

Jerzy Krzyszkowski, Justyna Przywojska

Uspołecznienie zarządzania publicznego w lokalnej polityce społecznej i pomocy społecznej

Wprowadzenie

Restytucja samorządu terytorialnego w Polsce miała na celu przeobrażenie ustroju państwa. Istotnym elementem reformy była również kwestia usprawnienia procesu zarządzania sprawami publicznymi. Przywrócenie samodzielnych podmiotów władzy publicznej, funkcjonujących w oparciu o konstytucyjne zasady decentralizacji i pomocniczości, spowodowało, że samorząd gminny stał się instrumentem, który wspólnota mieszkańców wykorzystują, by kierować sprawami swojego terenu.

Można przyjąć, że ewolucja sposobu zarządzania sprawami publicznymi w samorządzie terytorialnym objęła trzy kluczowe etapy: tradycyjną administrację publiczną, reprezentowaną przez model Weberowski, ukierunkowany na profesjonalizację i efektywność model nowego zarządzania publicznego i silnie eksponujący wątki partycypacji, zaangażowania i sieci model *governance*.

Obszarami działań samorządu, w których zagadnienie zaangażowania obywateli w sprawy publiczne zdaje się mieć szczególne znaczenie, są: lokalna polityka społeczna i pomoc społeczna. Wymagają one bowiem szerokiej diagnostyki problemów tkwiących w społecznościach lokalnych, stanowiącej

podstawy doboru i implementacji rozwiązań naprawczych bądź prorozwojowych dostosowanych do faktycznych potrzeb członków wspólnoty. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie znaczenia partycypacji społecznej w zarządzaniu sprawami publicznymi na poziomie lokalnym. Ilustrację empiryczną tego procesu stanowi opis zastosowania metody uczestniczącej w programowaniu działań lokalnej polityki społecznej.

Zarządzanie publiczne: charakterystyka pojęcia

Zarządzanie publiczne to zagadnienie szerokie i wieloaspektowe, przez co niezwykle trudne do zdefiniowania. W dużym uproszczeniu można uznać, że obejmuje ono sposoby i metody rozwiązywania problemów publicznych oraz realizacji zadań publicznych, przy założeniu określonych standardów działania i kryteriów decyzyjnych. W zależności od preferowanych w danym czasie paradygmatów czy koncepcji stosuje się w praktyce zarządzania publicznego odmienny zestaw metod i narzędzi zarządzania. Próbę enumeracji kluczowych cech charakteryzujących zarządzanie działalnością

sektora publicznego podjęła Aldona Frączkiewicz-Wronka, wskazując na:

- istnienie wielu interesariuszy, często o konfliktowych interesach i poglądach;
- dużą siłę oddziaływania interesariuszy mających znaczącą władzę;
- decyzje podejmowane rzadko w sposób racjonalny, rzeczowo i metodologicznie wskutek działania w silnie upolitycznionym otoczeniu;
- brak zysku jako miary efektywności przy równoczesnym ocenianiu z punktu widzenia preferencji obywatelskich, interesów politycznych oraz wyborów legislacyjnych;
- mniejszą podatność uczestników na bodźce monetarne;
- konieczność przełamywania barier instytucjonalnych¹.

Jak słusznie zauważa cytowana autorka, zarządzanie publiczne cechują silne więzi ze sferą praktyczną, co powoduje, iż rozpatruje się je często w ujęciu dynamicznym. Jest ono w tym wypadku rozumiane jako poszukiwanie efektywnej organizacji procesu realizacji projektów, programów czy szerzej — polityk publicznych, postrzeganych jako działania zaspokajające istotne potrzeby społeczne. Sam termin „zarządzanie publiczne” może być rozumiany jako zarządzanie w sektorze publicznym (podejście przedmiotowe) lub jako zarządzanie sprawami publicznymi (podejście podmiotowe). W odniesieniu do podejścia przedmiotowego należy rozumieć powyższe stwierdzenie jako koncentrowanie się na naturze działalności charakterystycznej dla sektora publicznego. Rodzaj aktywności sugeruje dobór metod i narzędzi zarządzania. Z kolei podejście podmiotowe do zarządzania publicznego wywodzi się z natury problemów stawianych do rozwiązania, będących rezultatem złożoności instytucjonalnej i niepewności decyzyjnej sektora publicznego, wynikającej przede wszystkim z:

- hierarchicznej struktury instytucji sektora publicznego i odmienności interesów i preferencji jej składowych;

- przekształceń oraz zmienności otoczenia, które wywołają nowe potrzeby społeczne, a w efekcie nowe standardy usług publicznych;

- braku spójności celów stawianych w ramach sektora, często w efekcie jego nadmiernego upolitycznienia².

Warto również przytoczyć ujęcie Barbary Kożuch, w którym zarządzanie publiczne rozumiane jest jako dyscyplina naukowa zajmująca się badaniem sposobów i zakresu harmonizowania działań, które zapewniają prawidłowe wyznaczanie celów organizacji tworzących sferę publiczną oraz optymalne wykorzystanie możliwości zorganizowanego działania ludzi, nakierowanego na kreowanie publicznych wartości oraz na realizację interesu publicznego³.

Z kolei Eugeniusz Wojciechowski⁴ w rozważaniach na temat zarządzania publicznego tak wyjaśnia istotę tego procesu rozpatrywanego w skali lokalnej: zarządzanie oznacza zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk w obrębie samorządu terytorialnego. Służy ono także kształtowaniu zachowań osób i innych podmiotów, a charakteryzuje się następującymi właściwościami:

- jest typowym procesem informacyjnym;
- ma charakter pracy kierowniczej i zespołowej;
- stanowi system działań regulowanych zgodnie z przyjętymi celami, jest procesem koordynacyjnym, harmonizującym działania różnych osób, instytucji i podmiotów gospodarczych.

Cytowany autor podkreśla również, że przyjęty przez niego sposób definiowania i interpretowania zarządzania publicznego ma charakter ogólny i obejmuje całokształt spraw. Z kolei zarządzanie szczegółowe dotyczy konkretnych dziedzin i funkcji gospodarki samorządowej, przy czym pomiędzy dwoma rodzajami zarządzania zachodzi ścisła zależność, a właściwe im procesy i procedury tworzą logiczną całość.

Analiza mechanizmów zarządzania publicznego prowadzi do konstatacji, że w ostatnich dekadach dokonano się wiele przeobrażeń tego procesu. Można powiedzieć, że ewolucja sposobu zarządzania sprawami publicznymi w państwie objęła trzy kluczowe etapy: tradycyjną administrację publiczną reprezentowaną przez model weberowski, wzbogacony o mechanizmy i instrumenty charakterystyczne dla sektora biznesu model nowego zarządzania publicznego i silnie eksponujący wątki partycypacji, zaangażowania i sieci — model *governance*. W tym ostatnim znajdujemy promowaną przez Bank Światowy ideę współzarządzania (zarządzania partycypacyjnego, sieciowego, wielopodmiotowego), zakładającą uczestnictwo w procesach podejmowania decyzji publicznych i ich realizacji przez różnych interesariuszy (z sektora publicznego, prywatnego i społecznego), tworzących często sieci zależności⁵. Biorąc pod uwagę kryterium podmiotowości mieszkańców/obywateli, należy zauważyć, że w wymienionych powyżej modelach ich rola ewoluowała następująco: „petent” — „klient” — „partner i uczestnik”.

Partycypacja jako element zarządzania w samorządzie lokalnym

Uspołecznienie zarządzania publicznego to rozwiązanie, które ma przyczynić się do zwiększenia przejrzystości procesu podejmowania decyzji publicznych i wpływać na skuteczność realizacji polityki rozwoju. Istnieje duże prawdopodobieństwo, że obywatele zaangażowani w kształtowanie bezpośrednio ich dotyczącej polityki publicznej będą przejawiać zainteresowanie sposobem jej implementacji przez uprawnione podmioty i instytucje. Tym samym ich kontrola

nad procesem rządzenia i zarządzania sprawami publicznymi będzie większa⁶.

Partycypację publiczną definiować można ogólnie jako udział obywateli w życiu publicznym. W ujęciu Banku Światowego jest to proces, w którym różni interesariusze mają wpływ na sprawy publiczne, a także wspólnie sprawują kontrolę nad inicjatywami na rzecz rozwoju, decyzjami i zasobami, które ich dotyczą⁷. W kontekście zarządzania wspólnotami lokalnymi pojęcie partycypacji oznacza zaangażowanie mieszkańców w podejmowanie decyzji i realizację programów publicznych na terytorium, które zamieszkują. Przy tym przyjmuje się, że partycypacja jest skuteczna wówczas, gdy ma charakter zinstytucjonalizowany⁸. Uspołecznienie procesu zarządzania publicznego wymaga zatem zastosowania różnego typu mechanizmów i instrumentów umożliwiających zarówno zaangażowanie mieszkańców w sprawy publiczne dotyczące ich małej ojczyzny, jak i efektywne i swobodne wyrażanie ich poglądów, opinii i oczekiwań odnośnie do kształtu lokalnej polityki publicznej⁹. Z drugiej strony, postępująca demokratyzacja i decentralizacja mają prowadzić do zwiększenia responsywności zarządzania publicznego na poziomie lokalnym.

Analizując przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰, ustawy o samorządzie gminnym¹¹ oraz ustawy o referendum lokalnym¹², zauważamy, iż podmiotami sprawującymi władzę w gminie są:

- mieszkańcy gminy wypowiadający się w drodze referendum gminnego i wyborów;
- rada gminy pełniąca funkcje stanowiące i kontrolne;
- wójt (burmistrz, prezydent) jako organ wykonawczy.

Poza wyborami i referendum gminnym mieszkańcy gminy rządzą sprawami własnego terenu poprzez wyłonioną w wyborach bezpośrednich reprezentację (radę gminy oraz wójta, burmistrza, prezydenta). Literatura przedmiotu oraz praktyczne doświadcze-

nia funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce wskazują, iż podstawowym (choć nie jedynym) podmiotem odpowiedzialnym za podejmowanie działań na rzecz wspólnoty lokalnej są właśnie organy władz samorządowych, wyposażone w szerokie kompetencje w zakresie kreowania prawa lokalnego oraz duży zakres samodzielności w formułowaniu i wdrażaniu polityk lokalnych.

Najbardziej adekwatna i aktualna wydaje się interpretacja samorządu terytorialnego zawarta w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Źródło to definiuje samorząd terytorialny jako prawo i zdolność lokalnych społeczności, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców¹³. Można zatem przyjąć, iż obecnie samorząd terytorialny postrzegany jest jako samodzielny, wyposażony w osobowość prawną podmiot „gospodarujący”¹⁴. Przestał on być jedynie realizatorem przypisanych mu zadań i tym samym przyjął aktywną rolę w lokalnym środowisku, koncentrując swą działalność na kształtowaniu warunków sprzyjających szeroko rozumianemu rozwojowi lokalnemu.

Mnogość definicji i zróżnicowanie poglądów wskazują na konieczność wyodrębnienia wielu cech rozwoju lokalnego, by oddać istotę tego pojęcia. Według Aleksandry Jewtuchowicz analiza rozwoju lokalnego pozwala na wyłonienie jego następujących szczególnych właściwości:

- Jest on procesem uświadamiania sobie przez lokalną społeczność swej sytuacji w szerszym aspekcie i swoich możliwości formułowania i rozwiązywania problemów.
- Kładzie nacisk na siły wewnętrzne i lokalnych aktorów, wywołując w ten sposób poczucie przynależności do konkretnej społeczności i konkretnego miejsca w szerszej przestrzeni.
- Jest konsekwencją korzystnej kombinacji indywidualnych przedsięwzięć, któ-

re odpowiadają (przynajmniej częściowo) wspólnemu celowi¹⁵.

- Jest to rozwój terytorialny, a nie sektorowy; punktem wyjścia jest tu przestrzeń i jej zagospodarowanie. W rozwoju lokalnym istotny problem stanowi tworzenie środowiska w szerokim znaczeniu tego słowa; tak rozumiane środowisko ma obejmować elementy materialne i niematerialne, jak: kultura, tradycje, przedsiębiorczość. Jest to również zdolność danej społeczności do zmian, co stanowi warunek kreatywności i rozwoju pomysłowości.

- Rozwój lokalny jest poszukiwaniem autonomii i niezależności, jest to chęć decydowania o własnym losie, co determinuje dynamizm terytorialny i sprzyja identyfikacji społeczności lokalnych i ich poczuciu niezależności.

- Rozwój lokalny oznacza współpracę i współdziałanie wszystkich aktorów lokalnych, grupujących się wokół akceptowanego i zrozumiałego programu.

- Jednym z najistotniejszych czynników wpływających na trwałość procesu rozwoju jest tworzenie się przestrzeni negocjacji stymulujących powstawanie różnorodnych instytucji; kluczowym zagadnieniem jest tu rola władz publicznych i rozszerzanie się zakresu odpowiedzialności społeczności lokalnych¹⁶.

Rozwój lokalny jest procesem złożonym, w który aktywnie angażują się różnego rodzaju podmioty zamieszkujące daną gminę lub w jakikolwiek sposób uwikłane we wszelkiego rodzaju procesy gospodarcze, społeczne, polityczne i kulturalne zachodzące w ramach wspólnoty. Doskonałym sposobem kształtowania się przestrzeni negocjacji pomiędzy różnego typu aktorami sceny lokalnej jest programowanie polityki lokalnej z wykorzystaniem metody uczestniczącej, zakładającej aktywne zaangażowanie lokalnej społeczności w przygotowanie strategii rozwoju gminy lub innego programu określającego priorytetowe kierunki działań w wybranej dziedzinie. Partycypacyjna

(uczestnicząca) metoda tworzenia planów strategicznych polega na trwałym powołaniu zbiorowego podmiotu stanowiącego reprezentację społeczności lokalnej w pracach nad strategią¹⁷. Za efektywnością tego podejścia stoją następujące przesłanki:

- uczestnictwo społeczne umożliwia poznanie różnych stanowisk oraz zwiększa prawdopodobieństwo trafnych decyzji;
- metoda uczestnicząca pozwala uniknąć polaryzacji stanowisk i przeciwdziała wystąpieniu konfliktu;
- budowanie porozumienia na drodze konsensusu daje dobre podstawy do współpracy zainteresowanych stron;
- włączenie szerszej reprezentacji społecznej w podejmowanie przedsięwzięcia zwiększa szansę na akceptację społeczną;
- rozwój współpracy z partnerami lokalnymi zwielokrotnia wysiłek jednostek, zapewnia pomoc i akceptację oraz poszukiwanie i zdobywanie wsparcia zewnętrznego¹⁸.

Działania ekspertów, władz, instytucji i społeczności lokalnej powinny się wzajemnie uzupełniać i wspomagać w procesie formułowania strategii. O procedurze opracowania strategii decydują jednak samorządy terytorialne, które oprócz metody uczestniczącej mogą wykorzystać wiele innych rozwiązań, w tym na przykład technikę menedżerską (strategię opracowują władze lokalne i urzędnicy), ekspercko-konsultacyjną (strategie tworzą eksperci, uwzględniając opinie lokalnej społeczności, poprzez badania opinii publicznej), menedżersko-konsultacyjną (władze lokalne zbierają opinie mieszkańców na temat założeń strategicznych).

Lokalna polityka społeczna i pomoc społeczna

Polityka społeczna, jak ją definiuje Adam Kurzynowski¹⁹, to działalność państwa, samorządów i organizacji 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. Cechą dystynktywną współczesnej polityki społecznej jest jej decentralizacja. Lokalna polityka społeczna jest prowadzona przez podmioty lokalne mające najlepsze rozpoznanie potrzeb środowiska, rodzin, starszych, niepełnosprawnych, bezdomnych, cudzoziemców przebywających na terenie gminy bez prawa stałego pobytu, dzieci i młodzieży, rynku pracy itp. Próbę definicji lokalnej polityki społecznej podjęli dwaj autorzy ze Szkoły Głównej Handlowej: Adam Kurzynowski i Piotr Błędowski²⁰. Zgodnie z ich rozumieniem lokalna polityka społeczna odnosi się do środowiska gminnego, w którym występuje bezpośrednie, naturalne połączenie istniejących potrzeb oraz środków przeznaczonych na ich zaspokajanie. Terenem realizacji celów lokalnej polityki społecznej są gmina i powiat. Skala powiatu jest właściwa do sformułowania pełnej diagnozy problemów społecznych i wskazania sposobów ich rozwiązania przy racjonalnym wykorzystaniu infrastruktury społecznej oraz odpowiednim gospodarowaniu środkami finansowymi i rzeczowymi. Zaletami lokalnej polityki społecznej są m.in. szybkość reakcji podmiotów na ujawniające się problemy społeczne, trafne rozpoznanie sytuacji pojedynczych środowisk, większe możliwości wykorzystania lokalnego potencjału społecznego, uwzględnianie lokalnej specyfiki przy formułowaniu diagnozy społecznej, kontrola społeczna sprzyjająca racjonalnej gospodarce środkami materialnymi i zasobami ludzkimi. Podmiotami lokalnej polityki społecznej są organy samorządu terytorialnego realizujące funkcje stanowiące (rada powiatu, rada gminy), funkcje wykonawcze (burmistrzowie, wójtowie, starostowie i prezydenci — powiaty

grodzkie) oraz wyspecjalizowane instytucje samorządowe. Należą do nich samorządowe instytucje pomocy społecznej (gminne ośrodki pomocy społecznej, powiatowe centra pomocy społecznej), placówki oświatowe (do poziomu gimnazjum gmina, a wyżej powiat), organizacje pozarządowe (szczególnie grupy samopomocowe, które aktywizują środowiska lokalne). Do lokalnych podmiotów zaliczyć można także instytucje Kościoła rzymskokatolickiego, inne kościoły i związki wyznaniowe, lokalne zakłady pracy itp. Zadaniem gminy w sferze społecznej są m.in.: zwalczanie ubóstwa i innych negatywnych socjalnych skutków długookresowego bezrobocia, świadczenia materialne, zachowanie samodzielności życiowej i ekonomicznej, integracja społeczna.

Jak wskazuje Piotr Błędowski²¹, przeniesienie większości zadań w zakresie zwalczania biedy na poziom lokalny (komunalny) grozi tzw. komunalizacją biedy, co może utrwalać przekonania, że walka z biedą jest głównie obowiązkiem samorządu terytorialnego, a tymczasem stanowi najważniejsze zadanie państwa w sferze społecznej. Problemami lokalnej polityki społecznej są m.in.: postępujące rozwarstwienie, powstanie subkultury ubóstwa, przestrzenna koncentracja biedy, patologie w wyniku długotrwałego bezrobocia, wzrost zapotrzebowania na wyspecjalizowane formy pracy socjalnej. Pomiędzy polityką społeczną realizowaną przez rząd i inne podmioty centralne, podmioty regionalne oraz lokalne zachodzi powinna zgodność pod względem ogólnych celów polityki społecznej w państwie przy równoczesnym nakierowaniu tych polityk na zaspokojenie specyficznych potrzeb i rozwiązywanie problemów charakterystycznych dla poszczególnych regionów i środowisk lokalnych. Relacje między centralną i lokalną polityką społeczną określają akty prawne dotyczące zadań i przepływu środków finansowych na ich realizację oraz mówiące o współpracy i kon-

troli, które wynikają z określonych ustaw oraz zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Oprócz formalnych istnieją także relacje nieformalne powstające w efekcie realizacji programów specjalnych i zasilania finansowego. Rola państwa zgodnie z zasadą subsydiarności jest pomocnicza, a uzasadnienie lokalnej polityki społecznej stanowi lokalny charakter potrzeb, a ponieważ w ich zaspokajaniu biorą udział podmioty lokalne, jest ona źródłem aktywizacji ekonomicznej i społecznej ludności.

Jak zaznaczają Kurzynowski i Błędowski²², w relacjach pomiędzy centralną, regionalną oraz lokalną polityką społeczną mogą występować deformacje. Mają one miejsce, gdy wyższy rangą podmiot zawłaszcza prawo decydowania o sprawach niższego szczebla, gdy władze centralne przekazują zadania i uprawnienia bez wystarczających środków do ich realizacji. Jest tak również, gdy podmioty centralne nie realizują skutecznej polityki przestrzennego wyrównywania szans i warunków bytu ludności, co prowadzi do powiększania się zróżnicowania przestrzennego, zarówno materialnego, jak i społecznego. Brak współpracy podmiotów wszystkich szczebli uniemożliwia racjonalizację wydatkowania środków i skuteczność działania. Zła realizacja celów polityki lokalnej i regionalnej destabilizuje z kolei centralną politykę społeczną i może prowadzić do kryzysu społecznego i gospodarczego. Dowartościowanie zdecentralizowanej polityki społecznej nakłada odpowiedzialność za rozwój lokalny, co jest problemem w samorządach lokalnych o niskich dochodach. W skład systemu podmiotów polityki społecznej w gminie wchodzi różnorodny otoczenie zewnętrzny (właściwe ministerstwa, samorząd terytorialny szczebla powiatowego i wojewódzkiego, administracja rządowa szczebla wojewódzkiego), samorząd terytorialny oraz instytucje i organizacje działające na terenie gminy (instytucje pomocy społecznej, powiatowe urzędy pracy, placówki oświatowe,

zakłady pracy, partie i ruchy polityczne, kościoły i związki wyznaniowe, organizacje pozarządowe, domy kultury, wolontariusze, grupy samopomocy). Decentralizacji polityki społecznej od samego początku towarzyszyły analizy na ten temat. Początki debaty w tym zakresie sięgają wczesnych lat 80., kiedy to pojawił się postulat uspołecznienia polityki społecznej. Istotę tego dyskursu dobrze oddaje sformułowanie Jolanty Supińskiej: „upaństwowiona czy uspołeczniona polityka społeczna”²³. Rozwój dyskusji wokół lokalnej polityki społecznej nastąpił w latach 90., kiedy to zaczęto budować samorząd terytorialny i wielu badaczy²⁴ podjęło się analizy wartości i funkcji społecznych tej instytucji. Wtedy rozpoczęto także studia empiryczne nad infrastrukturą społeczną, które przyniosły cenne informacje o kształtowaniu się nowego ładu instytucjonalnego. Kompleksowa analiza lokalnej polityki społecznej prowadzonej przez samorządy wymaga wprowadzenia pojęcia planowania w sektorze publicznym. Tradycyjnie uwaga władz samorządowych koncentrowała się przede wszystkim na planowaniu urbanistycznym i przestrzennym. Obecnie władze lokalne wyraźnie odwołują się do koncepcji planowania strategicznego jako jednego z najistotniejszych instrumentów planistycznych oddziaływania na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy. Opracowywane plany strategiczne mają coraz bardziej kompleksowy charakter i obok lokalnej gospodarki istotne miejsce w strategiach zajmuje również sfera społeczna. Coraz częściej tworzone są strategie sektorowe wytyczające cele i działania w określonych aspektach funkcjonowania jednostek terytorialnych, w tym w zakresie polityki społecznej.

Kluczową instytucją lokalnej polityki społecznej jest pomoc społeczna, która zgodnie z zapisem ustawowym jest instytucją polityki społecznej państwa. Przed 1990 r. w PRL państwo było jedynym dostawcą i wytwórcą usług socjalnych. Po 1990 r. nastąpiła decentralizacja funkcji

społecznych państwa. Samorząd terytorialny stopniowo zyskiwał coraz większe kompetencje oraz odpowiedzialność w zakresie organizowania pomocy społecznej, a administracja publiczna została zobowiązana do współpracy w zakresie pomocy społecznej z podmiotami niepublicznymi. Dorobkiem pomocy społecznej ostatnich dwudziestu lat jest bez wątpienia legislacja socjalna, organizacja systemu i profesjonalizacja zawodu. Z kolei wśród deficytów i zagrożeń wskazać można nierozwiązany problem niskiego prestiżu zawodu pracownika socjalnego i całej instytucji pomocy społecznej, brak lokalnej polityki społecznej oraz biurokratyzacja działań pomocy społecznej. Współcześnie pomoc społeczna stoi przed nowymi, niespotykanymi dotąd, wyzwaniem, jakimi są procesy demograficzne (zwanymi przez niektórych „szare tsunami”) oraz społeczne skutki procesów gospodarczych, jakimi są rosnące nierówności społeczne oraz stara i nowa bieda, a także dziedziczenie biedy.

Uspołecznienie lokalnego zarządzania publicznego w obszarze polityki społecznej i pomocy społecznej: przykład Zgierza

Wyrazem działań na rzecz wzmocnienia partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym jest niewątpliwie realizacja projektu systemowego „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechanizmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityki publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych”, finansowanego z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki w ramach Priorytetu V: Dobre Rządzenie.

Projekt ma charakter partnerski i opiera się na współpracy siedmiu podmiotów, przy czym liderem jest Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, a partnerami Instytut

Spraw Publicznych, Fundacja Partnerstwa dla Środowiska, Stowarzyszenie CAL, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja „Fundusz Współpracy”²⁵. Działania w ramach projektu ogniskują się na budowie systemu wsparcia partycypacji publicznej oraz wdrażaniu pilotażowych rozwiązań w zakresie angażowania obywateli w podejmowanie decyzji dotyczących spraw istotnych dla społeczności lokalnych. Głównym celem projektu jest wzmocnienie mechanizmów partycypacji publicznej w planowaniu i implementacji polityk lokalnych poprzez:

- wypracowanie i przetestowanie modeli partycypacji publicznej z wykorzystaniem instrumentów animacji społecznej,
- stworzenie mechanizmu oceny i monitoringu partycypacji,
- opracowanie i przygotowanie do wdrożenia ogólnopolskiego systemu wspierania partycypacji²⁶.

Istotnym elementem projektu jest szeroka i kompleksowa diagnoza kondycji partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym w Polsce. Wyniki przeprowadzonej diagnozy mają umożliwić wypracowanie pakietu instrumentów umożliwiających podniesienie poziomu zaangażowania obywateli w życie publiczne w miejscu ich zamieszkania. Jednym z zamierzeń jest także przygotowanie zestawu narzędzi, za pomocą których społeczności lokalne będą w stanie monitorować oraz oceniać stan i zakres partycypacji społecznej. Działania projektowe przewidują również analizę i monitoring prawa na poziomie lokalnym pod kątem oceny wpływu obowiązujących regulacji na rozwój partycypacji na poziomie lokalnym i wypracowania rekomendacji dla rządu i samorządów w tym zakresie.

Do udziału w projekcie zostało zakwalifikowanych 108 jednostek samorządu terytorialnego, w tym 87 gmin wszystkich typów oraz 21 powiatów. Działania projektu

skierowane są zarówno do przedstawicieli administracji samorządowej, członków społeczności lokalnej, jak i do innych aktorów lokalnych. Administracja samorządowa każdej z uczestniczących w projekcie jednostek terytorialnych typuje urzędnika do roli animatora, który po odpowiednim przeszkoleniu odpowiada za zaangażowanie mieszkańców we współdecydowanie o sprawach, które ich dotyczą. Szkolenie animatorów zakłada przyswojenie przez nich wiedzy i umiejętności w zakresie: konsultacji, dialogu społecznego, diagnozy środowiskowej, mobilizowania ludzi, budowania zespołu oraz pracy nad dokumentacją planów. Zasadniczym zadaniem animatorów lokalnych jest utworzenie i zorganizowanie prac interdyscyplinarnego zespołu partycypacyjnego.

W jednostkach terytorialnych zakwalifikowanych do projektu utworzono międzysektorowe zespoły robocze, w skład których wchodzi reprezentanci różnych środowisk lokalnych, zwłaszcza: instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i mieszkańców. W wypadku obszarów wiejskich w pracach zespołu uczestniczą także sołtysi. Celem wspólnego działania jest wypracowanie programów lub strategii stanowiących podstawę realizacji lokalnej polityki publicznej w jednym z następujących zakresów: zatrudnienia, integracji społecznej, przedsiębiorczości lub zrównoważonego rozwoju. Wśród programów opracowanych tą metodą znajdują się m.in.: strategie rozwoju lokalnego, strategie rozwiązywania problemów społecznych, programy aktywności lokalnej, programy w zakresie integracji społecznej.

Ilustracją działań realizowanych w ramach projektu „Decydujemy razem”, a zarazem doskonałym przykładem praktycznego wykorzystania partycypacji społecznej w programowaniu interwencji lokalnych jest Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii dla Miasta Zgierza na lata 2013–2015. Gmina Miasta Zgierz przystąpiła do projektu „Decydujemy razem. Wzmocnienie mechani-

zmów partycypacyjnych w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych oraz podejmowaniu decyzji publicznych” po to, aby wspólnie z mieszkańcami i przedstawicielami środowisk kluczowych dla rozwiązywania problemów związanych z narkomanią opracować Program Przeciwdziałania Narkomanii (zwany dalej „Programem”). Do współpracy nad Programem zaproszono wszystkich chętnych mieszkańców oraz przedstawicieli instytucji działających na terenie miasta.

W lutym 2012 r. z inicjatywy prezydent miasta powstał dwudziestosiedmioosobowy zespół partycypacyjny do spraw opracowania Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii dla miasta Zgierza na lata 2013–2015. Skład zespołu stanowili: przedstawiciele miejskiego ośrodka pomocy społecznej, władz miasta i urzędników miejskich, reprezentanci mieszkańców oraz organizacji pozarządowych realizujących zadania gminy, przedstawiciel policji, reprezentant UTW, przedstawiciele szkół, Młodzieżowej Rady Miasta, instytucji kultury działających na rzecz dzieci oraz Kościoła. Dodatkowo w pracach zespołu uczestniczyli eksperci FRDL, pełniąc rolę doradcą.

Powołanie tak interdyscyplinarnego i liczego zespołu należy uznać za bardzo skomplikowane, ale i pożądane podejście planistyczne. Mnogość aktorów i różnorodność zakresu ich działalności w zakresie integracji społecznej umożliwia z pewnością nie tylko konfrontację poglądów wynikającą z odmienności ról pełnionych przez nich w środowisku lokalnym, ale również zgromadzenie wielu cennych opinii i doświadczeń. Ponadto aktywne włączenie uczestników w proces planowania polityki lokalnej zwiększa prawdopodobieństwo wypracowania konsensusu, co w znacznym stopniu eliminuje konflikty i koordynuje działania przyszłych realizatorów Programu. Taki rodzaj pracy grupowej, zakładający wykorzystanie metody uczestniczącej na każdym etapie procedury planistycznej i wdroże-

niowej, może w naszej opinii prowadzić do wzrostu zaangażowania uczestników w realizację przydzielonych im zadań, powoduje bowiem, iż czują się oni autorami Programu. W efekcie, jako współtwórcy, poczuwają się do odpowiedzialności za prawidłową implementację zaprogramowanych działań.

Nie bez znaczenia jest w tym wypadku rola animatorów lokalnych, których zadanie polega na zaangażowaniu pożądanego interesariuszy w działalność zespołu oraz moderowanie jego prac. W wypadku miasta Zgierza rolę animatorów pełniły reprezentantki Wydziału Zdrowia, Spraw Społecznych, Sportu i Młodzieży, przeszkolone w zakresie animacji lokalnej na wcześniejszym etapie działań projektu „Decydujmy razem”.

Powołany zespół odbył osiem spotkań roboczych, w trakcie których wypracowano następujące efekty:

- oszacowano zasoby i przeanalizowano role poszczególnych interesariuszy oraz potencjalnych partnerów w realizacji programu;
- omówiono kluczowe zasady i procedury opracowania programów lokalnych;
- określono główne założenia, cele i warunki realizacji programu;
- przyjęto formę konsultacji społecznych programu wraz z narzędziem;
- opracowano zadania przewidziane do realizacji w ramach programu;
- rozpatrzono wnioski z konsultacji społecznych;
- zaakceptowano ostateczną formułę programu.

Zastosowanie takiej procedury planistycznej umożliwiło opracowanie programu lokalnego o wysokiej jakości. W części diagnostycznej zidentyfikowano kluczowe uwarunkowania realizacji programu, scharakteryzowano też potencjał wykonawców. Mankamentem diagnozy jest brak jakichkolwiek danych statystycznych określających skalę problemu narkomanii w mieście, bra-

kuje też danych na temat dotychczas stosowanych sposobów interwencji w tej dziedzinie. Jednak tego typu informacje zawarte są w statystykach MOPS oraz Wydziału Zdrowia, Spraw Społecznych, Sportu i Młodzieży, co umożliwia łatwe uzupełnienie diagnozy.

Ścieżka realizacji głównych celów Programu została zaprezentowana w ujęciu projektowym. Dla poszczególnych projektów realizacyjnych przyjęto konkretne działania i wykonawców, określono harmonogram, wskaźniki monitoringu. W Programie zabrakło niestety szacunkowych kosztów jego wdrażania, wskazano jednak źródła oraz zasady finansowania.

Zaprezentowana powyżej charakterystyka programu wskazuje na jego wysoką jakość formalną. Można zaryzykować twierdzenie, iż zastosowana w tym wypadku metoda warsztatowa skutkuje odczuwalną poprawą w obszarze programowania polityki lokalnej. Analizowane przez nas systematycznie od 2006 r. strategie lokalne i regionalne w zakresie polityki i pomocy społecznej odznaczały się z reguły wyjątkowo niską jakością formalną, co oznacza, iż nie były zgodne z założeniami metody planowania strategicznego, a prawdopodobieństwo ich skutecznego wykorzystania w zarządzaniu publicznym jest niewielkie. Do podstawowych mankamentów zaliczamy przede wszystkim:

- brak bądź powierzchowność diagnostyki lokalnych problemów społecznych;
- pomijanie etapu analitycznego umożliwiającego identyfikację kluczowych warunków realizacji strategii;
- brak aplikacyjnych elementów strategii, jak: wskaźniki i zasady monitoringu, źródła finansowania zaprogramowanych działań, harmonogramy realizacyjne.

Należy przy tym podkreślić, że strategie lokalne przygotowane są z reguły metodą menedżerską, sporadycznie konsultacyjną. Metoda uczestnicząca praktycznie nie jest wykorzystywana w lokalnej polityce społecznej. Warto też zaznaczyć, że w wypadku omawianego Programu szczególnie wartościowy, niespoty-

kany w tego typu dokumentach element stanowi pogłębiona charakterystyka partnerów, tj. potencjalnych współrealizatorów Programu. Na tym etapie zidentyfikowano kluczowych kooperantów, oszacowano ich potencjał, wskazano na rolę w realizacji zaprogramowanych działań, określono atuty i słabe strony wspólnie podejmowanych przedsięwzięć. Poza analizą potencjału partnerów podjęto także próbę określenia ich oczekiwań. Jest to w naszym przekonaniu nowa i pozytywna tendencja w obszarze zarządzania publicznego na poziomie lokalnym. Z przeprowadzonej przez nas w 2011 r. analizy treści wybranych²⁷ programów aktywności lokalnej (PAL) wynika, że kwestia kreowania partnerstw lokalnych, stanowiących obligatoryjną formułę realizacji PAL, budzi pewne kontrowersje. W dokumentach co prawda zaplanowano realizację programów w ramach partnerstwa z udziałem ośrodków pomocy społecznej jako kooperantów, wskazując przede wszystkim: organizacje pozarządowe, instytucje kościelne, placówki oświatowo-wychowawcze czy policję. Nie pokazano i nie określono jednak mechanizmów partnerstwa oraz roli i zadań poszczególnych jego uczestników. Wydaje się, że podstawowe założenie programów aktywności lokalnej, czyli współpraca z organizacjami pozarządowymi i społecznościami lokalnymi w celu ich aktywizacji, mobilizacji i integracji, nie zostało w badanych gminach właściwie wykorzystane. Można przypuszczać, że w tym wypadku wskazanie partnerów w realizacji działań wynika głównie z konieczności sprostania wymogom formalnym, narzuconym odgórnie przez Ministerstwo.

Podsumowanie

Podsumowując dotychczasowe rozważania, wskazać jeszcze raz należy na wnioski i rekomendacje dla praktyki. Fundamentem tworzenia i realizacji lokalnej polityki społecznej powinna być budowa i rozwój lokalnych systemów wsparcia i ich partnerstwo, tj. współdzia-

łanie podmiotów działających w tym obszarze życia społecznego. Trzeba położyć większy nacisk na budowanie, kreowanie współpracy (np. wspólne programy na rzecz wybranych grup społecznych) pomiędzy różnymi aktorami sceny publicznej i promocję (informowanie) wśród klientów publicznych samorządowych instytucji pomocowych działalności niepublicznych partnerów. Dzięki połączonym siłom różnych organizacji i instytucji, działających poniekąd we wspólnym interesie, klient otrzyma szerszą, pełniejszą pomoc, a ośrodki pomocy społecznej zostaną odciążone od nadmiaru klientów. Współpracujące podmioty, opierając się na inicjatywach inspirowanych przez lokalnych animatorów, liderów, przy instytucjonalnym wsparciu powinny przyczyniać się do zapoczątkowania zmian w dotychczasowych postawach społecznych. Oznacza to rozpoczęcie procesu świadomego włączania się klientów w realizację wspólnych przedsięwzięć w imię dobrze pojętego kolektywnego, obywatelskiego, ale i indywidualnego interesu. Władze lokalne (gminne i powiatowe) powinny być motywowane do tworzenia partnerstw i pozyskiwania miejscowych sojuszników do współpracy w zwalczaniu biedy. Potrzeba dalszych szczegółowych badań lokalnej polityki społecznej do oceny obecności i jakości proponowanych działań na rzecz zwalczania biedy. Analizy empiryczne lokalnej polityki społecznej powinny być prowadzone metodą *action research*, czyli w sposób umożliwiający większe uczestnictwo samych zainteresowanych — przedstawicieli władz lokalnych oraz

instytucji i organizacji społecznych — w procesie badawczym i przy wykorzystaniu rekomendacji z badań w bieżącej, lokalnej polityce społecznej.

Kluczową rolę w aktywizacji społeczności lokalnych powinny odgrywać instytucje pomocy społecznej i lokalne organizacje pozarządowe. Ich kadry należy jednak odpowiednio przygotować do działań oznaczających zaangażowanie społeczne pracownika w rolach planisty, analityka spraw publicznych, koordynatora programów, organizatora i menedżera. Chodzi także o odpowiednią edukację pracowników socjalnych do lokalnych działań politycznych²⁸, która powinna zawierać trzy elementy: wiedzę potrzebną do rozumienia zjawisk i procesów polityczno-gospodarczych, wiedzę o przedmiocie potencjalnych działań politycznych (np. o środowisku lokalnym czy regionie, specyfice problemów danej kategorii klientów itp.) oraz przygotowanie specjalistyczne do czynnego uczestnictwa w działaniach politycznych (wiedza i umiejętności oceny, analizy, planowania i prognozowania itp.). Szczęólnego znaczenia, zwłaszcza w czasach tworzenia zespołów interdyscyplinarnych i międzyorganizacyjnych, nabiera edukacja do organizacji i uczestnictwa w działaniach zespołowych. Umiejętność organizacji zespołu to przede wszystkim rekrutacja i selekcja uczestników posiadających niezbędne zasoby (ludzkie, finansowe, kapitał społeczny itp.), kompetencje (specjalistyczna wiedza i umiejętności) oraz motywację do działania (pokrzywdzeni lub rzecznicy ofiar itp.).

¹ A. Frąckiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] eadem (red.), *Zarządzanie publiczne — elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 24.

² M. Bratnicki, A. Frąckiewicz-Wronka, *O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju, w zarządzanie ludźmi w otoczeniu globalnym — pomiędzy starym a nowym*, [w:] L. Zbiegień-Maciąg, E. Beck (red.), *Organizacje, ludzie, procesy, procedury*, Kraków 2006, s. 178–186.

³ B. Kożuch, *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2005, nr 1, s. 21.

⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2012, s. 15–16.

⁵ M. Kulesza, D. Sześciło, *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, Warszawa 2013, s. 115–120.

⁶ G. Gilbreath Holdar, O. Zakharchenko, *Citizen Participation Handbook, People's Voice Project*, International Centre for Policy Studies, Ukraine 2002, s. 12.

⁷ *World Bank Participation Sourcebook*, Environment Department Papers Participation Series, Washington 1995, s. 2.

⁸ J. Gaventa, *Exploring citizenship, participation and accountability*, „IDS Bulletin” 33, 2002, nr 2, s. 2.

⁹ Instrumentarium to tworzą między innymi: konsultacje społeczne, konwenty i fora rozwoju, rady organizacji pozarządowych, budżety obywatelskie.

¹⁰ Art. 169, pkt 1 oraz art. 170 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483 z 1997 r., ze zm.

¹¹ Art. 11 oraz art. 11a Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 0 poz. 594 z 2013 r., tekst jednolity.

¹² Art. 2 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. nr 0 poz. 706 z 2013 r., tekst jednolity.

¹³ Art. 3, pkt 1 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. nr 124 poz. 607 z 1994 r.

¹⁴ Należy przy tym pamiętać, iż samorząd nie jest organizacją autonomiczną. Jego samodzielność nie polega na całkowitym niezależnieniu od państwa, ale na precyzyjnym określeniu, w jakich sytuacjach oraz w jaki sposób organy państwowe mogą ingerować w sfery działania organów samorządu terytorialnego. Por. B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kraków 2001, s. 26–29.

¹⁵ B. Pecqueur, *Le développement local*, Alternatives Economiques, Syros-Paris 1989, s. 44–45; cyt. za: A. Jęwtuchowicz, *Terytorialne systemy produkcyjne — nowy model rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *eadem* (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Łódź 2000, s. 140.

¹⁶ A. Jęwtuchowicz, *op. cit.*, s. 139–140.

¹⁷ Przykładowo: W. Kłosowski, J. Warda, *Wyspy szans. Jak budować strategię rozwoju lokalnego?*, Białsko-Biała 2001, s. 86; P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje — liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa 2004, s. 135–140.

¹⁸ R. Blair, *Public participation and community development: The role of strategic planning*, PAQ, Spring 2004, s. 102–106.

¹⁹ Por. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna*, Warszawa 2006.

²⁰ Por. A. Kurzynowski, P. Błędowski, *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Warszawa, 2002.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*.

²³ Por. J. Supińska, *Dylematy polityki społecznej*, Warszawa 1991.

²⁴ Por. A. Piekara, *Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.

²⁵ Partycypacja publiczna — współpraca z Kancelarią Prezydenta RP w ramach projektu „Decydujemy razem”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx (dostęp: 21.11.2013).

²⁶ *Decydujemy razem*, <http://www.decdujemyrazem.pl/> (dostęp: 20.11.2013).

²⁷ Przeprowadziliśmy analizę treści programów aktywności lokalnej opracowanych i wdrażanych w sześciu gminach wiejskich. Celem badania było sprawdzenie, czy wdrażane programy odpowiadają wymogom formalnym, określonym w przez Ministerstwo oraz identyfikacja wykorzystywanych w PAL metod i działań z zakresu aktywnej integracji.

²⁸ E. Rodney, *Policy Practice, Comprehensive Handbook of Social Work and Social Welfare*, t. 4. *Social Policy and Policy Practice*, New Jersey, s. 129 nn.

Bibliografia

- Blair R., *Public participation and community development: The role of strategic planning*, PAQ, Spring 2004.
 Bratnicki M., Frączkiewicz-Wronka A., *O organizacjach publicznych i o przedsiębiorczym rozwoju, w zarządzaniu ludźmi w otoczeniu globalnym — pomiędzy starym a nowym*, [w:] L. Zbiegień-Maciąg, E. Beck (red.), *Organizacje, ludzie, procesy, procedury*, AGH, Kraków 2006.

- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2001.
- Decydujmy razem*, <http://www.decydujmyrazem.pl/> (dostęp: 20.11.2013).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. nr 124 poz. 607 z 1994 r.
- Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, [w:] *eadem* (red.), *Zarządzanie publiczne — elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
- Gaventa J., *Exploring citizenship, participation and accountability*, „IDS Bulletin” 33, 2002, nr 2.
- Gilbreath Holdar G., Zakharchenko O., *Citizen Participation Handbook, People’s Voice Project*, International Centre for Policy Studies, iMedia Ltd., Ukraine 2002.
- Jewtuchowicz A., *Terytorialne systemy produkcyjne — nowy model rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *eadem* (red.), *Strategiczne problemy rozwoju miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2000.
- Kłosowski W., Warda J., *Wyspy szans. Jak budować strategie rozwoju lokalnego?*, Biblioteka Rozwoju Lokalnego, Bielsko-Biała 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78 poz. 483 z 1997 r., tekst ze zm.
- Koźuch B., *Zarządzanie publiczne jako dyscyplina naukowa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 1, Kraków 2005.
- Kulesza M., Sześciło D., *Polityka administracyjna i zarządzanie publiczne*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2013.
- Kurzynowski A., Błędowski P., *Polityka społeczna centralna, regionalna i lokalna*, [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2002.
- Kurzynowski A., *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.
- Partycypacja publiczna — współpraca z Kancelarią Prezydenta RP w ramach projektu „Decydujmy razem”, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Partycypacja_publiczna_120913.aspx (dostęp: 21.11.2013).
- Pecqueur B., *Le developpement local*, Alternatives Economiques, Syros-Paris 1989.
- Piekara A., *Wartości i funkcje społeczne samorządu terytorialnego*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 8.
- Rodney E., *Policy Practice, Comprehensive Handbook of Social Work and Social Welfare*, t. 4. *Social Policy and Policy Practice*, John Wiley & Sons Inc. Hoboken, New Jersey.
- Supińska J., *Dylematy polityki społecznej*, IPS UW, Warszawa 1991.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A., *Nierówne koalicje — liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 0 poz. 594 z 2013 r., tekst jednolity.
- Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. nr 0 poz. 706 z 2013 r., tekst jednolity.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2012.
- World Bank Participation Sourcebook*, Environment Department Papers Participation Series, World Bank, Washington 1995.

Citizen participation and public management in local social policy and social assistance

Summary

The consequence of long lasting socio-political and economic transformations in Poland has been the change of public management paradigm and paying attention to the necessity of greater participation of civil sector actors in the process of public services provision and local development programs implementation. The main purpose of this article is to present the importance of citizen participation in the public management at the local level, especially in the area of local social policy.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, samorząd lokalny, lokalna polityka społeczna, partycypacja
Keywords: public management, local government, local social policy, participation