

Krystyna Faliszek*

Lokalna polityka społeczna: fakty czy mity?

Abstrakt

Celem artykułu jest próba poddania pod dyskusję pytania, czy możemy mówić, że istnieje coś takiego jak lokalna polityka społeczna. Przedstawione rozważania oparte zostały na analizie wyników badań, które objęły gminnych decydentów (szeroko rozumianych) odpowiedzialnych za obszar polityki społecznej. Skupiono się na takich kwestiach jak definiowanie lokalnej polityki społecznej, formułowanie celów i sposobów działania, roli i zadań lokalnego samorządu, a także na rozpoznaniu opinii, wiedzy, postaw i przekonań respondentów dotyczących samorządu, polityki społecznej, problemów społecznych oraz ich uwarunkowań.

Słowa kluczowe: *samorząd lokalny, lokalna polityka społeczna, problemy społeczne*

Local social policy – either facts or myths?

Abstract

This article discusses whether something called “local policy” exists, or maybe this is only an administration within individual departments. A research conducted in small boroughs of Silesia voivodship rather suggest the latter. The discussion is based on an analysis of research conducted with boroughs’ social policy makers. It is focused on issues like the definition of local social policy, its goals and tools; the role and tasks of a local government; diagnosis of opinions, knowledge, attitudes and beliefs of respondents towards local governments, social policy, social problems and their background.

Keywords: *local government, local social policy, social problems*

*Dr hab. Krystyna Faliszek, Instytut Socjologii, Uniwersytet Śląski w Katowicach, e-mail: krystyna.faliszek@us.edu.pl

Wprowadzenie

Jednym z ważniejszych elementów przemian w Polsce po roku 1989 jest powstawanie demokratycznych struktur władzy na szczeblu lokalnym, a więc stwarzanie warunków do partycypacji społecznej jednostek i grup społecznych. W poprzednim systemie politycznym całe pole decyzji dotyczących wszystkich obszarów życia społecznego leżało w gestii władz centralnych. Lokalne struktury władzy nie były przedstawicielami społeczności lokalnych, lecz stanowiły organy władzy państwowej w terenie. Ich celem było jedynie przekazywanie i realizacja decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. Instytucje władzy lokalnej były w znacznym stopniu wyizolowane ze środowiska, w którym działały; były także ubezwłasnowolnione, ponieważ nie posiadały osobowości prawnej.

Dlatego przywrócenie podmiotowości organom samorządu terytorialnego stało się jednym z najpilniejszych zadań po 1989 roku. Na mocy przyjętej w 1990 roku ustawy¹ gmina – podstawowa jednostka organizacyjna społeczności lokalnej – stała się osobą prawną ze wszystkimi tego konsekwencjami, w zakresie realizacji spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz ze względu na wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową (Fundowicz 2005).

Celem artykułu jest próba poddania pod dyskusję pytania, czy upodmiotowienie gmin pociągnęło za sobą podjęcie przez nie rzeczywistej aktywności i odpowiedzialności tworzącej rodzaj lokalnej polityki społecznej, a nie tylko ograniczenie jej do zadań ustanowionych w regulacjach prawnych. Podsumowuję jednocześnie trop wskazujący na to, że lokalni decydenci faktycznie nie są skłonni (a może też nie są zdolni?) do myślenia i działania w kategoriach systemowych w odniesieniu zarówno do polityki społecznej, jak i do zaspokajania potrzeb oraz rozwiązywania problemów swojej wspólnoty samorządowej.

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jednolity, Dz. U. 2016, poz. 446.

Lokalna polityka społeczna – fakty

Całość zasadniczej reformy administracyjnej kraju – zapoczątkowanej w 1990 roku² – wpisuje się w proces decentralizacji władzy publicznej, który charakterystyczny jest nie tylko dla Polski, ale i dla większości państw europejskich. W wyniku procesu decentralizacji społeczności lokalne odzyskały swoją podmiotowość, stały się najważniejszymi aktorami na lokalnej scenie życia społecznego w różnych jego obszarach.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, rozdział 1, art. 1 stanowi:

pkt 1: „Mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową”;

pkt 2: „Ilekcóż w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium”.

Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie prawnej. Władza samorządowa przynależy zatem do całej wspólnoty samorządowej, czyli wszystkich mieszkańców gminy, a „samo–rządzenie” oznacza dla władz gminnych reprezentowanie interesów wspólnoty, zarządzanie wspólnymi sprawami, a nie „rządzenie” gminą. Upodmiotowienie władz lokalnych spowodowało między innymi to, że organy administracji państwowej są uprawnione jedynie do sprawowania nad nimi kontroli z punktu widzenia przestrzegania wymogów formalno-prawnych. Cała odpowiedzialność merytoryczna za podejmowane działania i decyzje spada wyłącznie na przedstawicieli władzy lokalnej.

Realizowanie przez władze lokalne zarówno zadań własnych, jak i zleconych przez administrację rządową ma służyć przede wszystkim zaspokojeniu szeroko rozumianych potrzeb i interesów społeczności lokalnej. Chodzi tu zarówno o potrzeby związane bezpośrednio z warunkami życia i pracy, jak również o potrzeby pośrednio kształtujące jakość życia.

² W 1990 roku mocą ww. ustawy zostały powołane do życia samorządy gminne, a w wyniku reformy z 1999 roku pojawiły się także samorządy powiatowe i wojewódzkie, które wszakże nie są przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu.

Proces decentralizacji państwa upodmiotowił samorządy – gminne, powiatowe i wojewódzkie – także w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej. Zwłaszcza samorządom gminnym powierzony został bardzo szeroki zakres zadań, mieszczących się w obszarze tego, co zwykle się uważa za pole polityki społecznej. Władze lokalne rzeczywiście dostały szansę odegrania roli kreatora ładu społecznego w swoich społecznościach lokalnych, ale czy potrafiły/potrafią ją wykorzystać? Wiele się mówi i pisze o lokalnej polityce społecznej, ale na podstawie badań własnych ośmielałam się sformułować pytanie: czy w ogóle możemy mówić, że istnieje coś takiego jak lokalna polityka społeczna, czy raczej mamy do czynienia tylko z administrowaniem w zakresie poszczególnych resortów?

Punktem wyjścia prowadzonych przeze mnie (od 2008 roku) badań związanych z problematyką lokalnej polityki społecznej³, jest koncepcja samorządu terytorialnego jako takiego sposobu zorganizowania społeczności lokalnej, który daje jej zdolność do samostanowienia i zapewnia względną autonomię. Chodzi o autonomię w granicach istniejącego porządku prawnego wobec centralnej władzy państwowej, dzięki czemu może on stać się najważniejszym podmiotem odpowiedzialnym za zaspokajanie wszystkich istotnych potrzeb społeczności.

Najbliższa takiemu ujęciu jest perspektywa lokalizmu, w której podkreśla się, że to właśnie samorząd w najszerszym zakresie pozwala na realizację zasady partycypacji społecznej oraz na uwzględnienie całej gamy zróżnicowanych potrzeb, problemów i interesów występujących w społecznościach lokalnych (Starosta 2002; Stoker 1997). Według zwolenników lokalizmu, to właśnie związek samorządu z konkretną zbiorowością terytorialną jest podstawą skuteczności jego działania. Po pierwsze, zapewnia dopasowanie pomiędzy lokalnymi potrzebami a dostępnymi lokalnie środkami ich zaspokajania, a po drugie, umożliwiając lepszą kontrolę społeczności nad działalnością samorządu, stwarza warunki do budowy zaufania społecznego, bez którego sprawowanie władzy byłoby o wiele trudniejsze (por. Sowa 1988; Stoker 1997;

³ Badania te prowadzone są w różnorodnej formie i w ramach różnych projektów, między innymi w ramach badań własnych Instytutu Socjologii UŚ, a także projektów realizowanych w zespole Studium Pracy Socjalnej IS UŚ pod kierunkiem prof. Kazimiery Wódcz; w prezentowanym artykule opieram się na wynikach części tych badań, szczególnie w dalszej części tekstu.

Stewart, Greenwood 1997; Clarke, Stewart 1997). Takie stanowisko wymaga przyjęcia założenia o immanentnej zdolności mechanizmów władzy samorządowej do skutecznego i sprawnego działania oraz do zmiany sposobu tego działania, gdy okazuje się ono nieefektywne lub nieadekwatne do zmieniających się realiów. Założenie to budzi zasadnicze wątpliwości krytyków perspektywy lokalizmu (Starosta 2002; Stoker 1997). Niemniej jednak, przyjęcie tej perspektywy badawczej wydaje się użyteczne, ponieważ pozwala przyjrzeć się bliżej tym uwarunkowaniom skutecznego działania w obszarze polityki społecznej, które tkwią niejako wewnątrz społeczności, wynikają z jej specyficznych właściwości.

Ramy dla podejmowanych przez samorząd działań w tym obszarze wyznacza lokalna polityka społeczna, ukierunkowana na realizację ogólnych celów polityki społecznej państwa i jednocześnie zorientowana na zaspokajanie specyficznych potrzeb i rozwiązywanie problemów charakterystycznych dla konkretnych społeczności lokalnych (Kurzynowski 1999). Dzięki procesowi decentralizacji władzy publicznej samorządy lokalne uzyskały i w tej dziedzinie znaczny zakres autonomii, wyrażający się w różnorodności instrumentów realizacji polityki społecznej dostępnych na poziomie gminy, oraz w szerokim zdefiniowaniu jej zadań własnych o charakterze fakultatywnym, których realizacja uzależniona jest między innymi od poziomu i struktury finansowania tej sfery. Autonomia, oznacza zatem, nie tylko możliwość realizowania działań na własną odpowiedzialność, ale także możliwość kreowania oblicza polityki społecznej w skali lokalnej (por. *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej* 2007).

W tym szerokim i zróżnicowanym zakresie zadań gminy wiele mieści się w obszarze polityki społecznej. Poza pomocą społeczną i polityką rodzinną, z którymi często polityka społeczna bywa utożsamiana, należą tu oczywiście także ochrona zdrowia, rynek pracy, mieszkalnictwo, edukacja, bezpieczeństwo publiczne, kultura, a także współpraca z organizacjami pozarządowymi. W gruncie rzeczy jednak, jeśli przyjąć, że celem polityki społecznej jest kształtowanie warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich (Rajkiewicz 1998), to okaże się, że praktycznie działania w zakresie wszystkich zakresłonych ustawowo zadań gminy mają znaczenie dla realizacji tego celu.

Jeśli samorząd lokalny ma w sposób odpowiedzialny przykładać się do jego realizacji, to powinien postrzegać i organizować swoje działania kompleksowo, systemowo. Oznacza to po pierwsze, uwzględnianie wzajemnej współzależności działań podejmowanych w tych różnych obszarach i ich znaczenia dla warunków życia mieszkańców; po drugie, konieczność identyfikacji rzeczywistych przyczyn różnych lokalnych problemów i trudności, które to przyczyny mają charakter złożony i wieloaspektowy; po trzecie, konieczność przewidywania różnorodnych następstw podjętych działań, bo mogą się one pojawiać w bardzo odległych obszarach i przyjmować nieoczekiwaną postać, a nawet niwelować uzyskane gdzie indziej pozytywne rezultaty.

Dla realizacji celów społecznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, gmina dysponuje różnorodnym instrumentarium. Znajdziemy tu między innymi instrumenty:

- **prawne**: dokumenty strategiczne i programowe, prawo lokalne (uchwały),
- **ekonomiczne**: budżet, wydatki i dochody, gmina może decydować o dotacjach i inwestycjach na rzecz szkół, zakładów opieki zdrowotnej, pomocy społecznej, o stypendiach dla uczących się dzieci i młodzieży, a także o wysokości lokalnych opłat i podatków,
- **informacyjne**: system szkolny (choć gminy nie mają raczej wpływu na ściśle regulowaną prawem zawartość programów nauczania, to jednak mogą mieć wpływ na jakość procesu edukacji w podległych im placówkach oświatowych), środki społecznego przekazu oraz poradnictwo indywidualne, Internet, media lokalne,
- **kadrowe**: dobór (ale także jakość – w sensie kształcenia czy doskonalenia) ludzi do wypełniania określonych funkcji i zadań w dużym stopniu zależy od lokalnych decydentów, liczą się kompetencje i kwalifikacje, ale także postawy i motywacje – w szczególności orientacja na wartość, jaką jest dobro wspólne,
- **sposoby kształtowania przestrzeni**: usytuowanie instytucji publicznych (takich jak szkoły, ośrodki zdrowia czy instytucje pomocy społecznej) w stosunku do miejsc zamieszkania tych, którzy z nich korzystają; kluczową sprawą jest jednak z pewnością segregacja prze-

strzeni, która wiąże się z miejscami występowania (nasilenia) problemów społecznych (bardzo dużo gmin ma w tej kwestii grzechy na sumieniu).

Szerokie możliwości realizacji przez gminę celów społecznych we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność, zależą oczywiście od lokalnych potrzeb i zasobów. Zasoby te często są niezależne od stanu finansów gminy – te wprawdzie mają znaczenie (by wspomnieć możliwości gmin „żyjących” z węgla brunatnego czy miedzi) - ale zasoby to także ludzie, ich motywacje i postawy, wiedza, kompetencje i umiejętności.

Bardzo istotną rolę w realizacji zadań publicznych gminy odgrywa dziś także współpraca międzysektorowa, związana ze zmianą koncepcji zarządzania sferą publiczną i wprowadzaniem do niego zasad quasi-rynkowych. W polityce społecznej szczególnego znaczenia nabiera aktywność trzeciego sektora, odgrywającego ważną rolę w aktywizacji i upodmiotowieniu obywateli. Samorządy zostały zobligowane do współpracy z organizacjami pozarządowymi nie tylko w ustawach samorządowych (m.in. art. 9. Ustawy o samorządzie gminnym), ale także poprzez Ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (art. 5.)⁴ oraz Ustawę o pomocy społecznej (art. 2. ust. 2; art. 25.)⁵.

W Ustawie o działalności pożytku publicznego wśród zadań publicznych, które mogą być wykonywane przez organizacje pozarządowe (i inne wymienione w ustawie) na pierwszym miejscu wymieniona jest pomoc społeczna, ale wiele z pozostałych 33 wymienionych zadań, również mieści się w obszarze polityki społecznej (art. 4. ust. 1). Obszar możliwej współpracy samorządu gminy z organizacjami pozarządowymi wyznaczony został zatem bardzo szeroko, co więcej, w razie potrzeby może on zostać jeszcze poszerzony (art. 4. ust. 2). Jednocześnie, Ustawa określa też jednoznacznie zasady tej współpracy: subsydiarność, partnerstwo, suwerenność stron, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność (art. 5. ust. 3).

⁴ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, tekst jednolity Dz.U. 2014, poz. 1118.

⁵ Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity Dz.U. 2016 poz. 930.

W gruncie rzeczy nie ma przeszkód, aby podmioty społeczne uczestniczyły w realizacji zadań publicznych w szerokim zakresie, a zależy to przede wszystkim od postawy obu partnerów – chociaż niewątpliwie postawa administracji samorządowej ma tu większe znaczenie.

Do istotnych faktów dotyczących samorządowej polityki społecznej trzeba na koniec dorzucić jeszcze i ten, że gminom przekazywanych jest coraz więcej zadań zleconych z zakresu polityki społecznej, za którymi nie idzie adekwatny poziom finansowania, czego najlepszym przykładem jest subwencja oświatowa, także dodatki mieszkaniowe, alimentacja, a teraz jeszcze program 500+⁶. Konieczność ich dofinansowywania z budżetu gminy, w oczywisty sposób ogranicza gminne możliwości realizowania we własnym zakresie zadań o charakterze fakultatywnym, które najbardziej związane są z lokalną specyfiką kwestii i problemów społecznych, a co wymaga uruchomienia działań o lokalnym zasięgu i sięgnięcia do lokalnych zasobów.

O tym, jakie będzie oblicze lokalnej polityki społecznej, na ile ta polityka będzie skuteczna, jak będą urzeczywistniane cele zawarte w ustawach i innych regulacjach prawnych, zawsze decydują konkretni ludzie. Od wielu lat można zaobserwować, że przy podobnych warunkach zewnętrznych (podobnej skali problemów i podobnych kłopotów z niedostatkiem środków finansowych) są miasta, gdzie podejmuje się wiele różnorodnych działań i osiąga całkiem niezłe skutki, gdzie udaje się zrealizować wiele niestandardowych inicjatyw, ale są też i takie miasta, gdzie nie wychodzi się poza „sprawdzone”, rutynowe sposoby działania i każda nowa propozycja natrafia na mur niemocy i niezrozumienia. W wielu miejscach, wiele sukcesów udaje się osiągnąć dzięki zaangażowaniu i wytrwałości ludzi, którzy dzięki swej wiedzy, osobowości, umiejętnościom zjednywania sobie innych potrafią przezwyciężyć niemal każdą trudność.

Nie można jednak oczekiwać, że zawsze i tylko tacy ludzie będą odpowiadać za lokalną politykę społeczną. Powinni to być przede wszystkim profesjonalści o odpowiedniej wiedzy i umiejętnościach zawodowych, a także

⁶ Przedstawiciele niemal wszystkich gmin zwracają uwagę na ten problem, uznając go za jedną z najważniejszych trudności, z jaką spotykają się władze samorządowe: „wszystkie koalicje rządowe miały jedno hobby – obarczanie zadaniami samorządu bez środków” [gmina F – RM]

ludzie o pewnej wrażliwości społecznej, orientujący się w najważniejszych uwarunkowaniach lokalnych problemów społecznych i sposobów ich rozwiązywania. Można wprawdzie powiedzieć, że samorządy lokalne mają niewielki wpływ na decyzje w sprawie generalnych rozwiązań na poziomie centralnej władzy ustawodawczej, jeśli jednak przyjrzyć się temu, jak to, co jest przez ustawodawcę zaprojektowane w postaci różnych regulacji prawnych, organizacyjnych i instytucjonalnych znajduje swoje urzeczywistnienie na poziomie społeczności lokalnych, zależy w znacznej mierze od lokalnych decydentów. To ich wiedza, kompetencje, postawy i przekonania – także te najbardziej ogólne związane z orientacją światopoglądową czy doktryną ideologiczną – leżą u podstaw wyboru określonego zestawu narzędzi i sposobów działania w obszarze polityki społecznej, będących w dyspozycji władz lokalnych⁷. W efekcie, może to mieć wpływ na styl realizacji polityki społecznej i decydować, czy będą w nim dominowały rozwiązania wyzwalające, opiekuńcze, bodźcowe czy dyscyplinujące (patrz: Supińska 2002; Supińska 2007).

Lokalna polityka społeczna – mity?

W prowadzonych przeze mnie od roku 2008 badaniach dotyczących lokalnej polityki społecznej w małych gminach górniczych województwa śląskiego, znalazł się wątek poświęcony także tej kwestii.

Badania objęły 8 gmin z terenu województwa, które liczą nie więcej niż 40 tys. mieszkańców (w rzeczywistości tylko jedna gmina liczy nieco ponad 30 tys. mieszkańców, pozostałe od kilku do kilkunastu tysięcy) i mają status gminy górniczej. Gminy górnicze znalazły się pod koniec lat dziewięćdziesiątych w sytuacji szczególnie niekorzystnej w związku z restrukturyzacją przemysłu górniczego – w tym restrukturyzacją zatrudnienia w kopalniach – a jednocześnie otrzymały z tego powodu pewne przywileje. Dlatego też, wydały mi się szczególnie interesującym polem badawczym dla obserwacji uwarunkowań skuteczności

⁷ Ostatecznie bowiem to od władz lokalnych zależy, szczególnie w obszarze pomocy społecznej, jakie sposoby działania, jakie rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne – z szerokiego wachlarza możliwości – będą realizowane (czytaj: finansowane i wspierane) w gminie i w jakim zakresie.

lokalnej polityki społecznej. Gminy wybrane zostały na podstawie analizy danych statystycznych obrazujących następujące wskaźniki:

- liczba mieszkańców;
- dochody na 1 mieszkańca (w zł);
- wydatki na pomoc społeczną w % budżetu gminy;
- wydatki na pomoc społeczną w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł);
- wskaźnik bezrobocia – liczba bezrobotnych w stosunku do liczby mieszkańców w wieku produkcyjnym⁸;
- liczba mieszkańców na 1 osobę prowadzącą działalność gospodarczą;
- korzystający z pomocy społecznej na 1000 ludności;
- wartość świadczeń pomocy społecznej na 1 świadczeniobiorcę.

Gminy wybrano tak, aby znalazły się wśród nich takie, które posiadają znaczny potencjał i korzystne wskaźniki dotyczące bezrobocia i pomocy społecznej oraz takie, których potencjał i wskaźniki są najmniej korzystne. Trzeba wszakże wyraźnie zaznaczyć, że porównanie tych danych nie pozwala uchwycić żadnych prawidłowości w układzie wybranych wskaźników, ponieważ rzeczywiste uwarunkowania sytuacji społecznej w gminach tkwią gdzie indziej. Zamożność gminy mierzona poziomem dochodów na 1 mieszkańca nie przekłada się ani na poziom bezrobocia, ani na skalę wydatków na pomoc społeczną, ani na zasięg tej pomocy. Bez wpływu na te wskaźniki pozostaje też poziom aktywności ludności, mierzony liczbą mieszkańców przypadających na 1 osobę prowadzącą działalność gospodarczą (zarejestrowaną).

Przedstawione rozważania oparte zostały na analizie wyników tej części badań, która dotyczyła gminnych decydentów (szeroko rozumianych). Skupiono się w nich na takich kwestiach jak definiowanie lokalnej polityki społecznej, formułowanie celów i sposobów działania oraz swojej (lokalnego samorządu) w tym roli, a także rozpoznanie opinii, wiedzy, postaw i przekonań respondentów dotyczących samorządu, polityki społecznej, problemów społecznych oraz ich uwarunkowań.

⁸ W analizach przywołuję poziom bezrobocia zobrazowany poprzez stosunek liczby bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym, ponieważ na poziomie gmin tylko takie dane są dostępne. Nie oblicza się stopy bezrobocia dla gmin, ponadto ani gminy ani instytucje rynku pracy nie gromadzą aktualnych danych – dotyczących liczby osób aktywnych zawodowo w poszczególnych gminach – pozwalających tę stopę obliczyć.

Wykorzystano tu głównie metody jakościowe, oparte na analizie danych wywołanych poprzez wykorzystanie techniki wywiadu pogłębionego, uzupełnione o niewielkie badanie ilościowe wykorzystujące technikę ankiety wypełnianej samodzielnie przez respondenta. Respondenci do wywiadów pogłębionych dobie-rani byli celowo, ze względu na swoje zaangażowanie w sprawy polityki społecznej: wójt (burmistrz), dyrektor/kierownik OPS, przedstawiciel Rady Miasta (Gminy) – Przewodniczący Rady lub Komisji zajmującej się polityką społeczną, lider/przedstawiciel organizacji pozarządowej o profilu socjalnym. Uzupełnienie danych jakościowych stanowią dane ilościowe zebrane przy pomocy kwestionariusza ankiety (zawierającego głównie pytania zamknięte), skierowanej do respondentów, z którymi przeprowadzono wywiady pogłębione oraz do wszystkich członków Rady Miasta (Gminy). Niestety, w niektórych gminach nie wyrażono zgody na tę część badań, argumentując to obawą o możliwość identyfikacji treści wypowiedzi z konkretnymi osobami (co jakoś koresponduje z wynikami tej ankiety, o czym dalej), bądź zasłaniając się brakiem czasu.

Analiza wyników badania przynosi dość spójny obraz, aczkolwiek nie jest on budujący. Generalnie pytanie o politykę społeczną gminy wywoływało konsternację: no, tak, ale o co konkretnie chodzi? Ten konkretny to niemal zawsze pomoc społeczna i nic poza tym:

„Nie ma polityki społecznej w mieście. My realizujemy zadania które są przewidziane ustawą. Miasto, no nie wiem, czy w tym momencie chodzi, czy jest jakiś wydział pomocy społecznej w Urzędzie Miasta? Nie ma, oprócz Ośrodka Pomocy Społecznej, my jesteśmy jedyną instytucją w gminie, która realizuje te zadania” (gmina C – OPS).

„Bezrobocie i walka z nim to jest problem bieżący, to co mówiłem: pozyskanie miejsc pracy, pomoc społeczna. Praktycznie tylko tyle” (gmina B – RM).

Najważniejsi decydenci w gminach (wójt/burmistrz, radni), pytani o politykę społeczną i o problemy mieszkańców najczęściej odsyłali mnie do ośrodka pomocy społecznej, wskazując, że to tam są osoby od „tych spraw” (gmina A – RM). To – być może niezamierzone, ale symptomatyczne – sprowadzanie polityki społecznej do pomocy społecznej jest charakterystyczne nie tylko dla lokalnych decydentów. Jeśli przyjrzeć się istniejącym regulacjom prawnym

i praktyce ich stosowania, to okaże się, że to nie tylko praktyczna, niedoskonała realizacja powierzonych zadań redukuje lokalną politykę społeczną do pomocy społecznej. Także w sferze regulacji prawnych – zarówno w ustawach, jak i regulacjach niższego rzędu – i rozwiązań organizacyjnych wyraźnie rysuje się tendencja, by pod pojęciem polityki społecznej rozumiane było przede wszystkim to, co mieści się w – co prawda szeroko pojętym – obszarze pomocy społecznej (Faliszek 2007).

Jest to tym bardziej niebezpieczne, że generalnie w większości samorządów lokalnych, sferę pomocy społecznej traktuje się trochę jak kłopotliwą, wstydliwą sprawę. Często władze lokalne lekceważą te problemy, bo wydaje im się, że pieniądze i wysiłki zaangażowane w pomoc dla ludzi dotkniętych problemami społecznymi to inwestycje „zmarnowane”, bo nie przynoszą żadnych konkretnych korzyści (takich, jakie przynoszą na przykład inwestycje infrastrukturalne, nowe miejsca pracy, co przekłada się na interesy polityczne i szanse wyborcze).

Generalnie respondenci przywiązują małą wagę do kwestii społecznych, chociaż deklarują, że wszystko, co robią ma na celu przede wszystkim dobro mieszkańców. Dobro to rozumieją jednak bardzo specyficznie: wśród zadań samorządu i potrzeb mieszkańców gminy w pierwszej kolejności wymieniane są kwestie infrastrukturalne: drogi, kanalizacja, siedziby różnych ważnych instytucji. Wprawdzie bardzo często wskazuje się, że problemem jest brak mieszkań socjalnych, ale głównie w kontekście konieczności ponoszenia przez gminę dużych wydatków z tego powodu. Generalnie jednak nie prowadzi się żadnych badań na temat potrzeb mieszkańców i ich problemów⁹.

Koresponduje z tym słaba świadomość wśród respondentów posiadania przez gminę statusu gminy górniczej. Część z nich wprawdzie postrzega to jako większe obciążenie problemami społecznymi dla gminy, ale nie widzą potrzeby, aby z tego powodu podejmować jakieś szczególne środki zaradcze, czy wdrażać nowe sposoby działania. Bycie gminą górniczą nie zmienia zatem oblicza lokalnej polityki społecznej

⁹ Być może ma to jakiś związek z tym, że większość burmistrzów w badanych gminach to technokraci (inżynierowie), dotyczy to zresztą znacznej części gmin w województwie. Potwierdzenie tego wymagałoby jednak odrębnych, bardziej pogłębionych badań o charakterze reprezentatywnym.

W niemal wszystkich gminach (z wyjątkiem jednej!) w wypowiedziach badanych osób uderza przede wszystkim niekompetencja, brak wiedzy w kwestiach społecznych, które stanowią istotne elementy realizowanych zadań w ramach sprawowanych przez nich funkcji. Odpowiedź respondenta związanego z OPS na pytanie o miejsca szczególnego zagrożenia problemami społecznymi:

„Na pewno te bloki tutaj, ale czy to tak na pewno jest to nie wiem” (gmina F – OPS).

Odpowiedź na pytanie o program współpracy z organizacjami pozarządowymi:

„Przyznam szczerze, że nie czytałam” (gmina F – OPS). Członek RM w innej gminie pytany o to samo: „Jest, ale go nie znam, bo nie mam takiej potrzeby, żeby go znać. Bo działamy, pomagamy, wiemy co NGO robią” (gmina H – RM).

W ankiecie na pytanie o sens zasady pomocniczości, przywoływanej w Konstytucji i w Ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, tylko 4 osoby (na 47 pytanych) odpowiedziały poprawnie, 10 osób miało jakiegokolwiek wyobrażenie o niej, a niemal połowa nie udzieliła odpowiedzi w ogóle. To zresztą nic zaskakującego, biorąc pod uwagę bardzo podobne wyniki badań zrealizowanych w połowie lat 2000 przez Instytut Spraw Publicznych¹⁰.

Z powyższym współgra też fakt, że w odniesieniu do kwestii polityki społecznej i problemów społecznych, opinie i przekonania wyrażane przez badanych nader często mają charakter stereotypowy, nie są oparte na konkretnej wiedzy, lecz obiegowych, potocznych informacjach, bez zrozumienia lokalnych uwarunkowań. Zwłaszcza dotyczy to problemów takich jak bezrobocie, uzależnienia, przemoc domowa, uzależnienie od pomocy państwa.

W odpowiedziach na pytania o przyczyny pojawiania się problemów społecznych i o to, kogo one przede wszystkim dotyczą, w zasadzie brak jest odwołań do uwarunkowań społecznych (oczywiście poza tak prozaicznymi, jak likwidacja miejsc pracy, przede wszystkim w związku z restrukturyzacją górnictwa), zawsze idą one w kierunku indywidualnych wad charakteru, niewłaściwych postaw i motywacji, często dziedziczonych pokoleniowo, rodzinie:

¹⁰ Według badań Instytutu Spraw Publicznych z roku 2006 nawet radni deklarujący znajomość zagadnień związanych ze współpracą organizacji pozarządowych i administracji publicznej oraz Ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie nie rozumieją znaczenia zasady pomocniczości, interpretując ją bardzo zawężająco lub w ogóle błędnie (Dutkiewicz, Kumaniecka-Wiśniewska, Makowski 2006).

„Powiem tak ludzi niedostosowanych do życia w społeczeństwie. Prawda jest taka, że kto się chce odnaleźć to teraz może się odnaleźć w społeczeństwie. Jest praca, są różne możliwości zdobycia środków do życia. Ale są ludzie ze nie dostosowani i oni w żadnym społeczeństwie nawet najbogatszym nawet w Stanach Zjednoczonych czy w zachodniej Europie. Jest taka grupa ludzi tak zwanych kloszardów zwanych czy jakoś tam inaczej, którzy inaczej żyć nie umieją i oni zawsze będą w tym ubóstwie i nie zaradni życiowo. (...) Charakter ludzkości i człowieczeństwa jako takiego. Widocznie niedostosowanie do życia w społeczeństwie. Tak bym to powiedział. Nieumiejętność życia, nieumiejętność wzięcia spraw w swoje ręce” (gmina C – RM).

„Na pewno ludzi słabych. Ludzi, którzy nieporadni są życiowo, nie potrafią sobie z tą sytuacją poradzić przed wszystkim” (gmina C – OPS).

W wypowiedziach respondentów, także tych związanych z pomocą społeczną, przebija przekonanie o indywidualnej odpowiedzialności jednostki za swój los, za czym idzie – nie zawsze wypowiedziane wprost – obarczanie winą za niezadanie życia tych ludzi, których ona dotyka. Pomaga się zatem przede wszystkim tym, którzy „sami chcą, żeby im pomóc”:

„Uważam, że każdy może znaleźć pracę, tylko trzeba chcieć robić” (gmina F – RM).

„Oczywiście, bo po co mają robić, jak dostają zasiłki, dodatki, stypendia – nie opłaca się iść do pracy” (gmina F – RM).

Również w odpowiedziach na pytanie o motywacje ludzi do aktywności obywatelskiej pojawiają się wskazania wyłącznie na predyspozycje indywidualne, indywidualne potrzeby i wartości, brak natomiast odwołań do kategorii dobra wspólnego:

„Myślę, że to wynika z charakteru pewnych osób, które mają potrzebę działania.

Działają, bo chcą, po prostu chcą pomagać innym” (gmina B – RM).

„Jeżeli ktoś ma jakąś potrzebę to się organizuje i raczej jest tak, że jeżeli jest jakaś potrzeba to każdy robi to pod kątem swojej rodziny, przyjaciół” (gmina E – NGO).

Ogólnie aktywność obywatelska oceniana jest w każdej gminie jako duża, ale jako jej przykłady często wskazuje się obecność mieszkańców na spotkaniach z władzami samorządowymi. Respondenci nie potrafią powiedzieć wiele konkretnego na ten temat, natomiast wyraźne jest podkreślanie wkładu miasta

w dofinansowanie działań organizacji pozarządowych. Czasem też w braku możliwości przeznaczenia przez miasto większych środków na współpracę z NGO upatrywana jest przyczyna ich małej aktywności. W parze z tym idzie też umiarkowana akceptacja dla traktowania organizacji pozarządowych jako najważniejszego partnera samorządu w rozwiązywaniu problemów społecznych miasta. Wydaje się to wskazywać na paternalistyczne traktowanie organizacji obywatelskich, brak zaufania i poczucie, że ich rola jest „drugoplanowa”, że to one mają wspomagać lokalną władzę – a nie odwrotnie – w realizowaniu przez nią ważnych społecznie zadań, co stoi w zasadniczej sprzeczności z konstytucyjną zasadą pomocniczości.

Ogólnie w badaniach (wywiady plus ankieta) wyraźnie ujawniają się preferencje respondentów dla wartości o charakterze liberalnym – wolność jednostki, ale tym samym jej niemal wyłączna odpowiedzialność za własny los – natomiast wartości bliższe ideom lewicowym, czy socjaldemokratycznym są „w odwrocie”, co dobrze ilustrują wyniki badania ankietowego:

- wysoki poziom akceptacji dla stwierdzenia: „Rozbudowany system pomocy socjalnej pociąga za sobą więcej szkód niż korzyści, bo ludzie uzależniają się od niego i nie chce im się pracować”;
- podobnie wysoka akceptacja stwierdzenia: „Pomoc i wsparcie należy kierować tylko do tych obywateli, którzy nie z własnej winy znaleźli się w trudnym położeniu”;
- charakterystyczna jest również przewaga akceptacji nad brakiem akceptacji dla stwierdzenia: „Wydatki socjalne należy ograniczać do niezbędnego minimum”;
- aż dwa razy więcej osób zgadza się na nierówności społeczne będące efektem wolnych wyborów jednostki, niż opowiada się za równością, dzięki której można ograniczać niesprawiedliwość społeczną.

Akceptację respondentów zyskało też stwierdzenie: „Wydatki socjalne, z których korzystają tylko niektórzy, ograniczają możliwości podejmowania przez miasto takich działań, z których korzystają wszyscy jego mieszkańcy”. Nie zyskało natomiast akceptacji stwierdzenie: „Wszyscy obywatele powinni sprawiedliwie korzystać ze wzrostu ogólnospołecznego dobrobytu, niezależnie od swojego indywidualnego wkładu w ten dobrobyt”.

To poddaje w wątpliwość liczne deklaracje decydentów o traktowaniu swojej społeczności lokalnej jako wspólnoty.

Decydenci gminni odzęgnują się też od własnej sprawczości: wprawdzie deklarują, że to oni mają największy wpływ na to, jak miasto radzi sobie ze swoimi problemami, ale jednocześnie wyrażają przekonanie, że to jednak nieodpowiednia polityka państwa jest przyczyną tych problemów i trudności z ich rozwiązywaniem. W szczególności nadmierne bezrobocie wynika ich zdaniem przede wszystkim z tego, iż to państwo stwarza zbyt mało zachęt do tworzenia nowych miejsc pracy. Nasuwa się podejrzenie, że wskazana powyżej skłonność do podzielenia liberalnych poglądów stanowi też dla respondentów jakiś rodzaj wygodnej racjonalizacji własnej niemocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkańców gminy.

Wiele wskazuje również na to, że gminni decydenci mają pewne skłonności autorytarne. Respondentów charakteryzuje bowiem wysoki poziom nieufności do innych, zarówno w wymiarze ogólnym, jak i w odniesieniu do konkretów, z którymi mają do czynienia, można powiedzieć, że zdecydowanie podzielają przekonanie, iż kontrola jest najwyższą formą zaufania.

Świadczy o tym wyjątkowo wysoki poziom akceptacji dla takich stwierdzeń zawartych w ankiecie jak:

- „Ogólnie rzecz biorąc w dzisiejszych czasach niewielu ludziom tak naprawdę można zaufać”;
- „Jeśli ktoś chce korzystać z pomocy państwa, musi się sam ze swej strony do czegoś zobowiązać i należy te zobowiązania konsekwentnie egzekwować”;
- „Należy w większym stopniu kontrolować to, do kogo trafia pomoc finansowana ze środków publicznych”;
- „Współpraca z organizacjami pozarządowymi wymaga od władz miasta umiejętnego kontrolowania tego, co robią te organizacje”.

Ponadto radni, chociaż tylko umiarkowanie zgadzają się z tym, że władzy należy się szacunek, to już zdecydowanie wymagają posłuszeństwa wobec rodziców.

Ten rys autorytaryzmu jest dość trwały, wcześniejsze badania również potwierdzały istnienie dość silnej orientacji autorytarnej wśród członków nowej, demokratycznej elity politycznej (*Władza lokalna po reformie samorządowej*

2000). To upodabnia ich do ogółu Polaków, którym też dość bliskie są tendencje autorytarne (Korzeniowski 2002; Koralewicz 2008). Co ciekawe, spośród samorządowców różnego szczebla, to właśnie działacze gminni wykazują się najsilniejszą akceptacją dla postaw autorytarnych, w czym są najbardziej zbliżeni w swoich poglądach na demokrację do poglądów ogółu ludności (Ostrowski 2002).

Tylko jedna gmina – spośród ośmiu badanych – prezentuje oblicze zasadniczo odbiegające od przedstawionego. W wywiadach z respondentami w tej małej gminie znajdujemy najwięcej konkretów a najmniej stereotypów i opinii obiegowych, wykazują oni wysoki poziom wiedzy w różnych kwestiach społecznych (i nie tylko), dostrzegają ich złożoność, mają poczucie sprawczości w kwestii rozwiązywania różnych problemów mieszkańców miasta, najrzadziej wskazują na problemy finansowe jako barierę w działaniu i na potrzebę otrzymywania wsparcia z zewnątrz; tylko tu reprezentant OPS deklaruje pełne zrozumienie i wsparcie ze strony władz samorządowych dla działania pomocy społecznej. Być może ma to związek z tym, że burmistrzem w tej gminie jest kobieta, na dodatek wywodząca się ze środowiska NGO.

Zamiast konkluzji

Czy lokalna polityka społeczna jest więc dziś przede wszystkim mitem? Nawet jeśli można zaryzykować takie sformułowanie, to trzeba bardzo mocno podkreślić, że wcale nie musi nim być.

Istniejące struktury i ramy prawnoinstytucjonalne, w jakich funkcjonuje dziś samorząd lokalny, pozwalają wciąż jeszcze na realizację ambitnych celów społecznych w skali lokalnej – jak pokazuje przykład jednej z badanych gmin – ale ostateczne rezultaty i tak zależą od wielu lokalnie uwarunkowanych czynników, w tym od konkretnych ludzi – przede wszystkim lokalnych liderów. W badanych gminach przestrzeń „możliwości” tkwiących w instytucjonalnym porządku lokalnej polityki społecznej jest tylko w niewielkim stopniu zagospodarowana przez realne działania i zachowania.

Prowadzone przeze mnie badania nie mają charakteru reprezentatywnego, zatem interpretacja ich wyników w postaci jakichś uogólnionych prawidłowości

wymagałaby dalszych eksploracji empirycznych. Przedstawiony powyżej, z konieczności fragmentaryczny, obraz lokalnej polityki społecznej widzianej oczami gminnych decydentów, upoważnia wszakże do pewnych konstatacji, otwierających pole do dalszych badań.

Wprawdzie nie ma w prezentowanych analizach nic specjalnie zaskakującego, ich wyniki nie odbiegają zasadniczo od wyników badań ogólnopolskich, zwłaszcza w zakresie tego, co dotyczy postaw i mentalności Polaków – gminni decydenci są jak widać – bardzo reprezentatywni pod wieloma względami. Wydaje się jednak, że uzasadnia to postawienie hipotezy, iż w dużej mierze te właśnie cechy lokalnych decydentów przyczyniają się do fiaska lokalnej polityki społecznej. Nie są oni bowiem emanacją tego, co najlepsze w lokalnym kapitale ludzkim. Reprezentują w najlepszym przypadku to, co w nim najbardziej przeciętne.

Moim zdaniem w tym właśnie tkwi bardzo poważna – a być może nawet w dzisiejszych realiach najważniejsza, chociaż oczywiście nie jedyna – przyczyna tego, że trudno dziś odnaleźć podejście systemowe do lokalnej polityki społecznej w polskich gminach (zwłaszcza w tych małych). Możemy co najwyżej mówić o lepszym lub gorszym, wywiązywaniu się przez gminy z zadań w zakresie polityki społecznej nałożonych na nie poprzez różnorodne ustawy. Wydaje się, że najwyższy czas podjąć szeroką dyskusję na ten temat, bo jest on istotnym elementem toczącej się już od dłuższego czasu debaty, dotyczącej skutecznej polityki wobec problemu wykluczenia społecznego i sposobów jego przewycięzania.

Bibliografia

- Clarke M., Stewart J (1997), *Wybory podejmowane przez samorządy lokalne, w: Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, (red.) Swianiewicz P., Municipium S.A., Warszawa
- Dutkiewicz M., Kumaniecka-Wiśniewska A., Makowski G. (2006), *Opinie radnych o organizacjach pozarządowych i współpracy międzysektorowej*,

- Raport ISP dla MPiPS z realizacji projektu badawczego: *Radni a współpraca między organizacjami pozarządowymi i administracją publiczną*, ISP, Warszawa
- Faliszek K. (2007), *Samorządowa polityka społeczna wobec lokalnych problemów społecznych*, w: *Aktywna polityka społeczna z perspektywy Europy socjalnej*, (red.) Piątek K., Karwacki A., Wydawnictwo Edukacyjne Akapit, Toruń
- Fundowicz S. (2005), *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin
- Koralewicz J. (2008), *Autorytaryzm, lęk, konformizm*, Scholar, Warszawa
- Korzeniowski K. (2002), *Autorytaryzm i jego psychopolityczne konsekwencje*, w: *Podstawy psychologii politycznej*, (red.) Skarżyńska K., Zysk i S-ka, Poznań
- Kurzynowski A. (1999), *Polityka społeczna globalna i lokalna. Pożądane relacje*, w: *Polityka społeczna globalna i lokalna*, (red.) Kurzynowski A., Wydawnictwo SGH/IGS, Warszawa
- Ostrowski K. (2002), *Demokracja widziana z różnych szczebli*, w: *Władza lokalna po reformie samorządowej*, (red.) Wiatr J.J., Scholar, Warszawa
- Rajkiewicz A. (1998), *Istota polityki społecznej wczoraj i dziś*, w: *Polityka społeczna*, (red.) Rajkiewicz A., Supińska J., Księżopolski M., Śląskie Wydawnictwo Naukowe, Katowice
- Sowa K.Z. (1988), *Lokalizm, centralizm i rozwój społeczny*, „Państwo i Kultura Polityczna”, nr 5
- Starosta P. (2002), *Samorząd terytorialny*, hasło w: *Encyklopedia Socjologii*, Oficyna Naukowa, Warszawa
- Stewart J., Greenwood R. (1997), *Cel i charakter samorządu lokalnego*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, (red.) Swianiewicz P., Municipium S.A., Warszawa
- Stoker G. (1997), *Teorie samorządu i polityki lokalnej*, w: *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, (red.) Swianiewicz P., Municipium S.A., Warszawa
- Supińska J. (2002), *Polityki społecznej style realizacji*, hasło w: *Leksykon polityki społecznej*, (red.) Rysz-Kowalczyk B., IPS UW, Warszawa

Supińska J. (2007), *Style i instrumenty polityki społecznej*, w: *Polityka społeczna*, (red.) Firlit-Fesnak G., Szyłko-Skoczny M., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Władza lokalna po reformie samorządowej (2002), (red.) Wiatr J.J., Scholar, Warszawa

Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej (2007), (red.) Frączkiewicz-Wronka A., Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa