz podstawę wyznaczania standardów praktyki zarządczej - w tym znaczeniu polityka jest *sztuką możliwości*.

Wzrastająca zależność pojedynczego obywatela od polityki powoduje, że plany, konieczności, sukcesy i porażki polityczne przekładają się wprost na losy poszczególnych jednostek. Rolą polityki – w szerokim jej rozumieniu - jest zatem troska o tworzenie ludziom godnych warunków życia społecznego, określenie co to oznacza i jak to osiągnąć. Dlatego też polityka bazując na jakimś jednym podsystemie (rynek pracy, edukacja, zdrowie, pomoc społeczna itp.) musi jednak działać na rzecz całego społeczeństwa, społeczności, grupy pełniąc pewną globalną rolę przy coraz bardziej ograniczonych możliwościach działania i kurczących się zasobach (opcja: równoważenia potrzeb i możliwości).

Efektywna polityka pozostawia sobie oraz stwarza partnerom i przeciwnikom możliwość wyboru, jest otwarta na alternatywne koncepcje i systematycznie je pobudza – nie głosi zatem gotowych recept. Praktyka dowodzi, że kluczem do rozwiązania dylematów współczesnej polityki jest wypracowywanie efektywnych sposobów pozyskiwania czasu, zainteresowania i energii obywateli (zwłaszcza młodzieży).

W społeczeństwach o ustroju demokratycznym w toku wyznaczania „pola gry interesów” w procesie kształtowania i realizacji polityki coraz bardziej zyskują na znaczeniu prawa konsumentów decyzji politycznych władz różnych szczebli – takie jak:

1. prawo do bezpieczeństwa;
2. prawo wyboru
3. prawo bycia wybieranym;
4. prawo bycia informowanym;
5. prawo bycia zapytanym;
6. prawo bycia wysłuchanym.

Warunkiem koniecznym pełnego wykorzystania zasobów społecznych w programach służących zaspakajaniu potrzeb i rozwiązywaniu problemów społeczności jest stosowanie strategicznej formuły partnerstwa, która oznacza najpełniejszą formą partycypacji społecznej<sup>2</sup> Zaczynem stosunków partnerskich jest podjęcie przez zróżnicowane podmioty sceny publicznej wspólnej analizy i hierarchizacji potrzeb społeczności oraz planowania sposobu ich zaspokojenia lub rozwiązania pojawiających się przy tej okazji problemów.

Dodając do terminu „polityka” przymiotnik „społeczna” lokujemy tak poszerzone pojęcie w obszarze zjawisk i procesów dotyczących jednostek w ich relacjach interpersonalnych, grupowych i międzygrupowych (rezultat wzajemnego oddziaływania ludzi na siebie), a także gdy mówimy o jakimś problemie umiejscawiając jego źródło i/lub wskazujemy na „społeczny” wymiar innych polityk (np. zagospodarowania przestrzennego, transportu i komunikacji, gospodarki komunalnej itp.)

Określenie „społeczna” stanowi także swoistą opozycję wobec terminu: „ekonomiczna” - co oznacza, iż polityka społeczna wykracza daleko poza prostą redystrybucję dochodów i dóbr, zaś domeny polityki ekonomicznej (gospodarczej) stanowią nie tylko bazę programów socjalnych (finanse), lecz muszą także obsługiwać cele społeczne (rozwój zrównoważony).

Potrzeby, interesy oraz wykonywanie władzy rodzą kontrowersje polityczne wokół polityki społecznej stawiając w nowym świetle kwestie związane z odwołaniem się do świata wartości w debacie publicznej i fazie budowania strategii i programów socjalnych.

Przyjmując zaproponowany kierunek myślenia można powiedzieć, że polityka społeczna w szerokim ujęciu to działania rozpięte między:

1. zasobnością a deficytem,
2. rozwojem i degradacją,
3. normą a dewiacją,
4. uprawnieniami i ograniczeniami,
5. indywidualizmem a kolektywizmem,

---

<sup>2</sup> Partycypacja społeczna układać się może w sekwencję: *współdziałanie* – *współpraca* – *partnerstwo*. Pierwsza oznacza podjęcie działania, na ogół krótkotrwałego i bez budowania powiązań między uczestnikami; druga trwać może nawet długo, lecz wzajemne stosunki stron są w ustawicznej zmianie, trzecia postać oznacza najwyższą formę partycypacji społecznej. Partnerstwo zakłada otwartość, dążenie do podejmowania decyzji przede wszystkim w drodze *consensusu*, jawność oraz informowanie zainteresowanych i szerszego otoczenia, negocjacyjny charakter w rozwiązywaniu pojawiających się konfliktów (kształtowanie nierywalizującego nastawienia stron).

6. dobrem jednostki oraz dobrem zbiorowości,
7. równością i nierównością,
8. elitarnością i egalitaryzmem,
9. bezpieczeństwem a zagrożeniem,
10. partycypacją a marginalizacją<sup>3</sup>,
11. dostępnością a wykluczeniem<sup>4</sup>,
12. zaradnością i zależnością,
13. wolnością/wyborem a przymusem.

W tak wyznaczonych przez wartości granicach, polityka społeczna określa/wybiera ogólne zasady wpływania na bieg wydarzeń, które władze publiczne (parlament/rząd/samorząd i ich agendy) stosują w procesie dokonywania wyboru i podejmowania decyzji w przewidywalnych oraz często nieznanymi warunkach, które mogą pojawić się w przyszłości.

**Sumując** można powiedzieć, że polityka społeczna jest najczęściej postrzegana jako oparty na określonych zasadach, normach i wartościach przewodnik działania państwa/władz publicznych rozmaitych szczebli oraz innych podmiotów społecznych w celu:

1. kształtowania warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich, ogólnych warunków rozwoju (zdrowie, oświata, kultura, środowisko pracy, mieszkania itp.),
2. harmonizowania i godzenia rozbieżnych interesów różnych grup społecznych, a tym samym tworzenia warunków dla pokoju społecznego między kapitałem a pracą,
3. obrony człowieka przed niezaspokojeniem jego potrzeb - od najbardziej podstawowych do wyższego rzędu, rozwojowych,
4. tworzenia warunków dla postępu społecznego i wpływania na ewolucję i zaspakajanie potrzeb,
5. likwidowania dysproporcji i nierówności społecznych i udziału ludzi w kształtowaniu życia zbiorowego,

---

<sup>3</sup> Marginalizacja oznacza spadek znaczenia jakieś grupy/kategorii społecznej w społeczeństwie w związku ze zmniejszaniem się jej liczebności, osłabieniem/utrataj pozycji i/lub funkcji, prezentowaniem poglądów i/lub podejmowaniem zachowań nieakceptowanych przez większość – skutkować to może niezdolnością/nieemożnością uczestnictwa w głównym nurcie życia publicznego: w gospodarce, polityce, kulturze oraz w życiu społeczności. Marginalizacja prowadzić także może do wykluczenia społecznego, co oznacza, że jednostka nie może uczestniczyć w normalnych formach aktywności obywateli.

<sup>4</sup> Wykluczenie społeczne polega na niepodejmowaniu/wypadaniu zwyczajowej i społecznie akceptowanej drogi życiowej – to także brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych elementów infrastruktury społecznej, instytucji publicznych i rynków, dostępnych dla innych obywateli (w szczególności dla osób z grup wysokiego ryzyka utraty bezpieczeństwa socjozdrowotnego). (zmodyfikowana wersja definicji zaproponowanej przez Zespół Zadaniowy ds. Reintegracji Społecznej, który przygotował Narodową Strategię Integracji Społecznej dla Polski).

6. podział zasobów, zwiększania możliwości i szans życiowych.

Współczesna polityka społeczna upomina się o dopisanie do jej kontekstu definicyjnego nowych, bardzo ważnych rekwizytów – w pierwszej kolejności uwzględnienie rosnącego jej powiązania z rozwojem społecznym, demokratyzacją życia społecznego, decentralizacją struktur i kompetencji. Kolejnym rekwizytem nowej polityki społecznej są współcześnie nie tylko warunki, ale przede wszystkim jakość życia rozumiana jako ogół cech i właściwości zróżnicowanych środowiskowo oraz zmieniających się pod wpływem konkretnych warunków i położenia, które decydują o zdolności zaspokojenia potrzeb, realizacji celów osobistych i funkcjonowania jednostek w czterech poziomach aktywności: fizycznym, materialnym, społecznym i emocjonalno-intelektualnym.

Zadaniem współczesnej polityki społecznej jest kształtowanie zasad podziału, regulowanie instytucjonalnej struktury sfery społecznej, regulowanie systemów finansowo-ekonomicznych i ich funkcjonowania oraz tworzenie warunków dla samorządności i współuczestnictwa (partycypacji) odbiorców działań.

Prezentowana w tym opracowaniu autorska propozycja budowania zrębów polityki społecznej zakotwiczona została w koncepcji funkcjonalnej społeczności której organizacja, regulatory i instytucje służące zaspakajaniu potrzeb i realizacji aspiracji/interesów jednostkowych/grupowych oparte są na solidaryzmie społecznym, podmiotowości i partycypacji obywateli oraz tworzone są zgodnie z zasadą pomocniczości państwa. (tabela 1)

Zasada pomocniczości (subsydiarności) oznacza, iż:

1. każda instytucja/grupa/jednostka winna pospieszyć z pomocą innej, nie potrafiącej lub nie mogącej samodzielnie wypełnić swego zadania,
2. pomoc winna być tak świadczona, by wzmacniać potencjał i autonomię biorcy,
3. świadczenie pomocy służyć ma samopomocy, co oznacza, iż:
  - a. nie odbiera się ludziom możliwości robienia tego, co leży w granicach ich możliwości,
  - b. wsparcie pojawia się wtedy, gdy człowiek nie może sam sobie pomóc,
  - c. pomoc jest wycofywana wówczas, gdy osiągnięta jest samodzielność podmiotu.

Zasada pomocniczości zobowiązuje zarówno do działania, jak i do samoograniczania.

TABELA 1

## POLITYKA SPOŁECZNA

POLITYKA SPOŁECZNA TO ZORGANIZOWANE, KOMPLEKSOWE I MIĘDZYSEKTOROWE DZIAŁANIA WŁADZ PUBLICZNYCH ORAZ INNYCH PODMIOTÓW, BĘDĄCE RACJONALNĄ ODPOWIEDZIĄ NA PRZEMIANY DEMOGRAFICZNE, GOSPODARCZE ORAZ SPOŁECZNO-KULTUROWE, SŁUŻĄCE KSZTAŁTOWANIU/POPRAWIE/OCHRONIE WARUNKÓW, BEZPIECZEŃSTWA I JAKOŚCI ŻYCIA ORAZ STATUSU SPOŁECZNEGO OBYWATELI, DAJĄCE MOŻLIWOŚĆ ROZWOJU, UDZIAŁU W KULTURZE I ŻYCIU SPOŁECZNYM, JAK RÓWNIEŻ SZANSĘ PROWADZENIA AKTYWNEGO I NIEZALEŻNEGO ŻYCIA.

POLITYKA SPOŁECZNA JAKO PRZEWODNIK, WSKAZÓWKA DZIAŁANIA:

- A. OPIERA SIĘ NA ZADEKLAROWANYCH WARTOŚCIACH I ZASADACH;
- b. OKREŚLA I WYJAŚNIA POSŁANNICTWO (MISJA);
- C. OBEJMUJE MOŻLIWOŚCI I CELE PRZEDSIĘWZIĘĆ ORGANIZACYJNO-INSTYTUCJONALNYCH;
- D. WYMUSZA ZACHOWANIA WŁAŚCIWE Z PUNKTU WIDZENIA PRZYJĘTYCH CELÓW I ZADAŃ;
- E. NAKREŚLA PRZYDZIAŁ ODPOWIEDZIALNOŚCI I TOWARZYSZĄCĄ TEMU DELEGACJĘ KOMPETENCJI (WŁADZA) NA WSZYSTKIE POZIOMO ORGANIZACYJNE STRUKTURY PAŃSTWA I SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO.

ZASADY OGÓLNE	GLOBALNE CELE
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>ZASADA POMOCCNICZOŚCI (SUBSYDIARNOŚCI)</b> - WŁADZE PUBLICZNE KONCENTRUJĄ SIĘ NA TYCH ZADANIACH, KTÓRYCH NIE MOŻNA PRZEKAZAĆ INNYM PODMIOTOM I KTÓRE WINNY BYĆ WYPEŁNIANE PRZEZ SEKTOR PUBLICZNY W IMIĘ NAJSZERZEJ ROZUMIANEGO INTERESU PUBLICZNEGO. RESZTĘ WŁASNYCH UPRAWNIENI (USTAWY, ROZPORZĄDZENIA, UCHWAŁY WŁADZ MIEJSKICH) WŁADZE PUBLICZNE POWINNY DELEGOWAĆ NA NAJNIŻSZE SZCZEBLE REALIZACYJNE. (TYLE PAŃSTWA, ILE TO KONIECZNE, ALE ZARAZEM TAK MAŁO, JAK TO TYLKO MOŻLIWE).</li> <li>2. <b>ZASADA SOLIDARYZMU</b> - ROZŁOŻENIE NA WSZYSTKICH CZŁONKÓW SPOŁECZNOŚCI OBCIĄŻEŃ ZWIĄZANYCH Z TAKIMI ZADANIAMI JAK EDUKACJA, BEZPIECZEŃSTWO, KOMUNIKACJA, OCHRONA ŚRODOWISKA, KULTURA ITP. ORAZ Z ZAGROŻENIAMI JAKIE NIESIE CHOROBA, NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ, PRZESTĘPCZOŚĆ, WYKOŁEJENIE ITP. (REDYSTRYBUCCJA).</li> <li>3. <b>ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI I RÓWNEJ DOSTĘPNOŚCI</b> - AKCEPTACJA RÓWNOŚCI W DOSTĘPIE DO URZĄDZEŃ INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ ORAZ ŚWIADCZEŃ I USŁUG PUBLICZNYCH BEZ WZGLĘDU NA CECHY POŁOŻENIA SPOŁECZNEGO; OBYWATELE MAJĄ PRAWO OCZEKIWAĆ ZASPOKOJENIA SWYCH POTRZEB W OBRĘBIE SPOŁECZNOŚCI, ZWŁASZCZA WSPARCIA W SYTUACJACH TRUDNYCH,;</li> <li>4. <b>ZASADA WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚCI PODMIOTÓW</b> – WSPÓŁODPOWIEDZIALNOŚĆ, KOOPERACJA. RÓWNOWAŻNOŚĆ WSZYSTKICH AKTYWNYCH NA SCENIE PUBLICZNEJ PODMIOTÓW ZA KSZTAŁT I REALIZACJĘ POLITYKI SPOŁECZNEJ (WŁADZ PUBLICZNYCH, ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH ORAZ BENEFICJANTÓW POLITYKI SPOŁECZNEJ).</li> <li>5. <b>ZASADA AKTYWNEGO UCZESTNICTWA OBYWATELI W ŻYCIU SPOŁECZNOŚCI I PARTNERSTWA (PARTYCYPACJA SPOŁECZNA)</b> - WŁĄCZANIE OBYWATELI W ROZWIĄZYWANIE ISTOTNYCH DLA NICH I SPOŁECZNOŚCI PROBLEMÓW; WSPÓŁUCZESTNICTWO SPRZYJAĆ POWINNO EDUKACJI OBYWATELSKIEJ I GENEROWANIU POSTAW PROSPOŁECZNYCH SPRZYJAJĄCYCH TRAKTOWANIU PRZESTRZENI MIEJSKIEJ Z JEJ MIESZKAŃCAMI JAKO SWOJEGO MIASTA.</li> <li>6. <b>ZASADA UNIWERSALIZMU I SELEKTYWNOŚCI W WYBORZE CELÓW I DZIAŁAŃ</b> - REALIZOWANIE ZADAŃ ADRESOWANYCH GLOBALNIE (POWSZECHNOŚĆ), PRZY RÓWNOCZESNYM DOSTRZEGANIU WAŻNYCH ŻYCIOWO I FUNKCJONALNIE POTRZEB MNIEJSZYCH GRUP SPOŁECZNYCH I/LUB JEDNOSTEK (SPECYFICZNOŚĆ).</li> <li>7. <b>ZASADA PROMOWANIA PROFILAKTYKI PRZED INTERWENCJĄ</b> - PROMOWANIE/PREFEROWANIE PROGRAMÓW I DZIAŁAŃ SŁUŻĄCYCH WYPRZEDZANIU ZDARZEŃ I USUWANIU PRZYCZYŃ ZAGROŻEŃ BEZPIECZEŃSTWA OGÓLNEGO I SOCJALNEGO A TAKŻE STOSOWANIE W NIEZBĘDNYM ZAKRESIE TAKTYKI DORAŻNEGO REAGOWANIA NA PROBLEMY SOCJALNE I UJAWNIAJĄCE SIĘ W OSTREJ FORMIE PRZEJAWY PATOLOGII SPOŁECZNEJ („LECZENIE SKUTKÓW”).</li> <li>8. <b>ZASADA CIĄGŁOŚCI DZIAŁANIA</b> - GWARANTOWANIE TRWAŁOŚCI, JAKOŚCI I EFEKTYWNOŚCI ROZWIĄZAŃ SYSTEMOWYCH SŁUŻĄCYCH MINIMALIZOWANIU I/LUB ELIMINOWANIU ŹRÓDEŁ ZAGROŻENIA BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO.</li> <li>9. <b>ZASADA JAWNOŚCI I PRZEJRZYŃCZOŚCI DZIAŁANIA PODMIOTÓW</b> - ZGODNIE Z PRAWEM OBYWATELI DO BEZPIECZEŃSTWA, WYBORU, DOSTĘPU DO INFORMACJI, BYCIA ZAPYTANYM ORAZ WYSLUCHANYM. (M. IN. POPRZECZ STOSOWANIE USTAWY O FINANSACH PUBLICZNYCH ORAZ USTAWY DOSTĘPIE DO INFORMACJI PUBLICZNEJ).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>FUNKCJONALNA SPOŁECZNOŚĆ – ZARADNI OBYWATELE</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● STWARZANIE/WSPIERANIE/WZMACNIANIE WARUNKÓW SPRZYJAJĄCYCH AKTYWNOŚCI INDYWIDUALNEJ I ZBIOROWEJ STANOWIĄCEJ PODSTAWĘ UTRZYMANIA ORAZ OSIĄGANIA PRZYNAJMNIEJ MINIMUM GWARANTUJĄCEGO EGZYSTENCJĘ ODPOWIADAJĄCĄ WSPÓŁCZESNEMU ROZUMIENIU GODNOŚCI LUDZKIEJ (GOSPODARKA, RYNEK PRACY, INSTYTUCJE PUBLICZNE, INSTYTUCJE SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO, SYSTEM WSPARCIA SPOŁECZNEGO);</li> <li>● WZMACNIANIE WSZELKICH FORM RZECZNICTWA INTERESÓW I POTRZEB OSÓB/GRUP, KTÓRE UTRACIŁY SAMODZIELNOŚĆ/NIEZALEŻNOŚĆ I/LUB KTÓRYM GROZI SPOŁECZNE WYKLUCZENIE I MARGINALIZACJA - RZECZNICTWO W INTERESIE JEDNOSTEK I GRUP BĘDĄCYCH W SŁABSZEJ POZYCJI WOBEC INNYCH (NA OGÓL NIE Z WŁASNEJ WOLI I WINY) NIE JEST DECYDOWANIEM LUB DZIAŁANIEM ZA KLIENTA - OZNACZA ONO RACZEJ MANDAT DLA OCHRONY JEGO PRAW I DOSTARCZANIE INFORMACJI ORAZ WSPARCIA UMOŻLIWIĄJĄCYCH PODJĘCIE PRZEZ ZAINTERESOWANYCH DECYZJI NAJLEPSZEJ Z MOŻLIWYCH.</li> </ul> </li> <li>2. <b>POPRAWA WARUNKÓW I JAKOŚCI ŻYCIA MIESZKAŃCÓW</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ROZBUDOWA/POPRAWIANIE ZASOBÓW I FUNKCJONOWANIA INFRASTRUKTURY SPOŁECZNEJ (URZĄDZENIA I INSTYTUCJE SŁUŻĄCE ZASPAKAJANIU POTRZEB),</li> <li>● ROZWIJANIE ZRÓŻNICOWANYCH I ZINDYWIDUALIZOWANYCH FORM WSPARCIA SPOŁECZNEGO, POMOCY SPOŁECZNEJ I OPIEKI ŚRODOWISKOWEJ (W TYM ZWŁASZCZA WSPIERANIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH).</li> </ul> </li> <li>3. <b>WZMACNIANIE POTENCJAŁU SPOŁECZNOŚCI, JEJ INSTYTUCJI I ZASOBÓW</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● POSZERZANIE I STABILIZOWANIE ZASOBÓW SPOŁECZNYCH;</li> <li>● PIERWSZEŃSTWO DLA DZIAŁAŃ SPRZYJAJĄCYCH MAKSYMALIZOWANIU POTENCJAŁU CZŁOWIEKA/GRUPY I UJAWNIANIU RÓŻNORODNYCH FORM ZARADNOŚCI JEDNOSTKOWEJ/GRUPOWEJ (EDUKACJA, AKTYWIZACJA, PARTYCYPACJA);</li> <li>● STWARZANIE POLA AKTYWNOŚCI OBYWATELSKIEJ I WSPIERANIE ORGANIZACYJNO-FINANSOWE DZIAŁALNOŚCI SŁUŻĄCEJ WZMACNIANIU I/LUB ODZYSKIWANIU ZDOLNOŚCI DO SAMODZIELNEGO FUNKCJONOWANIA PRZEZ LUDZI ZNAJDUJĄCYCH SIĘ PRZEJŚCIOWO W TRUDNEJ SYTUACJI.</li> </ul> </li> <li>4. <b>WZMACNIANIE POTENCJAŁU JEDNOSTEK/GRUP</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● POSZERZANIE/WSPIERANIE ZASOBÓW SŁUŻĄCYCH ROZWOJOWI I OSIĄGANIU SAMODZIELNOŚCI, NIEZALEŻNOŚCI ORAZ ZDOLNOŚCI DO SAMOOPIEKI I SAMOPOMOCY - OBDUBOWA/WSPIERANIE NATURALNEJ SIECI PIERWOTNYCH KONTAKTÓW I STOSUNKÓW SPOŁECZNYCH, JAKO ISTOTNEGO ELEMENTU ZASOBÓW SPOŁECZNYCH.</li> <li>● PROMOWANIE PROGRAMÓW SŁUŻĄCYCH DOSTARCZANIU NARZĘDZI ZMIANY WŁASNEGO ŻYCIA SPRZYJAJĄCYCH ROZWOJOWI, KREATYWNOŚCI I NIEZALEŻNOŚCI (M.IN. PORADNICTWO INDYWIDUALNE I GRUPOWE, ASYSTA W DZIAŁANIACH MODELUJĄCYCH ZACHOWANIA JEDNOSTKOWE I ZBIOROWE ORAZ W PROCESIE ARANŻOWANIA ZMIAN).</li> </ul> </li> <li>5. <b>WYPRZEDZANIE ZDARZEŃ I/LUB MINIMALIZOWANIE MOŻLIWYCH DO PRZEWIDZENIA ICH SKUTKÓW</b> - WSPIERANIE ROZWOJU I PRZECIWDZIAŁANIE STANOM GROZĄCYM DEGRADACJĄ SPOŁECZNA, UTRATĄ BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO I/LUB SAMODZIELNOŚCI ŻYCIOWEJ, BĄDŹ NIEZALEŻNOŚCI, (PROFILAKTYKA I PREWENCJA, PRACA SOCJALNA, MONITOROWANIE I EWALUACJA PROGRAMÓW SOCJALNYCH).</li> <li>6. <b>PRZECIWDZIAŁANIE DYSKRIMINACJI, MARGINALIZACJI I WYKLUCZENIU SPOŁECZNEMU</b> - PREFEROWANIE ROZWIĄZAŃ PRAWNO-INSTYTUCJONALNYCH SŁUŻĄCYCH WSPARCIU JEDNOSTEK/GRUP ZNAJDUJĄCYCH SIĘ W POTRZEBIE (ZWŁASZCZA UDZIAŁU ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH), ELIMINUJĄCYCH LUB REDUKUJĄCYCH GROZBĘ SPOŁECZNEGO ODRZUCENIA, A TAKŻE OGRANICZANIE DO MINIMUM NAZNACZAJĄCE ODBIORCÓW ŚWIADCZENIA, UPRAWNIENIA, ULGI I PRZYWILEJE.</li> <li>7. <b>KOORDYNACJA ZADAŃ POLITYKI SPOŁECZNEJ I ICH WŁĄCZANIE W POLITYKĘ OGÓLNOGOSPODARSTWA (POLITYKI SZCZEGÓŁOWE, STRATEGIE SEKTOROWE)</b></li> </ol>



Nie ma polityki bez służącej realizacji jej celów strategii<sup>5</sup> obejmującej istotne dla podejmowania decyzji wzory działania. Strategia by osiągnąć cel:

1. wymaga dyslokacji (rozmieszczenia) zasobów,
2. ma dystans perspektywiczny, przyszłościowy,
3. dąży do zredukowania redukcja niepewności i możliwości wystąpienia zdarzeń nieoczekiwanych
4. dąży do osiągnięcia zdolności radzenia sobie jakiejś organizacji/institucji/systemu z zewnątrz wywoływanymi zmianami za pomocą działań generowanych wewnątrz struktur organizacyjnych.

Strategia stanowi zatem kompleksowe i potencjalnie niezwykle silne narzędzie radzenia sobie przez podmioty polityki przede wszystkim z tym, co przynoszą zmiany, ale może również służyć przyspieszeniu zmian wewnątrz grupy, organizacji, zbiorowości, społeczności, a także w społeczeństwie globalnym i w otoczeniu tychże całości społecznych.

W realizacji zasad i celów polityki społecznej przyjęto stosować (w zależności od warunków) cztery podstawowe strategie:<sup>6</sup> interwencyjną, asekuracyjną, kompensacyjną oraz partycypacyjną (integracyjną). [tab. 2]

Jakkolwiek poszczególne strategie powinny być realizowane na wszystkich szczeblach organizacji życia zbiorowego, to jednak odmiennie są one formułowane i realizowane na poziomie lokalnym i w „centrum”. Strategia asekuracyjna i kompensacyjna jest raczej domeną działania państwa na szczeblu parlamentarno-rządowym, zaś strategia interwencyjna i partycypacyjna realizowana jest przede wszystkim przez agendy samorządu terytorialnego oraz instytucje i organizacje społeczności lokalnej.

---

<sup>5</sup> W języku greckim *stratego* oznacza plan zniszczenia wroga za pomocą efektywnie wykorzystanych zasobów, zaś w biznesie strategia, to tryb lub plan działania służący alokacji niewystarczających zasobów w celu zdobycia konkurencyjnej przewagi oraz kapitalizacji uświadomionej możliwości akceptowalnego ryzyka.

<sup>6</sup> Inspiracją prezentowanej w tym opracowaniu koncepcji wspomaganie decyzji strategicznych w obszarze polityki społecznej, była praca Tadeusza Szumlicza, w której autor kreślił cztery modele tejże polityki: interwencji społecznej (*usuwanie luk, braków i negatywnych zjawisk społecznych oraz rozładowywanie napięć społecznych*), antycypacji społecznej (*działania uprzedzające zagrożenia*), dystrybucji społecznej (*dostęp do dóbr i usług społecznych według preferencji społecznych*) i integracji społecznej (*wspieranie czynników sprzyjających integracji i eliminowanie/osłabianie/neutralizowanie dezintegrację społeczności*). Przyjąwszy podstawowe założenia teoretyczne T. Szumlicza, wyszedłem z założenia, iż proponowane przez cytowanego autora modele raczej należy za określone strategie obecne w różnym natężeniu i zakresie (warunkowanym zasobami, ustrojem, infrastrukturą społeczną) w ramach jakiejś koncepcji polityki społecznej państwa/regionu/społeczności lokalnej. (Szumlicz, 1994)

TABELA 2

## GLOBALNE STRATEGIE POLITYKI SPOŁECZNEJ

1. INTERWENCJA	2. ASEKURACJA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• DOMINUJĄ DZIAŁANIA I PROGRAMY O CECHACH <i>RATOWNICTWA</i> I SŁUŻĄCYCH <i>GASZENIU POŻARÓW</i>, KTÓRYCH ŹRÓDŁEM JEST NIEDOSTATEK, UBÓSTWO, NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE, NIEDOSTOSOWANIE, DEWIACJE I PATOLOGIE SPOŁECZNE.</li> <li>• PROGRAMY SKONCENTROWANE SĄ GŁÓWNIEM NA SKUTKACH, NIE ZAŚ NA PRZYCZYNACH ZJAWISK NEGATYWNYCH I PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH - CELEM DZIAŁAŃ INTERWENCYJNYCH JEST USUWANIE NEGATYWNYCH ZJAWISK I ROZŁADOWYWANIE NAPIĘĆ SPOŁECZNYCH.</li> <li>• KONIECZNE SĄ JEDNAK PEWNE FORMY PRZECIWDZIAŁANIA NEGATYWNYM ZJAWISKOM, BY POLITYKA SPOŁECZNA NIE STAŁA SIĘ <i>ZAKŁADNIKIEM</i> PEWNEJ SPECYFICZNEJ KATEGORII POTRZEB I PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH.</li> <li>• W TYM CELU ROZWIJANE SĄ ZRĘBY <i>PROFILAKTYKI WTÓRNEJ</i>, ADRESOWANEJ DO JEDNOSTEK I GRUP ZAGROŻONYCH UTRATĄ BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO, DEWIACJĄ I/LUB PATOLOGIĄ - PRZEWAŻAJĄ PROGRAMY PREWENCYJNE ZMIERZAJĄCE DO OGRANICZANIA ZJAWISK NEGATYWNYCH, ADRESOWANE DO OSÓB I GRUP, KTÓRE PRZEKROCZYŁY PRÓG ZAGROŻENIA.</li> <li>• GŁÓWNA ROLA PRZYPADA W TYM TYPIE STRATEGII SEKTOROWI PUBLICZNEMU - UZUPEŁNIENIEM JEST SAMOPOMOC I ZARADNOŚĆ SPOŁECZNA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NADAL OBECNYCH WIELE ELEMENTÓW RATOWNICTWA I PROCEDUR INTERWENCYJNYCH.</li> <li>• EFEKTYWNE LIKWIDOWANIE ZAGROŻEŃ WYMAGA JEDNAKŻE POSZERZENIA WACHLARZA PROCEDUR, TECHNIK I NARZĘDZI SŁUŻĄCYCH PODWYŻSZANIU PRUGU <i>BEZPIECZEŃSTWA SOCJALNEGO</i> STANOWIĄCEGO WYPADKOWĄ ZASOBÓW LUDZKICH, MATERIALNYCH, STRUKTURALNYCH, ORGANIZACYJNYCH I FUNKCJONALNYCH, JAKIMI KONKRETNY SYSTEM SPOŁECZNY DYSPONUJE, A TAKŻE ZDOLNOŚCI ADAPTACYJNYCH I POTENCJAŁU LEŻĄCEGO POZA JEDNOSTKĄ I PODSYSTEMEM RODZINNYM W POSTACI ZASIĘGU ORAZ SIECI POWIĄZAŃ SPOŁECZNYCH, ZAPLECZA INSTYTUCJONALNEGO, SYSTEMU ZABEZPIECZEŃ SPOŁECZNYCH I INNYCH FORM WSPARCIA SPOŁECZNEGO.</li> <li>• STRATEGIA TA OZNACZA DYSPONOWANIE PROCEDURAMI I NARZĘDZIAMI SŁUŻĄCYMI ANTYPACJI ZAGROŻEŃ I ZJAWISK JE WYWOŁUJĄCYCH ORAZ KONCENTRUJE UWAGĘ PRZED W SZYBOKIM NA WYPRZEDZANIU ZDARZEŃ. WYMAGA TO DIAGNOZY Z ELEMENTAMI PROGNOZYSTYCZNYMI ORAZ ROZBUDOWANYCH PROGRAMÓW <i>PROFILAKTYKI PIERWOTNEJ</i> ADRESOWANYCH DO SZERSZYCH ZBIOROWOŚCI.</li> <li>• DOMINUJĄ ZRÓŻNICOWANE DZIAŁANIA UPREDZAJĄCE POJAWIENIE SIĘ SYTUACJI ZAGRAŻAJĄCYCH BEZPIECZEŃSTWU SOCJALNEMU I ŁADOWI SPOŁECZNEMU - ZWŁASZCZA UBEZPIECZENIA SPOŁECZNE, ŚWIADCZENIA ZAOPATRZENIOWE I OPIEKUŃCZE.</li> <li>• DUŻA ROLA EKSPERTÓW ORAZ INSTYTUCJI SEKTORA PUBLICZNEGO A TAKŻE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH SŁUŻĄCYCH INFORMACJAMI DLA DIAGNOZY I PROGNOZY ORAZ PEŁNIĄCYCH ROLĘ KOMPLEMENTARNĄ W SYSTEMIE ŚWIADCZEŃ I USŁUG SOCJALNYCH.</li> </ul>
3. KOMPENSACJA	4. PARTYCYPACJA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kształtowanie zasad podziału w sferze spożycia zbiorowego oraz dostępu do dóbr i usług uwzględniających preferencje społeczne (<i>DYSTRYBUCYJNY SOLIDARYZM</i>).</li> <li>• Osią organizującą dla tej strategii jest zasada kompensacji strat będących udziałem jednostki/grupy na skutek szczególnej organizacji życia zbiorowego.</li> <li>• Słabo obecna interwencja i ratownictwo w czystej postaci, bowiem dystrybucja ma niwelować luki i deficyty.</li> <li>• Nadal istotną rolę odgrywa antycypowanie ryzyka społecznego oraz monitoring warunków życia ludności.</li> <li>• Silne ekspozowanie i promowanie przezorności i aktywności własnej obywateli (rynków ubezpieczeniowych), a także nacisk na zróżnicowaną w formach profilaktykę (zwłaszcza pierwotną), adresowaną do tzw. <i>grup wiodących</i> – np. dzieci, kobiety, uczestnicy w systemie edukacji, podmioty promujące zdrowie itp.).</li> <li>• Zróżnicowany sektorowo rynek świadczeń i usług społecznych – sektor pozarządowy pełni rolę istotnego zasobu służącego kompensacji deficytów i luk w sferze usług publicznych (zwłaszcza specjalistycznych, zindywidualizowanych, jakościowych), stwarza szansę poszerzenia wyboru, sprzyja rozwojowi społeczności i rozwiązywaniu problemów społecznych. (strategia bliska koncepcji państwa opiekuńczego)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Dystrybucyjny solidaryzm</i> przygotowując grunt pod bardziej sprawiedliwy podział w sferze spożycia społecznego sprzyja przebudowie struktur społecznych w taki sposób, by odzwierciedlały one stosunki społeczne zgodnie z przyjętymi zasadami życia zbiorowego, wartościami (zwłaszcza z zasadą subsydiarności) i formułą poszerzania uczestnictwa społecznego w życiu publicznym.</li> <li>• Strategia ta realizuje aktywne formy przeciwdziałania wszelkim przejawom i warunkom sprzyjającym dyskryminacji, wykluczeniu społecznemu i marginalizacji.</li> <li>• Akcent na działania i programy służące integracji społecznej - strategia zakłada świadome utrwalanie i kierowanie czynnikami i procesami integracyjnymi, a także eliminowanie/neutralizowanie czynników dezintegrujących.</li> <li>• Wiodąca rola sektora obywatelskiego w promowaniu, tworzeniu warunków i utrzymaniu integracji społecznej - w relacjach międzysektorowych obowiązującą regułą jest partnerstwo i planowanie partnerskie. Strategia buduje zręby przyszłego <i>społeczeństwa obywatelskiego</i> (opiekuńczego).</li> </ul>

Termin polityka społeczna odnoszony był wcześniej do roli państwa w kształtowaniu warunków życia ludzi i systemu pomocy społecznej, stąd też w poprzednich dekadach polityka ta skupiała szczególną uwagę na kwestiach związanych z rozwojem gospodarczym (rynek pracy, położenie materialne, ubóstwo itp.) lub poprawą warunków życia, zdrowia, edukacji, bezpieczeństwa itp. W podejściu tym więcej było elementów charakterystycznych dla *polityki socjalnej* (ratownictwo społeczne) niż *społecznej* sensu stricte (organizacja życia społecznego, jakości życia), co nie zawsze przynosiło oczekiwane rezultaty przy dość zwężonym, selektywnym zaangażowaniu członków społeczeństwa (uzależnienie od instytucji pomocowych). [tab. 3]

**Tabela 3. POLITYKA SOCJALNA A POLITYKA SPOŁECZNA**

WYSZCZEGÓLNIENIE	POLITYKA SOCJALNA	POLITYKA SPOŁECZNA
<b>PRZEDMIOT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>MATERIALNE WARUNKI BYTU</li> <li>KONSUMPCJA TOWARÓW I USŁUG</li> <li>DOCHODY PIENIĘŻNE</li> <li>POZIOM ŻYCIA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPOŁECZEŃSTWO</li> <li>STOSUNKI SPOŁECZNE</li> <li>ORGANIZACJA ŻYCIA SPOŁECZNEGO</li> <li>JAKOŚĆ ŻYCIA</li> </ul>
<b>CELE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>POPRAWA MATERIALNYCH WARUNKÓW BYTU (ZWŁASZCZA NAJBIEDNIEJSZYCH)</li> <li>„POKÓJ SOCJALNY” (MIĘDZY PRACĄ I KAPITAŁEM)</li> <li>ŁAGODZENIE KWESTII SPOŁECZNYCH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>POSTĘP SPOŁECZNY</li> <li>RÓWNOWAGA SPOŁECZNA</li> <li>PORZĄDEK SPOŁECZNY</li> <li>DOBRO WSPÓLNE</li> <li>MOC NARODU</li> <li>HARMONIA MIĘDZY CELAMI OSOBISTYMI I SPOŁECZNYMI</li> </ul>
<b>ŚRODKI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>BEZKWIWALENTNE (W TYM NIEODPŁATNE) ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>INSTYTUCJONALIZACJA, FORMALIZACJA I ORGANIZOWANIE WARUNKÓW ŻYCIA DLA CAŁYCH ZBIOROWOŚCI</li> <li>ŚRODKI EKONOMICZNE, PRAWNE, INFORMACYJNE, KADROWE</li> </ul>
<b>SPOSOBY DZIAŁANIA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DORAŻNE RATOWNICTWO</li> <li>INTERWENCJA</li> <li>OCHRONA ZA POMOCĄ WYTWARZANIA I ROZDZIELANIA ŚWIADCZEŃ SPOŁECZNYCH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PERSPEKTYWICZNE ZAPOBIEGANIE</li> <li>PLANOWANIE</li> <li>ZMIENIANIE STRUKTURY SPOŁECZNEJ</li> </ul>
<b>ADRESACI</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>GRUPY SŁABE – WZGLĘDNIE (NP. PRACOWNICY NAJEMNI) LUB ABSOLUTNIE (NP. CHOROZY, NIESPRAWNI, BEZDOMNI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPOŁECZEŃSTWO JAKO CAŁOŚĆ</li> <li>OBYWATELE</li> </ul>
<b>WZAJEMNE RELACJE MIĘDZY POLITYKĄ SOCJALNĄ I SPOŁECZNĄ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ROLA INSTRUMENTALNA</li> <li>ŚRODEK/NARZĘDZIE POLITYKI SPOŁECZNEJ</li> <li>CZĘŚĆ POLITYKI SPOŁECZNEJ – NIE MOŻE DOMINOWAĆ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>WYZNACZA OGÓLNE CELE, WARTOŚCI I ZASADY – W TYM TAKŻE DLA POLITYKI SOCJALNEJ</li> <li>OBEJMUJE POLITYKĘ SOCJALNĄ – JEST CZYMŚ WIĘCEJ NIŻ</li> </ul>

źródło: Szarfenberg R. (2003). Definicje polityki społecznej. [w:] Rysz-Kowalczyk B., Szatur-Jaworska (red.), Wokół teorii polityki społecznej. Studia i szkice dedykowane profesorowi Janowi Daneckiemu na Jubileusz siedemdziesiątych piątych urodzin., Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, tab. 2, s. 36-37.

Do tradycyjnych obszarów polityki społecznej (zdrowie, bezpieczeństwo socjalne, pomoc społeczna) doszły współcześnie takie kwestie jak mieszkalnictwo i zatrudnienie wraz z przypisanymi im świadczeniami, edukacja i rynek pracy, a także kultura, komunikowanie, podróżowanie, kupowanie oraz zajęcia czasu wolnego itp. (tab. 4)

Wiele wskazuje na to, iż polityka społeczna najbliższych lat nie będzie efektywna bez wykorzystania przez sektor publiczny potencjału organizacji ochotniczych oraz sieci powiązań rodzinno-przyjacielskich i sąsiedzkich. Rosnąca nierównowaga między wymogami płynącymi ze środowiska społecznego i

możliwościami sprostania tym oczekiwaniom przez wiele jednostek i grup społecznych (zasoby) tworzy barierę efektywności sektora publicznego.

Uznając ograniczoność zasobów społecznych władze publiczne kładą coraz większy nacisk na maksymalne wykorzystanie istniejącego potencjału instytucji, organizacji, świadczeń i usług w następujących sektorach:

1. nieformalnym (sieć powiązań rodzinno-przyjacielskich i sąsiedzkich),
2. publicznym (instytucje rządowe i samorządowe – tak zwany I sektor),
3. rynkowym (świadczenia i usługi socjalne podlegają transakcjom kupna-sprzedaży; działania nastawione na zysk – II sektor),
4. ochotniczym (organizacje pozarządowe - III sektor).

Stąd też w wielu krajach państwo i jego agendy (rządowe, samorządowe) za pomocą rozmaitych instrumentów prawnych i finansowych buduje w miarę spójny, komplementarny i funkcjonalny system wsparcia społecznego z organizacjami pozarządowymi, jako istotnym jego elementem.

Zgodnie z zasadą pomocniczości ciężar działalności związanej z realizowaniem polityki społecznej przenosi się współcześnie na samorząd terytorialny różnych szczebli, organizacje społeczne i sektor prywatny oraz na podstawowe grupy społeczne (grupy pierwotne – rodzina, kręgi rówieśnicze, sąsiedztwo). Najszerzej rzecz ujmując można zatem powiedzieć, że polityką społeczną jest to wszystko, co władze publiczne (rząd, samorząd) robią lub odrobienia czego świadomie się powstrzymują w sferach decydujących o jakości życia, zaspakajania potrzeb obywateli oraz rozwiązywaniu problemów społeczności.

Celem władz publicznych w sferze działań socjalnych jest nie tylko dbałość o to, by jednostki i rodziny (zwłaszcza żyjące w trudnych warunkach) miały dostęp do systemu wsparcia społecznego i zasobów społecznych<sup>7</sup> umożliwiających osiągnięcie potencjału koniecznego do samodzielnego funkcjonowania. Konieczne jest poszerzanie pola gwarancji bezpieczeństwa socjalnego poprzez uzupełnienie zasady wspierania w zagrożeniu (po stwierdzeniu co się komu przydarzyło rozwiązuje się istniejące problemy) stosowaniem taktyki wyprzedzania zdarzeń

---

<sup>7</sup> Zasoby to wszystko, co służy osiąganiu celów, rozwiązywaniu problemów, eliminowaniu zagrożeń oraz co umożliwia ludziom realizację zadań życiowych, aspiracji lub wartości. Mogą być bardzo namacalnymi (pieniądze, mieszkanie, żywność, opieka domowa i instytucjonalna, transport, odzież) lub niematerialnymi w swej istocie (wiedza, odwaga, pomysłowość, inicjatywa, zachęta, humanizm, miłość itp.). Obejmują one zarówno konkretne jednostki z ich osobowościowymi i materialnymi walorami, jak i ich najbliższe społeczne otoczenie (rodzina, przyjaciele, znajomi, sąsiedzi), jak też formalne i nieformalne grupy, organizacje, stowarzyszenia, instytucje.

(przewidywanie tego co może przytrafić się jednostce lub grupie i zapobieganie tym przewidywanym sytuacjom).

Zadaniem współczesnej polityki społecznej jest więc kształtowanie zasad podziału, regulowanie instytucjonalnej struktury sfery społecznej, regulowanie systemów finansowo-ekonomicznych i ich funkcjonowania oraz tworzenie warunków dla samorządności i współuczestnictwa (partycypacji) odbiorców działań. Wymaga to całkowitej zmiany roli wszystkich aktorów sceny publicznej w procesie zaspakajania potrzeb indywidualnych i zbiorowych – dowartościowania wymagają zwłaszcza takie formy aktywności jak samoopieka i samopomoc.

Tak rozumiana polityka społeczna nie tylko określa sposób wydawania publicznych pieniędzy, by efektywnie zaspokajać potrzeby jednostek i grup i/lub rozwiązywać problemy społeczne, ale definiuje także kategorie korzystających (beneficjentów) z systemu wsparcia społecznego oraz zasady współuczestnictwa (partycypacji) odbiorców świadczeń i usług socjalnych w rozwiązywaniu własnych problemów.

Sytuacja gospodarcza, globalizacja kultury, spadek aktywności społecznej, narastanie problemów dewiacyjnych wśród dzieci i młodzieży oraz problemy wychowawcze rodziny i instytucji pozarodzinnych wywoływane trudnościami adaptacyjnymi młodego pokolenia nakazują przyjęcie przez podmioty sceny publicznej: (tab. 4)

1. dzieci i młodzież jako priorytetu strategicznego polityki społecznej (zasada prymatu spraw dziecka i młodego pokolenia w życiu społeczeństwa i państwa)  
Z kolei prognozy demograficzne i stan zdrowia mieszkańców przemawiają za przyjęciem kolejnych dwóch priorytetów zadaniowych, jakimi stać się winni:

2. seniorzy (zasada kompensacji oraz solidarności międzypokoleniowej),
3. osoby z ograniczeniem sprawności (zasada integracji społecznej),

Uzupełnieniem tak określonych globalnych priorytetów polityki społecznej są:

4. programy adresowane – (zasada solidaryzmu wobec jednostek i grup w potrzebie: ubóstwo, bezrobocie, uzależnienia, długotrwała choroba, bezradność, pomoc dla powracających z zakładu karnego, uchodźcy, repatrianci itp.).

## 5. TABELA 4

**ZASADY, CELE I DOMENY POLITYKI SPOŁECZNEJ**

6.

<b>POLITYKA SPOŁECZNA</b>					
<b>WARTOŚCI</b>					
<b>ZASADY</b>			<b>CELE</b>		
<b>DOMENY POLITYKI SPOŁECZNEJ:</b>					
<b>ZATRUDNIENIE RYNEK PRACY</b>	<b>MIESZKALNICTWO</b>	<b>EDUKACJA</b>	<b>ZDROWIE SPRAWNOŚĆ</b>	<b>RODZINA GOSPODARSTWO DOMOWE</b>	
<b>KULTURA</b>	<b>SPORT/REKREACJA WYPOCZYNEK</b>	<b>TRANSPORT KOMUNIKACJA</b>	<b>BEZPIECZEŃSTWO</b>	<b>PATOLOGIE DEWIACJE</b>	
<b>PODSTAWOWE STRATEGIE:</b>					
<b>INTERWENCJA</b>	<b>ASEKURACJA</b>	<b>KOMPENSACJA</b>	<b>PARTYCYPACJA</b>		
<b>PRIORYTETY:</b>					
<b>DZIECKO-MŁODZIEŻ</b>		<b>SENIORZY</b>		<b>NIEPEŁNOSPRAWNI</b>	
<b>ADRESOWANE PROGRAMY POMOCOWE:</b>					
<b>UBÓSTWO</b>	<b>BEZROBOCIE</b>	<b>UZALEŻNIENIA</b>	<b>BEZDOMNOŚĆ</b>	<b>BEZRADNOŚĆ</b>	<b>ZDARZENIA LOSOWE/NAGŁE</b>

Tak skonstruowana rama koncepcyjno-realizacyjna polityki społecznej stanowi stosunkowo najłatwiejszą drogę prowadzącą do uzgodnienia w gronie decydentów i ich partnerów społecznych pewnego minimum i hierarchii zasad chronionych oraz preferowanych w programach społecznych – zwłaszcza takich jak:

1. promocja i tworzenie warunków równego startu różnych kategorii społecznych, a zwłaszcza najmłodszego pokolenia - wejście w samodzielne, niezależne życie oznaczać powinno realne, a nie tylko prawne przejęcie współodpowiedzialności za własny rozwój i późniejszy standard życia oraz miejsce w strukturze społecznej (zróżnicowanie społeczne),
2. kompensowanie obniżonego w wyniku deficytów zdrowotnych/intelektualnych lub zdarzeń losowych standardu życia,
3. ochrona przed dyskryminacją, marginalizacją i wykluczeniem społecznym,
4. udzielanie doraźnej, okresowej pomocy osobom/grupom znajdującym się przejściowo w trudnej sytuacji życiowej.

Proponowane priorytety i cele polityki społecznej oznaczają także, iż pomoc społeczna nie jest polityką społeczną *sensu stricto*, a tylko domyka system zabezpieczenia społecznego i jest adresowana do kręgu osób/grup szczególnego ryzyka znalezienia się poniżej progu bezpieczeństwa socjalnego. Są w tym pakiecie działania doraźne, programy ratunkowe/wspomagające/asekurujące sektora publicznego i innych elementów systemu wsparcia społecznego uruchamiane i realizowane zgodnie z zasadą pomocniczości.

Tym co uruchamia zasoby społeczności na rzecz zaspokojenia potrzeb i wywołania zmian służących poprawie skuteczności działania w sytuacjach kryzysowych grożących bezradnością, powinna być praca socjalna, czyli działalność zawodowa służąca:

1. identyfikacji,
2. minimalizowaniu
3. lub usuwaniu

nierównowagi między jednostką a jej społecznym otoczeniem oraz odzyskaniu/wzmacnianiu potencjału własnego jednostek, grup i społeczności.

Uruchamiając określone procedury interwencyjne, szczególne formy świadczeń i usług praca socjalna staje się także jednym z istotnych czynników kontroli społecznej (dewiacje i patologie społeczne, ochrona ofiar nadużyć np. maltretowanych dzieci, kobiet itp.).

Tym zaś, co winno ożywiać i społeczność, i jej zasoby jest idea rzecznictwa praw, potrzeb i interesu obywateli. Rzecznictwo to realizowane winno być w trzech głównych obszarach:

1. rzecznictwo nastawione na ochronę standardu i jakości życia,
2. rzecznictwo w sprawach związanych z opieką, wsparciem (zdrowotną, socjalną),
3. ochrona prawa stanowienia o sobie – obrona praw społecznych, obywatelskich, rzecznictwo prawne.

Rzecznictwo może mieć odniesienie:

1. jednostkowe – zogniskowane na zmianie sposobu zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów konkretnej jednostki, bez zmiany systemowej,
2. zbiorowe – szczególnie efektywne, gdy celem jest zmiana systemu lub polityki w określonym obszarze życia społecznego (udział wielu podmiotów, zwłaszcza organizacji pozarządowych oraz wolontariuszy).

Odpowiedzialność za tworzenie warunków rozwoju społecznego nie może spoczywać wyłącznie na systemie zabezpieczenia społecznego, lecz musi być rozłożona na wszystkie działy administracji rządowej i samorządowej. Takie domeny ogólnej polityki służące szeroko rozumianemu rozwojowi społecznemu jak:

1. gospodarka,
2. zatrudnienie i rynek pracy,
3. mieszkalnictwo,
4. edukacja,
5. zdrowie,
6. rodzina i gospodarstwo domowe,
7. kultura,
8. sport-rekreacja-wypoczynek,
9. transport i komunikacja,
10. oraz bezpieczeństwo.

są elementem składowym proponowanego programu strategicznego.

Zaproponowany wybór strategii, celów i priorytetów polityki społecznej w niczym nie osłabia/ogranicza jej *prorodzinny charakter* (kontekstu) – rodzina jest bowiem i być powinna głównym podmiotem i adresatem wszelkich działań i programów tejże polityki.

Przed przystąpieniem do wypełnienia zaprezentowanej ramy konceptualnej strategii polityki społecznej wobec niepełnosprawności i osób niepełnosprawnych celami operacyjnymi i konkretnymi zadaniami, pozostaje jeszcze do omówienia niezwykle istotna kwestia mechanizmu i narzędzia uruchamiającego procesy decyzyjne i realizacyjne tejże polityki– w procesach tych efektywna okazać się powinna formuły suwaka. [ryc. 5]



**PRIORYTETY  
POLITYKI SPOŁECZNEJ:**  
DZIECI-MŁODZIEŻ, SENIORZY,  
NIEPEŁNOSPRAWNI,  
PROGRAMY ADRESOWANE

**DEFICYTY  
ZALEŻNOŚĆ  
WYKLUCZENIE**

**ROZWÓJ  
SAMODZIELNOŚĆ  
INTEGRACJA**

**SFERA ZADANIOWA**

POŁOŻENIE MATERIALNE
FUNKCJONOWANIE RODZINY/ GOSPODARSTWA DOMOWEGO
ZDROWIE I SPRAWNOŚĆ
EDUKACJA
SPORT/REKREACJA/WYPOCZYNEK
PARTYCYPACJA SPOŁECZNA
UDZIAŁ W KULTURZE
DEWIACJE/PATOLOGIE

**JAKOŚĆ ŻYCIA**

**ZASOBY**

GOSPODARKA/Rynek PRACY
ZASOBY WŁASNE RODZINY/SAMOPOMOC
ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNE
BUDŻET – BEZ POMOCY SPOŁECZNEJ
POMOC SPOŁECZNA
ORGANIZACJE POZARZĄDOWE

**ZASOBY**

**NARZĘDZIE WSPOMAGANIA WYBORU CELÓW/ZADAŃ  
POLITYKI SPOŁECZNEJ I ZASOBÓW DLA ICH REALIZACJI**

*FORMUŁA SUWAKA*

WERSJA USTROJOWA: opcja uwzględniająca wybory w układzie: *ZASADY-NORMY-WARTOŚCI*

Walorem proponowanego rozwiązania jest to, iż po przyjęciu priorytetów polityki społecznej wyboru kierunków działania dokonywać można w drodze przesunięć w poziomie (opcje na wartości i zadania), bez naruszania pryncypiów umieszczonych w pionie (cele). Przesunięcia zadań i użytych zasobów w lewo lub w prawo dokonywane jest przez odwołanie się do:

1. przyjętych uprzednio zasad polityki społecznej opartych na wartościach (norma-deficyty; partycypacja-wykluczenie; rozwój-degradacja; uprawnienia-ograniczenia; zależność-samodzielność itp.)
2. zaleceń organizacji międzynarodowych i struktur europejskich, których dokumenty są przez konkretny kraj ratyfikowane lub politycznie aprobowane (ONZ, Rada Europy, Unia Europejska, OECD, Bank Światowy itp.),
3. uzgodnień władz publicznych z partnerami strategii polityki społecznej,
4. preferencji/programów politycznych elit sprawujących aktualnie władzę.

Zaproponowana formuła suwaka:

1. obiektywizuje i czyni czytelnymi dla społeczności kryteria i wybory celów w polityce społecznej uwalniając je od przetargu politycznego jako wyłącznego kryterium decyzyjnego,
2. umożliwia stosowanie podobnej techniki przy wyznaczaniu zasad i celów dla polityk szczegółowych, np. polityki oświatowej, zdrowotnej itp.
3. ułatwia administracji publicznej (dysponentom środków publicznych) wyznaczenie obszarów promowanych i chronionych w polityce społecznej oraz adekwatne do tego nakłady na realizację programów socjalnych i racjonalne wykorzystanie zasobów (także poza sektorem publicznym),
4. stwarza szansę utrzymania ciągłości działań i stabilizacji rynku świadczeniodawców i innych podmiotów realizujących zadania z zakresu polityki społecznej,
5. pozwala na szybkie i dostosowane do realiów działania władz publicznych na zmiany sytuacji gospodarczej, zdrowotnej, demograficznej, społeczno-kulturowej, kraju, regionu, gminy (korekty programów socjalnych),
6. umożliwia konstruowanie programów polityki społecznej uwzględniających obok priorytetów krajowych, problemy regionalne, a zwłaszcza lokalne (zróżnicowanie i wyostrenie akcentów w wyborze celów i zadań).

Dzięki stosowaniu formuły „suwaka” ludzie o sprzecznych interesach ekonomicznych i politycznych i odmiennych pozycjach społecznych mogą ze sobą

współpracować wówczas, gdy podzielają wspólne wartości w kwestiach związanych z polityką społeczną wobec ludzi z ograniczoną sprawnością, zaś oponenti właśnie w wartościach mogą poszukiwać bazy dla uzgodnień umożliwiających przejście od obrony własnego stanowiska do satysfakcjonującej realizacji własnych interesów.

Przygotowując program i strategię polityki społecznej dla określonej społeczności/zbiorowości konieczne jest zatem odpowiednie do przyjętych założeń i priorytetów strategii polityki społecznej zaprojektowanie i określenie wkładu programów sektorowych (polityk szczegółowych) na potrzeby adresatów tejże polityki.