

**Kamil Kruszyński**

Uniwersytet Łódzki<sup>1</sup>

***Reprezentanci władz lokalnych wobec bezrobocia i biedy  
oraz sposobów ich przewycięzania  
(na przykładzie gmin województwa łódzkiego)  
— raport z badań***

***Streszczenie***

Celem artykułu jest pogłębienie wiedzy o tym, jak przedstawiciele władz lokalnych postrzegają problemy społeczne oraz możliwość ich ograniczenia dzięki środkom z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL). Prezentowany raport jest oparty na badaniach przeprowadzonych w gminach województwa łódzkiego. W wywiadach fokusowych uczestniczyło 21 przedstawicieli władz lokalnych, a w wywiadach swobodnych — 57. Artykuł dokumentuje fakt, że respondenci nie postrzegają bezrobocia i biedy jako palących problemów społecznych w ich gminach. Reprezentują podejście określane w literaturze jako „oskarżanie ofiar”, a ponadto jako przyczynę bezrobocia i biedy wskazują mały popyt na pracę. Zdaniem respondentów, projekty finansowane przez POKL, ukierunkowane na aktywizowanie ludzi, obejmują małą liczbę uczestników i nie mają długotrwałego wpływu na zwiększenie zatrudnienia. Oddziałują natomiast na wzrost tzw. umiejętności miękkich u uczestników.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, bieda, zarządzanie strategiczne, aktywna polityka społeczna

---

<sup>1</sup> Katedra Statystyki Ekonomicznej i Społecznej UŁ, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, ul. Rewolucji 1905 r. nr 41, 90-214 Łódź; adres internetowy autora: [kruk@uni.lodz.pl](mailto:kruk@uni.lodz.pl)

### *Nota metodologiczna dotycząca badań*

Władze lokalne i samorządy lokalne odgrywają pierwszorzędną rolę w realizacji polityki społecznej państwa opartej na idei pomocniczości. Ich znaczenie, wskazane już w strategii lizbońskiej, zostało szczególnie podkreślone w strategii „Europa 2020” i w perspektywie finansowania na lata 2014–2020. Władze regionalne i lokalne są odpowiedzialne za rozwój społeczno-gospodarczy na swoim terenie, oparty na trzech filarach: gospodarczym, społecznym i ekologicznym.

W referowanym projekcie<sup>2</sup>, składającym się z trzech głównych zadań, uwaga była skupiona na drugim filarze, którego istotę stanowi aktywna polityka społeczna. Celem głównym zadania, którego wyniki przedstawiane są poniżej, było pogłębienie wiedzy o poglądach i zapatrywaniach przedstawicieli władz lokalnych na problemy społeczne występujące w gminach i na sposoby ich przezwyciężania z wykorzystaniem środków pochodzących z funduszy strukturalnych.

W szczególności chodziło o ustalenie:

- Czy i jakie problemy społeczne są postrzegane w gminach jako ważne?
- Jak w środowisku lokalnym konceptualizowana jest bieda, której przeciwdziałanie jest celem strategicznym Unii Europejskiej i Polski?
- Jak w środowisku lokalnym jest postrzegany wpływ środków z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na przeciwdziałanie biedzie i wykluczeniu społecznemu?

Badania zostały przeprowadzone w latach 2010–2012 przy zastosowaniu wywiadów zogniskowanych oraz wywiadów swobodnych pogłębionych. Objęto nimi przedstawicieli władz wykonawczych i uchwałodawczych wybranych gmin województwa łódzkiego oraz przedstawicieli służb społecznych. Wywiady grupowe zlokalizowane były na terenie powiatów, w których skład wchodzi gminy o najwyższej stopie biedy w województwie łódzkim. Spośród sześciu wytypowanych w ten sposób powiatów, w których stopa biedy była wyższa niż średnio dla całego województwa, zogniskowane wywiady grupowe zostały przeprowadzone w czterech. W dwóch pozostałych powiatach wójtowie odpowiednich gmin nie wyrazili gotowości do rozmowy o problemach społecznych, uznając, że nie są to najważniejsze sprawy w ich gminach. Wyrazili także opinię, że dyskusje z udziałem naukowców, którzy nie mają bezpośredniego wpływu na politykę władz centralnych wobec samorządów lokalnych, nie prowadzą do eliminowania głównych problemów, określanych jako obciążanie gmin nadmiarem zadań przy niewystarczającym ich finansowaniu<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> *Samorządy lokalne wobec problemów społecznych i sposobów ich przezwyciężania po akcesji Polski do Unii Europejskiej (na przykładzie województwa łódzkiego)* (N N116 182839 1928/B/HO3/2010/39), 2010–2013, kierownik — prof. UŁ, dr hab. Jolanta Grotowska-Leder, główni wykonawcy: dr Kamil Kruszyński, prof. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska. W ramach projektu realizowane były następujące zadania badawcze: 1) skonstruowanie syntetycznego miernika poziomu życia w gminach; 2) ustalenie wpływu środków z POKL na poziom życia w gminach; 3) ustalenie sposobów konceptualizowania problemów społecznych przez władze gminne.

<sup>3</sup> W czasie badań była to przede wszystkim sprawa subwencji oświatowej oraz opieki nad małymi dziećmi (tworzenie żłobków i opłata ubezpieczenia społecznego dla opiekunek zatrudnianych przez rodziny).

W zogniskowanych wywiadach grupowych uczestniczyło łącznie ponad 50 osób. W każdym wywiadzie fokusowym zaangażowani byli wójtowie z co najmniej połowy gmin wchodzących w skład danego powiatu oraz co najmniej jeden przedstawiciel władz wykonawczych starostwa. Nadto, w fokusach wzięli udział reprezentanci różnych służb społecznych: pracownicy socjalni, nauczyciele, pracownicy filii powiatowych urzędów pracy oraz urzędnicy różnych wydziałów w gminach i starostwach, mający kontakt z ludźmi bezrobotnymi i biednymi z wszystkich gmin w danym powiecie. Wśród uczestników nie było radnych, mimo zaproszenia, które otrzymali; być może nie skorzystali z niego ze względu na swoje obowiązki zawodowe, a może także z tego powodu, że udział w takim spotkaniu, organizowanym poza siedzibą macierzystej gminy, nie może być sfinansowany z budżetu gminy. Dlatego, mając na względzie znaczenie organu uchwałodawczego w realizacji polityki społecznej w gminach, z radnymi przeprowadzono pogłębione wywiady swobodne<sup>4</sup>.

Dobór gmin, z których pochodzili radni, był inny niż do badań fokusowych. O ile w tamtych chciano przede wszystkim poznać opinie tych środowisk, które zmagają się długoterminowo z biedą i mają relatywnie niski poziom warunków życia, o tyle do pogłębionych wywiadów swobodnych wytypowano gminy o zróżnicowanym poziomie rozwoju i różnym usytuowaniu przestrzennym w ramach województwa. Wybrano zatem gminy znajdujące się w powiatach należących do szeroko rozumianej aglomeracji łódzkiej, gdzie zasięg biedy jest mniejszy, a poziom warunków życia — wyższy, wśród nich te, które podlegają szybkim zmianom wskutek stopniowego przekształcania ich z rolniczych w rekreacyjno-rolnicze i mają w tej dziedzinie znaczne sukcesy. W próbie znalazły się także dwie gminy miejsko-wiejskie, które rozwijają się bardzo pręźnie. Jedna z nich jest zlokalizowana na skrzyżowaniu autostrad, a druga uzyskuje systematycznie tytuł lidera w konkursach ogólnopolskich dzięki bardzo sprawnemu zarządzaniu strefą ekonomiczno-społeczną. Wywiady przeprowadzono także w jednej gminie miejskiej położonej wprawdzie blisko Łodzi, ale mającej duże trudności związane z tym, że w ostatnich latach upadła dominująca tam drobna przedsiębiorczość. Dla kontrastu włączono do badań odległe od stolicy województwa gminy rolnicze. Zatem, w łącznie rozpatrywanej próbie znalazły się gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miejskie, zlokalizowane blisko stolicy województwa i daleko od niej, charakteryzujące się zarówno relatywnie wysokim, jak i niskim poziomem rozwoju, znajdujące się w pobliżu i na peryferiach wielkich infrastrukturalnych projektów finansowanych z europejskich funduszy strukturalnych. Można więc z dużą dozą pewności przyjąć, że gminy uczestniczące w badaniu odzwierciedlają zróżnicowania istniejące w ramach województwa łódzkiego, istotne z punktu widzenia celu tego opracowania, a więc ze względu na poziom i warunki życia, zasięg ubóstwa i aktywność w pozyskiwaniu środków unijnych w celu zwiększania integracji społecznej. Choć referowane poniżej wyniki odnoszą się tylko do badanej zbiorowości, zdają się odzwierciedlać poglądy popularne w samorządach lokalnych całego województwa.

---

<sup>4</sup> Wywiady zostały przeprowadzone przy współudziale studentów III roku kierunku praca socjalna na Uniwersytecie Łódzkim.

W wywiadach grupowych i indywidualnych łącznie uczestniczyło:

- 21 przedstawicieli lokalnej władzy wykonawczej: wójtów: burmistrzów, sekretarzy urzędów gminnych;
- 57 radnych, w tym przewodniczący rad gminnych oraz przewodniczący i członkowie komisji, w których gestii są sprawy społeczne.

### ***Problemy społeczne postrzegane w gminach jako ważne***

Reprezentanci władz gminnych specyfikowali problemy społeczne w dwojaki sposób: jedni punktem wyjścia czynili negatywne odbicie danej kwestii w życiu jednostek i ich rodzin, drudzy zaś mieli na względzie przede wszystkim obciążenia dla budżetu gminy.

W ramach pierwszego podejścia wymieniano bezrobocie, niskie płace, niezaradność życiową, alkoholizm, w ramach drugiego — stan dróg, niewystarczającą subwencję oświatową, deficyt mieszkań socjalnych. Najczęściej jednak kwestie te postrzegano jako wzajemnie powiązane i warunkujące się. Na przykład wskazywano, że brak pracy powoduje zmniejszenie zapotrzebowania na usługi transportowe, których ograniczenie izoluje mieszkańców od ewentualnych zakładów pracy. Zmniejszenie lub likwidacja połączeń komunikacyjnych stanowi usprawiedliwienie dla nieremontowania dróg, co sprawia, że lepiej sytuowani ludzie wyprowadzają się stamtąd, a inni nie chcą się tam osiedlać itd. Prowadzi to do uszczuplenia budżetu gminy i — w konsekwencji — także do ograniczenia aplikowania o środki z funduszy strukturalnych na rozwój.

Poniżej omawiane są tylko te kwestie, poruszane przez respondentów, które pozostają w bezpośrednim związku z aktywną polityką społeczną, a więc odnoszą się do bezrobocia i biedy oraz sposobów ich przezwyciężania z zastosowaniem instrumentów aktywnej polityki społecznej i jej finansowania przy współudziale europejskich funduszy strukturalnych.

### ***Brak pracy i niskie wynagrodzenia***

Bezrobocie, choć dostrzegane przez respondentów, nie zawsze było wymieniane na pierwszym miejscu jako problem społeczny istniejący w gminie. Oznacza to znaczną zmianę w stosunku do sytuacji, jaka była odnotowana w roku 2000 w gminach województwa łódzkiego (Warzywoda-Kruszyńska 2003; Lisek-Michalska, Błaszczyk 2003). Według opinii ówczesnych reprezentantów władz gminnych, bezrobocie stanowiło problem społeczny numer jeden. Jego źródła upatrywano w czynnikach strukturalnych, niezależnych od jednostki. Powszechnie reprezentowany był pogląd, że deindustrializacja pozbawiała ludzi miejsc pracy, rodząc masowe i chroniczne bezrobocie, a odpowiedzialność za ten stan rzeczy ponosi państwo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Respondenci w tamtych badaniach wyrażali to tak: za bezrobocie odpowiedzialne jest państwo, ponieważ „[...] to państwo, rządzący tworzą prawo, tworzą politykę w sensie nie tylko politykę jako polityka, ale i politykę gospodarczą, poprzez właśnie odpowiednie ustawy, rozporządzenia. Ktoś dopuszcza do tego, że do nas się sprowadza, a nie eksportuje. Wydaje mi się, że jest to przede wszystkim odpowiedzialność państwa za to, co mamy” (wywiad 02) (Warzywoda-Kruszyńska 2003, s. 110). „Państwo przeprowadzając transformację uznało, że w takim a nie innym kierunku trzeba iść.

Dziesięć lat później reprezentanci władz gminnych wymieniają bezrobocie w kolejności po niewystarczających połączeniach komunikacyjnych, złym stanie dróg i braku mieszkań socjalnych, zaś przyczyny bezrobocia lokują po stronie samych bezrobotnych i bliskiego otoczenia zewnętrznego, a nie po stronie państwa. Ciekawe, że dostrzegają także interes przedsiębiorców jako czynnik ograniczający inwestowanie przez nich w nowe miejsca pracy.

Zmiana podejścia do bezrobocia zdaje się wynikać nie ze zmniejszenia rozmiarów tego zjawiska w województwie łódzkim, lecz raczej z oswojenia się z tym problemem, oraz „oswojenia” tego problemu, czyli znalezienia sposobów na ograniczanie jego skutków. Jak podawał Urząd Statystyczny w Łodzi<sup>6</sup> w grudniu 2012 r. w stosunku do roku 2011 odnotowano w województwie łódzkim wzrost stopy bezrobocia o 1,1 proc. i był to najwyższy wzrost w kraju w tym okresie. Stopa bezrobocia wynosiła 14 proc., podczas gdy w Polsce wynosiła 12,3 proc. W województwie łódzkim na jedną ofertę pracy przypadało 146 osób, natomiast w Polsce — 92 osoby. Na terenie województwa znajdowały się cztery powiaty, gdzie stopa bezrobocia przekroczyła 18 proc. Z reprezentantami gmin w tych powiatach były przeprowadzane wywiady.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej antidotum na bezrobocie stała się przede wszystkim emigracja zarobkowa, o czym wspominali respondenci. Mówili oni, że na terenie ich gmin znajdują się wsie, w których prawie nie ma młodych ludzi. Z tego powodu problemem zaczyna być opieka nad starzejącymi się mieszkańcami, których dzieci wyjechały z rodzinnych miejscowości wskutek niskiej rentowności rolnictwa i braku zatrudnienia poza rolnictwem. Zdaniem badanych, w nadchodzących latach zdolność gmin do zapewnienia usług opiekuńczych i wygospodarowanie środków na ten cel znajdują się w centrum uwagi — jako najpilniejsze potrzeby.

Na początku drugiej dekady XXI w. respondenci stosowali dwa podejścia do bezrobocia:

- ekonomiczne, zgodnie z którym bezrobocie jest nieuchronnym rezultatem mechanizmu rynkowego;
- normatywne, zgodnie z którym bezrobocie jest naruszeniem wartości, jaką stanowi praca w życiu człowieka.

### *Podejście ekonomiczne*

W wypowiedziach, które można zaliczyć do tego nurtu, bezrobocie postrzegano jako rezultat nierównowagi na rynku pracy. Nierównowaga ta, zdaniem jednych, jest spowodowana nadmierną podażą pracy, a zdaniem innych — niedostatkami popytu na pracę.

---

Jeżeli zakładano, że stopa bezrobocia będzie taka, jak jest, to należało przyjąć alternatywne działanie i wprowadzić jakieś osłony socjalne. Okazuje się, że w stosunku do grupy ludzi z naszego terenu, tylko 10% ma prawo do zasiłku [dla bezrobotnych — K.K.]. Pozostała grupa nie ma do tego prawa. W takim razie kto tym ludziom ma pomóc? Przecież nie mogą iść do obozów koncentracyjnych. To jest odpowiedzialność państwa” (wywiad 18) (tamże, s. 111).

<sup>6</sup> <http://www.dzienniklodzki.pl/artukul/zdjecia/981208,rosnie-bezrobocie-w-wojewodztwie-lodzki-infografika,2302220,id,t,zid.html>

Ludzie pozostają bez pracy, stwierdzano, ponieważ ich „siła robocza” nie znajduje nabywców, gdyż jej oferenci mają nieodpowiednie kwalifikacje lub inne deficyty. Niedopasowanie kwalifikacji osób poszukujących pracy do popytu tworzy kategorię ludzi niepotrzebnych na rynku pracy.

Odpowiedzialność za ten stan rzeczy jest lokowana po stronie pracowników. Gdyby ludzie mieli odpowiednie kwalifikacje czy doświadczenie zawodowe, to nie byłiby bezrobotni. Ten sposób rozumowania ilustruje poniższa wypowiedź:

[...] [bezrobotni — K.K.] są to osoby z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym, i po prostu tym ludziom jest ciężko, bo już będąc, właśnie, w tych szkołach, nic nie robili, tylko w tym układzie to życie swoje inaczej, jak gdyby brali..., nie wykorzystali swojego dzieciństwa, swojej młodości, żeby właśnie pozyskać, no i rzeczywiście, że też, no, nie pozyskali tego, że można żyć o wiele lepiej, a poszli na łatwiznę [podkreślenia moje, K.K.]. (9.1)

Brak pracy jest więc traktowany jako skutek lenistwa i niedostatecznej przezorności w dzieciństwie i wczesnej młodości. Niechęć do wysiłku w tamtej fazie życia, powoduje — zgodnie z tym rozumowaniem — trudności w znalezieniu pracy w okresie dorosłości. Zatem, bezrobotni są sami sobie winni.

W ramach podejścia ekonomicznego mieszczą się również te wypowiedzi, które wskazują, że popyt na pracę jest niewystarczający.

Najważniejszym problemem społecznym jest bezrobocie... Jest to gmina taka, gdzie nie jest najlepsze położenie komunikacyjne, a jednocześnie były zakłady przemysłu bawełnianego, które... parę lat temu upadły... A może trudności pozyskania inwestorów, bo to jednak od inwestorów zależy, gdzie będą inwestować i organizują swoje przedsiębiorstwa, i też starają się zapewnić jak najlepszy dojazd, jak najtańszą siłę roboczą, też kalkulują koszty i zysk, no bo przedsiębiorstwa muszą bazować na zysku, inaczej wiadomo, że upadłość będzie firmy. Tak że w tym momencie myślę, że są to takie najważniejsze kwestie. (11.3)

[...] tutaj mamy małe miasto, nie ma takiej możliwości w tym momencie, aby, nie wiem, utworzyć taką powiedzialbym podstrefę ekonomiczną, która by mogła, mogłyby powstawać jakieś miejsca pracy, fabryki, no nie ma takich terenów inwestycyjnych w tym momencie. Niestety tak to wygląda, inwestor potrzebuje minimum 20 hektarów, jakichś tam działek ziemi za przysłowiową złotówkę, a nie ma tu takich terenów, nie ma też, nie ma środków, aby ewentualnie od prywatnych właścicieli wykupić jakieś tereny pod tą, pod te inwestycje, i koło się zamyka. Tak uważam. (8.5)

Jednakże, jeśli nie ma zapotrzebowania na pracę, to posiadanie kwalifikacji nie chroni przed bezrobociem i konieczne jest poszukiwanie przez jednostkę innego wyjścia (np. emigracja zagraniczna lub migracja do większego miasta).

[...] [człowiek — K.K.] wcale nie z dużym wykształceniem, ale w jakiś sposób przygotowany do zawodu tego fizycznego, do fizycznej pracy, też szuka miejsca. Nawet nie do końca myśli, żeby zostać tutaj... Nie, on już na samym starcie widzi, że to nie jest żadna perspektywa. On woli tej perspektywy szukać gdzieś indziej. I co się okazuje? Okazuje się, że znajdują tam [za granicą — K.K.] zatrudnienie, znajdują pracę, i to duże grupy młodzieży, tych młodych ludzi, których jest coraz mniej, coraz mniej zostaje właśnie w tym środowisku wiejskim. (F2)

„[...] uważam, że jednym z takich ważniejszych problemów społecznych to jest brak pracy na pewno tutaj na terenie miasta, gminy. Szczególnie przez osoby młode, które nawet po studiach mają problem ze znalezieniem pracy i muszą wyjeżdżać do większych miast. Uważam, że to jest problem ogólnopolski, dotyczy naszej gminy, ale na terenie całego kraju tak jest, że, że osoby emigrują za pracą. (8.5)

Gdy popyt na pracę jest mały, osoby o niskich kwalifikacjach są wypierane z rynku pracy przez takie, które mają kwalifikacje za wysokie w stosunku do potrzeb lokalnego biznesu, ale z braku miejsc pracy podejmują zatrudnienie poniżej swoich kwalifikacji (wyszktałenia). Ilustruje to następująca wypowiedź:

Nasz... rynek pracy jest bardzo słaby, nawet i osoby z wykształceniem też mają problemy, ale najbardziej są ci bez wykształcenia. To jest takie logiczne, że jak ktoś będzie, jak jakiś pracodawca będzie chciał kogoś nawet do łopaty wziąć, do kopania, to weźmie kogoś, kto myśli przy tej robocie. To weźmie chociaż takiego technika niż zwykłego pracownika, robotnika bez wykształcenia, bo ten mu złamie szpadel albo coś. (2.1)

Deficyt miejsc pracy prowadzi zatem do konkurencji o pracę skutkującą wypieraniem słabszych (mniej wykształconych, bez kwalifikacji) przez mających kwalifikacje za wysokie w stosunku do wymagań na danym stanowisku pracy. Tym ostatnim oferuje się takie samo wynagrodzenie, jak osobom bez wykształcenia. Tę sytuację ilustruje także poniższa wypowiedź:

[...] niedawno, kilka dni temu był prezes dużej firmy, która na terenie XXX [nazwa miejscowości — K.K.] otworzyła zakład, jedną halę produkcyjną, i będzie uruchamiała drugi. I proszę pani, rozmawiałem z prezesem, nabór robi, bierze trzech ludzi, jadą do jego firmy. Tam, gdzie ma siedzibę ta główna firma — szkoli, po trzech dniach ludzie uciekają. Bierze następnych kilku, uciekają. No i taki przykład, że z 30 zostało trzech do pracy. Oczywiście my tutaj to poruszaliśmy, że warunki płacowe są bardzo niskie, bo to jest poziom 1300 zł na rękę w tej chwili. (F2)

[...] niektórzy by chcieli pracować, a nie mają pracy albo po prostu zarobkują w takiej formie, że nie starcza im na, powiedzmy, na normalne tylko życie. Ja nie mówię, że jakieś tam wyuzdane życie, na normalne. (2.1)

Ci, którzy zostali wyparci z rynku pracy, stają się klientami pomocy społecznej i wtedy mogą liczyć na nietrwale zatrudnienie w szarej strefie, czasami u tych samych pracodawców, którzy uznają ich za nieodpowiednich do zatrudnienia legalnego. Składki na ubezpieczenie płaci pomoc społeczna. Stosunek pracy staje się zwykłą transakcją handlową opartą na umowie krótkotrwałej. W każdej chwili może od niej odstąpić pracodawca, ale gdy czyni to pracownik, spotyka się z moralnym potępieniem. Jak w poniższej wypowiedzi:

[...] pewne pokolenie ludzi, dotychczas, którzy są dziś, muszą zmienić się mentalnie. To nie są już te czasy, że ta praca, że tak powiem, czeka. Dziś za pracą trzeba chodzić również aktywnie. Bywają również takie przypadki, że nawet dla osób, które pracę otrzymały za pośrednictwem Powiatowego Urzędu Pracy, te osoby często nie szanowały pracy, po otrzymaniu takiego skiero-

wania, no, znalazły się na jakiejś nie wiem, zwolnieniach, tak aby pieniądze z urzędu pozyskać, bez zaangażowania swojej osoby. (F1)

Na wsiach problemem jest bezrobocie ukryte. Wszyscy pracują w gospodarstwie, ale nie przyczynia się to do wzrostu jego efektywności. Szczególnie dotyczy to kobiet, które w domu i w gospodarstwie zawsze mają coś do roboty. Jednakże, jak twierdzą respondenci,

[...] brak pracy szczególnie dokuczliwy jest wśród kobiet. Mężczyźni bardziej dają sobie radę i to ich bezrobocie jest bardziej takie... Jeśli przychodzi zorganizować jakieś prace, które wspólnie z Powiatowym Urzędem Pracy organizujemy, to wiem, jak to jest wśród mężczyzn. Jakoś sobie dają radę, oni są w wykazie [bezrobotnych, ale pracują na czarno — K.K.]. Natomiast kobiety to już jest szczególnie problem, zwłaszcza na terenie wiejskim, gdzie nie ma tych zakładów pracy, gdzie nie ma tej możliwości bardziej elastycznego znalezienia sobie pracy. Bo to trzeba dojechać, a nawet jeśli by do XXX [nazwa siedziby gminy — K.K.] dojechała, to też tej pracy nie ma. (F2)

### *Podejście normatywne*

W ramach tego podejścia zwracano uwagę na to, że praca jest wartością zarówno autoteliczną, jak i instrumentalną, a jej brak nie tylko stanowi zagrożenie dla egzystencji jednostki i jej relacji z innymi we wszystkich sferach życia, ale ma też konsekwencje dla pozostałych członków rodziny.

[...] brak pracy powoduje, że człowiek staje się niepotrzebny, bezużyteczny i właśnie zagłada w kieliszek albo inne sprawy go interesują, potem przenosi się to na dzieci. (F1)

[...] sprawa bezrobocia szczególnie właśnie w naszej gminie jest to bardzo odczuwalne. Może w miastach o tym nie wiedzą, ale właśnie na wsi jest to jedna z ważniejszych spraw w tej chwili. Rolnictwo prawie, że... ginie i ludzie po prostu nie mają pracy, druga rzecz również jest tutaj spore ilości takich ludzi, jak to można pospolicie powiedzieć, z marginesu, no bo wiadomo, że jeżeli nie ma się pracy, to najczęściej używa się takich coś, żeby zaspokoić, no to jest alkohol i jeżeli teraz w rodzinie takiej znajduje się mężczyzna, który nie pracuje, prawda, nadużywa alkoholu, no to potem też są problemy z dziećmi, bo nie chodzą do szkoły, bo okazuje się, że też nie mają na zeszyty, nie mają na jedzenie i tak dalej, i tak dalej. (6.4)

„[...] problem bezrobocia... generuje te pozostałe problemy społeczne, a więc już wtedy nie możemy posłać dzieci na jakieś, choćby płatne zajęcia dodatkowe, nie możemy ich wysłać na studia, gdzieś na takie oczywiście płatne, gdzie po prostu próbuje ojciec, matka dorobić w tak zwanej szarej strefie, co powoduje, że pracują po kilkanaście godzin dziennie i nie mają możliwości zaopiekowania się dziećmi. Co za tym idzie, dzieci są pozostawione samym sobie... i tu jest ten problem kolejny, a więc zaniedbanie dzieci. (11.3)

[...] człowiek, jeśli jest zdesperowany i próbuje ten problem jakoś rozwiązać, no to niestety (yyy) często idzie to (yyy) na drogę przestępstwa i wtedy jakby ten problem się rozszerza. (5.4)

Brak pracy, szczególnie długotrwały, prowadzi do niedostatku. Jednakże respondenci nie wymieniali spontanicznie biedy wśród problemów społecznych występujących w gminach. Nie oznacza to bynajmniej, że nie dostrzegają jej istnienia. Ale bieda nie jest trakto-



wana jako problem sam w sobie lecz jako skutek bezrobocia, niestabilności zatrudnienia, niskich płac, niezaradności życiowej, alkoholizmu, starości, niepełnosprawności itp. Dlatego, nawet w gminach o wysokiej stopie biedy, przedstawiciele władz lokalnych rzadko uznają biedę za problem społeczny.

### ***Bieda i wykluczenie społeczne***

Bieda jest konceptualizowana przez respondentów:

- jako brak dochodów,
- deprywacja potrzeb materialnych i mieszkaniowych,
- konieczność korzystania z wsparcia instytucji.

Brak pracy, brak pieniędzy, to jest dla mnie bieda. (6.5)

[bieda jest tam — K.K.]... gdzie matka z dwojgiem dzieci wybiera to, co ja bym wybrał na jej miejscu. Kupuje jedzenie, dzieci są w okresie szkoły podstawowej, próbuje w jakiś sposób yy przygotowywać ich do tej szkoły, a czysz niestety idzie w odkładkę. Dla mnie jest to już forma biedy, dla mnie jest to forma biedy. Niektóre osoby korzystają z takiego funduszu, dodatku mieszkaniowego i mimo wszystko, że korzystają z dodatku mieszkaniowego, to jeszcze im brakuje pieniędzy. Dlatego, dlatego ja mogę użyć słowa jednak biedni ludzie istnieją w naszym mieście. (2.1)

Biedę najlepiej widać... kiedy się chodziło i sprawdzało warunki mieszkaniowe do osób starających się o mieszkanie, to wtedy można zobaczyć tą biedę, gdzie ludzie nie mają, po prostu żyją w jednym pomieszczeniu np. w osiem osób. Tam się myją, tam jedzą, tam śpią, tam mają garderobę. To wtedy najlepiej widać. I takim osobom trzeba pomagać. (11.1)

Respondenci definiują biedę jako taki stopień niezaspokojenia potrzeb, który zmusza jednostkę lub rodzinę do zwrócenia się o materialne wsparcie do instytucji:

Ja myślę, że w momencie możemy mówić o biedzie, jeśli ktoś jest zmuszony sięgnąć po pomoc opieki społecznej, jeżeli nie wystarcza mu na zapewnienie podstawowych potrzeb funkcjonowania rodzinie, rodzinie całej, to myślę, że to można mówić o biedzie... (8.1)

Bieda w sensie ekonomicznym, czyli brak środków na godne utrzymanie, na to minimum egzystencji. Ludzie biedni to ci, którzy potrzebują pomocy państwa, by mieć na jedzenie, ubranie, w ogóle na życie... Na wsi zawsze się znajdą ludzie ubodzy, często są to całe rodziny, które ledwo wiążą koniec z końcem. (9.2)

[bieda]... to takie zapędzenie w ślepy zaułek. (12.4)

[...] człowiek biedny dla mnie to jest taki, któremu nie starcza na wyżywienie, który boryka się z problemami domowymi, w rodzinie występuje jakiś problem... To są właśnie ludzie biedni. Czasami ci biedni nawet nie wyciągają ręki po pomoc, bo się wstydzą, i takich ludzi trzeba dostrzegać poprzez właśnie pracę radnych, sołtysów. (9.3)

Na obszarach wiejskich, gdzie ludność biedna jest rozproszona, kwestię biedy się „prywatyzuje”, sprowadza do poszczególnych przypadków, często znanych z imienia i nazwiska nie tylko pracownikom socjalnym, lecz także radnym. Zatem, chociaż respondenci mówią o tym,

że w ich gminach są dzieci, które dostają z pomocy społecznej bezpłatne wyżywienie, że są rodziny, które otrzymują produkty z banku żywności, że zwiększa się liczba rodzin otrzymujących zasiłki, to równocześnie utrzymują, że nie jest to ważny problem dla całej gminy.

U nas są osoby [podkr. K.K.] tym ubóstwem zagrożone. Są takie sytuacje, ale nie nagminnie. Ludzie generalnie sobie bardzo dobrze radzą, w trudnych sytuacjach, bo Polak potrafi. (12.4)

[...] biedy jako takiej nie ma [podkr. K.K.], jest niezaradność życiowa. To ja bym w tym kierunku poszła yyyy... Przyzwyczajenie się do korzystania z pomocy społecznej, tak, to jest tak zwane dziedziczenie, ale też bym nie nazwała, że dziedziczenie biedy. Dziedziczenie sposobu na życie. To się stało dla niektórych sposobem na życie, że nie mam pracy, nie robię za dużego wysiłku, pójdę do ośrodka [pomocy społecznej — K.K.]. (1.2)

[...] bieda?... Ehhh, proszę pana, wzdycham dlatego, że to jest taka niezaradność..., bo człowiek biedny to nie jest w cudzysłowie bieda, to jest po prostu człowiek niezaradny, który z różnych powodów albo nie może, albo nie chce wyjść z tego... (7.2)

Człowiek biedny... to może nie tyle środki finansowe. On też po prostu nie potrafi odnaleźć się w społeczeństwie, w tym nowym czasie, który zaistniał... (11.1)

Biedy jako problemu społecznego nie ma, dlatego, że — jak utrzymują respondenci — dobrze działa gminna pomoc społeczna, która jest powołana do przeciwdziałania skutkom ubóstwa.

[...] bo na przykład, jeżeli człowiek jest w jakimś tam ubóstwie, prawda?... No, ludzie sobie radzą, przychodzą do kierownika ośrodka pomocy społecznej, wspomagają się tutaj tymi działaniami prowadzonymi przez ośrodek i taki człowiek, wiadomo, że ma ten standard życiowy jakiś taki, ale on się z tym godzi. (7.2)

[...] [ludzie — K.K.] muszą iść do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, żeby po prostu przeżyć, nie mają, no, na przykład na ubrania dla dzieci, na książki, na nic nie mają. I są takie rodziny u nas naprawdę i jest tych rodzin dużo, tylko, tak jak mówię, jest z Urzędu Gminy masa pieniędzy przeznaczana na to i jakoś to się wszystko po prostu w miarę kręci. (8.3)

Zatem, podczas gdy według niektórych respondentów sam fakt zgłoszenia się o pomoc społeczną jest atrybutem biedy, według innych — w szczególności według pracowników socjalnych — oznacza sposób na uniknięcie niedostatku.

### *Klasyfikowanie świadczeniobiorców pomocy społecznej*

Uzyskanie świadczeń z pomocy społecznej jest regulowane ustawowo (Ustawa o pomocy społecznej z 1990 r. ze zmianami). Respondenci są w większości zorientowani, że gmina jest zobowiązana do wspierania ludności mającej dochody poniżej tzw. kryterium dochodowego i spełniającej dodatkowe kryteria. Jednakże przepisy ustawy o pomocy społecznej są kontestowane. Reprezentanci władz gminnych wskazują, że istnieją dwie kategorie świadczeniobiorców pomocy społecznej:

- zasługujący na pomoc,
- niezasługujący na pomoc.

W wypowiedziach badanych odzwierciedla się więc znany spór, który w istocie toczy się od momentu wprowadzenia w Anglii w 1601 r. tzw. prawa o ubogich (*poor law*). Konceptualizowanie biednych według takiego kryterium miało miejsce także wśród pracowników służb społecznych z łódzkich enklaw biedy (Potoczna 1998).

Do „zasługujących na wsparcie” są zaliczani ci, którzy popadli w niedostatek wskutek okoliczności od nich niezależnych: choroby, starości, niezawinionej utraty pracy.

[...] osoba... może jest dlatego biedna, że może nie mieć pracy. Jeden rodzic, drugi rodzic mają na przykład trójkę dzieci, czy tam ileś, no i... stracili na przykład pracę, po prostu, dlatego, że restrukturyzacja zakładu pracy..., a restrukturyzacja zakładu polega na tym przede wszystkim, nie restrukturyzacja, tylko po prostu zwalnianie pracowników, tak się robi..., dlatego oni byli kiedyś tam na przykład, pracowali i jakoś im tam się wiodło, można powiedzieć, nie były to żadne luksusy, ale po prostu po zwolnieniu to wtedy jedna osoba straciła pracę, druga utraciła pracę, dostają zasiłek i na przykład dzieci dostają dożywienie, są w szkołach obiady, śniadania, czy tam szklanka mleka, tak jak u nas też jest to samo, ale co dalej?. (8.3)

[...] ci, co się starają, co yyy widać po dzieciach, mimo wszystko, że mają jakieś tam z opieki społecznej ubrania i inne rzeczy, i te ubrania są czyste, te dzieci zadbane, dzieci w jakiś sposób wynoszą wszystko, samo ciepło z domu, to tym osobom bym, no, dwukrotnie pomagał, prawda. (2.1)

[...] biedę można osiągnąć ze względu na załamanie się rynku pracy i popada się w taką psychozę, że nie jest człowiek w stanie wyjść, i tej osobie trzeba pomóc. (11.1)

Do „niezasługujących na wsparcie” należą przede wszystkim osoby określane przez badanych jako „patologia”.

Patologie powodują, że ta bieda zagląda ludziom do oczu..., bo patologia to są ludzie, którym nie chce się pracować. A wykorzystują tutaj wszystkie możliwości, jakie mogą wymusić, bo przepisy są takie, a nie inne. Pozwalają takim osobom żerować na nich. Dostają tą pomoc, oni są świetnie zorientowani, świetnie sobie radzą. Natomiast czy im się należy? To jest wielka kontrowersja i dyskusja wokół tego. (12.4)

[...] są osoby, [które — K.K.] jak dostaną jakąś dotację z MOPS-u, to już będzie po prostu na tydzień balangi, no nie. Tu jestem przeciwnikiem, takie osoby powinno się odizolować, getto wybudować i ich tam zamknąć..., jestem złowrogo nastawiony do wszystkich tych, co hulaszczy tryb życia [prowadzą — K.K.]. Ich najbardziej interesuje [wódka — K.K.], a nie, nie jakieś ambicje. To tu, w tym przypadku nawet złotówki bym nie dał, nie pomógł. (2.1)

Trudno porównać biedę [porządnych — K.K.] mieszkańców, z z z, no, spotykam się z takimi, no, którzy stoją pod sklepem. No wiemy, czego oni od nas chcą. Ja nie mogę ich nazwać biednymi, bo ja ich tam widzę codziennie. Czy panią stać codziennie na alkohol? No nie, a ci ludzie stoją i nic nie robi, i pije piwo. I nie wiem, czy on jest biedny czy on jest bogaty, bo skoro jego stać codziennie na jakieś piwo i to chyba nieźle, bo on jest nawalony jak stodoła... (12.3)

Szczególny sprzeciw wywołuje materialne wspieranie alkoholików. Wynika to z nieskuteczności działań zmierzających do nakłonienia ich do leczenia. Respondenci zwracają uwagę na niespójność przepisów, która sprawia, że zasiłek jest wypłacany nawet w sytuacji odmowy leczenia się. Jeśli osoba z chorobą alkoholową nie podejmuje leczenia dobrowolnie, może to jej nakazać sąd, nawet zalecając leczenie w instytucji zamkniętej. Jednakże

okres oczekiwania na miejsce w szpitalu jest długi, a przymusowe doprowadzenie takiej osoby do szpitala kończy się często, zdaniem respondentów, niepowodzeniem, ponieważ w szpitalu trzeba wyrazić zgodę na leczenie. Jeśli alkoholik odmówi wyrażenia zgody, wraca do domu bez żadnych konsekwencji. Wiedza o tym jest powszechna wśród zainteresowanych. Zatem skuteczność nakazu leczenia jest iluzoryczna. Odmowa leczenia nie skutkuje automatycznie odebraniem zasiłku, szczególnie jeśli w rodzinie alkoholika są dzieci. Respondenci utrzymują więc, że nie ma wystarczającego instrumentarium, żeby alkoholicy przestali przerzucać koszty utrzymania siebie i swoich rodzin na gminę:

[...] na przykład ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi nakłada obowiązek leczenia odwykowego osoby. Odbywa się to w formie postanowienia sądu, i cóż z tego, że taka osoba takie postanowienia otrzyma, jeśli kolejka z postanowień sądowych w najbliższym szpitalu, który realizuje te postanowienia, jest dwuletnia. Dwa lata się czeka, to raz. A dwa, jeśli ta osoba trafia, no, tam obowiązuje ustawa o zdrowiu psychicznym i tej osoby się zapytamy, czy chce być leczona, i powie, że nie chce być leczona, to tak naprawdę nie jest leczona, bo osoba taka nie jest pozbawiona praw publicznych, ona jest tylko chora, jest uzależniona od alkoholu. I szereg prac właśnie wykonywanych przez gminę, przez komisję, przez sądy, to są na pewno bardzo duże pieniądze i tak naprawdę skutek tego jest żaden. (F1)

Istniejące przepisy dotyczące wsparcia z pomocy społecznej są uznawane za nieodpowiednie, także z tego względu, że:

- niedostatecznie eliminują oszustwa, czyli pobieranie zasiłku przez osoby, których faktyczne dochody są wyższe niż deklarowane;
- nie gwarantują racjonalnego wydawania zasiłków przez osoby wspierane przez pomoc społeczną.

Respondenci wskazują na dwie kategorie wyłudzeń pieniędzy z pomocy społecznej:

- świadome ukrywanie dochodów pochodzących z nierejestrowanych źródeł;
- wykorzystywanie przepisów, które określają uprawnionych do pomocy społecznej na podstawie arealu, a nie na podstawie dochodów<sup>7</sup>.

Pierwszą sytuację ilustrują następujące wypowiedzi:

Są jeszcze przypadki takie, że... ojciec pracuje za granicą na przykład, no i ta matka twierdzi, że nie ma środków do życia i to wykazują [w dokumentach — K.K.]. Mamy teraz taki przypadek, że to dziecko wcale nie jest w takiej beznadziejnej sytuacji. Z zupełnie innego źródła dowiedzieliśmy się, że tata pracuje, nieźle zarabia, a mama przychodzi i mówi, że nie ma za co żyć. Eurosieroctwo [podaje jako powód wsparcia — K.K.]. (F3)

[...] w szkole podstawowej w XXX [nazwa miejscowości — K.K.] jest czternaścioro dzieci. Wszyscy jedzą obiady, z czego tylko troje płaci. Jedenaścioro ma te obiady fundowane, czyli wychodziłoby na to, że to są dzieci z biednych rodzin. Ja tam mieszkam, ja tam znam wszystkie

<sup>7</sup> W przypadku rolników podstawą przyznania zasiłku z pomocy społecznej jest dochód uzyskiwany z tzw. hektara przeliczeniowego. W przypadku osób samotnie gospodarujących posiadających gospodarstwo rolne o świadczenia może się ubiegać osoba, której gospodarstwo rolne nie przekracza 2,2 ha, natomiast w przypadku osoby w rodzinie nie może przekroczyć 1,8 ha na osobę. Dochód z hektara przeliczeniowego jest wyliczany przez Główny Urząd Statystyczny.

te rodziny. I jedno [podkr. K.K.] dziecko mieszka w biednej rodzinie. Te fundowane obiady mają dzieci, które są z rodzin, gdzie są dwa samochody, kostkowane [wyłożone kostką brukową — K.K.] podwórka, gdzie są pięknie wyposażone domy. Dlaczego? A no dlatego, że oficjalnymi dochodami tych rodzin to są dochody z gospodarstwa rolnego, a to są hydraulicy, murarze, dekarze itp. [pracujący na czarno — K.K.]. Tak więc trudno, abyśmy my, praktycy życia publicznego, jak i państwo z perspektywy nauki, o tym nie wspominali. (F3)

[...] bo czasami biedni to są ci, którzy nie mają odpowiednich dochodów, przychodzą po zapomogi, yyy, ale to nie jest tak zupełnie adekwatne do prawdziwej biedy, ponieważ wydaje mi się, że czasami ci biedni nie są wcale biednymi, bo mają jakieś tam ukryte dochody, o których my nie wiemy. (9.3)

Wykorzystywanie sztywnych przepisów, które służą do ustalania przypadków biedy wśród rolników, jest traktowane jako forma oszustwa, co ilustruje poniższa wypowiedź:

[...] bo idzie się czasem do człowieka na podwórko, prawda, bo on pisze, że nie ma za co chleba kupić, a tam 30 świń, dwa traktory i tak dalej... (9.4)

Jako swoistą formę wyłudzenia respondenci traktują zużytkowanie zasiłku na zaspokojenie potrzeb innych niż podstawowe:

[...] mi się wydaje, że czasem osoby będące w trudnej sytuacji materialnej, dotknięte bezrobociem nie bardzo potrafią racjonalnie dysponować swoim budżetem... Gdybyśmy przeanalizowali w cudzysłowie inwestycje i wydatki, które w tych rodzinach są ponoszone, to często pewnie dochodzimy do wniosku, że nie są to najpilniejsze potrzeby realizowane przez te rodziny w postaci różnego rodzaju zakupów... Gdzie, ja wiem jakby ze swoich obserwacji, że w rodzinie, która korzysta z pomocy społecznej, no bez mała każdy członek rodziny jest dysponentem telefonów komórkowych, które przecież kosztują, czy jest to najpilniejszy wydatek, no uważam, że nie. Wcale nie są to telefony z najniższej półki, tak. (F3)

Zgodnie z zasadami aktywnej polityki społecznej, zasadniczym celem służb społecznych ma być przywrócenie lub wzmocnienie kompetencji osób wykluczonych z rynku pracy, umożliwiającym samodzielne utrzymanie się. Osoby zdolne do pracy są dyscyplinowane poprzez podpisywanie zobowiązania o podjęciu odpowiednich szkoleń, staży, prac społecznie użytecznych, a więc jest z nimi zawierany kontrakt socjalny.

Europejski Fundusz Społeczny stanowi główne źródło finansowania tego typu działań w badanych gminach. W ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki była wydzielona pula środków na tzw. projekty systemowe służące aktywizacji zawodowej osób zdolnych do pracy, będących w wieku produkcyjnym i korzystających z pomocy społecznej. Również te osoby niepełnosprawne, które są w wieku produkcyjnym, stanowią kategorię uprawnionych do uczestnictwa w działaniach mających na celu wzmocnienie ich pozycji na rynku pracy. Zdecydowana większość gmin w województwie łódzkim realizowała co najmniej jeden taki projekt<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> W roku 2012 projekty z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki były (z)realizowane w 135 gminach, 15 gmin nie otrzymało informacji, czy złożony przez nie wniosek uzyska finansowanie.

### *Projekty z funduszy unijnych jako źródło finansowania aktywnej polityki społecznej w gminach*

Warunkiem formalnym ubiegania się o środki na realizację projektu jest posiadanie przez gminę strategii swego rozwoju i strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz zatrudnienie odpowiedniej liczby pracowników socjalnych — w proporcji jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców. W projektach, które są realizowane na zasadzie konkursu, może być wymagany wkład własny. Jest tak również w przypadku projektów infrastrukturalnych, poprawiających warunki życia mieszkańców, oraz w przypadku projektów z programu wspierania obszarów wiejskich. Z tych względów stosunek władz gminy do tego rodzaju działań ośrodka pomocy społecznej, które zmierzają do aktywizowania mieszkańców korzystających z pomocy społecznej, ma pierwszorzędne znaczenie.

Warunkiem uzyskania finansowego wsparcia unijnego dla działań aktywizujących jest zarządzanie strategiczne w jednostce samorządu terytorialnego. Znajduje to wyraz w formalnym wymogu posiadania średniookresowej strategii rozwoju gminy oraz strategicznego zarządzania problemami społecznymi.

Z wypowiedzi respondentów wynika, że w ich gminach dokumenty takie istnieją, ale są traktowane nie jako instrument służący racjonalizowaniu działań, lecz jako akt, który pełni funkcję dekoracyjną. Rada gminy podejmuje uchwałę w sprawie przyjęcia strategii, ale nie stanowi to zobowiązania do wykonywania zapisanych tam działań. Także z tego względu, że zazwyczaj nie są sformułowane w niej wskaźniki postępu, umożliwiające dokonanie oceny stopnia osiągnięcia celów. Co więcej, strategie często są opracowywane przez firmy zewnętrzne, które stosują jednolity szablon, nie biorąc pod uwagę lokalnych potrzeb i możliwości.

[Strategia — K.K.] została uchwalona w ubiegłym roku na kilka lat..., [ale — K.K.] co innego jest na papierze, a co innego jest w rzeczywistości. (6.1)

[...] problem nie dotyczy tylko gminy XXX, ale myślę, że większość jednostek samorządowych traktuje te dokumenty jako takie, które po prostu muszą być, bo wymaga tego prawo [podkr. respondenta], tak? Natomiast mają niewiele wspólnego z rzeczywistością. I o ile jeszcze, mówię, ta część tych dokumentów, w których jest diagnoza danego środowiska, to powiedzmy, że jakoś ona z rzeczywistością jest zbieżna, to o tyle planowane działania to są tylko hasła. (11.4)

Jest strategia... uchwalona była, bo to był wymóg, przepisy kazały... Ona jest sztywna, a rzeczywistość nie jest. Ciągłe się coś zmienia. Na jej [strategii — K.K.] podstawie pisze się różne programy, ale to wszystko teoria, w praktyce to się dzieje wszystko zupełnie inaczej. No, ale musiała być uchwalona, no i jest. (2.4)

---

Były to w większości tzw. projekty systemowe, czyli zastrzeżone do realizacji przez gminne ośrodki pomocy społecznej. We wszystkich przypadkach były to projekty na małą skalę, obejmujące najwyżej kilkudziesięciu uczestników. W w okresie 2008–2012, spośród 177 gmin w województwie łódzkim, w ogóle nie korzystało ze środków unijnych z POKL 12 gmin, w tym 11 gmin wiejskich i jedna miejsko-wiejska.

Uważam, że [strategie — K.K.] istnieją [tylko — K.K.] na papierze, za tym nie idą pieniądze i to nie jest kwestia polityki miasta, miasto może uchwalić rewelacyjne programy, napisać wszystko. (2.3)

[...] strategia to jest dokument, który leży w szafie [podkr. K.K.]. No to można sobie wszystko napisać... Tylko, tak jak mówię, strategia to bardziej tak na [pokaz — K.K.]. (8.2)

Reprezentanci władz gminnych — ogólnie rzecz biorąc — z aprobatą mówią o wspieraniu aktywizacji mieszkańców poprzez projekty finansowane z funduszy europejskich, a jednocześnie wyjaśniają, dlaczego zaangażowanie gmin w pozyskiwanie środków z tego źródła nie jest na miarę ich potrzeb. Zasadniczą barierę stanowi konieczność zaangażowania funduszy własnych, których gminy, szczególnie wiejskie, nie mają. Ilustrują to następujące wypowiedzi:

Ale już większy problem na przykład mamy z programem odnowy wsi, z programu rozwoju obszarów wiejskich, to musimy włożyć całą kwotę, ponad siedmiuset tysięcy, jeżeli chcemy odzyskać pięćset. To już z tym mamy problem, ponieważ wykładając i robiąc te inwestycje, potem te środki wpływają, no prawie po roku czasu. Jeżeli zrobimy to na kredyt, musimy jeszcze płacić odsetki, przede wszystkim żeby przyspieszyć finansowanie i nowe pomysły wdrażać, no to niestety musi iść za tym środek konkretny finansowy. (F1)

[...] gminy w tej chwili są związane przepisami, nowymi przepisami w prawie o finansach publicznych i gminy nie mogą się po pierwsze zadłużać, poza tym, jeżeli realizują jakieś projekty z udziałem środków unijnych, muszą posiadać również środki własne. Przy obecnej sytuacji w wielu gminach po prostu nie wystarcza tych środków na udział własny w projektach”. (6.2)

„[...] gmina zbyt mała do zadań. Po prostu, no niestety, własne środki nie pozwalają na przystąpienie do danego projektu. Nie to, że gmina nie chce, bo czasami jest to tak odbierane: «no słuchajcie, daję się wam», owszem, ale my nawet wędkę mamy, ale nie mamy pieniędzy na te robaki czasami, bo to są zbyt duże projekty dla nas. (F2)

Zwracano także uwagę na to, że ustalając na szczeblu krajowym priorytety i działania finansowane z funduszy unijnych, nie bierze się pod uwagę potrzeb i problemów występujących na najniższych szczeblach samorządowych:

[ponieważ priorytety — K.K.] tworzone są, mówiąc z perspektywy naszego powiatu, gdzie tam daleko, to niekoniecznie ich akurat adresowanie, celowość ukierunkowana, są rzeczywiście zrobione w ten sposób, że dotyczą tych problemów i tych celów, które są w danym powiecie, w danej gminie akurat rzeczywiście najważniejsze, najbardziej doskwierające itp. I często jest taki dylemat, czy zrezygnować z części tych środków, czy starać się je na siłę w jakiś sposób wykorzystywać... Te reguły, które są ustalane centralnie, zupełnie abstrahują od tego, co w samorządach się dzieje. (F2)

Badani przedstawiciele władz gminnych na ogół orientowali się w tym, jakie projekty finansowane z funduszy unijnych — w tym projekty mające na celu aktywizację osób wykluczonych społecznie — były realizowane w ich gminach.

Pewne środki, jakieś zewnętrzne, jak się udaje zdobyć, no, to się zdobywa. No wiadoma sprawa, te fundusze na otwarcie działalności gospodarczej, no. Były tam przecież te dota-

cje i 40 tysięcy złotych, co niektórzy, jak mieli szczęście, otrzymali, no nawet też jakby mu nie wypaliła ta działalność, coś po tym zostaje. Jakies narzędzia pracy, czy nawet jakiś okres będzie żył. (2.1)

Prawie wszyscy wiedzieli o projektach systemowych realizowanych przez gminne ośrodki pomocy społecznej. Różnili się jednak w ocenie tego rodzaju przedsięwzięć. Ci, którzy uważali, że projekty przynoszą pozytywne efekty, wskazywali na wzrost tzw. umiejętności miękkich, a więc podniesienie samooceny uczestników, ośmielenie ich do nawiązania kontaktów społecznych i poszukiwania pracy, zachęcenie do podjęcia próby zdobycia lub zmiany kwalifikacji:

[...] projekt, który cieszy się bardzo dużym yyyy... odbiorem społecznym, zapotrzebowaniem wręcz yyyy..., okazało się, że napotkaliśmy bardzo chłonny rynek, ludzi, którzy chcą się edukować, którzy chcą, yyyy... zmieniać zawód na pewno, naprawdę chcą poszukiwać nowych yyyy szans..., po to, żeby gdzieś na innym kursie w pracy zaistnieć, a bardzo często chcą zwyczajnie wyjść z domu. Tak na skutek tego był, na skutek trwałego bezrobocia, kalectwa, czy yyyy... niepełnosprawności intelektualnej. To są te osoby które właśnie były przez społeczeństwo wykluczone albo same się wykluczyły. Udaje się ich odzyskiwać, na pewno nie jest jeszcze w takich ilościach, jak byśmy chcieli, ale no są to ludzie, którzy powolutku wychodzą z tych domów yyyy... i zaczyna ich być widać, zaczynają żyć swoim życiem yyyy... Wielu z nich znajduje pracę i, no, osiągają jakąś tam samowystarczalność, tak? (1.2)

[...] na pewno w jakimś stopniu [projekt — K.K.] przynosi rezultaty i należy to kontynuować. Oczywiście, no, na pewno nigdy nie będzie tak, że 100% danego projektu, zyska jakieś tam kwalifikacje czy zdobędzie... usatysfakcjonowany będzie, natomiast myślę, że należy z tego korzystać, gdyby nawet to był niewielki procent, ponieważ jednak to przynosi efekty, a korzystając z tego, no będą się ludzie przekonywali, że to jest dobre, należy z tego korzystać, żeby to przynosiło efekty. (4.4)

Takie kursy są bardzo pozytywne. Nie od razu [uczestnicy — K.K.] sobie znajdą pracę, ale już wiadomo, że taki człowiek jest bardzo wartościowy, że już jest taki troszeczkę pobudzony i że coś potrafi zrobić. (6.1)

Zwracano także uwagę na to, że środki unijne uzupełniają braki w budżecie gmin, doposażając instytucje gminne w sprzęty służące rozwojowi umiejętności uczestników, np. uczniów:

[ponieważ władze gminne — K.K.] nie dają w ogóle pieniędzy na doposażenie szkół, bo nie ma ich w budżecie, ja to rozumiem, nie ma, to [najważniejsze w projektach jest to — K.K.], co zostaje w szkołach. Czyli nasze studio fotograficzne, faktycznie profesjonalne, fajnie zrobione. Czy tablice interaktywne, to, co udało nam się pozyskać w czasie trwania tych projektów. I to jest szansa dla szkół, żeby uatrakcyjnić proces kształcenia. Zresztą taki był cel tego projektu. I szkoła zyskuje, i młodzież zyskuje. (F2)

Wśród respondentów są także krytycy sposobu realizowania oraz efektów, jakie przynoszą projekty ukierunkowane na zwiększanie inkluzji społecznej.



Sprzeciw budzą same zasady dotyczące wydatkowania pieniędzy:

Chcę powiedzieć, że te projekty też pozwoliły na zdobycie dodatkowej takiej wiedzy, różnej, wszelakiej bym powiedział, a nawet takiej, której się nie spodziewaliśmy... Zaczęliśmy się zastanawiać, co jest ważniejsze. Czy sam projekt na przykład, czy promocja tego projektu. Bo tam trzeba było pół miasta oplakatować, obfotografować i tym podobne. A to wszystko, jakby nie było, kosztuje. My się możemy cieszyć, że na to były środki unijne, ale jest takie pytanie, czy to nie powinno być lepiej wykorzystane. (F2)

Wskazywano także, że projekty nie przekładają się na wzrost zatrudnienia i inkluzji społecznej:

[...] ja myślę, że w tych projektach jest dużo więcej poezji niż takich konkretnych rzeczy. [...] dla mnie konkret to jest — jak zbuduję, to widzę, a tutaj pisze się, pisze się, robi się, tworzy się, a później efektów nie do końca widać... Ja mówię, jestem osobą konkretną, dlatego dla mnie liczby to jest podstawa i analiza oparta na liczbach, a takie ble-ble-ble nie przekonuje mnie kompletnie, niestety. (11.5)

[...] projekty unijne, dla mnie są to projekty puste. A dlaczego puste? Bo sam nawet brałem udział w takim projekcie małym na wsi, jak czytelnia internetowa. Masę pieniędzy wydanych w skali kraju, tych czytelnii powstało dużo. Ale tak dano komputery, do tej czytelnii jak najbardziej, były dwa etaty, dwie osoby miały pracę, młodzież korzystała, kształciła się, ale z tego absolutnie nic nie wynikało. Te komputery stoją zamknięte, praca dla tych tylko na chwilę. Moim zdaniem taki projekt powinien być swojego rodzaju zaczynem, który da później ludziom pracę i dzięki temu młodzież tutaj zostanie. [...] niedawno nasza gmina liczyła prawie 4 tysiące, w tej chwili to jest 3920, bardzo szybko młodzież znika nam". (F2)

Zatem, realizowanie w gminach projektów unijnych, szczególnie przez gminne ośrodki pomocy społecznej, przyczyniło się przede wszystkim do podniesienia u funkcjonariuszy gminnych świadomości biedy i wykluczenia społecznego. Ale środki unijne na aktywizację społeczną nie są traktowane jako finansowy instrument służący długofalowemu rozwiązaniu problemu biedy i wykluczenia społecznego. Według oceny respondentów, gminy nie są w stanie kontynuować działań zapoczątkowanych przez projekt, ponieważ nie mają na to środków. Dlatego projekty są postrzegane jako działanie jednorazowe, dość często nawet niezakładające kontynuacji. Dotyczy to także projektów służących założeniu punktów przedszkolnych, o których los respondenci martwili się szczególnie, ponieważ gminy nie uzyskiwały na ten cel dotacji z budżetu państwa, a same nie podążają prowadzeniu tych punktów.

Zdarzało się także, że projekt jest realizowany na terenie gminy, ale jego ukrytym celem było zdobycie środków finansowych na działalność organizacji spoza gminy, która wygrała konkurs. Stwierdziliśmy takie przypadki w dziewięciu gminach. W ogólnopolskim rejestrze znajduje się informacja o tym, że projekt był realizowany, ale w gminie nikt nie potrafił nic na jego temat powiedzieć. Podany telefon kontaktowy projektu nie odpowiadał, co może oznaczać, że był uruchomiony tylko na czas finansowania projektu.

## *Podsumowanie*

Badani reprezentanci lokalnych władz są oczywiście świadomi tego, że na administrowanych przez nich obszarach istnieją zjawiska dotkliwe dla mniejszej lub większej liczby mieszkańców. Wszystkich mieszkańców dotyka zły stan dróg lokalnych i ta sprawa stanowi przedmiot najżywszego zainteresowania. Wywołuje konflikty wśród radnych i mieszkańców, poświęca się jej obrady rad gminnych. Kwestie społeczne znajdują się na dalszym planie, choć wiedza na ich temat bardzo wzrosła w porównaniu z rokiem 2000, kiedy w gminach województwa łódzkiego były prowadzone przez nasz zespół analogiczne badania. Bez wątplenia jest to rezultatem uregulowań prawnych wprowadzonych po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Choć nadal reprezentanci władz gminnych uważają, że „od biedy” są gminne ośrodki pomocy społecznej, i niejednokrotnie do nich byli odsyłani nasi ankieterzy, niemal wszyscy potrafili wskazać działania, które były podejmowane w gminie w celu wspierania ludności zagrożonej wykluczeniem społecznym. Wyraźnie zauważalna jest u przedstawicieli władz lokalnych zmiana w podejściu do gminnego ośrodka pomocy społecznej. W zasadzie nie pojawiały się oskarżenia o rozdawanie pieniędzy pijakom, powszechne trzynaście lat temu, zastąpione teraz krytyką przepisów nakładających na gminę obowiązek wspierania osób „niezasługujących na wsparcie”. Prawie wszyscy respondenci potrafili także wskazać projekty unijne, których realizatorem był gminny ośrodek pomocy społecznej. W zdecydowanej większości gmin, których reprezentanci byli naszymi respondentami, projekty z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowane przez gminne ośrodki pomocy społecznej (GOPS) i szkoły, były jedynymi, którymi kierowały osoby z gminy. Nakładany na wykonawców obowiązek promocji projektu sprawiał, że — nawet mimo niewielkiego rozmiaru i oddziaływania projektu — informacja o realizatorze i celach projektu była upowszechniona.

Projekty realizowane w gminach, ukierunkowane na aktywizację osób długotrwale niepracujących, społeczności lokalnych i na wyrównywanie szans edukacyjnych, nie angażowały dużych zbiorowości, ale były zauważalne. W zdecydowanej większości wypowiedzi były one oceniane pozytywnie, choć podkreślano, że nie rozwiązują problemu bezrobocia i biedy, ponieważ są to projekty na małą skalę i nie przyczyniają się do tworzenia nowych miejsc pracy. Wyrażano także obawy i zaniepokojenie o los takich przedsięwzięć, które po zakończeniu projektu powinny być finansowane ze środków gminy lub powiatu, na co tych jednostek samorządu terytorialnego nie stać. Podkreślano, że systematycznie są zwiększane obligatoryjne zobowiązania gmin w zakresie spraw społecznych, bez należytego zwiększania dotacji z budżetu państwa. Fakt, że w dwóch powiatach o najwyższej stopie biedy w województwie nie udało się zorganizować wywiadu fokusowego ze względu na brak zainteresowania potencjalnych respondentów, świadczy o frustracji władz gminnych. Mają one poczucie, że rząd nie uwzględnia realiów istniejących w gminach i podejmuje zobowiązania na rzecz osób społecznie wykluczonych oraz innych kategorii społecznych w gminach (np. nauczycieli), którym gminne budżety nie mogą sprostać.

## Bibliografia

- Lisek-Michalska J., Błaszczuk M. (2003), *Reprezentanci władz gminnych o biedzie i sposobach jej przeciwdziałania*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Samorządy lokalne wobec bezrobocia i biedy*, Łódź, Instytut Socjologii UŁ.
- Potoczna M. (1998), *Strategie życiowe biednych mieszkańców enklaw*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska (red.), *Życ i pracować w enklawach biedy*, Łódź, Instytut Socjologii UŁ.
- Warzywoda-Kruszyńska W. (2003), *Władze lokalne w gminach województwa łódzkiego wobec problemu biedy*, w: W. Warzywoda-Kruszyńska, J. Grotowska-Leder, J. Krzyszkowski, *Lokalna polityka wobec biedy. Bieda poza granicami wielkiego miasta*, Łódź, Instytut Socjologii UŁ.

## Summary

The article aims at deepening knowledge how representatives of local authorities perceive social problems existing in their municipalities and whether they think European Social Fund (ESF) to impact on the alleviation of the problems. It is a report based on research carried out in selected municipalities located in Łódź region. 21 representatives of local authorities took part in FGIs and 57 in IDIs. The paper documents that respondents do not consider unemployment and poverty as severe social problems in their municipalities. The approach of blaming victims coexists with that indicating insufficient work supply. In the opinion of respondents, projects financed by ESF aiming at activation of people cover a small number of participants and do not have long lasting impact on employment. However, they increase soft skills of participants.

**Key words:** unemployment, poverty, strategic management, active social policy

## Cytowanie

Kamil Kruszyński (2015), *Reprezentanci władz lokalnych wobec bezrobocia i biedy oraz sposobów ich przewycięzania (na przykładzie gmin województwa łódzkiego) — raport z badań*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 30(3)2015, s. 99–117. Dostępny w Internecie na [www.problemypolitykispolecznej.pl](http://www.problemypolitykispolecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]