



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ  
POLSKIEJ

# Decentralizacja funkcji społecznych państwa

*Materiały z konferencji  
zorganizowanej przez Komisję Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej, Komisję Rodziny  
i Polityki Społecznej oraz Instytut Spraw Publicznych  
pod patronatem Marszałek Senatu  
prof. dr hab. Alicji Grześkowiak  
4 kwietnia 2001 r.*

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu  
Warszawa 2001 r.

**Opracowanie:**

SŁAWOMIR LEGAT

MAREK RYMSZA

MAŁGORZATA LIPIŃSKA

AGNIESZKA OJDOWSKA

**Redakcja techniczna:**

JACEK PIETRZAK

ISBN 83-86065-24-9

Dział Wydawniczy Kancelarii Senatu

Warszawa 2001 r.

Nakład 200 egz.

# Spis treści

Wstęp – dr Mieczysław Janowski <i>Do wrażliwych społecznie i pragnących działać</i> . . . . .	5
Dr Mieczysław Janowski . . . . .	7
Prof. dr hab. Alicja Grześkowiak, marszałek Sentu . . . . .	8
Prof. dr hab. Lena Kolarska-Bobińska . . . . .	10
Jan Król, wicemarszałek Sejmu . . . . .	12
REFERATY I WYSTPIENIA	
Dr Józef Płoskonka <i>Założenia lokalnej polityki społecznej w koncepcji reformy administracyjnej państwa.</i> . . . . .	15
Dr Mieczysław Janowski <i>Założenia lokalnej polityki społecznej w rozwiązaniach prawnoustrojowych</i> . .	19
Lech Bartnik <i>Zadania społeczne powiatów i możliwości ich realizacji.</i> . . . . .	25
Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz <i>Realizacja założeń lokalnej polityki społecznej</i> . . . . .	31
Maria Smereczyńska <i>Zadania samorządu powiatowego w realizacji funkcji polityki rodzinnej</i> . . . .	37
Senator Dariusz Kłeczek <i>Decentralizacja zadań społecznych państwa</i> . . . . .	43
Dr Marek Rymsza <i>Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi</i> . . . . .	47
Dr Ewa Giermanowska <i>Sytuacja edukacyjna, start zawodowy i życiowy młodzieży</i> . . . . .	53

## GŁOSY W DYSKUSJI

Prof. dr hab. Bronisław Jastrzębski . . . . .	61
Zbyszko Piwoński . . . . .	64
Jacek Protas . . . . .	65
Prof. dr hab. Leszek Gilejko . . . . .	66
Lidia Wrocińska . . . . .	67
Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz . . . . .	68
Dr Jerzy Boczoń . . . . .	70
Dr Ewa Giermanowska . . . . .	72
Elżbieta Płonka . . . . .	73
Krzysztof Telka . . . . .	74
Zbigniew Wójcik . . . . .	75
Dr Mieczysław Janowski . . . . .	76
Hanna Uzar . . . . .	78
Jerzy Sołdek . . . . .	79
Czesław Owczarek . . . . .	80
Ligia Urniaż-Grabowska . . . . .	80
Marian Stasik . . . . .	82
Jadwiga Kowalska . . . . .	83
Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz . . . . .	85
Dariusz Kłeczek . . . . .	87

## Do wrażliwych społecznie i pragnących działać

W naszym kraju często mówi się o państwie jako swoistej, niemal wszechmocnej instytucji, która winna odpowiadać za rozwiązanie bardzo wielu problemów. Zwolennicy centralizmu, a jest ich w praktyce wielu – mimo rozmaitych okolicznościowych deklaracji – ciągle jeszcze definiują rolę państwa bardzo szeroko i to niemalże wyłącznie w kontekście obowiązków rządu i jego agend. Z kolei ci, którzy opowiadają się za absolutną decentralizacją, widzieliby najchętniej prawie całkowite wyłączenie struktur państwa z działań zmierzających do rozwiązywania problemów swych obywateli. Sadzę, że – jak to zazwyczaj bywa – prawda leży gdzieś pośrodku. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do kwestii społecznych. Interesująca dyskusja w trakcie konferencji „Decentralizacja funkcji społecznych państwa”, zorganizowanej przez Senat Rzeczypospolitej Polskiej oraz Instytut Spraw Publicznych, wykazała jak duże jest zainteresowanie tą problematyką. Godzi się przy tym pamiętać, że zobowiązania o charakterze społecznym należą – obok innych – do tych, które na państwo nałożyła Konstytucja oraz ustawy szczegółowe.

Mówiąc o państwie polskim nie utożsamiamy z tym pojęciem jedynie administracji rządowej. Samorząd terytorialny stanowi bowiem jeden z fundamentalnych filarów naszej państwowości. Zarówno jego poziom lokalny, reprezentowany przez gminy oraz powiaty, jak i poziom regionalny, czyli wojewódzki, winien zatem współuczestniczyć w realizowaniu tych zadań państwa, które obejmują sprawy społeczne. Ich katalog jest szeroki i w trakcie debaty można to było doskonale odczuć.

Obecnie najdotkliwiej doskwierają nam problemy rynku pracy, ściśle rzecz ujmując – dalece niewystarczającej liczby miejsc pracy (powoli zbliżamy się do trzech milionów ludzi chcących pracować i jednocześnie nie mogących podjąć pracy odpowiadającej wykształceniu). Ciągle jeszcze trapi nasze społeczeństwo zbyt mała liczba mieszkań, nadal nie udaje się rozwiązać kwestii bezdomności. Nadal pozostaje nie rozstrzygnięty problem właściwej opieki medycznej i rzeczywisty do niej dostęp, zgodny z konstytu-

cyjnymi gwarancjami. Nie rozwiązany pozostaje problem zwykłej biedy, która nie budzi już prawie niczych emocji. Nie udało się również do tej pory w należyty sposób rozstrzygnąć wielu spraw dotyczących osób niepełnosprawnych czy upośledzonych.

Prawdą jest także i to, że można podać jeszcze długą listę zagadnień i problemów społecznych nadal nie rozwiązanych. Prawdą jest jednocześnie i to, że w ciągu minionych dwunastu lat tak wiele już zrobiono. Umiejmy i zechcemy dostrzec tę ciężką pracę. Dokonali tego konkretni ludzie, działający w placówkach rządowych i samorządowych, w instytucjach charytatywnych: kościelnych i świeckich, w organizacjach społecznych oraz młodzieżowych. Dokonali tego ludzie wielkich serc i pomocnych, otwartych dłoni, dokonali mimo powszechnie znanych trudności ekonomicznych. Stało się tak dzięki wysiłkowi pracowników etatowych, radnych i coraz liczniejszych wolontariuszy (mimo braku odpowiedniej regulacji ustawowej). Należy im się uznanie i choć jedno słowo: dziękuję.

Na konferencji została przedstawiona, ze skrupulatnością godną najlepszych badaczy, diagnoza wielu trudnych i drażliwych spraw społecznych.

W Polsce przeżywamy czas wielkich przemian. Czasami zdawać by się mogło, że spoza kolumn liczb, obrazujących wielorakie wskaźniki ekonomiczne, statystyczne czy techniczne nie widać już podmiotu tych działań, czyli człowieka i tej najmniejszej, ale równocześnie najistotniejszej wspólnoty, jaką jest rodzina. Oby taki obraz nie utrwalił się nam jako prawidliwość. Byłoby to źle, świadczyłoby bowiem o tym, że możemy zacząć kręcić się jak mało użyteczna maszyna.

Wyrażam przekonanie, iż tak się nie stanie, że sama konferencja oraz wydane drukiem materiały, obrazujące jej przebieg, będą przydatne w większym uwrażliwieniu i pomocne w skuteczniejszym działaniu polityków społecznych i polityków ściśle „politycznych”: parlamentarzystów, członków rządu, przedstawicieli samorządów.

**Mieczysław Janowski**

**Senator RP**

---

Przedstawione drukiem opracowanie składa się z wystąpień otwierających konferencję oraz referatów, które zostały autoryzowane oraz wystąpień nieautoryzowanych, zawartych w dyskusji. Ze względu na objętość materiału z dyskusji, redaktorzy opracowania dokonali wyboru, a tam, gdzie to było niezbędne, także skrótów.

## Dr Mieczysław Janowski

*Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej Senatu RP*

Szanowne Panie i Szanowni Panowie!

Jest mi niezmiernie miło, że możemy spotkać się dziś w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej, by mówić o decentralizacji funkcji społecznych państwa. Rad jestem bardzo, że dwie senackie komisje: Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej oraz Komisja Rodziny i Polityki Społecznej, przy aktywnym współudziale Instytutu Spraw Publicznych, podjęły się trudnego zadania, jakim jest zorganizowanie konferencji pt. „Decentralizacja funkcji społecznych państwa”.

Cieszę się ogromnie, iż patronat nad tą konferencją sprawuje marszałek Senatu – pani profesor Alicja Grześkowiak, którą bardzo serdecznie witam jako przedstawiciela najwyższych władz Rzeczypospolitej. Jestem nie mniej rad, że nasze spotkanie zaszczylił swą obecnością również wicemarszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – pan Jan Król. Panie Marszałku, witamy równie serdecznie. Witam gorąco wszystkich Państwa posłów i senatorów oraz przedstawicieli rządu, którzy zechcieli przybyć na dzisiejszą konferencję.

Rad jestem bardzo, że pani profesor Lena Kolarska-Bobińska i pani profesor Józefina Hrynkiewicz, mimo obowiązków związanych z kierowaniem Instytutem Spraw Publicznych, twórczo włączyły się w prace przygotowujące konferencję. Witam Szanowne Panie oraz innych pracowników Instytutu.

Na koniec pragnę serdecznie powitać wszystkich pozostałych uczestników naszej debaty. Cieszę się bardzo, że znaleźliście Państwo czas, by twórczo uczestniczyć w konferencji.

Szanowni Państwo, problemy są ważne, bo tematem zasadniczym konferencji jest człowiek i jego potrzeby; człowiek, który znalazł się częstokroć, i to nie z własnej winy, w sytuacji bardzo trudnej. Będziemy się starali znaleźć odpowiedź na pytanie: jak temu człowiekowi, jego rodzinie i społeczności lokalnej pomóc?

Myślę, że będzie to twórcza dyskusja. Tego właśnie w imieniu Senatu chciałbym życzyć Wam, Szanowne Panie i Szanowni Panowie biorący udział w konferencji.

Prof. dr hab. Alicja Grześkowiak

*Marszałek Senatu RP*

Panie Marszałku! Panowie Przewodniczący! Państwo Senatorowie i Posłowie! Państwo Ministrowie! Pani Profesor, Dyrektor Instytutu! Szanowni Państwo!

Serdecznie witam w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej na konferencji „Decentralizacja funkcji społecznych państwa”.

Każdy człowiek żyje we wspólnocie. A żyjąc w niej chce mieć wpływ na jej kształt oraz na jej działania, chce być aktywnym członkiem, podmiotem w danej wspólnocie.

Każdy człowiek żyje we wspólnocie od samego początku swojego istnienia. Najpierw są to najmniejsze wspólnoty – rodziny, następnie naród i państwo. Żyjąc w państwie, człowiek chciałby być autonomicznym podmiotem, prawdziwym gospodarzem tej wspólnoty. Gospodarzem wspólnoty państwowej czuć się może tylko wtedy, kiedy może aktywnie włączać się w funkcje, jakie pełni ta wspólnota.

W ten sposób dochodzimy do problemu, który jest problemem kluczowym dla dzisiejszej konferencji: Jak uczynić z człowieka, który żyje we wspólnocie państwowej, prawdziwego gospodarza wspólnoty? Gospodarza takiego, który ma wpływ na zaspokajanie potrzeb, jakie każdy człowiek żyjący w państwie wyraża i odczuwa.

Wielce Szanowni Państwo, wybory do samorządu terytorialnego były drugimi, po wyborach do Senatu, wolnymi wyborami w powojennej Polsce. Odtąd, zgodnie z ideą decentralizacji, my – obywatele polscy możemy decydować o sprawach nam najbliższych. Decentralizacja jest procesem przekazywania zadań przez organy władzy centralnej jednostkom administracyjnym niższego szczebla, łącznie z rozszerzeniem ich uprawnień do samodzielnego podejmowania decyzji. Dlatego staliśmy się już prawdziwymi gospodarzami dobra wspólnego w samorządach, w swoich gminach miejskich, wiejskich, a także od niedawna w powiatach i województwach. Teraz tu właśnie podejmowane są istotne decyzje, które z reguły cechuje trafność,



celowość i oszczędność. Tutaj powstają inwestycje zaprojektowane i wykonane z dbałością gospodarza.

Mam nadzieję, że nie przypadkiem miejscem tej konferencji jest Senat Rzeczypospolitej Polskiej. To właśnie Senat zainicjował prace legislacyjne zmierzające do przywrócenia samorządu terytorialnego i przekazania mu niektórych funkcji państwowych. Dziś widzimy, że realizacja zadań społecznych państwa na szczeblu lokalnym wymaga jednak dopracowania, że nie wszystko nam w tej wizji i w jej wykonaniu się udało. Domaga się ona wypracowania nowych metod, domaga się wypracowania, czy raczej skorygowania, dotychczasowych zasad współdziałania z wieloma instytucjami, z którymi na przykład powiaty muszą współpracować.

Przyjęte w reformowaniu struktury administracyjnej rozwiązania dotyczące zadań społecznych powiatu okazały się trudne do realizacji w warunkach, w jakich obecnie większość powiatów funkcjonuje. Przede wszystkim niewystarczające są środki finansowe. Decentralizacja polityki społecznej państwa wymaga stworzenia na poziomie lokalnym, a potem na poziomie regionalnym, instytucji polityki społecznej, takich, które są zdolne do diagnozowania, do projektowania, do koordynacji, a także do oceny prowadzonej polityki społecznej. Wreszcie potrzeba mocnych organów, które mogą tę politykę prawdziwie prowadzić.

Jak więc widać, mamy z pewnością wiele powodów do satysfakcji, bo wiele już uczyniliśmy. Ale musimy zdawać sobie z tego sprawę, i myślę, że ta konferencja pokaże, iż sprawy wymagają naprawy; wymagają może zwykłego udoskonalenia, ale wydaje mi się, że nie tylko. Choć praktyka dnia codziennego samorządów budzi często nasze emocje, wywołuje dyskusje, to dzisiaj nikt nie podważa samej idei samorządności. Jeżeli chcemy naprawy, to raczej dobrego wykonania tej idei. Przede wszystkim naprawy wymaga stan finansów gmin i innych samorządów.

Mam nadzieję, że ta konferencja, odbywająca się w Senacie Rzeczypospolitej Polskiej, będzie wytyczeniem drogi dalszego rozwoju polityki społecznej, ale już na szczeblach samorządowych. Na szczeblu powiatu czy gminy pozwoli na wymianę doświadczeń, spostrzeżeń i będzie przyczynkiem do nowego, którego nam dzisiaj trzeba, spojrzenia na decentralizację funkcji państwa. Wiele jeszcze funkcji państwa wymaga decentralizacji, dobrze że myślimy o tych funkcjach, które są najbliższe człowiekowi: funkcjach społecznych i społecznych.

Dziękuję dwóm senackim komisjom – Komisji Rodziny i Polityki Społecznej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, a także dziękuję Instytutowi Spraw Publicznych za zorganizowanie konferencji. Dziękuję wszystkim obecnym na sali, którzy stanowią bardzo dobrą gwarancję tego, że samorzady funkcjonują prawidłowo, że rozwijają się w dobrym kierunku, dają także gwarancję, że wszystkie proponowane zmiany pójdą w dobrym kierunku. Życzę Państwu prawdziwie twórczych obrad.

Prof. dr hab. Lena Kolarska-Bobińska

*Dyrektor Instytutu Spraw Publicznych*

Witam Państwa bardzo serdecznie. Ogromnie się cieszę, że Instytut Spraw Publicznych miał możliwość uczestniczenia w przygotowaniu tej, tak ważnej i ciekawej, a myślę, że i bardzo pożytecznej konferencji. Dziękuję pani marszałek Alicji Grześkowiak za objęcie patronatu i panom senatorom Mieczysławowi Janowskiemu i Dariuszowi Kłeczkowi za zaproszenie nas do współdziałania w organizacji tej konferencji.

Problematyka konferencji dotyka dwóch podstawowych nurtów zmian, które zachodzą w społeczeństwie. Zwykle mówimy o reformie decentralizacji administracji państwowej i o polityce społecznej jako o dwu odmiennych i oddzielnych kwestiach. Dzisiaj będziemy dyskutować o problemach wynikających z przecięcia i nakładania się tych dwóch sfer, śledzić efekty tych właśnie przemian na najniższych szczeblach zarządzania państwem. Pytania, które będziemy stawiać w czasie konferencji, dotyczą tego, jakie są łączne efekty reformy struktury administracyjnej państwa i zmian zachodzących w polityce społecznej. Każda z reform może być w swoim założeniu słuszna, mogą jednak wystąpić efekty niezamierzone, nieoczekiwane i nieprzewidziane na najniższych szczeblach, a konsekwencje tego ponoszą właśnie samorządy.

W Instytucie Spraw Publicznych zajmowaliśmy się i jednym, i drugim tematem. Założenia reformy administracji zostały wypracowane w Instytucie przez zespół posła Jana M. Rokity i pana Józefa Płoskonkę, który jest dzisiaj ministrem i na dzisiejszej konferencji będzie o tym mówił. Programem polityki społecznej kieruje prof. Józefina Hrynkiewicz, a w wyniku pracy całego zespołu powstało wiele badań i książek. Między innymi projekt polityki społecznej wobec samotnych matek, a także opublikowane raporty o sytuacji ludzi starszych i osób niepełnosprawnych.

Dzisiejszą konferencję poświęcimy jednak projektowi, którym osobiście kierowała profesor Józefina Hrynkiewicz, dotyczącemu decentralizacji funkcji społecznych państwa. Mam nadzieję, że spotkanie to zapoczątkuje serię

prac badawczych i ekspertyz dotyczących tej problematyki. Dzisiaj zarysujemy jedynie pola badawcze, postawimy pewne pytania, myślę, że otworzymy pewne furtki. Problematyka ta powinna być w przyszłości analizowana, bo odgrywa kluczową rolę w funkcjonowaniu państwa.

Polacy, spośród wszystkich społeczności krajów sąsiadujących z nami, najbardziej ufają samorządom. Na pytanie, kto powinien dysponować pieniędzmi europejskimi, odpowiadają, że to samorzady powinny odgrywać kluczową rolę w wyznaczaniu celów oraz w dysponowaniu środkami pomocowymi. Czesi, Węgrzy dużo bardziej ufają swoim władzom centralnym i wierzą w centralne dysponowanie funduszami. Tym bardziej wydaje mi się istotne, aby właściwa polityka na szczeblach lokalnych nie spowodowała rozczarowania właśnie wobec tych gospodarzy terenu, którym tak bardzo ufamy. Samorzady znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, ponieważ ponoszą konsekwencje wszelkich błędów, zamierzonych czy niezamierzonych, które były wpisane w proces reformowania państwa.

Dziękuję bardzo raz jeszcze Panom senatorom i Pani marszałek Alicji Grześkowiak za zaproszenie nas do współorganizowania dzisiejszej konferencji.

Jan Król

*Wicemarszałek Sejmu*

Pani Marszałek! Szanowni Państwo!

Tematyka dzisiejszej konferencji wzbudziła moją wielką ciekawość. Gratuluję organizatorom zainteresowania się problematyką decentralizacji funkcji społecznych państwa. Odnoszę bowiem wrażenie, że w zakresie właśnie decentralizacji, szczególnie funkcji społecznych państwa, znajdujemy się w połowie, czy może w 3/4, drogi do celu, który powinien przyświecać organom państwa, jeżeli chodzi o przekazywanie pewnych funkcji w dół. Z całą pewnością nie jest to proces zakończony. Co więcej, ciągle mamy do czynienia z sytuacją, w której istnieją bardzo silne tendencje do zatrzymania pewnych zadań na poziomie centralnym, a z drugiej strony, pewne funkcje, które państwo powinno sprawować, nie są wypełniane do końca. Myślę tu szczególnie o sprawach bezpieczeństwa, sprawach regulacyjnych, które państwo powinno rozstrzygać i nad którymi powinno sprawować pieczę. Ciągłe jesteśmy w pół drogi, jeżeli chodzi o docelowy model łączenia zadań, które stawiamy przed samorządem, z funduszami publicznymi, które powinny za tymi zadaniami podążać. W tym zakresie mamy jeszcze sprawy nierozstrzygnięte. Nie wiem, czemu to przypisać, czy obiektywnym przyczynom, czy słabej naszej mobilności do tego, aby nowy kształt ustawy o finansach samorządowych przyjąć i mieć poczucie, że rzeczywiście decentralizacja zadań i odpowiedzialności państwa jest powiązana z decentralizacją finansów publicznych. Jak wiemy, tych dwóch spraw nie można rozdzielić, bo tam, gdzie one są rozdzielane, powstaje poczucie frustracji, poczucie połowiczności rozstrzygnięć decentralizacyjnych i mamy taką sytuację, jaka najmocniej w tej chwili występuje na poziomie powiatów. Jest to wielkie zadanie, które przed nami, jako władzą ustawodawczą, pozostaje do wypełnienia. Dlatego tak cenna myśl tej konferencji i wnioski z niej wypływające powinny być ważką przesłanką do dalszych decyzji ustawodawczych, zarówno Sejmu, jak i Senatu. Dziękuję bardzo za zaproszenie. Życzę owocnych obrad.

## Referaty i wystąpienia



Dr Józef Płoskonka

*Podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji*

## Założenia lokalnej polityki społecznej w koncepcji reformy administracyjnej państwa

Pani Marszałek! Panie Marszałku! Pani Profesor! Pani Minister! Szanowni Panie i Panowie Senatorowie! Drodzy Goście!

Trudno jest mówić o tak ważnym i wrażliwym społecznie temacie jak decentralizacja funkcji społecznych państwa. Chciałbym odwołać się do bardzo ważnych słów, które pani profesor Lena Kolarska-Bobińska powiedziała na początku: reforma to zmiana, która dotknęła tak samej administracji publicznej, jak i wykonywanych przez nią zadań publicznych, w tym – w interesującej nas dzisiaj dziedzinie polityki społecznej. Czym naprawdę jest reforma administracji publicznej? Co my tak naprawdę zrobiliśmy? Przecież my, to znaczy rząd i parlament, tak naprawdę dostarczyliśmy tylko pewnego nowego narzędzia do wykonywania określonych kompetencji i zadań.

Ważnym i zasadniczym pytaniem jest to, czy to narzędzie dostarczyliśmy władzy, czy też obywatelowi. Na ten temat chcę za chwilę parę zdań powiedzieć. Jeżeli zaś mówimy o problemach samego wdrożenia reformy, to nie jest to problem zmiany tego narzędzia. Mówiąc o narzędziach wykonywania zadań publicznych, myślę o pewnej strukturze władzy i odpowiedzialności, ale o tym za chwilę. Wdrożenie reformy to przede wszystkim czas nauki używania tego narzędzia. Dostaliśmy coś nowego, czym musimy się nauczyć posługiwać; albo my – władza, albo my – obywatele, oczywiście jeżeli to jest narzędzie dla nas. Proszę zwrócić uwagę, że wielu ludzi myśli tak: co nowego zrobiliście? Dawniej był urząd rejonowy, a teraz jest starosta. Co się zmieniło: i to, i to jest władzą; to i to nam przeszkadza, to i to źle działa. Czy na tym miała polegać reforma, że zmieniło się nazwę?

Jest jednak inaczej i w tym upatruję zasadniczy sens reformy. Chcę zwrócić Państwa uwagę na to, że podstawowym wymiarem reformy jest przekazanie odpowiedzialności za wykonywanie pewnych zadań i kompetencji samorządom lokalnym – powiatom i gminom, przy czym najważniejsze znaczenie ma nie samo przekazanie konkretnych kompetencji, ale pewnego rodzaju nowej odpowiedzialności. To, co w reformie jest najważniejsze, a co

jest jeszcze nie do końca (przez władzę publiczną, i obywateli) rozumiane i skutecznie stosowane, określa pojęcie o bardzo fachowym charakterze, którego mogę chyba tutaj, na tej sali użyć, mianowicie pojęcie władzy administracji ogólnej. Mówi ono, iż na każdym szczeblu organizacji państwa, czy będzie to gmina, czy będzie to powiat, czy będzie to województwo, czy będzie to wreszcie Polska jako całość, istnieje jedna osoba, która odpowiada za skutek działania państwa. Bo przecież samorząd to też jest państwo, on też wykonuje zadania państwa. Zawsze więc istnieje jedna osoba, która odpowiada generalnie za wszystko, co na danym poziomie organizacji państwa się dzieje – tą osobą jest wójt, tą osobą jest starosta, tą osobą jest wojewoda, tą osobą jest premier.

Odpowiedzialność ta ma wymiar terytorialny. Proszę zwrócić uwagę na to, że każde terytorium w obrębie państwa wchodzi w skład jakiejś gminy, jakiegoś powiatu, jakiegoś województwa, oczywiście jest częścią naszego kraju. I, w zależności od konkretnej kompetencji czy zadania, inna osoba odpowiedzialna jest za to, czy są one wykonywane dobrze, czy źle; inna osoba musi dbać o to, aby mieć odpowiednie narzędzia do ich wypełniania. A kto to kontroluje, zależy już od tego, jaki system władzy przyjęliśmy. Przyjeliśmy zaś w tej naszej nowej wizji ułożenia zadań publicznych taki system władzy, w którym na szczeblu lokalnym, czyli gminnym i powiatowym – może lepiej powiedzieć w segmencie lokalnym władzy publicznej – istnieje tylko władza samorządowa. Co to oznacza? Mianowicie, że wójt bądź starosta jest tą władzą administracji ogólnej, odpowiadającą za to, jak i z jakim skutkiem działa maszyna państwowa, zaś nadzór nad tym, jak ta władza administracji ogólnej działa, ma charakter przedstawicielski, dzięki bezpośrednim wyborom. Istnieją rady gmin oraz rady powiatów i tam właśnie odbywa się debata, czy ta osoba pełniąca funkcję władzy administracji ogólnej robi to dobrze, czy źle. Oczywiście jest tak, że ta debata jest często debatą o narzędziach, mówił o tym pan marszałek Jan Król.

W wyniku reformy mamy w segmencie lokalnym określoną odpowiedzialność, określone zadania. Pytanie: czy mamy odpowiednie pieniądze do ich wykonywania? Tak się składa, że dzisiaj o jedenastej jest posiedzenie Podkomisji do Spraw Finansów, na którym będzie omawiany – w zasadzie gotowy – projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a o godzinie szesnastej jest nadzwyczajne posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, na którym będzie premier Jerzy Buzek. Tu jest tylko jeden punkt porządku obrad – dyskusja nad gotowym projektem ustawy. Mam nadzieję, że dzisiaj zaklęty krąg niemożności, jeżeli chodzi o dobre określenie podstawowego narzędzia decentralizacji, czyli nowe rozłożenie finansów lokalnych, zostanie przerwany. Państwo, mam nadzieję, będą dzisiaj wieczór czy po południu już o tym wiedzieć. Wróćmy jednak do toku rozważań. Oczywiście pytanie o narzędzia, pytanie o pieniądze ma charakter fundamentalny. Jest to pytanie o to, czy parlament i rząd wystarczająco zagwarantowały, aby przekazanim kompetencjom, przekazanim zadaniom



towarzyszyły odpowiednie do ich realizacji pieniądze. Jest to pytanie, które zawsze będzie stawiane tam, gdzie mówi się o odpowiedzialności. Reforma administracji publicznej oznaczała także przekazanie do segmentu lokalnego – powiatów i gmin – zadań i kompetencji z obszaru, o którym dzisiaj dyskutujemy, czyli polityki społecznej. Władza administracji ogólnej, czyli wójta, burmistrza, prezydenta, starosty, oznacza odpowiedzialność za sposób i skutek wykonywania tych zadań. Oczywiście trzeba dyskutować o tym, czy narzędzia, które zostały przekazane, mają odpowiedni charakter. Narzędzia działania państwa w tym obszarze mają nieprosty charakter, myślę, że będą jeszcze dzisiaj mówić o tym fachowcy. Przypomnę, że samorząd, poza samym przejęciem zadań, ma też ustawowy obowiązek zbudowania dwóch nowych instytucji. To jest trudny obowiązek. Państwo dobrze o tym wie. Wiedzą Państwo doskonale, że podstawowym założeniem reformy administracji publicznej było dążenie do oparcia ustroju państwa na zasadzie pomocniczości, aby wszystkie zadania publiczne były wykonywane tak nisko w strukturze organizacyjnej państwa, jak to jest możliwe. Mnie się czasami wydaje, że właśnie w sprawach związanych z polityką społeczną i pomocą społeczną zasada subsydiarności jeszcze nie została do końca wprowadzona, mówiła o tym wspaniale Pani Marszałek w swoim wprowadzeniu. Małe wspólnoty lokalne, wspólnoty mniejsze niż gmina czy powiat, wspólnoty, które żyją w osiedlach, w przysiółkach, na wsi czy w parafiach – to do nich naprawdę odwołuje się zasada subsydiarności. Wewnątrz takich właśnie wspólnot istnieje wiedza i wrażliwość indywidualna na potrzeby, na niemożność pewnych ludzi samodzielnego radzenia sobie z życiem. Tam, na poziomie takiej niewielkiej społeczności jest podstawowe ogniwo działania. I, być może, za podstawowe zadanie gminy czy powiatu należałoby uważać animację miejscowych, „sąsiedzkich” wspólnot, zapewnienie żyznej gleby do wyrastania tych wspólnot. Często przecież wystarczy do tego bardzo drobna pomoc.

Proszę Państwa, na koniec jeszcze wypowiedź osobista. Dyskutuje się o tym, jakie najdziwniejsze rzeczy pokazuje obecnie telewizja. Ja mam swój ulubiony program. Nie wiem, jak Państwo go oceniają, nie wiem nawet, czy Państwo go w ogóle oglądają. Chodzi o program zatytułowany „Dziennik Krajowy”. Piętnaście minut indywidualnych spraw podanych w pigułce – pomoc społeczna, leczenie, szkoły podstawowe, gminy, powiaty. Mało kto to ogląda, ja lubię patrzeć na „Dziennik Krajowy”. Ostatnio usłyszałem tam wspaniałą wiadomość i chcę na zakończenie z Państwem się nią podzielić. Otóż gdzieś w Polsce była wielodzietna, dziesięcioosobowa rodzina. Ojciec i matka byli bezrobotnymi. Przez trzy lata nie płacili czynszu za swoje dwupokojowe mieszkanie. Wspólnota lokalna ludzi mieszkających w tym domu, czterdzieści osób, sama się ukonstytuowała, złożyła się, opodatkowała, żeby pomóc tej wielodzietnej rodzinie w wyjściu z tej trudnej sytuacji. To jest przykład zasady pomocniczości. To jest dobry prognostyk na przyszłość. Jest to też wskazówka, że gminy i powiaty powinny pomyśleć o tym, jak animować takie lokalne wspólnoty. To jest zadanie,

którego się nie da ustawowo zapisać. Tutaj działania wynikają z wrażliwości serca, z wrażliwości na ludzkie nieszczęście, na ludzką bezradność. Mam nadzieję, że w tej dziedzinie wszystko jeszcze jest przed nami. Dziękuję bardzo.

Dr Mieczysław Janowski

*Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej Senatu RP*

## Założenia lokalnej polityki społecznej w rozwiązaniach prawnoustrojowych

Pani Marszałek! Panie Marszałku! Państwo Senatorowie i Posłowie! Państwo Ministrowie! Szanowni Państwo!

Chciałbym mówić o założeniach lokalnej polityki społecznej w polskich rozwiązaniach prawnoustrojowych. Zanim to jednak uczynię, wróćę myślą do jesieni ubiegłego roku, gdy odbywało się w Watykanie spotkanie parlamentarzystów świata. Podczas tego spotkania padło wiele ważkich słów. Niech mi będzie wolno przytoczyć fragment wystąpienia Ojca Świętego Jana Pawła II: „Polityka to stosowanie prawomocnej władzy w celu osiągnięcia wspólnego dobra społeczeństwa. Dobra, które obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swą własną doskonałość. Należy zatem uprawiać działalność polityczną w duchu służby. Sprawiedliwość winna być najważniejszym celem dążeń polityka. Sprawiedliwość, która nie zadowala się tym, że oddaje każdemu, co mu się należy, ale stara się tworzyć wśród obywateli sytuację równych szans. A zatem wspomaga szczególnie tych, co do których istnieje obawa, że ze względu na status społeczny, kulturę czy stan zdrowia pozostaną w tyle lub będą zawsze zajmować ostatnie miejsca w społeczeństwie, pozbawieni możliwości osobistego postępu. Na tym właśnie polega skandal zamożnych społeczeństw dzisiejszego świata, w których bogatsi stają się coraz bardziej bogatsi, ponieważ bogactwo samo się pomnaża, a ubodzy stają się coraz ubożsi, gdyż ubóstwo tworzy zwykle nowe ubóstwo”.

Wysłuchawszy się w te słowa zauważmy, że samo określenie polityki społecznej ma bardzo szeroki zakres pojęciowy. Sądzę, że warto w tym miejscu sięgnąć do Europejskiej Karty Społecznej, sporządzonej w Turynie 18 października 1961 r., a podpisanej przez Rzeczpospolitą w 1997 r. Nasz kraj uznał się za związany postanowieniami zawartymi w dziewiętnastu artykułach tej Karty (nie wszystkie artykuły zostały ratyfikowane przez Polskę). Wymieńmy tytuły zapisanych w karcie praw. Oto one: prawo do pracy; prawo do odpowiednich warunków pracy; prawo do bezpiecznych, higienicz-

nych warunków pracy; prawo do sprawiedliwego wynagrodzenia; prawo do organizowania się; prawo do rokowań zbiorowych; prawo dzieci i młodzieży do ochrony; prawo pracowników do ochrony; prawo do poradnictwa zawodowego; prawo do szkolenia zawodowego; prawo do ochrony zdrowia; prawo do zabezpieczenia społecznego; prawo do pomocy społecznej i medycznej; prawo do korzystania ze służb opieki społecznej; prawo osób niepełnosprawnych fizycznie i umysłowo do szkolenia zawodowego, rehabilitacji oraz readaptacji zawodowej i społecznej; prawo rodziny do ochrony społecznej, prawnej i ekonomicznej; prawo matek i dzieci do ochrony społecznej i ekonomicznej; prawo do prowadzenia działalności zarobkowej na terytoriach innych umawiających się stron; prawo pracowników migrujących i ich rodzin do ochrony i pomocy.

Warto również przypomnieć sobie zapis artykułu 1 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej. Dodajmy, że była ona dziewięciokrotnie nowelizowana. Mówi się tam: „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia. Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współdziałając w tym zakresie z organizacjami społecznymi, Kościołem katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi, fundacjami, stowarzyszeniami, pracodawcami oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej są zobowiązane do współudziału w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej”.

Na marginesie pozwolę sobie tutaj przypomnieć, że do czasu uchwalenia tej ustawy obowiązywały przepisy ustawy o opiece społecznej jeszcze z 1923 r. Świadczy to wymownie o tym, jaką wagę ówczesne, odradzające się państwo polskie przywiązywało do spraw społecznych.

Naturalnie, obowiązująca dziś Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej określa także pakiet praw człowieka i obywatela, który ujmuje wolności i prawa ekonomiczne, socjalne i kulturalne.

Pragnę jednakże stwierdzić, że brak jest – w gruncie rzeczy – jednego podmiotu odpowiedzialnego za sprawy tak rozumianej polityki społecznej na szczeblu centralnym. Sfera ta jest rozdzielona między wiele organów. Są to nade wszystko ministrowie właściwi do spraw: pracy i polityki społecznej; zdrowia; edukacji; rolnictwa i rozwoju wsi; rozwoju regionalnego; prezes Krajowego Urzędu Pracy, pełnomocnik rządu do spraw rodziny. Istnieje co prawda system koordynacji poprzez Komitet Społeczny Rady Ministrów, okazuje się on jednak częstokroć niewystarczający. Zauważmy bowiem, że cztery wielkie reformy, jakie podjęto w 1998 r., przeprowadzono *de facto* odrębnie w każdej z podstawowych sfer: administracja publiczna, ubezpieczenia zdrowotne, ubezpieczenia społeczne i edukacja. Oczywiście, przy określaniu kompetencji jednostek samorządu terytorialnego szeroko rozumiane sprawy społeczne znalazły swoje odbicie.

Taki stan rzeczy związany jest również z dotychczasowym brakiem, w moim przekonaniu, jednoznacznie zdefiniowanej koncepcji dotyczącej roli władz publicznych w sferze społecznej i roli sektora publicznego w udzielaniu odpowiednich świadczeń. Brak jest także chyba wystarczającej precyzji co do samych zasad funkcjonowania tego sektora – czy to ma być swoiście pojęty sposób komercyjny, czy też sposób z góry nastawiony na działanie bezprofitowe. W takiej sytuacji znalazły się samorzady terytorialne. Zostały one niejako zmuszone do wypracowania własnych rozwiązań, własnej myśli, jako że przypadło im bardzo wiele zadań ze sfery społecznej. Godzi się przypomnieć, iż od restytucji samorządu terytorialnego, o czym wspominała Pani Marszałek, upłynęło zaledwie jedenaście lat, jeśli idzie o samorząd gminny i nieco ponad dwa lata, jeśli idzie o samorząd powiatowy oraz wojewódzki. Siłą rzeczy samorzady odczuwają więc niejednokrotnie brak wystarczających wskazówek ze strony centralnej administracji rządowej. Decentralizacja, o której tutaj już słyszeliśmy, a także dekoncentracja funkcji społecznych jest zatem koniecznością. Wymaga ona jednak skupienia pewnych zadań strategicznych oraz monitoringu na poziomie ponadlokalnym i ponadregionalnym.

Podstawową zasadą w dziedzinie polityki społecznej, jak i we wszystkich innych sferach zadań publicznych, jest zasada subsydiarności. Decentralizacja powinna zatem wieść do praktycznego zastosowania tejże zasady. W kategoriach zadań i kompetencji przypadających poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego, które zostały określone w ustawach ustrojowych, tj. w ustawie o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym i ustawie o samorządzie województwa, zasadniczo do tego doprowadzono. Można by powiedzieć zatem, że została zrealizowana w ten sposób zasada pomocniczości. Należy jednak, w moim przekonaniu, zwrócić uwagę na pewne istotne kwestie. Określając zadania i kompetencje dla powiatu, przydzielono mu niektóre sprawy, które mogłyby się stać zadaniami gmin. Dotyczy to również problemów pomocy społecznej. Takie uwagi były też przed chwilą tutaj wypowiedziane.

Tak więc wydaje się zasadne zweryfikowanie podziału części zadań dokonanego ustawami uchwalonymi w 1998 r. Powinno to być uczynione między tymi dwoma rodzajami samorządu lokalnego, z uwzględnieniem właśnie zasady pomocniczości. Przy tej sposobności nasuwa się myśl, iż potrzebne jest całościowe potraktowanie ustawodawstwa samorządowego, mówiliśmy o tym w Senacie, i stworzenie jednej, wspólnej ustawy o samorządzie terytorialnym w Polsce. W tej chwili mamy bowiem trzy ustawy ustrojowe o nakładających się sformułowaniach. Przyjęta obecnie przez Sejm i Senat nowelizacja nie realizuje jeszcze, niestety, tego celu.

Jeśli idzie o funkcje społeczne kultury, ochrony zdrowia, to nie dokonano podziału zasadniczej części zadań z tego obszaru między poszczególne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego. Pamiętamy, jak sędzę, te partykularne boje w poszczególnych pionach funkcjonowania państwa. Dokonano tyl-

ko swoistego przydziału, tak bym to określił, jednostek sektora publicznego, świadczących określone rodzaje usług w tych dziedzinach. Tak, w gruncie rzeczy, funkcjonują samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

Kolejny temat, który mieści się w tej kategorii, to sprawy dotyczące samych świadczeń zdrowotnych. Rezygnując w praktyce z ustalenia polityki ogólnokrajowej, sprawy polityki udzielania świadczeń zdrowotnych pozostawiono poszczególnym kasom chorych. Jest ich, przypomnijmy, siedemnaście i pozostają pod kontrolą odpowiednich władz publicznych.

Ogólną odpowiedzialnością za funkcjonowanie ochrony zdrowia, w tym odpowiedzialnością majątkową, za działalność przydzielonych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej został obciążony samorząd wojewódzki, powiatowy czy gminny. W ramach poszukiwania docelowego modelu należy, według mnie, jednoznacznie określić podmioty odpowiedzialne za politykę zdrowotną w skali lokalnej, czyli gminnej oraz powiatowej, a także regionalnej, czyli wojewódzkiej. Oczekując na rozstrzygnięcia w tych wszystkich obszarach, nie powinno się odkładać wypracowania założeń całościowej i wspólnej oraz spójnej polityki społecznej danej jednostki samorządu terytorialnego. Uważam, że powinna ona uwzględniać także jednostki pomocnicze, a więc osiedla w gminach miejskich czy sołectwa w gminach wiejskich bądź, w uzasadnionych społecznie sytuacjach, jeszcze mniejsze jednostki w innych strukturach, zarówno w zakresie ich konkretnych zadań oraz kompetencji, jak i odpowiedzialności za sprawy wspólnoty lokalnej czy regionalnej. Szczególna odpowiedzialność w tym zakresie spada nade wszystko na jednostki gminne.

Całościowy program polityki społecznej gmina może wypracować tylko we współdziałaniu z innymi, na ogół z sąsiednimi gminami, a także samorządem powiatowym, który otrzymał bardzo wiele zadań oraz z organizacjami pozarządowymi, że użyję tego określenia, pozasamorządowymi. Z ubolewaniem trzeba stwierdzić, że od początku wspomnianej już tutaj restytucji samorządu terytorialnego zapoczątkowanej przez Senat, co zostało podkreślone, decentralizacji zadań i kompetencji przyjętych przez ów samorząd nie towarzyszy należyta decentralizacja finansów publicznych. O tym też już słyszeliśmy niejednokrotnie.

Powiem teraz o tym, co mnie osobiście bardzo niepokoi, a nawet boli. Podział pieniędzy publicznych w naszym kraju jest taki, że kwoty uchwalane przez polski parlament stanowią niecałe 40% wszystkich środków finansowych, stanowiących dochody sektora publicznego. Samorząd ma około 20,5%, zaś 30,5% są to środki rozmaitego rodzaju funduszy. Te ostatnie są najmniej kontrolowane. To jest sprawa, która powinna być również poruszona podczas naszej debaty. Z trybuny Senatu było to wielokrotnie sygnalizowane. Wypada ubolewać, iż od 1990 r. nie potrafimy uporać się z tym tak ważkim problemem. Może nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego chociaż w części rozwiąże ten problem. Obecnie obowiązująca ustawa zawiera zbyt wiele pieniędzy „znaczonych”, czyli subwencji i dotacji.

Ufajmy, że zapowiedź rządu, a znam postępy trwających prac, doprowadzi do tego, że we właściwym czasie powstanie taka ustawa, która umożliwi realizowanie również wielu zadań z zakresu pomocy społecznej i zapewni jednostkom samorządu terytorialnego tak potrzebną stabilność ekonomiczną.

Istniejący zatem stan rzeczy nie pozwala jeszcze na pełne wykorzystanie podstawowego waloru decentralizacji, czyli stworzenia solidnej podstawy do kształtowania się w ramach ogólnokrajowej polityki społecznej odpowiednich polityk regionalnych i lokalnych. W tym momencie pragnę jednak z nie-małym uznaniem odnieść się do strategii rozwoju, opracowywanych przez poszczególne samorządy wojewódzkie, powiatowe i gminne. Zagadnienia polityki społecznej we wszystkich strategiach, które przeglądałem, są widoczne i nie są marginalizowane, mimo że brak jest ogólnokrajowej strategii w tym zakresie. W obecnej sytuacji samorządowe programy polityki społecznej muszą zatem uwzględniać relatywnie skromny stan finansów samorządowych. Powinno to tym bardziej zmuszać do poszukiwania zewnętrznych partnerów w realizacji tych programów, w szczególności organizacji pozarządowych i pozasamorządowych – będę trzymał się tego terminu, bo słowo „pozarządowe” jest zbyt wąskie. Należy zauważyć, że zasada subsydiarności, w jej szerokim rozumieniu, obejmuje również sposób wykonywania zadań publicznych, a mianowicie możliwość wykonywania tych zadań nie tylko przez agendy tworzone przez właściwe władze publiczne, ale także podmioty niepubliczne na podstawie umowy powierzenia. Oczywiście, do właściwej realizacji tych zadań musi być zapewnione odpowiednie finansowanie, a także, co niestety jest czasami zapominane, należyta kontrola jakości ich wykonania.

W sferze społecznej prymat w tym względzie powinien przypadać tym organizacjom niepublicznym, które są w stanie zapewnić stabilne udzielanie świadczeń o odpowiednio wysokim standardzie. Pewne nawiązanie do tak rozumianej zasady pomocniczości odnaleźć można w ustawie o finansach publicznych oraz w niektórych ustawach z zakresu prawa materialnego, zwłaszcza w ustawie o pomocy społecznej czy ustawie o rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Są to jednak rozwiązania, w moim przekonaniu, ciągle jeszcze fragmentaryczne. Celowe są zatem poszukiwania unormowań systemowych.

Próbę takiego działania zawiera, znajdujący się w toku prac rządowych, projekt ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Warto jednak podkreślić, iż także obecnie na podstawie art. 118 ustawy o finansach publicznych samorządy terytorialne mogą wykorzystywać potencjał organizacji pozarządowych w procesie kształtowania i prowadzenia lokalnej polityki społecznej.

Aby zatem mogło dojść do należytego wypracowania programów polityki społecznej jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności gmin (przypomnijmy, że gmin w Polsce mamy dwa tysiące czterysta osiemdziesiąt dziewięć), przy założeniu kompleksowości tych programów oraz powiązaniu

ich z odpowiednimi źródłami dochodów samorządowych, konieczne są zmiany ustawodawstwa. Winny one iść w kierunku wskazanym w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego oraz w Europejskiej Karcie Społecznej.

Pomoc ludziom będącym w potrzebie, zapewnienie normalnego funkcjonowania społeczeństwa, jednostek, rodzin, społeczności lokalnych i państwa jako całości wymaga wielorakich działań. Należą do nich te, które obejmują sferę prawa zapisanego w ustawach oraz traktatach. Należy do nich także cały obszar zwyczajnej rzetelności i solidaryzmu między ludźmi. Wymagają one częstokroć wielkiego taktu i kultury, zarówno ze strony tych, którzy tę pomoc niosą, jak i tych, którzy z niej korzystają.

Sądzę, że mogę w tym miejscu wyrazić ogromne uznanie i podziękowanie tym wszystkim przedstawicielom polskich samorządów oraz instytucji charytatywnych – ludziom dobrej woli i znoej, ofiarnej pracy, którym, mimo wspomnianych mankamentów, udało się tak wiele zrobić w zakresie pomocy społecznej. Krąg osób i rodzin objętych różnymi formami tej pomocy jest bardzo szeroki. Najważniejsze jest to, aby mogła ona skutecznie docierać do wszystkich potrzebujących. Te słowa wdzięczności kieruję więc do radnych, członków komisji rodzin i komisji pokrewnych, do pracowników gminnych ośrodków pomocy społecznej, urzędów pracy, powiatowych centrów pomocy rodzinie, ośrodków wsparcia społecznego, domów pomocy społecznej, domów samotnej matki, domów dziecka, także rodzinnych, świetlic dziecięcych, warsztatów terapii zajęciowej, przytulisk i schronisk dla bezdomnych, do członków licznych kół Caritas i oddziałów Towarzystwa Świętego Brata Alberta, członków Towarzystwa Przyjaciół Dzieci i wielu innych.

Za godne szczególne wyróżnienia uznaję to, że w tym gronie znakomitą część osób stanowią ochotnicy, wolontariusze. Rad jestem, że w ten strumień pomocy bliźniemu wpisują się związki zawodowe i stowarzyszenia, takie jak chociażby Stowarzyszenie Rodzin Katolickich czy Liga Krajowa, a także instytucje naukowe. Dzisiaj widzimy również, jak w to szlachetne dzieło włącza się Instytut Spraw Publicznych.

Wiele już wspólnie dokonaliśmy, chociaż prawdziwe pozostają słowa, że ubogich mieć będziemy zawsze pośród siebie. Im więcej jednak zrobiliśmy, zwłaszcza tam na dole, lokalnie, tym lepiej widzimy, jak wiele jeszcze zrobić trzeba. Nie mamy na przykład ratyfikowanego przez Polskę Europejskiego Kodeksu Zabezpieczenia Społecznego, przyjętego w Strasburgu w 1964 r.

Pamiętajmy, że ani państwo, ani też województwo, powiat bądź gmina nie są celem samym w sobie. Celem ich istnienia i działania ma być człowiek, do którego potrzeb powinny one dostosowywać swe struktury oraz kryteria, którymi mają się kierować. Jeśliby władze publiczne straciły sprzed oczu tę prawdę – niech mi będzie wolno jeszcze raz przywołać słowa Ojca Świętego Jana Pawła II – będą działać jak maszyna, która kręci się bezużytecznie, z ryzykiem wyrządzenia szkody. Bądźmy więc użyteczni!



Lech Bartnik

*Starosta policki*

## Zadania społeczne powiatów i możliwości ich realizacji

Pani Marszałek! Panie i Panowie Senatorowie! Pani Minister! Szanowni Państwo!

Reprezentuję Związek Powiatów Polskich – organizację samorządową zrzeszającą trzysta sześć powiatów. Struktury tej organizacji w postaci wojewódzkich konwentów pokrywają cały kraj. W pracach konwentów uczestniczą również przedstawiciele powiatów nie będących członkami Związku Powiatów Polskich. Każdego dnia doświadczamy skutków transformacji ustrojowej oraz skutków kolejnych uchwał, ustaw i rozporządzeń. Daje nam to podstawy do formułowania opinii i stanowisk.

W Związku Powiatów Polskich działa kilkanaście komisji problemowych, między innymi Komisja Polityki Społecznej, której mam przyjemność przewodniczyć. Obszarem szczególnego zainteresowania tej komisji są sprawy z zakresu aktywizacji zawodowej, przeciwdziałania bezrobociu, pomocy społecznej, problemów osób niepełnosprawnych, a także monitorowanie zadań, którymi zajmują się powiatowi rzecznicy konsumentów.

W swoim dzisiejszym wystąpieniu chciałbym odpowiedzieć na dwa pytania: jaki jest zakres rzeczowy pojęcia „zadania społeczne” oraz jakie możliwości realizacji przypisanych zadań posiadają samorzady powiatowe?

W konkluzji chciałbym scharakteryzować współdziałanie różnych segmentów administracji publicznej na wybranym przykładzie.

### **Zadania społeczne odpowiedzą na społeczne oczekiwania**

Odchodząc od standardowych definicji, można powiedzieć, że zadania społeczne to zadania, jakie stawiają przed nami oczekiwania społeczne, oczekiwania mieszkańców powiatu. Można podzielić je na dwie grupy:

**I. Potrzeby indywidualne.** Są to sprawy indywidualnych osób, takie jak pozwolenie na budowę, rejestracja pojazdów, pomoc osobie niepełnospraw-

nej, pomoc udzielana na podstawie różnego rodzaju wniosków itp. Ludzie oceniają funkcjonowanie administracji publicznej, administracji samorządowej na podstawie tego, jak ich własna sprawa jest załatwiana.

**II. Potrzeby zbiorowe.** Mieszkańcy odczuwają skutki działalności wymienionych tutaj służb, bez względu na to, czy kierują swoje wnioski, prośby czy potrzeby pod tym adresem. Odczuwają skutki działania inspekcji sanitarnej, inspekcji weterynaryjnej, policji, straży pożarnej i tak dalej.

Chciałbym zwrócić uwagę na integracyjną rolę i wzmacnianie poczucia wspólnoty osiągane przez właściwe zaspokajanie potrzeb społecznych lokalnej społeczności. Budowanie świadomości wspólnoty jest autentyczną potrzebą. Tworząc nową strukturę samorządową warto troszczyć się o to, by powstała też świadomość, że to jest „mój” powiat, to jest „mój” region. I to powoli się dzieje, a takie oczekiwania formułowane są najczęściej przez członków organizacji pozarządowych.

Wreszcie kwestia oczekiwań mieszkańców powiatów – członków wspólnot lokalnych pod adresem różnych podmiotów systemu administracji publicznej. Pan minister Józef Płoskonka mówił tutaj, że to wójt czy starosta są odbierani przez mieszkańców powiatów i gmin jako przedstawiciele tak zwanej władzy. Ludzie nie zawsze jeszcze rozróżniają ten podział kompetencyjny, choć czynimy tu pewne wysiłki edukacyjne. Ale też nie w tym rzecz, by każdy obywatel był znawcą systemu administracyjnego i znał szczegółowo zadania poszczególnych organów tego systemu. Ludzie mają prawo oceniać, jak funkcjonuje państwo, na podstawie własnych doświadczeń – bez względu na to, do kogo swoje oceny czy zastrzeżenia odnoszą.

## **Pomoc społeczna częścią zadań społecznych**

W standardowym ujęciu zadania społeczne samorządu powiatowego to szczegółowo określone w ustawach i rozporządzeniach zadania z obszaru pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, sytuacji młodzieży i bezrobocia. Chciałbym zwrócić uwagę na pięć czynników warunkujących realizację zadań wykonywanych przez samorząd powiatowy, bez względu na kryterium podziału tych zadań. Pierwszy to rozpoznanie potrzeb. Drugi czynnik to ludzie odpowiedzialni za realizację; nie chcę powiedzieć „urzędnicy”, bo nie tylko oni – także członkowie organizacji pozarządowych. Trzeci czynnik to, ogólnie mówiąc, instrumentarium prawne. Czwarty to baza materialna, a także struktury organizacyjne. I wreszcie środki finansowe i zasady finansowania. Waga poszczególnych czynników może być różna, w zależności od rodzaju zadania.

Charakterystykę dotychczasowej współpracy różnych segmentów administracji publicznej chciałbym przedstawić na przykładzie bezrobocia. Dramatycznie rośnie liczba osób bezrobotnych w naszym kraju. Problemem jest nie tyle stopa bezrobocia w skali kraju, która wynosi 15,8% – problemem jest

rosnąca liczba powiatów, w których bezrobocie przekracza 30% i 35%. Tam sytuacja jest dramatyczna. W moim powiecie (powiat policki w województwie zachodniopomorskim) stopa bezrobocia wynosi 13%, dlatego inni starostowie mówią do mnie, że nie mam problemów. Ale odpowiadam im, że w moim powiecie bezrobocie w ciągu roku wzrosło o ponad 100%! W ich powiatach ten wzrost jest znacznie mniejszy, co oznacza tylko, że tam jako tako funkcjonuje administracja, szkoła, a życie gospodarcze ograniczone jest do minimum zaspokajania lokalnych potrzeb. Powiaty: Białogard, Drawsko Pomorskie, Świdwin, Wałcz – to powiaty, w których co trzecia dorosła osoba, a nawet więcej, egzystuje bez pracy i bez nadziei. Takich powiatów jest zresztą znacznie więcej. Ta sytuacja zmusza do uznania problemu bezrobocia za główne i realne zagrożenie oczekiwanego nadal, mimo wszystko, rozwoju gospodarczego oraz ładu społecznego. Blisko trzy miliony osób pozbawionych jest możliwości czerpania z pracy środków na utrzymanie siebie i swoich najbliższych. Wiele osób żyje w poczuciu zagrożenia utratą pracy.

Odpowiedzialność za ten stan ponosi państwo i od jego instytucji społeczeństwo oczekuje przywrócenia poczucia bezpieczeństwa, równowagi życiowej i poszanowania godności poszczególnych osób. Pomimo konstytucyjnych gwarancji udziału w sprawowaniu władzy samorząd terytorialny, w tym powiatowy, pozbawiony jest możliwości zapobiegania i przeciwdziałania problemom bezrobocia. Opinie i propozycje zmian i działań interwencyjnych zgłaszane wielokrotnie przez Związek Powiatów Polskich do centralnych organów państwa pozostają bez odpowiedzi. Dotychczasowe działania, czyli tzw. aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, pochłaniające zaledwie 11% środków Funduszu Pracy, nie spowodują zmniejszenia liczby osób bezrobotnych. Pozostałe środki Funduszu Pracy przeznaczane są na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń przedemerytalnych, które w żadnym wypadku nie mogą być uznane jako metoda przeciwdziałania bezrobociu i są zwykłym świadczeniem socjalnym.

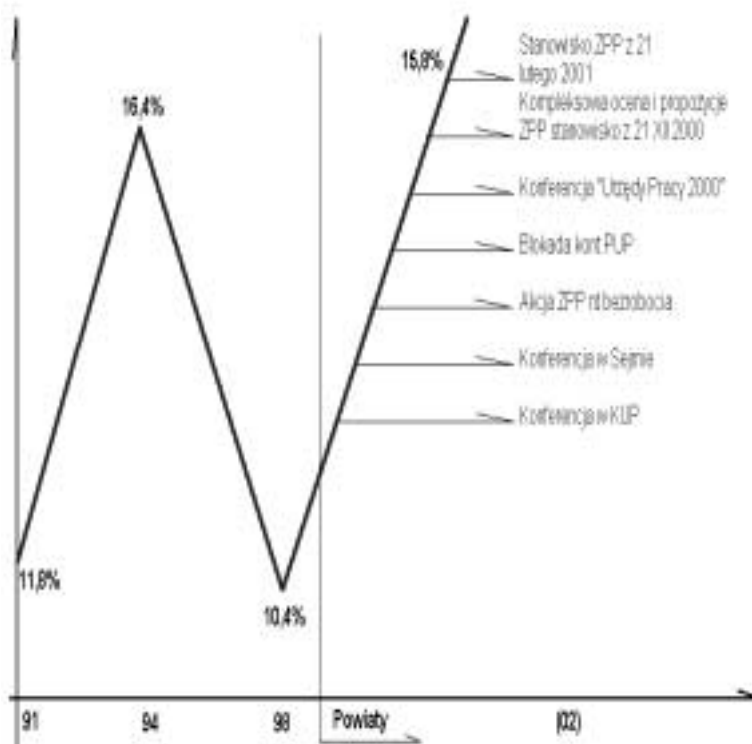
Jedynym skutecznym sposobem rozwiązania problemu może być tworzenie nowych miejsc pracy i utrzymanie istniejących, jeśli nie ze względów ekonomicznych, to w imię solidaryzmu społecznego. Zapewnić to mogą postulowane zmiany przepisów w zakresie prawa pracy, prawa podatkowego, warunków prowadzenia działalności gospodarczej i realizacji procesów inwestycyjnych. Należy uprościć, a uważamy, że można uprościć, procedury administracyjne hamujące rozwój przedsiębiorczości. Mówię to jako urzędnik. Samorządy powiatowe podtrzymują swoją deklarację gotowości włączenia się w proces zmian. Zgłaszamy chęć współdziałania z organizacjami i środowiskami gospodarczymi w wymiarze lokalnym i krajowym. Oczekujemy jednak od rządu i centralnych urzędów wypełniania zobowiązań finansowych oraz partnerskiego traktowania, w tym ustosunkowania się do zgłoszonych wcześniej uwag i propozycji Związku Powiatów Polskich.

Gdy problem bezrobocia narasta, a sposobów poprawy sytuacji nie widać, przynajmniej na poziomie, na którym my żyjemy i pracujemy, apelujemy,

by czas werbalnych stanowisk i deklaracji skończył się. Dramat rodzin dotkniętych bezrobociem staje się dramatem całego społeczeństwa. Potrzebą chwili są natychmiastowe i zdecydowane działania.

## Bezrobocie – współdziałanie różnych sektorów administracji

Chciałbym z pomocą wykresu zilustrować (to jest zapowiedziana konkluzja) przebieg współdziałania różnych segmentów administracji publicznej (por. aneks). Jak można przeczytać w „Narodowej strategii wzrostu zatrudnienia i zasobów ludzkich 2000 – 2006”, z chwilą rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej, m. in. w wyniku oparcia gospodarki na zasadach rynkowych, ujawnione zostało bezrobocie. W 1991 r. stopa bezrobocia wynosiła 11,8%, pod koniec 1994 r. – 16,4%, a w 1998 r. odnotowano spadek. Powstrzymuję się od szczegółowej analizy przyczyn, chciałbym natomiast zwrócić uwagę, że powstanie powiatów nie miało wpływu na wzrost bezrobocia. W 2000 r. powiatowe urzędy pracy włączono do powiatowej administracji zespolonej, co nie miało żadnego wpływu na wciąż pogarszającą się sytuację. Już w lutym 2000 r. grupa pięćdziesięciu starostów, podczas spotkania roboczego w Krajowym Urzędzie Pracy, przekazała pierwsze swoje uwagi, spostrzeżenia, także propozycje.



Kolejne spotkanie odbyło się 18 marca 2000 r. w Sejmie, z inicjatywy Związku Powiatów Polskich i przy udziale sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego. Uczestniczyło w nim również kierownictwo Krajowego Urzędu Pracy. Wystąpienia były kalką ze spotkania w Krajowym Urzędzie Pracy.

Pragnąc poznać dogłębnie sytuację powiatowych urzędów pracy, tj. warunki wykonywania zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, Związek Powiatów Polskich przeprowadził ankietę, na którą odpowiedziało dwieście dziewięćdziesiąt powiatów. Ankieta ta dotyczyła zarówno środków finansowych przeznaczanych na funkcjonowanie powiatowych urzędów pracy, środków z Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, jak również warunków socjalnych pracy w powiatowych urzędach pracy, okresów pozostawiania bezrobotnych bez pracy i na zasiłku oraz szeregu innych spraw.

W końcu 2000 r., wczesną jesienią mają miejsce dotkliwe i obciążające finanse publiczne blokady kont powiatowych urzędów pracy z powodu nieregulowania przez urzędy pracy zobowiązań wobec ZUS z tytułu składki chorobowej za osoby bezrobotne, pozostające bez prawa do zasiłku. Powiaty nie są płatnikami tych składek. Jest to zobowiązanie skarbu państwa i środki na ten cel powinny być przekazywane powiatom przez wojewodów w postaci dotacji. Tak się jednak nie dzieje. Występują zaległości, ZUS blokuje konta, co powoduje bardzo poważne perturbacje.

12 grudnia 2000 r. odbyła się w Sejmie konferencja pt. „Powiatowe urzędy pracy 2000”. Uczestniczyło w niej ponad czterystu starostów i kierowników urzędów pracy. Pomimo żarliwych wystąpień wynikających z poczucia ważności problemu, a także bezradności, spotkanie pozbawione było wystąpień polemicznych. Na uwagę zasługuje również fakt, że starostowie, będący przecież środowiskiem upolitycznionym, jednak na tej konferencji, w gronie czterystu osób unikali akcentów politycznych. Rozmawialiśmy o problemie. I tak dzieje się zawsze, kiedy samorządowcy rozmawiają o problemach, przed którymi stają. Konferencja skończyła się wypracowaniem stanowiska, które w sposób kompleksowy dokonało oceny, a także zawierało propozycję działań usprawniających, co należy i co można zrobić natychmiast. Te założenia Zarząd Związku Powiatów Polskich przyjął w dniu 23 grudnia 2000 r. już jako stanowisko oficjalne.

Następnym aktem było spotkanie w Kancelarii Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego w dniu 23 stycznia 2001 r. Uczestniczyło w nim około stu przedstawicieli organizacji pracodawców, samorządów powiatowych i gminnych. Dokonano oceny i weryfikacji działań. Prezydent odczytał obszernie fragmenty *exposé* premiera Jerzego Buzka mówiące o zamiarze zwalczania bezrobocia. Skończyło się, niestety, na werbalnych ocenach. Po tym spotkaniu nadal nie mam co odpowiedzieć osobom bezrobotnym, które przychodzą już nie do urzędu pracy, ale przychodzą do mnie, do starosty.

Odbyte spotkania i podjęte uchwały pozostają bez wpływu na rosnące nadal bezrobocie. Wkrótce odbędzie się w Krakowie III Zgromadzenie Ogólne

Związku Powiatów Polskich. Będzie to okazja nie tylko do wymiany doświadczeń działaczy samorządowych czy podsumowania działalności zarządu Związku Powiatów Polskich. To przede wszystkim czas oceny warunków funkcjonowania administracji powiatowej, to okazja do dialogu pomiędzy przedstawicielami samorządów powiatowych a reprezentantami centralnych organów państwa, rządu i parlamentu. I oby nie był to dialog góry z dołem, lecz partnerska współpraca wzajemnie zależnych podmiotów państwa. Choć mamy różne zadania do spełnienia, mamy służyć jednemu celowi – dobru Polski i pomyślności jej obywateli. Dziękuję za uwagę.

Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz

*Uniwersytet Warszawski i Instytut Spraw Publicznych*

## Realizacja założeń lokalnej polityki społecznej

Panie Senatorze! Pani Dyrektor! Szanowni Państwo!

W moim wystąpieniu zamierzam przedstawić niektóre najważniejsze wyniki badań, które prowadziłam z zespołem w Instytucie Spraw Publicznych w 2000 r. Pierwszy etap badań zrealizowaliśmy w 1999 r. z inicjatywy i inspiracji pana ministra Józefa Płoskonki. Etap I badań realizowaliśmy na Uniwersytecie Warszawskim (raport nie został opublikowany, jest dostępny w MSWiA).

Badaniami objęliśmy w pierwszym etapie 4 powiaty i w drugim etapie sześć powiatów, które różnią się od siebie wszystkim, tzn.: zamożnością, strukturą społeczną, poziomem natężenia różnych problemów społecznych, które tam występują (bezrobocia, ubóstwa), możliwościami zaspokojenia potrzeb. Wybraliśmy do badań powiaty ziemskie i grodzkie. Wyniki badań zostaną opublikowane w 2001 r. w Instytucie Spraw Publicznych. Badane były powiaty: tarnobrzeski (tylko w pierwszym etapie); grodzki pod Warszawą, ziemski płocki oraz lidzbarski w województwie warmińsko-mazurskim oraz w drugim etapie: ziemski kaliski, grodzki skierniewicki i puławski. Z doboru jednostek do badań widać wyraźnie, że powiaty, które badaliśmy, były bardzo zróżnicowane.

Główne wnioski z badań przedstawiłam w skrócie mojego wystąpienia, które dostarczyłam Państwu na piśmie. Obecnie skupię się na kilku problemach, które warto zasygnalizować i podnieść w dyskusji na naszej konferencji.

Pierwszy problem – 1 stycznia 1999 r. przekazano powiatom wiele nierozwiązanych, a często też w literaturze określanych jako nierozwiązywalne, problemów społecznych. Uczyniono to w nadziei, że powiaty je rozwiążą. Nadzieja okazała się dość szybko płonna. Jeśli to są problemy, tak jak tutaj mówił pan starosta Lech Bartnik, nierozwiązywalne, problemy bezrobocia czy problemy masowego ubóstwa, postępującej dezorganizacji podstawowych struktur społecznych, nie mogą być rozwiązane przez powiaty. Sytuacja skomplikowała się tym bardziej, że powiaty nie otrzymały dostatecznej pomocy merytorycznej ani ze strony samorządu wojewódzkiego, ani władz

wojewódzkich, ani ze strony instytucji centralnych. Oczekiwano zatem, że powiaty same sobie z tymi problemami poradzą.

Badania wykazały, że powiaty radzą sobie z problemami społecznymi różnie. Są powiaty, w których jest bardzo dobry zespół samorządowy, który, mimo naprawdę trudnych warunków, mocno angażuje się w rozwiązywanie tych problemów. W pracach nad przygotowaniem koncepcji rozwiązania problemów uczestniczą liczne zespoły miejscowych samorządowców, aktywnych działaczy organizacji pozarządowych, ludzi dobrej woli i dużej wiedzy. Ale są powiaty, które nie angażują się poważnie w poznawanie i rozwiązywanie problemów społecznych, robią jedynie to, co im zostało nakazane ustawą, często nawet w ograniczonym zakresie.

Dlaczego tak jest? Wszystkie te jednostki znalazły się w stadium organizacji. Zarówno samorząd wojewódzki i władze wojewódzkie, jak i powiaty. W naszych badaniach nie stwierdziliśmy działania (i współdziałania) instytucji wojewódzkich w stosunku do lub na rzecz samorządu powiatowego. Nie mówię tu o nadzorze, który też jest potrzebny (a właściwie jest nieobecny), ponieważ pieniądze do powiatu płyną z instancji wojewódzkich, głównie od wojewody w formie dotacji i subwencji. Mówiąc o współdziałaniu, mam na myśli pomoc merytoryczną województwa, pomoc, która pozwoliłaby powiatom szerzej spojrzeć i lepiej, skuteczniej rozwiązać niektóre problemy.

Sprawa druga, którą chciałabym wskazać, to problem rozdzielenia w wyniku reformy pewnych instrumentów realizacji zadań polityki społecznej. Najwyraźniej można to ukazać na przykładzie ochrony zdrowia oraz na przykładzie rozwiązywania problemów osób niepełnosprawnych. W koncepcji reformy ochrony zdrowia wszystkie zadania związane z opracowaniem koncepcji dostarczenia usług ochrony zdrowia, zapewnienia planu realizacji tych usług znalazły się na poziomie powiatu, natomiast wszystkie środki znalazły się na poziomie kas chorych, całkowicie od powiatu niezależnych. Krótko mówiąc, oddzielono tutaj środki finansowe, zasady finansowania od kompetencji i odpowiedzialności za realizację zadań.

Skutek takiego podziału w praktyce okazał się różny. Niektóre powiaty w sposób dramatyczny bronią możliwości dostarczenia usług swoim mieszkańcom. Tak było w Puławach, tak było też w Lidzbarku Warmińskim, kiedy mimo różnych podziałów, władze samorządowe przystąpiły do bardzo intensywnej obrony szpitali. Obrona ta była powiązana z niemałym wysiłkiem finansowym i organizacyjnym. Ale inaczej było w innych powiatach, gdzie sprywatyzowano usługi ochrony zdrowia i dzięki temu „odsunięto” od siebie odpowiedzialność za dostarczenie usług mieszkańcom, mówiąc: „To jest już prywatne. My nic tu więcej nie możemy. Kasa chorych, prywatny zakład – proszę tam się zgłaszać, oni będą rozwiązywali te problemy”.

Nie wspominam o pewnych zjawiskach będących na poziomie patologicznym, kiedy likwiduje się placówki, które nie przynoszą dochodu, ale muszą funkcjonować w strukturze powiatu, na przykład poradnie przeciwgruźlicze, co miało miejsce np. w Skierniewicach 1 stycznia 2001 r. Problemy funkcjo-



nowania i odpowiedzialności powiatów wiążą się z zasadami podziału środków i przydziału kompetencji. Z badań wynika jednoznacznie, że przydział zadań i kompetencji nie został powiązany ze środkami, jakie powiat ma do dyspozycji.

W działalności wszystkich powiatów jest jedna sprawa niewątpliwie bardzo pozytywna. Dzięki powołaniu struktur samorządów powiatowych bardzo wiele problemów, które do tej pory były problemami ukrywanymi, nieodkrytymi, nieznanymi, zostało wydobytych na światło dzienne. Problemy te zostały opisane i policzone, można powiedzieć, że zostały one odkryte dla władzy. Został powołany podmiot polityki społecznej państwa – w tym przypadku samorząd powiatowy – który dokładnie zinwentaryzował istniejące na jego terenie problemy. To dopiero pozwala zobaczyć, jakie problemy są do rozwiązania w poszczególnych środowiskach. Na przykład są to problemy infrastruktury w dziedzinie edukacji, dramatycznie zaniedbanej w większości powiatów, które badaliśmy. Tam także dramatycznie narastają problemy społecznej patologii, których dotychczas nie identyfikowano i nie zastanawiano się nad ich rozwiązywaniem, ponieważ żaden podmiot polityki społecznej nie uświadamiał sobie ich istnienia. Pojawiły się odpowiednie podmioty polityki społecznej, które – taką wyrażam nadzieję – będą zastanawiały się nad ich rozwiązywaniem.

Niewątpliwym błędem, który został popełniony w reformie, jest podział na powiaty ziemskie i powiaty grodzkie. Powiaty grodzkie są powiatami silniejszymi, dostały znacznie większy majątek i znacznie większe możliwości działania. W badaniach stwierdziliśmy egoistyczną postawę powiatów grodzkich, które bardzo skrupulatnie i dokładnie rozliczają się z powiatami ziemskimi w realizacji różnych zadań na ich rzecz, niekiedy żądając wysokiej zapłaty za świadczone przez nie niskiej jakości, źle zorganizowane usługi, z których muszą korzystać powiaty ziemskie (m.in. poradnictwo, orzecznictwo, opieka i inne). Powiaty grodzkie dzięki temu, że są ekonomicznie silniejsze, mogą zaspokajać potrzeby swoich mieszkańców na znacznie lepszym poziomie, a to może prowadzić do dezintegracji środowiska lokalnego. Dzieje się tak dlatego, że działają obok siebie dwie konkurencyjne struktury samorządu.

Takimi strukturami konkurencyjnymi są też niewątpliwie powiatowe centra pomocy rodzinie i ośrodki pomocy społecznej. Obie instytucje pełnią zadania z zakresu pomocy społecznej, natomiast powołano je na tym samym terenie. Wymaga to weryfikacji samej konstrukcji zadań społecznych, przeniesienia pewnych zadań albo do gminy, albo do powiatu, tak aby jeden podopieczny był obsługiwany przez jedną instytucję. Nie może być tak, że za rehabilitację i zatrudnienie osób niepełnosprawnych odpowiada powiat, a za udzielanie świadczeń pomocy socjalnej odpowiada gmina. Koncentracja świadczeń w jednej instytucji jest tym bardziej konieczna, że świadczenia pomocy społecznej kierowane są nie do osób sprawnych, które świetnie orientują się w funkcjonowaniu prawa, znają kompetencje i struktury instytucji, ale tylko do naprawdę najsłabszych grup społecznych.

Najważniejszym wnioskiem z naszych badań jest, że pewna swoboda w kształtowaniu zakresu i form działania pozostawiona w ustawie, co do której po pierwszym etapie badań miałam bardzo poważne wątpliwości, okazała się swobodą inspirującą samorządy do podejmowania wielu zadań, do takiego kształtowania pracy samorządu, które przynosi środowisku lokalnemu największe korzyści. Poszczególne badane środowiska lokalne poszukują różnych możliwości rozwiązania swoich problemów. Dlatego potrzebne są badania, potrzebne są kontakty, które by dawały możliwość wzajemnego wykorzystywania wielu doświadczeń, bardzo dobrych rozwiązań pojawiających się w różnych powiatach. Doświadczenia powiatów niewątpliwie wymagają szerszego upowszechnienia i pokazania. Dla prezentacji doświadczeń musi być odpowiednie forum merytoryczne i organizacyjne, aby powiaty mogły je między sobą wymieniać.

Na koniec problem najważniejszy. Jest to problem zaniedbań w polityce społecznej w Polsce, które występują od kilku dziesięcioleci, a także koncepcji ogólnej polityki społecznej, jaka została w Polsce przyjęta po 1989 r., polityki społecznej skupiającej się na grupach marginalnych, prowadzącej do ograniczenia programów powszechnych, dostępnych wszystkim obywatelom, które działają profilaktycznie, zapobiegając i przeciwdziałając powstawaniu zjawisk patologicznych i grup marginalnych.

Nie wyeliminowano tego błędu przy reformie administracyjnej i samorządowej w 1999 r. Reforma ta utrwala zasadniczy błąd w polityce społecznej, który polega na zamianie w środowiskach lokalnych polityki społecznej na pomoc społeczną. Pomoc społeczna jest tylko jedną z wielu instytucji polityki społecznej. Przy problemach bezrobocia instrumenty pomocy społecznej są zupełnie bezużyteczne. Dlatego jest tak ważne, żeby zacząć pracować nad koncepcją polityki społecznej. Jeżeli powołano nową instytucję – powiatowe centrum pomocy rodzinie – to ma być powiatowe centrum, w którym pracuje się nad koncepcją i realizacją lokalnej polityki społecznej, a nie wykonuje zadania pomocy społecznej. Słusznie w założeniu przyjęto rodzinę jako fundament lokalnej polityki społecznej, ale powiatowe centrum nie może skupiać się na rodzinach zastępczych, rodzinach zdeorganizowanych, rodzinach z wielu powodów obciążonych różnymi problemami i zjawiskami patologicznymi. To są ważne rodziny, my musimy bez przerwy się nad nimi pochylać i im pomagać, ale nie można do takich rodzin ograniczać zadań lokalnej polityki społecznej.

Polityka społeczna powinna podejmować szerokie programy, które pozwolą wszystkim rodzinom z nich korzystać. W lokalnej polityce społecznej potrzebne są programy, które dostarczają rodzinom różnego rodzaju usług i pomocy, tak aby rodziny były samodzielne i wydolne we wszystkich swoich funkcjach. Lokalna polityka społeczna nie może skupiać się na patologii społecznej, bo jest to droga do mnożenia patologii. Dlaczego jest to takie ważne? Bo w takim podejściu wyraża się decentralizacja i subsydiarność, pomocniczość państwa. Do programów lokalnej polityki społecznej trzeba

---

włączyć wszystkie rodziny. W samorządnym działaniu musi uczestniczyć cała społeczność lokalna, a nie tylko rada powiatu, jego zarząd, bo my wszyscy jesteśmy samorządem. Jest to proces rozwoju samorządności, bardzo trudny proces, o którym pod koniec XIX wieku mówiło się „proces uobywatelniania się tłumów”, czyli proces, w którym wszyscy stajemy się obywatelami. Być obywatelem to być osobą świadomą nie tylko tego, co się dzieje w moim środowisku lokalnym, w kraju, ale oznacza to też, że jestem osobą współodpowiedzialną za bieg spraw publicznych. Badania, o których mówię, pokazują, że w środowiskach lokalnych, w powiatach powstają duże grupy, które znają problemy własnego środowiska i gotowe są brać odpowiedzialność za ich rozwiązywanie. Pragnę Państwa zachęcić do lektury naszego raportu oraz do kontaktów z Instytutem Spraw Publicznych i uczestnictwa w jego badaniach i pracach.

Maria Smereczyńska

*Pełnomocnik Rządu do Spraw Rodziny*

## Zadania samorządu powiatowego w realizacji funkcji polityki rodzinnej

Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Zanim przejdę do zasadniczego tematu, chciałabym podkreślić, że polityka prorodzinna, by skutecznie mogła wesprzeć nasze rodziny, powinna być prowadzona nie wyłącznie na szczeblu centralnym, ale właśnie w terenie.

Zacznę od definicji polityki prorodzinnej. Jest to zagadnienie, które interpretuje się bardzo różnie. Zdaję sobie sprawę, że samo hasło polityki prorodzinnej jest bardzo dobrze odbierane, w związku z tym wszystkie działania w zakresie polityki społecznej, a nawet czasem szerzej, są podciągane pod hasło „polityka prorodzinna”, ponieważ dobrze się to kojarzy i każdy, kto chce być dobrze odebrany, chce pokazać, co jest nazywane przez niego „polityką prorodzinna”, choć nie zawsze i nie do końca nią jest. I takim nieporozumieniem, jeżeli chodzi o to określenie, jest podkładanie pod hasło polityki prorodzinnej tylko i wyłącznie polityki socjalnej, którą wszyscy bardzo dobrze znamy. Przez ostatnich kilkadziesiąt lat w kraju głównie ta polityka była realizowana.

Program polityki prorodzinnej państwa, który rząd przygotował w 1999 r. (program ten Państwo otrzymali), jest wstępnym programem, zarysowanym i opartym na definicji, którą chcę przedstawić. Zbudowany jest na tym, że polityką prorodzinna w zakresie społeczno-ekonomicznym jest wszystko to, co powoduje, że rodzina więcej zyskuje na tym niż inne środowiska, instytucje czy człowiek pojedynczy. Są to wszystkie zmiany, propozycje, rozwiązania, które w dość szczególny sposób upodmiotowiają rodzinę, tak że jest ona w lepszej sytuacji w stosunku do innych jednostek i instytucji społecznych.

Tutaj jeszcze jedna kwestia: odróżnienie polityki społecznej od polityki socjalnej. Materiał Państwo otrzymaliście. Dytyczy on artykułu pana profesora Jeana Didiera Lecaillona – francuskiego ekonomisty i demografa, który jest doradcą zarówno u siebie w kraju, jak i w krajach Unii Europejskiej w dziedzinie demograficzno-ekonomicznej, szczególnie w zakresie polityki proro-

dzinnej; był on kiedyś gościem konferencji sejmowej. Profesor opisuje to rozróżnienie bardzo wyraźnie. Posłużę się tylko jednym zdaniem, w którym była mowa o tym, że polityka prorodzinna jest kreowaniem życia społeczno-ekonomicznego, tak żeby rodzina mogła trwać i mogła się rozwijać. Natomiast zadaniem polityki socjalnej jest likwidowanie problemów, nieszczęść, biedy, które człowieka dotyczą w różnych momentach jego życia, które się zdarzają i które powinny zaniknąć. Stąd takie wyraźne rozróżnienie. Celem polityki prorodzinnej jest trwanie i rozwój rodziny, natomiast celem polityki socjalnej jest zanik problemów. Stąd, gdyby rzeczywiście politykę socjalną uznać za politykę prorodzinną, to faktycznie można by w ten sposób mówić, gdyby rodzina była celem do zlikwidowania.

Przedstawiona definicja jest nieco uproszczona. Wymienione dwa rodzaje działań państwa w zakresie polityki społecznej nie wykluczają się, nie są przeciwstawne, o czym również próbuje się bardzo często mówić; uzupełniają się, bo oczywiście sfera polityki socjalnej będzie zawsze funkcjonowała, ponieważ będą różne problemy. Nawet przy doskonale zorganizowanym życiu społeczno-ekonomicznym będą sytuacje, w których pojedynczy ludzie lub rodziny nie poradzą sobie i trzeba będzie im pomagać.

Istnieje jeszcze jedna prawidłowość, która także jest podnoszona przez ekonomistów, mianowicie taka, że im więcej zainwestuje się i lepiej zorganizuje całą sferę polityki prorodzinnej, tym mniejsze zapotrzebowanie na politykę socjalną. I nie da się tak zrobić, żeby koszty przesuwając jednakowo w obu kierunkach, dlatego że są to w pewnym sensie naczynia połączone i przesuwanie, rozbudowywanie polityki socjalnej spowoduje ograniczenia i zmniejszenie możliwości kształtowania polityki prorodzinnej. I odwrotnie, im więcej zainwestuje się w politykę prorodzinną, tym łatwiej będzie można sobie radzić na polu polityki socjalnej.

Jest to przykład z wystąpienia profesora Lecaillona na konferencji parlamentarnej, która odbyła się w Sejmie. Jest to wystąpienie, które opiera się na teoriach, na nauce wielu ekspertów światowych (wspomnę tylko profesora Gary Beckera – ekonomistę nagrodzonego Noblem w ostatnim dziesięcioleciu za całościowy opis teorii kapitału ludzkiego), która w wystąpieniu profesora Lecaillona też została zawarta. U nas ten temat całościowo prezentował pan profesor Domański, który również był gościem na tej konferencji.

I jeszcze jedna uwaga, a w zasadzie prośba. Ponieważ wiele poruszanych spraw z zakresu polityki społecznej, o których mówimy, kończy się tym, że wszystko pięknie, ale nie ma pieniędzy. Chciałam tutaj poprosić, żeby nie skupiać się na tym wątku. Wszyscy wiemy, że nam pieniędzy w tych wszystkich sektorach bardzo brakuje. Wskazuje na to budżet państwa, którego dochody są liczone na około 160 miliardów złotych, a wydatki wynoszą 182 miliardy złotych. A więc już na samej górze widać, jaka jest skala niedoborów finansowych. Rozkładają się one w różny sposób i pieniądze są głównie przesuwane tylko między sektorami, tak żeby było jak najmniej problemów.

Myślę, że warto dodać, iż budżet wygląda jak wygląda z różnych powodów, ale między innymi dlatego, że od 1998 r. spłacamy ogromny dług zagraniczny z lat siedemdziesiątych. Obecnie Polska spłaca kapitał długu, nie tylko same odsetki. W 1998 r. wielkość tego kapitału do spłacenia przez Polskę za „świetne” lata siedemdziesiąte wyniosła ponad 30 miliardów dolarów, co stanowi praktycznie prawie cały roczny budżet państwa. Jest to rozłożone na raty; dwa pokolenia będą spłacać te długi. Do 2006 r. skala rat jest największa. Płacimy rocznie mniej więcej prawie równowartość budżetu ministra edukacji narodowej – tyle wynosi jednorazowa roczna rata spłaty za długi lat siedemdziesiątych. To są już okrojone długi, ale winni jesteśmy spłatę ponad 30 miliardów dolarów wierzycielom z krajów zachodnich. To bardzo mocno wpływa na budżet państwa. Widać, że brakuje około 20 miliardów złotych i myślę, że ta spłata raty to też mniej więcej wielkość tego rządu.

Polityka prorodzinna jest specyficznym, jak wspomniałam, rodzajem polityki społecznej, nie da się jej uprawiać w zależności od poglądów politycznych, ponieważ jej celem, jej kierunkiem jest dobro rodziny, jej autonomia, zgodnie z zasadą pomocniczości. Rodzina jest podstawową i jedyną w swoim rodzaju naturalną instytucją społeczną, a jej dobro w zasadniczy sposób stymuluje rozwój i siłę państwa. Dlatego też należy wspierać wszystkie działania, których rodzina się podejmuje, które jej przynależą, po to, by mogła swoje funkcje spełniać.

W państwie demokratycznym, w państwie prawa muszą istnieć mocne podstawy egzystencji rodziny. My taki element próbowaliśmy zapisać w programie polityki prorodzinnej państwa. Program ten liczy jedenaście rozdziałów. Myślę, że będą Państwo mieli okazję zapoznać się z nim później.

Najlepszym i głównym ogniwem, które najskuteczniej zrealizuje politykę prorodziną, jest wspólnota samorządowa. To w organach gminy i w powiecie mogą powstawać najbardziej życzliwe rodzinie rozwiązania, ale nie mogą one naruszać niezbywalnych praw i autonomii rodziny. Samorząd terytorialny powinien szukać najlepszych dostępnych rozwiązań, tak by wspierać rodzinę, by umacniać jej stabilność i jedność. Wszystkie zasadnicze rozwiązania dotyczące pracy, podatków czy świadczeń socjalnych powinny być weryfikowane pod kątem dobra rodziny, tak by zapewniały jej normalne funkcjonowanie. I to jest zadanie, które próbujemy realizować na szczeblu centralnym. Natomiast szczegółowe rozwiązania, które tych głównych zagadnień dotyczą, są specyfiką i domeną samorządów lokalnych. My nawet nie próbujemy ich określać, ponieważ nie znamy do końca szczegółowo potrzeb terenowych.

Rola powiatu jako zasadniczej jednostki podziału terytorialnego to utworzenie ogniwa pośredniego pomiędzy gminą rozumianą jako jednostka podstawowa a województwem jako podmiotem polityki regionalnej. Powiat posiada pewne elementy wspólne z gminą – obsługa mieszkańców, praca administracji świadczącej usługi uzupełniające wobec gminy, zaspokajanie potrzeb wspólnoty szerszej niż w granicach gminy.

Uwzględnianie rozwiązań prorodzinnych w ustalaniu lokalnych decyzji jest konieczne i powinno przyświecać odpowiedzialnej pracy wszystkich radnych wszystkich szczebli samorządu. Według mojej wiedzy, dzieje się tak w bardzo wielu miejscach. Do nas z dołu trafiają właśnie takie pomysły, potrzeby i kierunki rozwiązań, które sprzyjają rodzinie. Dzieje się to w ramach samorządu na kilku płaszczyznach działania, z bardzo wyraźnym rozróżnieniem, tak jak wspomniałam na wstępie, polityki prorodzinnej i socjalnej. Wiele osób widzi bardzo wyraźnie korzyści płynące z takiego podziału. W ramach działań lokalnych samorządów jest to na przykład pomoc rodzinom wielodzietnym w wychowaniu dzieci przez obniżanie kosztów związanych z wychowaniem, tj. np.: tańsze bilety komunikacji, wejścia do ZOO, możliwość korzystania z kin, z teatrów, wszędzie tam, gdzie są to większe koszty dla tych rodzin, które mają liczniejsze potomstwo. Takie potraktowanie rodzin w terenie pomoże zapobiec patologiom społecznym i wesprze wszystkie rodziny w poszczególnych fazach ich rozwoju.

Owocem zintegrowanych działań samorządu w zakresie polityki gospodarczej, podatkowej i społecznej będzie w efekcie harmonijny rozwój miast, wsi i regionów. Miałam już sygnały, że właśnie takie ukształtowanie polityki prorodzinnej, dającej więcej szans prewencji, dobre organizowanie życia społecznego jest bardziej owocne niż zaradzanie problemom, które powstają, ułatwiają planowanie i ocenianie rozwoju w zakresie nie tylko polityki społecznej, ale także gospodarczej.

Program samorządowej polityki prorodzinnej powinien być programem systemowym, długofalowym i całościowym, a jego elementy powinny funkcjonować we wszystkich decyzjach podejmowanych na różnych szczeblach samorządu. W ten sam sposób próbujemy pracować na szczeblu centralnym, dotyczy to wszystkich resortów, które realizują swoje zadania w ramach odpowiedzialności konstytucyjnej. W proponowanych rozwiązaniach powinny uwzględniać skutki, jakie one wywołują w sytuacji rodziny, czy ją wspierają czy szkodzą. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Rodziny otrzymuje wszystkie projekty resortowe, które w jakikolwiek sposób mają związek z polityką prorodzinną; wyrażamy swoją opinię i wskazujemy na problemy, które są następnie dyskutowane przez Radę Ministrów.

Muszę powiedzieć, że stawianie przede wszystkim na rozwiązania prorodzinne w różnych działaniach podejmowanych przez różne resorty jest na pewno korzystne. Nie jesteśmy pionierami w tej materii.

Dziś jest to już historyczna informacja, która towarzyszy nam w kształtowaniu polityki prorodzinnej w Polsce – przykład Francji, będącej pierwszym krajem, który zdecydowanie postawił na politykę prorodziną. Po drugiej wojnie światowej generał Charles de Gaulle po zniszczeniach wojennych przede wszystkim postawił na politykę prorodziną, to znaczy na takie kształtowanie życia ekonomicznego, by najważniejszym elementem była w nim rodzina.

Bardzo czytelnym punktem tego programu było kształtowanie systemu podatków prorodzinnych. Jest to chyba w tej chwili jedyny w Europie, a my-

ślę, że i w skali świata przykład, gdzie z podatków rozlicza się nie pojedynczy człowiek zarabiający pieniądze na utrzymanie rodziny, ale cała rodzina. Wszystkie dochody rodziny są liczone wspólnie, rozliczane są wszystkie potrzeby utrzymania tej rodziny, wychowania, wykształcenia dzieci. Podatek jest dopiero płacony od tzw. zdolności podatkowej. Jest to jedyne takie rozwiązanie, które w pełni uwzględnia koszty wychowania dzieci w rodzinie. W innych krajach jest inaczej, aczkolwiek też te elementy prorodzinne są bardzo wyraźnie uwzględniane. Tak się złożyło, że uwzględniając rodzinny wymiar we wszystkich działaniach, jakie zostały podjęte we Francji po II wojnie światowej, bardzo szybko kraj stanął na nogi. Obecnie, z perspektywy czasu, tamtejsi ekonomiści również oceniają go bardzo pozytywnie, choć na początku, jak piszą dziennikarze, dosłownie pukali się w głowę słysząc o takich decyzjach. Czas pokazał, że były one słuszne. W tej chwili ekonomiści podnoszą, iż rządy socjalistów powodują stopniowy demontaż systemu prorodzinnego, który był wprowadzony po II wojnie światowej.

Wypracowaliśmy w naszym biurze projekt raportu, który pomaga zbierać informacje. Pierwszym elementem, który powinien być uwzględniony w ramach wprowadzania polityki prorodzinnej, jest oszacowanie potrzeb własnego terenu. Zrobiliśmy to w skali kraju na podstawie tych danych, które są zbierane i możliwości, jakie mamy. Są one dosyć ograniczone, ponieważ dane były zbierane trochę pod innym kątem. Praktycznie bardzo trudno jest oszacować sytuację rodziny jako takiej, gdyż główne dane są zbierane na temat gospodarstwa domowego, a to jest trochę inna jednostka. Ale nawet z tych danych, które mieliśmy, powstał pierwszy raport o sytuacji rodziny. Kolejno, we współpracy z poznańską Akademią Ekonomiczną, przygotowaliśmy materiał, który jest wstępem, zbiorem założeń do opracowania własnych, lokalnych raportów. Ten materiał rozesłaliśmy do wojewódzkich pełnomocników do spraw rodziny.

Strukturami, które w powiecie zajmują się tym tematem, są komisje do spraw rodziny i polityki społecznej powołane przez większość samorządów. Jest to w dużej mierze ich zadanie. Wypracowane przez radnych samorządów rozwiązania są wdrażane przez tych, którzy zarządzają w terenie.

Chcę jeszcze powiedzieć o jednym elemencie. Materiał, który mam ze sobą, dotyczy wprowadzania polityki prorodzinnej w samorządzie na przykładzie gminnego ośrodka rodziny z terenu Warszawy, gminy Warszawa-Bemowo. Wiem, że zadania, które w tym ośrodku gminnym są realizowane, podejmują bardzo często również organizacje pozarządowe. A mówię o tym dlatego, że ten ośrodek przygotował i dysponuje dość dobrym materiałem informacyjnym o pracy, którą prowadzi. Właśnie w ramach realizowania polityki prorodzinnej, tej na najniższym szczeblu samorządu, w tym ośrodku podejmowane są działania w ramach kształtowania polityki rodzinnej, np.: akademia dla rodziców, integrowanie środowiska lokalnego, monitorowanie sytuacji rodzin na swoim terenie, prowadzenie konsultacji, terapii, grup wsparcia matek z małymi dziećmi, grup samopomocy, punktu konsultacyjnego dla



osób dotkniętych przemocą oraz cały zakres innego rodzaju poradnictwa. Mają telefon zaufania, opierają się na pracy wolontariatu i prowadzą media-cje.

W ramach tych działań, szczególnie dotyczących akademii dla rodziców, w ośrodku prowadzone są warsztaty, które pomagają w zdobyciu zawodu, przekwalifikowaniu się, wychowaniu dzieci, mówią o roli rodziny, o jej funkcji, o jej podstawowych zadaniach, zajmują się problemem sekt, pornografii, uczą prezentacji własnej osoby – na przykład przy poszukiwaniu pracy. Okazuje się bowiem, że nie wszyscy mają świadomość, iż starając się o pracę trzeba np. napisać podanie, swój życiorys. To okazuje się dla wielu osób problemem.

Przyniosłam wiele materiałów, które chciałabym zaprezentować. O programie polityki prorodzinnej już powiedziałam; mam jeszcze dwa materiały, które też Państwo otrzymali. Jeden jest materiałem informacyjnym o tym, co w pierwszym półroczu 2000 r. zostało zrealizowane przez poszczególne resorty. W tym dokumencie przedstawiono, co zostało wdrożone w resortach z zapisanego programu. Oczywiście nie jest to ani temat zamknięty, ani temat skończony. Program jest poszerzany i udoskonalany. Natomiast drugi materiał jest bardziej graficzną informacją na temat stanu społeczeństwa, w szczególności poziomu konsumpcji. Są tu dane liczbowe GUS i różnych instytutów. Wiemy, że jest wiele niezadowolonia, wiele zgłaszanych przez społeczeństwo problemów. Niemniej jednak jest kilka liczb, które pokazują, że opinie subiektywne i wskaźniki obiektywne w pewnym sensie się rozchodzą. Ale też jest to cecha społeczeństw demokratycznych, wyżej rozwiniętych.

Z ekspertyzy wykonanej w Biurze Studiów i Ekspertyz Sejmu wynika, że istnieje rozdźwięk między opinią własną a zobiektywizowanymi danymi liczbowymi na temat stanu zamożności, na temat konsumpcji. Tu trzeba wyłączyć osoby, które nie mają pracy, bo to jest bardzo szczególna i bardzo trudna sytuacja, która w tej ocenie nie powinna być brana pod uwagę. W krajach rozwiniętych Europy Zachodniej czy w Stanach Zjednoczonych Ameryki te liczby, oceny subiektywne i obiektywne jeszcze bardziej się rozchodzą, ujawniają się jeszcze większe różnice.

Myślę, że na tym zakończę swoją wypowiedź. Resztę znajdą Państwo w przedstawionych dokumentach. Dziękuję bardzo.

Senator Dariusz Kłeczek

*Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej*

## Decentralizacja zadań społecznych państwa

Panie Przewodniczący! Pani Minister! Panie i Panowie Senatorowie! Szanowni Państwo!

Ład społeczny III Rzeczypospolitej opiera się na współdziałaniu licznych, niezależnych od siebie podmiotów należących do trzech kręgów: państwa jako władzy publicznej, gospodarki wolnorynkowej i sektora obywatelskiego. Ład ten, choć chroniony konstytucyjnie, nie ma jeszcze postaci dojrzałej. Prawdą jest jednak, że od przełomu w 1989 r. polskie społeczeństwo w coraz większym stopniu można nazwać społeczeństwem obywatelskim.

Transformacja Polski od komunizmu do demokracji oznacza nie tylko uniezależnienie się sektorów gospodarczego i społecznego od ścisłej kurateli państwa, ale równocześnie wzrost znaczenia podmiotów społecznych i gospodarczych jako partnerów administracji publicznej. Demokratyczne państwo nie ma być ani władcze, ani opiekuńcze, ale pomocnicze. Rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego sprzyja przeprowadzana decentralizacja państwa. W 1999 r. stworzyliśmy autentyczne struktury samorządu terytorialnego. Zdecentralizowana została administracja publiczna.

Pozostaje jednak do realizacji drugi aspekt decentralizacji władzy, mianowicie decentralizacja zadań publicznych państwa przez powierzenie ich nie tylko samorządom gminnym, powiatowym i wojewódzkim, ale również w niektórych przypadkach organizacjom pozarządowym. Umożliwi to zapowiadane od początku polskiej transformacji rzeczywiste uspołecznienie państwa, które należy pojmować jako warunek powstania społeczeństwa obywatelskiego.

Obecny stan prawny jest w bardzo ogólnym zakresie sformułowany w ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Przepis ten przewiduje możliwość powierzenia przez samorząd powiatowy wykonania określonych zadań własnych organizacjom pozarządowym, zgodnie z zasadą pomocniczości. Ale nawet przepis z artykułu 4 ustawy o samorządzie powiatowym należałoby traktować jako wskazanie konieczności uchwalenia od-

rębnej ustawy wprowadzającej regulację normującą współpracę tego samorządu z organizacjami pozarządowymi.

Dodać trzeba, że takiego uregulowania wymaga także poziom samorządu gminnego i wojewódzkiego. Jak wiadomo, projekt stosownej ustawy o współpracy organów administracji z organami pozarządowymi oraz o działalności organizacji pozarządowych jest w trakcie prac rządu. Należy mieć nadzieję, że do końca tej kadencji zostanie uchwalony.

Wspomniane uspołecznienie państwa wymaga przeprowadzenia odpowiednich zmian prawnych. Warto wymienić zadania i problemy, które należy podjąć w projektowanych rozwiązaniach.

Ustawowe rozwinięcie konstytucyjnej zasady pomocniczości państwa w obszarze realizacji zadań publicznych. Zasada pomocniczości jest obecnie dokładnie określona tylko w odniesieniu do podziału zadań między poszczególnymi szczeblami administracji publicznej.

Precyzyjne, ale również możliwie szerokie określenie terminu „organizacje pozarządowe”. Termin ten pojawia się w ustawach określających kompetencje samorządów poszczególnych szczebli, ale nigdzie nie został zdefiniowany.

Określenie podstaw prawnych współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, w tym także w zakresie odpłatnego zlecenia zadań publicznych, a także zasad współpracy, takich jak partnerstwo, pomocniczość, efektywność i jawność. Zasady te zostały przywołane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotyczącym współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w obszarze pomocy społecznej. Odpowiednia regulacja powinna mieć jednak charakter ustawowy i obejmować także inne obszary zadań publicznych.

Prawne dookreślenie specyfiki organizacji pozarządowych jako trzeciego sektora obok sektora władzy publicznej i sektora gospodarki. Ta specyfika jest dostrzegana we wszystkich krajach członkowskich Unii Europejskiej. W krajach tych rośnie też udział organizacji społecznych w wykonywaniu zadań publicznych i zakres udzielanego im wsparcia ze środków publicznych. Wobec przesunięcia wielu ważnych zadań publicznych z administracji rządowej do samorządowej konieczne jest wprowadzenie jednolitych zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi. Zasady te zostały określone we wspomnianym projekcie ustawy jako partnerstwo, pomocniczość, efektywność i jawność.

Organizacje pozarządowe wiele zadań publicznych mogą wykonywać efektywniej i pod względem społecznym, i pod względem ekonomicznym. Dlatego administracja publiczna będzie musiała dokonywać symulacji i porównywania kosztów, jakie zostaną poniesione, gdy konkretne zadanie będzie wykonywał podmiot zarówno z sektora administracji publicznej, biznesu, jak i organizacji pozarządowych.

Wśród różnych możliwych form współpracy administracji publicznej z organami pozarządowymi szczególne miejsce może zajmować zlecenie organizacjom pozarządowym wykonywania zadań publicznych. Wynika to z faktu,

że takie zlecenie wymaga przekazania partnerowi odpowiednich środków finansowych z budżetu państwa albo dotacji z budżetu danej jednostki samorządu. Jak już wspomniałem, praktyka wskazuje, że wiele takich zadań wyspecjalizowane organizacje pozarządowe mogą wykonać skuteczniej i taniej, a także niejednokrotnie bardziej profesjonalnie niż sama administracja publiczna lub jej agendy.

Liczne przykłady dobrego i efektywnego współdziałania administracji samorządowej z organizacjami społecznymi, choć cieszą, nie są wystarczającym powodem do odstąpienia od wprowadzenia obligatoryjnych form współpracy. Zakres tej współpracy, mierzony w skali kraju udziałem środków przekazywanych organizacjom pozarządowym przez organy administracji publicznej wszystkich szczebli, jest zdecydowanie niezadowolający. Należy też pamiętać, że pomocniczość państwa jest w Polsce normą konstytucyjną i jako taka powinna kształtować politykę społeczną prowadzoną przez wszystkich decydentów na poziomie lokalnym.

Na zakończenie chciałbym z tej trybuny, w imieniu dwóch połączonych komisji senackich, skierować apel do wicepremiera, ministra pracy i polityki społecznej o szybkie zakończenie prac nad projektem ustawy o współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i o skierowanie tego projektu na szybką ścieżkę legislacyjną. Gdyby te prace się przeciągały, Komisja Rodziny i Polityki Społecznej jest gotowa wystąpić ze stosowną inicjatywą.

Dr Marek Rymsza

*Uniwersytet Warszawski i Kancelaria Senatu RP*

## Współdziałanie samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi

### **Uwagi wstępne**

Mam zaszczyt wystąpić dzisiaj jako uczestnik badań dotyczących zadań społecznych powiatu, prowadzonych przez zespół kierowany przez panią profesor Józefinę Hrynkiewicz. W projekcie badawczym interesowała mnie szczególnie problematyka współpracy na poziomie powiatu administracji publicznej z organizacjami społecznymi. Chciałbym przedstawić kilka refleksji dotyczących tej problematyki.

W swoim wystąpieniu uwzględnię, po pierwsze, założenia przeprowadzonej w 1999 r. reformy samorządowej i w tym kontekście będę mówił o potrzebie dokończenia decentralizacji polityki społecznej przez strukturalne włączenie podmiotów społecznych w wykonywanie zadań publicznych. Po drugie, nawiążę do prac prowadzonych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nad ustawowym uregulowaniem zasad współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi, wskazując na rysujący się zasadniczy dylemat wyboru projektodawcy (ustawodawcy). W końcowej części swego wystąpienia podzielę się kilkoma spostrzeżeniami odnośnie do uwarunkowań współpracy samorządów z organizacjami społecznymi, odwołując się do materiałów zgromadzonych przez nasz zespół w trakcie badania wybranych powiatów.

### **Zasada pomocniczości państwa czy także zasada pomocniczości samorządu terytorialnego?**

Istotę problemu, który wymaga jasnego rozstrzygnięcia i uregulowania na poziomie ustawowym, trafnie przedstawił w swoim wystąpieniu pan senator Dariusz Kłeczek. Jest to kwestia związana z przyjęciem określonego sposobu rozumienia zasady pomocniczości państwa. Zasada pomocniczości jest w Polsce od 1997 r. zasadą konstytucyjną. Zasadę tę przywołuje bowiem konstytucyjna preambuła. Zasada ta nie została jednak w konstytucji zdefiniowana. Jej kształt zależy więc od dalszych rozstrzygnięć ustawowych.

Obecnie zasada pomocniczości obowiązuje w zakresie wzajemnych relacji organów administracji publicznej poszczególnych szczebli. Zasada ta legitymizuje pierwszeństwo samorządów lokalnych w stosunku do administracji szczebla centralnego w wykonywaniu znacznej części zadań publicznych. Taka była filozofia przeprowadzonej w 1999 r. reformy administracyjnej powołującej powiaty i samorządowe województwa. W podobnym duchu przeprowadzona została w 1990 r. pierwsza reforma samorządowa powołująca gminy, choć wówczas zasada pomocniczości nie była eksponowana tak wyraźnie. Dominowała terminologia transformacji ustrojowej, której pierwszym realnym wymiarem było przywrócenie samorządu terytorialnego szczebla podstawowego.

Współpraca zarówno administracji centralnej, jak i samorządowej z organizacjami pozarządowymi, w tym również odpłatne przekazywanie podmiotom społecznym zadań publicznych do wykonania, jest obecnie współpracą o charakterze fakultatywnym. Nie jest to więc rozwiązanie strukturalne, ale zalecana przez ustawodawcę możliwość. Rzeczywisty zakres współpracy zależy od decyzji konkretnych przedstawicieli administracji publicznej i lokalnej polityki konkretnych samorządów, a z drugiej strony – od stopnia zainteresowania samych organizacji pozarządowych. Jednak jeśli wspomnianą zasadę pomocniczości odczytywać dosłownie – tak, jak ona została sformułowana w encyklice papieża Piusa XI *Quadragesimo anno* – ogłoszonej w 1931 r. – należy wyprowadzić z niej nie tylko zasadę pierwszeństwa samorządów w stosunku do administracji państwowej, ale także zasadę pierwszeństwa podmiotów społecznych w stosunku do podmiotów samorządowych. W myśl encykliki, podmioty społeczne mają pierwszeństwo w wykonywaniu wszystkich tych zadań społecznych, które są w stanie wykonać w sposób prawidłowy.

### **Dwa scenariusze strukturalnego włączenia podmiotów społecznych w wykonywanie zadań publicznych**

Można powiedzieć, że przeprowadzona w latach dziewięćdziesiątych decentralizacja polityki społecznej wymaga dokończenia przez strukturalne włączenie podmiotów społecznych w wykonywanie zadań publicznych, a dla realizacji tego zadania niezbędne jest rozstrzygnięcie ustawowe. Chciałbym przedstawić dwa krańcowo różne scenariusze rozwiązania tej kwestii, które wyznaczają pole wyboru ustawodawcy. Owe scenariusze określiłbym jako „scenariusz etatyzacji” i „scenariusz komercjalizacji”.

Scenariusz etatyzacji zakłada uwzględnienie podmiotów społecznych jako kolejnego ogniwa w systemie przekazywania zadań publicznych (i środków finansowych na ich realizację) „z góry na dół”. Wzorem niektórych krajów dokonuje się selekcja podmiotów najbardziej odpowiednich do przejmowania zadań publicznych. Wprowadzona zostaje bowiem nowa kategoria organiza-

cji pozarządowych – „organizacje pożytku społecznego”, które uzyskują pierwszeństwo w wykonywaniu zadań publicznych. Jest to pierwszeństwo w stosunku do organów samorządu terytorialnego i jego agend, pierwszeństwo w stosunku do podmiotów komercyjnych, a także pierwszeństwo w stosunku do organizacji pozarządowych, które nie posiadają statusu organizacji pożytku społecznego. Możliwym rezultatem realizacji takiego scenariusza jest powstanie grupy podmiotów społecznych, które dzięki przywilejowi pierwszeństwa kontraktowania usług społecznych uzyskują stabilną sytuację finansową i których pole aktywności pokrywa się z zakresem zadań publicznych przypisanych ustawowo samorządom terytorialnym. Pożytek społeczny zostaje więc utożsamiony z zadaniami publicznymi. Organizacje pożytku społecznego upodobią się do agend samorządowych, stają się jakby „przedłużeniem” działalności administracji publicznej. Stąd określenie tego scenariusza jako „etatyżacji”.

W alternatywnym scenariuszu – scenariuszu komercjalizacji – podstawową zasadą w zakresie odpłatnego zlecenia zadań publicznych jest zasada równości podmiotów dostarczających usługi społeczne. Wszyscy zainteresowani wykonywaniem usług społecznych mają równe prawa w dostępie do środków publicznych, także podmioty komercyjne. Scenariusz ten zakłada konkurencję między usługodawcami. Narzędziem alokacji środków publicznych jest przetarg (lub inna forma konkursu ofert), w którym organizacje społeczne nie mają żadnego pierwszeństwa czy przywileju. W rezultacie, jeśli przetarg marginalizuje znaczenie innych form wspierania organizacji pozarządowych – dotacji i subwencji – podmioty społeczne w znacznym stopniu upodobią się do podmiotów komercyjnych. Następuje więc urynkowanie działalności organizacji pozarządowych.

Zauważmy, że w obu scenariuszach zakłada się ograniczanie roli instytucji publicznych w dostarczaniu usług społecznych. Następuje „odpaństwienie” polityki społecznej. Oba scenariusze zawierają jednak alternatywne propozycje w zakresie kształtu nowych rozwiązań. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że wprowadzone w 1999 r. reformy społeczne dotyczące czterech działów polityki społecznej zawierały elementy obu scenariuszy. Wcześniej czy później na poziomie lokalnym dojść musi do zderzenia się obu koncepcji reformatorskich (koncepcji uspołecznienia i urynkowania polityki społecznej). Konieczne będzie wówczas wypracowanie klarownego rozwiązania przez lokalnych decydentów, szczególnie gdyby ustawodawca zaniechał prac nad przygotowaniem rozstrzygnięcia na poziomie ustawowym. Przedstawione przeze mnie scenariusze zostały „przerysowane”, aby unaocznić wagę podstawowego dylematu w zakresie kształtowania polityki społecznej na poziomie lokalnym.

## **Polityka społeczna wobec organizacji pozarządowych na poziomie lokalnym**

Na zakończenie chciałbym zaznaczyć, że moje rozważania wybiegają nieco w przyszłość, gdyż większość powiatów, przynajmniej na razie, nie ma środków finansowych na odpłatne zlecenie zadań społecznym organizacjom pozarządowym. Niedobór środków jest jednak szansą na rozwijanie innych form współpracy. Współpraca administracji publicznej i organizacji pozarządowych nie powinna być utożsamiana ze zlecaniem zadań. Kontraktowanie zadań jest tylko jedną z form współpracy. Jest to w dodatku forma ograniczająca partnerski charakter relacji podmiotów samorządowych i podmiotów społecznych. Te drugie są bowiem jedynie odpłatnymi wykonawcami zadań, nie występując w roli rzeczników interesu społeczności lokalnych czy marginalizowanych grup społecznych.

Badania Instytutu Spraw Publicznych dostarczyły przykładów rozwijania się w niedoinwestowanych powiatach partnerskiej współpracy instytucji samorządowych i podmiotów społecznych. Można nawet przypuszczać, że gdyby samorzady były bogatsze, współpraca nie byłaby tak owocna.

Jeden z przykładów, z którym zetknęliśmy się, dotyczy opracowywania powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jest to ustawowe zadanie powiatu. Takie zadanie można wykonywać zamawiając przygotowanie odpowiedniego dokumentu w wyspecjalizowanej firmie. Można jednak podjąć się wykonania tego zadania samemu.

Jeśli władze powiatu podejmują decyzję o wykonaniu zadania siłami własnymi, wtedy poszukują potencjalnych sojuszników wśród partnerów społecznych. Organizacje społeczne zostają włączone w proces diagnozowania potrzeb społecznych, potem określania strategii ich zaspokajania, a następnie jej „przekuwania” na określone programy i projekty socjalne. Nawet jeżeli opracowany w ten sposób dokument jest niedoskonały, ogromną wartością jest budowanie kapitału społecznego przez partnerską współpracę. Podejmowane są próby wypełnienia pewnych braków w infrastrukturze społecznej przy maksymalnym wykorzystaniu potencjału społeczności lokalnej. Natomiast można zaryzykować tezę, że tam, gdzie są wolne środki finansowe, które można skonsumować, pojawia się ryzyko podejmowania działań „pod te środki”. W jednym z badanych powiatów równoległe z przygotowywaniem strategii rozwiązywania problemów społecznych kontynuowano prace nad budową spalarni śmieci. (Nie była to inwestycja powiatu, tylko miasta, w którym się mieściła siedziba starostwa, ale właśnie miasto miało możliwości zaciągnięcia na ten cel na korzystnych warunkach pożyczki z kilku źródeł). Ta inwestycja jeszcze nie została zakończona, a już wiadomo, że jest ona za duża w stosunku do rzeczywistych potrzeb miasta, a nawet powiatu.

Społeczne przygotowywanie powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych zwiększa wrażliwość lokalnych decydentów na potrzeby społeczności lokalnych, a jednocześnie sprzyja racjonalizacji podejmowa-



nich inwestycji w zakresie tworzenia infrastruktury społecznej powiatu. Przykłady współpracy powiatowych centrów pomocy rodzinie z organizacjami pozarządowymi są budujące, bo pokazują, jak wielką wartością i jednocześnie narzędziem polityki społecznej jest społeczny kapitał lokalnych środowisk.

Dr Ewa Giermanowska

*Uniwersytet Warszawski*

## Sytuacja edukacyjna, start zawodowy i życiowy młodzieży

### **Posiadanie pracy to główny czynnik startu w dorosłe życie**

W przedstawionym referacie chciałabym zająć się przede wszystkim młodym pokoleniem – zarówno młodzieżą, która jeszcze się uczy i przygotowuje do objęcia ról zawodowych w przyszłości, jak i tą, która zakończyła niedawno swoją edukację szkolną i wystartowała w dorosłe życie zaczynając pracę lub rejestrując się w urzędzie pracy. Zwrócenie uwagi na młodzież wynika z faktu, że jest to bardzo liczna kategoria społeczna we wszystkich badanych przez nas powiatach. Jest to pokolenie wyżu demograficznego, które rozpoczyna lub rozpocznie w najbliższych latach wchodzenie w role zawodowe, rodzinne, społeczne. Z prognozy opracowanej przez GUS wynika, że demograficzny przyrost zasobów pracy w Polsce w latach 2000 – 2006 wyniesie około 1180 tysięcy osób (zakłada to najbardziej prawdopodobny wariant prognozy).

W Polsce mamy obecnie ponad 2 800 000 bezrobotnych, w tym jedna trzecia to osoby w wieku od 18 do 24 lat. Wysokie bezrobocie młodzieży występowało w Polsce przez ostatnie dziesięć lat, a stopa bezrobocia w grupie osób do 24 roku życia była zawsze dwukrotnie wyższa niż dla całej populacji. W grudniu 2000 roku osób bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w wieku od 18 do 24 lat było 823 019 i stanowiły one 30,5% populacji bezrobotnych. Stopa bezrobocia dla tej kategorii wynosiła ponad 30%, co oznacza, że dla co trzeciego młodego człowieka nie było pracy.

Bezrobotni absolwenci stanowią około 6% populacji bezrobotnych (status absolwenta przysługuje przez rok od ukończenia szkoły) i należy podkreślić, że grupa ta jest coraz lepiej wykształcona. O ile w całej populacji bezrobotnych wykształcenie zasadnicze zawodowe, podstawowe i niepełne podstawowe

---

\* Kierownik projektu: prof. J. Hryniewicz, skład zespołu: H. Bałos, E. Bojanowska, E. Giermanowska, S. Legat, M. Raclaw-Markowska, I. Rybka, M. Rymsza, M. Tkaczyk, L. Ulanowska. Projekt finansowany przez Instytut Nauk o Człowieku w Wiedniu w ramach programu SOCO, realizowany w Instytucie Spraw Publicznych w Warszawie.

\*\* *Narodowa Strategia Wzrostu i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000–2006*, MPiPS, Warszawa 2000, s. 29.

we w 2000 roku miało 70% bezrobotnych, to wśród bezrobotnych absolwentów 60% miało co najmniej wykształcenie średnie. W tej grupie bezrobotnych największą część stanowili absolwenci szkół zawodowych – w grudniu 2000 roku 38% bezrobotnych absolwentów to byli uczniowie szkół policealnych i średnich zawodowych, 37% szkół zasadniczych zawodowych, natomiast byli uczniowie szkół średnich ogólnokształcących stanowili 11%, tak samo szkół wyższych – 11%.

Mimo że w ciągu dziesięciu lat coraz większa grupa młodzieży zdobywała średnie lub wyższe wykształcenie, to stale utrzymywało się niedopasowanie kwalifikacji absolwentów szkół ponadpodstawowych do potrzeb kwalifikacyjnych zgłaszanych przez pracodawców. W opinii Krajowego Urzędu Pracy absolwenci kończący szkoły ponadpodstawowe i rejestrujący się w urzędach pracy w 82% posiadają zawody nadwyżkowe (to znaczy na rynku pracy istnieje nadwyżka osób z takimi kwalifikacjami w stosunku do zapotrzebowania pracodawców), w około 4% deficytowe i w 14% zawody wykazujące równowagę. Natomiast korzystniejszą sytuację na rynku pracy mają absolwenci szkół wyższych, bowiem około 34% z nich posiadało zawody nadwyżkowe, 28% wskazujące na równowagę i 38% zawody deficytowe.

W związku z tym, że celem referatu jest przedstawienie problemów dotyczących sytuacji edukacyjnej, startu zawodowego i życiowego młodzieży, chciałabym w swoim wystąpieniu skoncentrować się na podejmowaniu przez młodzież ról zawodowych w powiatach charakteryzujących się wysokim bezrobociem. Zawężenie problematyki do roli zawodowej wynika ze szczególnego znaczenia pracy w życiu dorosłego człowieka. Dla większości ludzi praca jest głównym rodzajem aktywności. Zapewnia potrzebny im dochód, a także jest ważnym składnikiem oceny własnej osoby. Pełnione role zawodowe mają wpływ na to, jak jednostki są postrzegane przez innych. W przypadku młodych osób posiadanie pracy, jak sądzę, jest podstawowym czynnikiem, który umożliwia młodemu człowiekowi start w dorosłe życie. W literaturze wskazującej na młodość jako fazę przejściową między dzieciństwem a dorosłością najczęściej wymienia się następujące progi kończące młodość:

- przejście od edukacji szkolnej do stałego zatrudnienia, wykonywanego w pełnym wymiarze czasu,
- przejście od rodziny pochodzenia do rodziny własnej,
- wyprowadzenie się od rodziców.

W tym rozumieniu edukacja szkolna młodzieży traktowana jest jako okres przygotowania do podjęcia pracy i kariery zawodowej. Wynika stąd, że kluczowym momentem wejścia w dorosłe życie jest przejście od nauki do pracy. Należy podkreślić, że bez możliwości podjęcia stałej pracy i uzyskania z niej

\* *Sytuacja młodzieży na rynku pracy, podejmowane działania, dotychczasowe doświadczenia*, Krajowy Urząd Pracy, Warszawa 2001, s. 1.

\*\* B. Coles, *Youth and Social Policy. Youth citizenship and young careers*, University College London Press, London 1995, s. 8.

dochodów trudno jest mówić o samodzielnej rodzinie i niezależności od rodziców. W swoim referacie chciałabym także omówić niektóre konsekwencje bezrobocia dla młodzieży i lokalnego rynku pracy.

### **Problemy powiatów związane z sytuacją edukacyjną i zawodową młodzieży**

Na przebieg drogi zawodowej młodego człowieka duży wpływ ma edukacja szkolna oraz sytuacja na rynku pracy, czyli możliwość zdobycia odpowiedniego, zgodnego z kwalifikacjami i oczekiwaniami, zatrudnienia.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym przekazała powiatom zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m. in. w zakresie edukacji publicznej, polityki prorodzinnej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Od 1999 roku samorządy powiatowe odpowiadają za szkolnictwo ponadgimnazjalne na terenie powiatu, a od 2000 roku przejęły powiatowe urzędy pracy, które zostały włączone do administracji zespolonej powiatu.

Badania, które przeprowadziliśmy w 2000 roku w powiatach, pokazały, że realizacja zadań związanych z przygotowaniem młodzieży do wejścia na rynek pracy i zapewnieniem jej zatrudnienia była mało skuteczna.

Powiaty miały trudności w zakresie:

- dostosowania profili kształcenia ponadgimnazjalnego do potrzeb lokalnego rynku pracy. Wynikało to, m. in. z braku odpowiedniej kadry nauczycielskiej lub braku skutecznego systemu przekwalifikowania nauczycieli, braku komunikacji między szkołami a urzędem pracy i informacji o losach zawodowych absolwentów szkół, przywiązania do tradycji kształcenia w regionie, braku strategii rozwoju powiatów i prognoz zapotrzebowania na kadry kwalifikowane w przyszłości. Powiaty próbowały zmniejszyć presję młodzieży na rynek pracy poprzez wydłużanie okresu kształcenia, to jest zwiększanie oferty szkół średnich i wspieranie rozwoju szkół wyższych,
- prowadzenia aktywnej walki z bezrobociem młodzieży: powiaty łagodziły skutki bezrobocia w miarę posiadanych środków finansowych – realizowały program Absolwent (w ramach którego np. subsydiowały zatrudnienie absolwentów, organizowały staże absolwenckie, kierowały do prac społecznie użytecznych), a także kierowały na szkolenia, wypłacały zasiłki dla bezrobotnych osobom uprawnionym, ale nie zwalczały bezrobocia poprzez tworzenie nowych miejsc pracy. Powstawanie nowych miejsc pracy w niewielkim stopniu zależało od władz powiatu, choć trudno wyobrazić sobie powiat, który byłby temu przeciwny. Tworzenie

\* Badania terenowe zostały zrealizowane w 2000 roku w sześciu powiatach: grodzkim, lidzbarskim, kaliskim (ziemskim), plockim (ziemskim), puławskim, skierniewickim (grodzkim).

nowych miejsc pracy jest wynikiem splotu wielu czynników: stanu gospodarki kraju, decyzji inwestorów, położenia powiatu, na które władze lokalne nie miały wpływu.

Przedstawiając sytuację zawodową młodych osób można stwierdzić, że udział młodzieży w populacji bezrobotnych we wszystkich badanych przez nas powiatach był znaczący. Osoby w wieku do 24 lat stanowiły od 1/4 do 1/3 populacji zarejestrowanych bezrobotnych. Jedynie sytuację zawodową młodzieży z powiatu grodziskiego można określić jako dobrą. Było to spowodowane bliskością Warszawy, w której praktycznie nie występowało bezrobocie i która stanowiła naturalny rynek pracy dla powiatu grodziskiego. Wysokie bezrobocie absolwentów występowało w powiatach: skierniewickim, puławskim, kaliskim. Przedstawiciele władz lokalnych podkreślali, że reakcją młodzieży na brak pracy i możliwość usamodzielnienia się była często „ucieczka” z ubożającego powiatu do dużych ośrodków miejskich. W powiatach: lidzbarskim, płockim, kaliskim, puławskim występowało ujemne saldo migracji na pobyt stały. Z drugiej strony pozostanie młodego człowieka w powiecie i podjęcie zatrudnienia łączyło się często z koniecznością zarejestrowania w urzędzie pracy i długotrwałym oczekiwaniem na ofertę pracy. W powiatach rolniczych, jak na przykład płockim i kaliskim, wskazywano na niepokojące zjawisko pozostawiania młodzieży w gospodarstwach rolnych rodziców, bez żadnej możliwości rozwoju i szans na usamodzielnienie się.

Można powiedzieć, że sytuacja zawodowa absolwenta w powiatach z wysokim bezrobociem zależała od edukacji (lepiej wykształceni byli bardziej mobilni, co zwiększało możliwości otrzymania pracy) i determinacji do zmiany miejsca zamieszkania. Obydwa powyższe czynniki wiążą się ściśle z indywidualną sytuacją rodzinną, w tym także wsparciem materialnym ze strony rodziców.

### **Skutki bezrobocia młodzieży – reglamentacja pracy**

Przeciwdziałanie skutkom bezrobocia młodzieży powinno być przedmiotem zainteresowania władz lokalnych. W literaturze naukowej zwraca się szczególną uwagę na konsekwencje bezrobocia dla młodych osób. Oprócz ekonomicznych i psychospołecznych skutków bezrobocia, które są udziałem wszystkich bezrobotnych, wskazuje się na takie specyficzne negatywne konsekwencje dla młodych ludzi, jak np.: utrata kwalifikacji i umiejętności zawodowych nabytych w procesie kształcenia, tzw. wypadnięcie z zawodu, opóźnienie startu zawodowego i karier zawodowych, zahamowanie procesu ekonomicznego i społecznego usamodzielnienia się, przesunięcie odpowiedzialności na rodzinę i instytucje, spadek poczucia własnej wartości i wyob-

---

\* M. Szyłko-Skoczny (red.), *Skutki społeczne bezrobocia wśród młodzieży w wymiarze lokalnym*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992.

cowanie z szerszego systemu społeczno-politycznego. Przerwanie ścieżki nauka – praca – kariera utrudnia bezrobotnej młodzieży pozytywne myślenie o własnej przyszłości. Rodzi poczucie niesprawiedliwości i sprzyja postrzeganiu otoczenia zewnętrznego jako wrogiego, rządzącego się nieczystymi regułami, często układami i znajomościami, gdzie wykształcenie, kwalifikacje i dobre chęci nie pozwalają na osiągnięcie sukcesu. Z drugiej strony – młody bezrobotny absolwent może w dłuższej perspektywie winić siebie i oceniać swoją osobę jako mniej przystosowaną i zaradną. Powyższe psychologiczne konsekwencje często łączą się ze sobą, pogłębiając uczucie frustracji. Młody człowiek bez możliwości podjęcia pierwszej pracy traci poczucie normalności, musi weryfikować swoje wcześniejsze przekonania o sobie i otaczającym go świecie.

W swoim wystąpieniu chciałam zwrócić uwagę przede wszystkim na te skutki, które są wynikiem utrzymywania się wysokiego bezrobocia w powiecie: dla samej młodzieży i dla lokalnego rynku pracy.

W powiatach z wysokim bezrobociem praca jest towarem deficytowym, trudno dostępnym. Urzędy pracy zajmują się łagodzeniem skutków bezrobocia, ale praktycznie nie dysponują wieloma ofertami pracy. W tej sytuacji na rynku pracy mogą pojawiać się zjawiska typowe dla gospodarki niedoboru. Część młodzieży, która wchodzi w dorosłe życie, zmuszona jest korzystać ze starych sposobów zdobywania towaru trudno dostępnego, to znaczy znajomości i tak zwanych dojsć. Skala tego zjawiska jest nieznana, ale istnieje w percepcji lokalnej. Jest to potencjalnie groźne dla stanu świadomości młodzieży. Nie przyczynia się do wykształcenia postaw rynkowych, opartych na przekonaniu, że własną pracowitością, wykształceniem oraz wysiłkiem można otrzymać pracę. Zamiast tego może utrwać się przekonanie, że zatrudnienie otrzymuje się dzięki krewnym i znajomym. Przydatne są doświadczenia rodziców, jak zdobywa się towar trudno dostępny i reglamentowany. Zjawisko to może mieć także wpływ na liczbę ofert pracy zgłaszanych do urzędu pracy.

W powiatach, gdzie praca jest towarem rzadkim, a urzędy pracy mają minimalną liczbę ofert pracy dla młodzieży, strategie zdobycia zatrudnienia mogą być następujące: jedni znajdują pracę przez znajomości, gdyż w przeciwnym razie pozostawaliby na długotrwałym bezrobociu; inni wyjeżdżają do dużych ośrodków miejskich w celu znalezienia zatrudnienia; dzieci rolników pozostają w gospodarstwach rolnych swoich rodziców, stanowiąc grupę tzw. zbędnych na wsi.

---

\* K. Skarżyńska, *Kto czuje się zagrożony bezrobociem: charakterystyka społeczno-psychologiczna młodzieży przewidującej trudności na rynku pracy* [w:] Z. Ratajczak (red.), *Bezrobocie. Psychologiczne i społeczne koszty transformacji systemowej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 1995.

\*\* E. Giermanowska, *Między karierą a bezrobociem*, artykuł w książce Ośrodka Badań Młodzieży Uniwersytetu Warszawskiego, która ukaże się w 2001 r.

Wymienione zachowania, które są racjonalne z punktu widzenia jednostki, mogą mieć negatywne skutki dla rozwoju społeczności lokalnej. Pierwsza strategia wskazuje na podobieństwa między realnym socjalizmem a wolnym rynkiem, jeśli chodzi o zachowania społeczne. Jedni dostają pracę, inni uczą się, że wolny rynek niekoniecznie oznacza równość szans. Rodzi to frustrację, poczucie niesprawiedliwości. W tym sensie druga strategia, „ucieczka” młodych osób do większych miast, jest ucieczką od systemu reglamentacji do ośrodków, gdzie rynek pracy odgrywa większą rolę. Ten proces jest także niekorzystny dla powiatów. Oznacza bowiem znaczący ubytek potencjału intelektualnego, co w przyszłości może prowadzić do utrwalania się różnic rozwoju cywilizacyjnego między regionami. Z kolei pozostanie młodego absolwenta w gospodarstwie rolnym rodziców, w charakterze osoby pomagającej, pozwala uniknąć statusu bezrobotnego. W przypadku braku perspektyw przejścia gospodarstwa rolnego oznacza to jednak utratę wiedzy, niemożność zdobycia nowych doświadczeń zawodowych i szans na usamodzielnienie się.

Trudno jest oszacować, jaka część młodzieży w powiatach realizuje powyższe strategie. W referacie zasygnalizowałam dwa problemy: jakie są skutki bezrobocia dla młodzieży i jakie są konsekwencje bezrobocia młodzieży dla lokalnego rynku pracy. Pozostaje pytanie: co samorzady powiatowe mogą zrobić w celu przeciwdziałania bezrobociu młodzieży i aktywizacji lokalnego rynku pracy?

## Głosy w dyskusji





## **Prof. dr hab. Bronisław Jastrzębski**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski

Wiadomo, że pojęcie „polityka społeczna” używane bywa głównie w dwóch znaczeniach: dla określenia bezpośredniej działalności państwa, jego organów i instytucji kształtującej stosunki społeczne oraz jako nazwa dyscypliny naukowej.

Jedną z definicji polityki społecznej zawarta jest w pracy Stanisława Rychlińskiego pt. *Przeobrażenia społeczne w Stanach Zjednoczonych na tle urbanizacji* (Warszawa 1937): „Polityka społeczna jest nauką o celowym przeobrażeniu warunków życia jednostek i zbiorowości ludzkich dla sparaliżowania całokształtu bezpośrednich i pośrednich ujemnych skutków ustroju gospodarczego”. Definicja ta jest bardzo szeroka, a jej społecznego zakresu szukać należy w pojęciu ustroju polityczno-gospodarczego. Zasadny jest zarzut, że polityka społeczna w aktualnej praktyce została zawężona głównie do spraw socjalnych. Zauważyć też wypada, że państwo bez mała uwolniło się od tego obowiązku w ten sposób, że sprawy socjalne zostały zdecentralizowane i przekazane jednostkom samorządu terytorialnego jako ich zadania własne bądź zlecone. Natomiast inne działy polityki społecznej zostały niemal sprywatyzowane. Założono, że problemy społeczne będą rozwiązywane poprzez wolny rynek. W ten to sposób w administrowaniu polityką społeczną powstał chaos.

Jest rzeczą oczywistą, że gdy mówimy o polityce społecznej w znaczeniu działalności państwa kształtującej stosunki społeczne, to musimy przypomnieć pięć konstytucyjnych zasad: zwierzchności Narodu, praworządności, sprawiedliwości społecznej, równości między ludźmi nie tylko w sensie prawnym (art. 32 Konstytucji RP), ale przede wszystkim ekonomicznym, bez której nie ma sprawiedliwości i wolności. Polityka społeczna jako funkcja państwa została zdecentralizowana ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa w ten sposób, że zarówno strategię

rozwiązywania problemów społecznych, jak i bezpośrednio wykonawstwo przekazano – bez uprzednich badań zasadności – jednostkom samorządu terytorialnego (gminnym, powiatowym, wojewódzkim), zwłaszcza powiatowym oraz organizacjom pozarządowym.

Wojewodzie jako organowi administracji rządowej pozostawiono w szczególności ocenę sposobu realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej oraz nadzór i kontrolę wymaganego standardu usług przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej. Państwo niemal całkowicie przestało występować w roli podmiotu kształtującego strukturę społeczną i gwaranta bezpieczeństwa socjalnego obywateli.

Paradoksem jest, że uwalniając się od obowiązku gwarancji bezpieczeństwa socjalnego, państwo nie określiło w sposób wyraźny podmiotów zobowiązanych do zapewnienia tej gwarancji. Nawet nadzór i kontrola wojewody nad realizacją polityki socjalnej nie rozciąga się na wszystkie podmioty. Państwo przestało pełnić funkcje opiekuńcze. Tymczasem niezbędna jest działalność państwa, a przede wszystkim jego wrażliwość społeczna, która polega na wyborze takich dróg i stosowaniu takich środków w odniesieniu do czynnika ludzkiego, które przynoszą jednostce zadowolenie, a społeczeństwu zapewniają wzrost gospodarczy i postęp społeczny. Brak jest odpowiedniej strategicznej (długookresowej) polityki społecznej w tych dziedzinach. A strategia to formułowanie celów i podejmowanie decyzji dotyczących polityki społecznej i tę politykę kształtujących. To uświadomiona wizja przyszłości. Czy w Polsce istnieje taka wizja?

Nie jest moim zamiarem charakterystyka polityki społecznej jako zjawiska aktywności lokalnej. Chcę za to podkreślić, że polityka społeczna państwa, w tym lokalna, dotyczy działalności organów administracji publicznej (rządowej i samorządowej) jako wykonawców ustaw. Państwo jako dobro wspólne wszystkich obywateli i jego naczelne organy nie mogą uwolnić się od odpowiedzialności przed Narodem, jako zwierzchnikiem organów państwa, za realizację funkcji w dziedzinie polityki społecznej.

Realizacja celów polityki społecznej zależy od wielu czynników: ekonomicznych, kompetencji merytorycznej, przyjętych rozwiązań prawnoustrojowych oraz modelu polityki społecznej. Chciałbym wskazać na cztery płaszczyzny tej polityki.

Po pierwsze, aktywność wobec jednostek – podmiotów indywidualnych oraz grup społecznych wyróżnionych ze względu na określony status, cechy, sytuację życiową, specyficzne potrzeby, niedomagania (np. choroby, samotność, bezdomność, upośledzenie, niesprawność itp.). Na tej płaszczyźnie w sposób najbardziej dosadny dochodzi do spotkania człowieka z państwem, które powołane jest do pełnienia funkcji opiekuńczej. Kwestia ta znajduje wyraz we współczesnej filozofii roli państwa wobec człowieka, filozofii dobra reprezentowanej przez Jana Pawła II czy Józefa Tischnera. Nie chodzi tu jedynie o akty dobroczynności, filantropii, świadczeń materialnych na rzecz innych (mających niekiedy dwuznaczny charakter), lecz o stosunek do ludzi,

wyrażający się w aktywności państwa i jego organów oraz instytucji na rzecz zmiany sytuacji obywatela na korzystniejszą.

Po drugie, należy wskazać na aktywność państwa wobec określonych zbiorowości trwałych i zintegrowanych np. w Domach Pogodnej Jesieni, którym ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych odebrała nadzieję na w miarę godną starość. Polityka społeczna także w tym obszarze wymaga pilnej korekty.

Po trzecie, aktywność państwa, w tym jednostek samorządu terytorialnego, na rzecz realizacji programów społecznych, politycznych i gospodarczych powinna być nie tylko realizacją idei centralnej roli państwa, ale też tworzyć odmiany terytorialne. Potrzeby polityki społecznej są zróżnicowane w sensie regionalnym, lokalnym, a także gminnym. Niebagatelną rolę pełnić powinni pracodawcy, na zasadzie współodpowiedzialności za państwo. Jest tu problem aktywności politycznej, państwowej, samorządowej oraz podmiotów zatrudniających ludzi na rzecz realizacji społecznych funkcji państwa.

Po czwarte, polityka społeczna wobec procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego państwa to oddziaływanie państwa na kierunek tego rozwoju. Polityka społeczna to także sprawa wrażliwości moralnej polityków i funkcjonariuszy publicznych. Chodzi o aktywną politykę społeczną zarówno w skali globalnej państwa, jak i regionalnej, lokalnej i gminnej, odwołującą się do racji ustrojowych, politycznych i ideologicznych. Jest to dziedzina najbardziej złożona, wywołująca najwięcej komplikacji; często poszukujemy tu winnych, a mówiąc słowami Stanisława Wyspiańskiego z „Powrotu Odysa” – swoich win nie zauważamy. Wiadomo, że polityka społeczna zarówno w szerokim znaczeniu, jak i w ścisłym wywołuje wiele kontrowersji i niezadowolonia społecznego, dlatego zasługuje na szersze, odrębne potraktowanie, zwłaszcza że praktykowana jest „ucieczka w prywatność”. W zakresie funkcji społecznych państwa jest to decentralizowanie odpowiedzialności państwa za realizację polityki społecznej. Skutki takiej polityki społecznej to oddalanie się obywateli od państwa, a przyczyny tego stanu rzeczy są różne, wręcz fatalne. Wspomnieć trzeba, że obywatele odpowiedzialnością za niedostatki swej egzystencji obciążają polityków, zwłaszcza tych, którzy sprawują władzę w państwie.

Aktywność w powyższych płaszczyznach jest nie tylko prawną – konstytucyjną – ale i etyczną koniecznością społeczną, racją państwa. Jest też wezwaniem, postulatem społecznym, odwołującym się do różnych uzasadnień zawartych w funkcji państwa. Dodajmy, że aktywna polityka społeczna to nie tylko realizacja podstawowych praw człowieka, zwłaszcza do edukacji, ochrony zdrowia, pracy i sprawiedliwej płacy, wypoczynku, to rzeczywista troska o rodzinę i jej strukturę, o młodzież, obrona przed wyzyskiem, ale także antidotum na beznadziejność wiodącą do agresji, destrukcji naruszającej porządek prawny i bezpieczeństwo publiczne. Istotną przesłanką moralną zawartą w polityce społecznej jest obowiązek zmniejszenia niesprawiedliwości i nierówności społecznych oraz ludzkiego upokorzenia.

## Zbyszko Piwoński

Senator RP

Szanowni Państwo!

Mam prośbę do pani profesor Józefiny Hrynkiewicz o wyjaśnienie jednej kwestii. W swojej wypowiedzi powiedziała Pani, że z jednej strony – powiaty nie doczekały się i nadal oczekują pomocy merytorycznej od samorządu wojewódzkiego, z drugiej strony – pieniędzy od wojewody. Czy w tych dwóch zdaniach nie dostrzega Pani istotnej sprzeczności, bowiem oczekiwania kierowane są w stosunku do dwóch odrębnie funkcjonujących organów, które niekoniecznie działają zgodnie i sprzyjają tej samej intencji?

I drugie pytanie do Pani Profesor, które nawiązuje również do wypowiedzi pana starosty Lecha Bartnika: Czy w trakcie przeprowadzania badań nie odniosła Pani wrażenia, że jednak w pogoni za autonomią poszczególnych szczebli samorządu nie doprowadziliśmy do rozwiązań, w wyniku których trudno mówić o polityce w skali całego regionu? Posłużę się przykładem bezrobocia. Czy nie poszliśmy zbyt daleko z decentralizacją zadań? Powiat jest jednostką niedużą. Czy można w tej skali mówić o polityce w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i wspierania działań na rzecz tworzenia miejsc pracy? W moim przekonaniu poszliśmy w tym procesie zbyt daleko, nie tworząc prawnych zależności pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu w celu skuteczniejszego przeciwdziałania tym zjawiskom w skali województwa.

Badania prowadzone przez profesora Ireneusza Białeckiego z Uniwersytetu Warszawskiego potwierdzają to, co zresztą podświadomie sami wyczuwamy, że szanse edukacyjne dzieci, w zależności od ich miejsca zamieszkania i zamożności rodziców, są w skali kraju bardzo zróżnicowane i kształtują się jak jeden do dwudziestu. Jest to przerażające zestawienie, zwłaszcza jeżeli popatrzymy na nie przez pryzmat celów, jakie stawiamy systemowi oświaty. Po pierwsze, chcemy zapewnić młodemu pokoleniu wiedzę według nowoczesnego programu, z odpowiednią wiedzą informatyczną; mam tu na myśli zarówno umiejętności językowe, jak i posługiwanie się sprzętem elektronicznym. Po drugie – upowszechnienie wykształcenia średniego do poziomu 80% danej populacji wiekowej i wyższego wykształcenia do poziomu 40%. Dlatego, tak jak wspomniała pani dr Ewa Giermanowska, zasadne są starania niektórych samorządów o tworzenie na miejscu punktów dydaktycznych szkół wyższych, aby ułatwić miejscowej młodzieży kontynuowanie nauki.

Do czego zmierzam? Jesteśmy w tej chwili na progu końcowego etapu zmian i tworzenia sieci szkół ponadgimnazjalnych. Moje obawy dotyczą pytania, jaki odsetek młodzieży, zwłaszcza wiejskiej, z odległych miejscowości i ubogich rodzin, znajdzie się w szkołach ponadgimnazjalnych? 80% możemy uzyskać, ale to będą „mieszczuchy”, przepraszam, nie chcę tu dotknąć nikogo z Warszawy, Krakowa, Kielc czy z innych miast. Natomiast moje obawy dotyczą pytania, jaki odsetek tych, którzy zdobędą wykształcenie ponadgimnazjalne, będzie pochodził z odległych wsi popegeerowskich? Czyli tym samym,

jaki będzie „skład socjalny” naszej inteligencji? Sądzę, że cały nasz wysiłek w tej chwili powinien zmierzać do tego, żeby dać szansę właśnie młodzieży wiejskiej.

Czego się obawiam? Samorządy powiatowe, kształtując obecnie sieć szkół policealnych, widzą jedynie swój interes. Na ich terenie jest wiele internatów. Już dziś obserwujemy chęć likwidacji niektórych z nich. Cały nasz wysiłek musi więc zmierzać do tego, ażeby nic nie utracić z tego, co w tej chwili jeszcze jest – żeby młodzież wiejską można było wesprzeć materialnie i żeby miała gdzie zamieszkać w czasie pobierania nauki.

Ostatnia moja uwaga dotyczy kwestii „wyciągnięcia” młodzieży ze wsi do szkół ponadgimnazjalnych. Mówiąc o wyciągnięciu, nie mam na myśli tylko kwestii materialnych, choć te są najważniejsze, bo żeby tej młodzieży pomóc, czasami trzeba dać na bilet, na książki, na wszystko, czego oczekuje szkoła, a przecież wielu tych rodzin na to nie stać. Ale musimy pokonać jeszcze jedną barierę, która tkwi w mentalności ludzi. W środowiskach popegeerowskich obserwuje się swoisty marazm i rezygnację z wszelkich ambicji. I tu trzeba dużego wysiłku, aby wyrwać dzieci z tego marazmu. Dorosłym my już niewiele pomożemy – trzeba im jedynie pomóc, żeby mogli godnie żyć. Natomiast młodzież trzeba wyrwać przez edukację, bo tylko wtedy będzie miała szansę na lepszą przyszłość.

## **Jacek Protas**

Starosta lidzbarski

Szanowni Państwo!

Rozmawiamy o pewnych rozwiązaniach modelowych, zarówno w aspekcie edukacji ogólnej, jak i kształcenia zawodowego. Pani minister Maria Smereczyńska prosiła, żeby nie mówić o pieniądzach, bo ich po prostu nie ma i żeby przejść nad tym do porządku dziennego. Otóż ja chciałbym powiedzieć, że w samorządach szczebla podstawowego i powiatowego mamy opracowane doskonałe strategie rozwoju naszych społeczności, dotyczące kwestii związanych z edukacją młodzieży, związanych z przeciwdziałaniem skutkom bezrobocia itp., tylko nie mamy środków na ich realizację. I nikt o tym tu nie chce powiedzieć, ale – jak myślę – wszyscy zdajemy sobie z tego sprawę. Nie chciałbym narzekać, ale powiem tak: Co z tego, że w 2000 r. napisaliśmy kilka naprawdę dobrych i wysoko ocenionych programów przeciwdziałania bezrobociu? Co z tego, że podpisaliśmy kontrakty z Krajowym Urzędem Pracy, skoro nie otrzymaliśmy obiecanych środków? To jest dla mnie w tej chwili kłopot. Ja obecnie nie wychodzę z sądu, bo winien jestem pracodawcom z tego powodu 2 miliony złotych.

Porozmawiajmy zatem o realnym modelu i o tym, co w tej szarej rzeczywistości można zrobić. Wiem, że pieniędzy znikąd nie przybędzie. Ale nie możemy abstrahować od rzeczywistości, w której funkcjonujemy.

**Prof. dr hab. Leszek Gilejko**

Szkola Główna Handlowa

Chciałbym poruszyć trzy problemy, które wydają mi się bardzo istotne, jeśli chodzi o omawiany dzisiaj temat. Pełnienie przez państwo funkcji społecznych, tak jak gospodarczych i politycznych, jest – także współcześnie – absolutnie konieczne. Co do tego nie może być wątpliwości. Jest tylko kwestia sposobów pełnienia funkcji społecznych i realizacji wynikających z nich zadań, co wiąże się z przeprowadzaną decentralizacją. Bez decentralizacji tworzenie społeczeństwa obywatelskiego jest trudne. Z procesem decentralizacji związany jest jednak problem dysproporcji, o którym chciałbym powiedzieć.

Myślę, że dzisiaj mamy do czynienia z trzema głównymi dysproporcjami. Pierwszą jest dysproporcja w zakresie uprawnień, kompetencji. Jest to instytucjonalna dysproporcja dotycząca kompetencji poszczególnych organów samorządowych z jednej strony, a z drugiej strony możliwości oddziaływania tych organów na wyższe szczeble zarządzania czy funkcjonowania państwa. O tym mówili Państwo referenci. Moim zdaniem jest to bardzo istotny problem, wymagający pilnych działań w celu zmiany tej sytuacji.

Druga sprawa to dysproporcje między kompetencjami podmiotów działających na szczeblu lokalnym i regionalnym a ich możliwościami finansowymi. Jest to największa dysproporcja występująca w tej chwili, która może prowadzić do patologizacji i degeneracji zadań społecznych, jak również organów, które mają te zadania realizować.

I wreszcie trzecia, bardzo istotna, moim zdaniem, dysproporcja, o której dzisiaj nie mówiono. Jest to kwestia dysproporcji w układzie między organami samorządowymi a obywatelami mieszkającymi i żyjącymi na tych obszarach, na których te organy działają. Wiaże się z tym problem nieodpowiedniej kompetencji urzędników, problem korupcji, a także problem dotyczący bezpośrednio polityki społecznej – problem znajomości potrzeb. Pan starosta mówił o potrzebach obywatelskich, rozumiejąc przez to sprawy, z którymi ludzie przychodzą do organów władzy lokalnej. Jednak „potrzeby” są szerszym pojęciem i związana jest z nimi obszerniejsza problematyka. Znajomość potrzeb społecznych jest bardzo istotna, podobnie jak umiejętność reagowania na nie.

Jest jeszcze jeden bardzo istotny problem, mianowicie kwestia nie tylko dysproporcji występujących między władzą centralną a władzą lokalną, ale „napędzania” przez władzę centralną trudnych problemów dla władzy lokalnej. Władza centralna, niestety, stwarza pewne bardzo trudne sytuacje, którym nie są w stanie sprostać organy władzy lokalnej, jakimi są samorządy wojewódzkie i powiatowe, a przede wszystkim samorządy gminne. Warto tu podkreślić potrzebę prowadzenia na szczeblu centralnym spójnej polityki społecznej, obejmującej i skalę makro, i skalę regionalną, i skalę lokalną w zakresie wyrównywania szans obszarów zacofanych, będących w wyjątkowo trudnej sytuacji. Polska bieda jest bardzo mocno zdecentralizowana. Pol-

ska, jeśli chodzi o przekrój społeczny, jest bardzo silnie zróżnicowana. Bezrobocie ma przede wszystkim lokalny wymiar, jak już niejednokrotnie o tym było mówione. I dlatego właśnie polityka społeczna, wyrównująca sytuację poszczególnych regionów, jest bardzo potrzebna naszemu społeczeństwu, także dla realizacji funkcji społecznych na poziomie gminy, na poziomie powiatu i w szerszej skali regionalnej.

I jako ostatnia – kwestia izolacji społecznej. Dotychczas byliśmy przekonani i takie nadzieje mamy w dalszym ciągu, że społeczność lokalna to miejsce przyjazne człowiekowi. Natomiast wyniki badań dotyczących sytuacji bezrobotnych w Polsce pokazują, że społeczność lokalna przestaje być przyjazną przestrzenią dla człowieka bez pracy. Jest to bardzo istotny problem. Z badań prowadzonych przez moich kolegów z Katedry Polityki Społecznej Szkoły Głównej Handlowej wynika, że bezrobotni w małych miasteczkach, w małych miejscowościach czują się tak samo wyizolowani albo nawet bardziej wyizolowani niż w dużych aglomeracjach miejskich, jeśli chodzi o przyjaźnię, znajomości, kontakty międzyludzkie. Kwestia wzrastającego poczucia izolacji na szczeblu lokalnym to wielki, dramatyczny problem polityki społecznej i polityki socjalnej. Być może jest to kwestia określana w skali ogólnej jako „różnicowanie się naszego społeczeństwa” z podziałem na beneficjentów i przegranych przemian zachodzących w Polsce. I to jest, moim zdaniem, problem dotyczący właśnie owego dylematu więzi społecznych na poziomie lokalnym, bez którego nie ma realizacji tych wszystkich podstawowych funkcji społecznych państwa, o których dzisiaj mówimy.

## **Lidia Wrocińska**

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego

Szanowni Państwo!

Reprezentuję Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego. Cieszę się bardzo, że w dzisiejszej dyskusji polityka społeczna nie jest utożsamiana z pomocą społeczną. Niestety, tak najczęściej bywa, że kiedy mówimy o problemach społecznych, to odnosimy się bezpośrednio do pomocy społecznej. A my, w Regionalnym Ośrodku Polityki Społecznej, jesteśmy świadomi tego, że pomoc społeczna obejmuje dziś ponaddwudziestoprocentową społeczność. Myślę, że my, tzn. Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, nie po to zostaliśmy stworzeni jako ostatnie ogniwo samorządowej pomocy społecznej, czyli tzw. bezpiecznik, abyśmy po prostu funkcjonowali jako „koło ratunkowe” dla innych polityk szczegółowych. Mam na myśli na przykład politykę płacową oraz politykę zatrudnienia, o której dzisiaj tyle mówimy.

Jeśli można, to również jedno zdanie o powiatowych centrach pomocy rodzinie. PCPR powstały we wszystkich powiatach, ale mamy świadomość, że w większości przypadków są to małe instytucje z kilkusobowym persone-



lem. Pani profesor Józefina Hrynkiewicz wyraźnie mówiła o narzędziach polityki społecznej. Aby można cokolwiek robić, trzeba być odpowiednio „oprzyrządowanym”. Po pierwsze, chodzi o kadry. Mamy wystarczającą liczbę kadry, a także sporą grupę wykształconych absolwentów; jednak starostowie mają ograniczone możliwości zatrudniania fachowców. Ale kadry to nie wszystko. My musimy mieć narzędzia w postaci placówek, w których dokonuje się pewnych działań terapeutycznych. Dlatego z całą odpowiedzialnością popieram wypowiedź pana starosty Lecha Bartnika – niezbędna jest ścisła współpraca wszystkich podmiotów polityki społecznej, zdrowotnej, zatrudnienia, a także, o czym już była mowa, sądów. Problemy rodzin zastępczych, o których była mowa, czy problemy niepełnosprawnych i innych grup społecznych i środowisk nie zostaną rozwiązane bez ścisłej współpracy i koordynacji. Serdecznie dziękuję.

### **Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz**

Uniwersytet Warszawski i Instytut Spraw Publicznych

Współdziałanie wszystkich podmiotów na poziomie lokalnym jest niezwykle ważne. W badaniach stwierdziliśmy to, o czym wspomniał pan starosta Lech Bartnik, że najsłabszym ogniwem współpracy po zdecentralizowaniu zadań społecznych okazały się sądy, a w nich wydziały spraw nieletnich i rodzinnych. Sądy nie są przystosowane do współpracy z samorządami lokalnymi. Sądy wydają decyzje bez dokładnego rozeznania sprawy i niestety popełniają, co widać w praktyce życia społecznego, bardzo wiele błędów. Ale sądy są niezależne, niezawisłe, ich decyzje nie podlegają dyskusji, samorząd musi je wykonać. W pierwszym etapie badań bardzo wyraźnie na ten problem zwróciliśmy uwagę. Wydawało się, że pewne sprawy będą uregulowane, inaczej rozwiązane, a one nie zostały uregulowane. Cały obszar współdziałania sądów z samorządami lokalnymi, szczególnie w sprawach nieletnich, rodzinnych, opiekuńczych, wymaga bardzo pilnie regulacji dostosowanej do nowych warunków. Sądy w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej popełniają wiele błędów na szkodę osób najsłabszych, bezbronnych, których nie ma kto przed sądami obronić. To jest poważny problem społeczny o daleko idących negatywnych skutkach społecznych.

Było pytanie o to, czy program polityki społecznej zapisany jest w jakimś dokumencie? Oczywiście, że jest, określona jest odpowiedzialność państwa i samorządów za realizowanie różnych funkcji społecznych. Takim dokumentem jest Konstytucja RP. Konstytucja RP z 1997 r. obejmuje bardzo szeroki zakres zadań społecznych wyrażonych wprost, można je w Konstytucji przeczytać. Każda funkcja składa się z wielu zadań, w tym zadań zdecentralizowanych. Powiat nie uchwała jednak ustaw, nie reguluje spraw na szczeblu państwa, dlatego musi być program ogólny, nazwijmy go państwowym.

Musi być jeden wspólny program polityki społecznej państwa, realizowany przez różne podmioty.

Definicji polityki społecznej jest również wiele. Nie o definicje tu jednak chodzi. Myślę, że podzielamy stanowisko, iż niewątpliwie jest szereg zadań państwa, które muszą być realizowane. Czy będą one realizowane bezpośrednio przez podmioty najmniejsze, czyli rodziny, przez samorząd, czy przez administrację państwową – to nie jest najważniejsze. Ważne jest to, że zadania te muszą być realizowane choćby dlatego, że są one zapisane w naszej Konstytucji.

Pan profesor Leszek Gilejko zwrócił uwagę na bardzo ważną sprawę. To jest problem izolacji społecznej i marginalizacji. Nie mówiłam o tym w moim wystąpieniu, ale w naszych badaniach wyraźnie wystąpił problem marginalizacji nie tylko grup społecznych, ale – podkreślam – całych regionów. Po latach zaniedbań nawarstwienie problemów społecznych, na przykład w powiecie Lidzbark Warmiński, jest tak wielkie, że przy najlepszym samorządzie, przy nadzwyczajnym wysiłku władz samorządowych, nie uda się tego pięknego regionu wyrwać z marginesu. W tym kontekście mówiłam także o roli władz wojewódzkich, samorządu wojewódzkiego, a także o roli władz centralnych. Muszą być regionalne programy, które by przeciwdziałały marginalizacji ekonomicznej i społecznej terenów, które zostały zdeformowane w wyniku przekształceń systemowych. Oczywiście, problemy społeczne były tam już i wcześniej, ale uwidoczniły się w wyniku źle przeprowadzonej restrukturyzacji. Ma to miejsce szczególnie na terenie takich województw jak: warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, lubuskie. Tam ujawniły się problemy związane z likwidacją rolnictwa państwowego, z postępującym problemem izolacji społecznej i całkowitej marginalizacji części zamieszkałej tam ludności. Z tymi problemami żaden powiat sobie nie poradzi. Tam muszą być realizowane specjalne szerokie programy ekonomiczne i społeczne. Powiat może współdziałać w ich realizacji, może pomóc, może koordynować. Trzeba to robić z powiatami, ale same powiaty tego nie zrobią. Problem marginalizacji pewnych regionów czy obszarów jest problemem dramatycznym, który narasta, a jego skutki już dziś są możliwe do przewidzenia.

I jeszcze jeden problem, o którym nie mówiłam, a który stwierdziliśmy podczas badań, szczególnie widoczny w województwie warmińsko-mazurskim – problem spójności społeczeństwa i więzi społecznych. Trzeba pamiętać, że na niektórych terenach w Polsce pięćdziesiąt lat temu ludność wymieniła się całkowicie. Ziemie te zamieszkane zostały przez grupy ludności pochodzące z różnych tradycji i kultur. Dopiero od dziesięciu lat powoli buduje się tożsamość tych społeczności, tworzą się pewne więzi społeczne. A jednocześnie dopiero teraz ludzie przyznają się do swoich korzeni, pochodzenia, do tradycji, z której wyrosli. To są problemy nowe, niezbadane, nieobecne w literaturze socjologicznej. Przez blisko pół wieku nie wolno było tymi zagadnieniami zajmować się nawet naukowo. Jak ma powstać dobry samorząd, jeśli ludzie nie mają do siebie zaufania, stronią od kontaktów, za-

mykają się w wąskich kręgach rodzinnych? Te pytania też warto stawiać, choć nie ma na nie odpowiedzi.

Problematykę więzi społecznych podkreślam w raporcie z badań powiatu lidzbarskiego. Problem, który występuje na Warmii, jest obecny wszędzie tam, gdzie społeczności lokalne powstawały pięćdziesiąt lat temu. Czy to są w ogóle społeczności? Czy tam powstały więzi społeczne? W wielu przypadkach odpowiedź brzmi – nie, więzi społeczne jeszcze nie powstały. Tam dopiero powoli tworzy się społeczna tożsamość. I to trzeba także mieć na względzie, gdy się projektuje pewne zadania. Inaczej jest w powiatach: kaliskim, płońskim, puławskim, gdzie jest ludność zamieszkała od wieków, gdzie nie było migracji, czy w Skierniewicach, gdzie samorząd był już w połowie XIX wieku, a inaczej jest na tych terenach, które dopiero zaczynają budować swoją tożsamość. Dlatego przy projektowaniu reformy bardzo ważną sprawą jest dostrzeganie różnic regionalnych. Reforma administracyjna z 1999r. nie uwzględniła wspomnianych przeze mnie aspektów zróżnicowania regionalnego.

### **Dr Jerzy Boczoń**

Regionalne Centrum Informacji  
i Wspomagania Organizacji Pozarządowych w Gdańsku

Szanowni Państwo!

Jako działacz sektora pozarządowego bardzo ściśle współpracuję ze strukturami samorządu lokalnego, zarówno powiatowego, jak i gminnego. Powiat z punktu widzenia trzeciego sektora jest najbardziej odpowiednią strukturą do współpracy w zakresie budowania infrastruktury dla sektora pozarządowego. To właśnie powiat obejmuje taki obszar i ma do wykonania takie zadania, które najbardziej odpowiadają przygotowywaniu organizacji pozarządowych do działania na rzecz społeczności lokalnej. A przecież celem działania zarówno samorządu lokalnego, jak i organizacji pozarządowych jest dobro społeczności lokalnej.

Nasze doświadczenia współpracy wskazują na to, że mimo iż powiat nie ma odpowiednich środków finansowych, to ma możliwości organizacyjne i pewien autorytet w szerszej skali niż samorządy gminne. Mówię oczywiście nie o świecie wielkich miast i powiatów grodzkich, tylko o świecie powiatów ziemskich i mniejszych gmin, a to jest jednak terytorialnie większość Polski. Powiat ma szansę, wspólnie z organizacjami pozarządowymi, zagospodarować tę przestrzeń.

Z badań światowych dotyczących tworzenia rynków pracy, szczególnie dla młodzieży, wynika, że sektor pozarządowy jest sektorem najdynamiczniej rozwijającym się pod względem przyrostu nowych miejsc pracy. Tak może stać się i w Polsce. W tej chwili na czterdzieści pięć tysięcy podmiotów pozarządowych prowadzących działalność w Polsce w 70% w ogóle nie ma płat-

nych miejsc pracy. To też było tutaj podnoszone. Natomiast w pozostałych 30% organizacji jest dwieście tysięcy stałych i płatnych miejsc pracy. Trzy lata temu tych miejsc pracy było tylko sześćdziesiąt tysięcy, czyli przez trzy lata nastąpił ponadtrzykrotny wzrost liczby miejsc pracy. Dane z raportu przygotowanego na Uniwersytecie Johna Hopkinsa w Baltimore wskazują, że w dziewiętnastu badanych krajach Ameryki Południowej i Północnej, Europy Zachodniej i Wschodniej średnio w tych krajach zatrudnienie wynosi 4,9% w sektorze pozarządowym. Tymczasem w Polsce te dwieście tysięcy stanowi 1% zatrudnionych osób w ogóle. Można wyciągnąć wniosek, że w przeciągu dwóch, trzech lat, przy bardzo sprzyjającej polityce władz lokalnych wspartej przez pewne regulacje na szczeblu krajowym, o czym też tutaj była mowa, można by prawdopodobnie wygenerować w sektorze pozarządowym około ośmiuset tysięcy miejsc pracy.

Dwa tygodnie temu prezes GUS mówił o tym, że jeżeli nie znajdzie się w najbliższym czasie ośmiuset tysięcy miejsc pracy, to rynek pracy się załamie. Takie postawienie sprawy nie jest wolne od pewnego rodzaju manipulacji, ale zasadniczo jest prawdziwe. Ofert w biznesie bardzo trudno szukać. W szczególności obszary dotknięte ubóstwem, obszary depresji społecznej, tam, gdzie są skumulowane negatywne dla rozwoju społecznego czynniki, nie są w stanie wygenerować płatnych miejsc pracy w biznesie. Bo żeby prowadzić opłacalną działalność gospodarczą, trzeba mieć klientów na produkowane dobra. Jednocześnie zaniedbania w sferze usług społecznych dają szansę pozarządowemu sektorowi non profit wejść w tę lukę, wykorzystując struktury władzy lokalnej, głównie powiatu. Chodzi o struktury organizacyjne, merytoryczne wspieranie się, wspólne pozyskiwanie środków zewnętrznych, zarówno rządowych, jak i środków zagranicznych, które są dostępne. Nie mówię o napływie pieniędzy z Unii Europejskiej, który prawdopodobnie rzeczywiście niedługo nastąpi, ale o tych środkach, które są dostępne już w tej chwili.

Myślę, że wiele przykładów, których nie będę przytaczał, pokazuje, iż tworzenie nowych miejsc pracy w trzecim sektorze jest możliwe i to jest pewna recepta na bardzo trudny problem bezrobocia. Jest to droga do wykorzystania i to droga, która nie wymaga jakichś ogromnych nakładów; wymaga natomiast przeorganizowania pewnych struktur i naszego sposobu myślenia.

Kończąc, chciałbym kilka słów powiedzieć o wolontariacie. Dane wskazują na to, że w Polsce jest około dwóch milionów ludzi, którzy pracują jako wolontariusze. Tworzenie systemu przeciwdziałania bezrobociu opierającego się na wolontariacie i przede wszystkim sektorze pozarządowym, choć nie tylko, wydaje mi się świetnym pomysłem, zresztą sprawdzonym w Irlandii, Hiszpanii i Holandii. Tam system pracy ochotniczej w organizacjach pozarządowych jest włączony w system przeciwdziałania bezrobociu. Na to potrzebne są środki wielokrotnie niższe niż na stworzenie „prawdziwych” miejsc pracy, gdzie trzeba oferować również płace. Wystarczy, że zwróci się koszty, wystarczy, że zapewni się jakieś niewielkie kieszonkowe. Korzyści są

takie, że przez rok pracy wolontariusz nauczy się pracy, zdobędzie dodatkowe kwalifikacje, sprawdzi się w nowej sytuacji życiowej i w tym czasie nie pójdzie „na ulicę”. A organizacja pozarządowa i jej klienci będą mieli ogromne korzyści z tej nieodpłatnej, ale uregulowanej pracy. To wydaje się ogromnym wyzwaniem dla systemu przeciwdziałania bezrobociu i zarazem ogromną szansą na każdym poziomie systemu przeciwdziałania bezrobociu. To jest zadanie wykonalne, wymagające naprawdę niewielkich pieniędzy.

### **Dr Ewa Giermanowska**

Uniwersytet Warszawski

Dane, które podałam w swoim wystąpieniu, to statystyki gromadzone przez Krajowy Urząd Pracy. Zgodnie z opracowaną klasyfikacją zawodów i specjalności bezrobotni są rejestrowani według zawodów. Na tej podstawie Krajowy Urząd Pracy określił, że 82% absolwentów kończących szkoły zawodowe i zarejestrowanych w urzędach pracy posiada zawody „nadwyżkowe”. Oznacza to, że na rynku pracy występuje przewaga osób z określonymi kwalifikacjami w stosunku do zapotrzebowania pracodawców i w związku z tym wielu absolwentów kończących szkoły zawodowe pozostanie bez pracy. To nie jest nowy problem, bo istnieje od dziesięciu lat. W momencie, gdy w Polsce pojawiło się zjawisko bezrobocia, jedną z jego podstawowych przyczyn było niedostosowanie kwalifikacji osób poszukujących pracy do zapotrzebowania pracodawców. W początkowym okresie wynikało to z faktu, że szkolnictwo zawodowe w Polsce, w latach osiemdziesiątych i wcześniej, było dostosowane do innej gospodarki – centralnie planowanej. Były na przykład szkoły przyzakładowe, które kształciły do pracy w danym zakładzie, często na jednej konkretnej maszynie. Przejście do gospodarki rynkowej wymusiło restrukturyzację zakładów pracy i zmiany w kształceniu zawodowym.

Problem reformy szkolnictwa zawodowego dyskutowany był przez dziesięć lat. To szkolnictwo modernizowano, zwiększono liczbę uczniów kończących średnie szkoły zawodowe (tym samym ograniczono liczbę absolwentów kończących zasadnicze szkoły zawodowe), utworzono nowy typ szkoły średniej zawodowej – liceum techniczne. W rezultacie w ciągu dziesięciu lat zwiększyła się liczba absolwentów posiadających wykształcenie średnie zawodowe, ale nie zmniejszyło się ryzyko bezrobocia dla tej kategorii absolwentów. Na początku lat dziewięćdziesiątych największą grupę wśród bezrobotnych absolwentów stanowiły osoby kończące zasadnicze szkoły zawodowe. Później coraz częściej zjawisko bezrobocia dotyczyło osoby kończące średnie i policealne szkoły zawodowe. Oznacza to, że zjawisko bezrobocia zostało przesunięte na wyższy poziom kształcenia zawodowego, natomiast w dalszym ciągu to szkolnictwo było niedostosowane do zapotrzebowania pracodawców, kształciło w zawodach „nadwyżkowych” na rynku pracy.

Od 1999 r. za szkolnictwo zawodowe na terenie powiatu odpowiadają samorządy powiatowe. Proces dostosowania tego szkolnictwa do potrzeb rynku pracy zbiega się z wprowadzaną reformą oświaty, która zakłada, że 80% młodzieży będzie miało co najmniej wykształcenie średnie. Problemy dotyczące wyboru kierunków kształcenia w danym rejonie są bardzo złożone. Istnieją na przykład pewne tradycje, przyzwyczajenia w regionie do kształcenia młodzieży w określonych zawodach. Brakuje ośrodków kształcenia nauczycieli umożliwiających im zmianę kwalifikacji. W wielu powiatach brakuje systemu informacji i komunikacji. To znaczy dyrektorzy szkół nie znają dalszych losów zawodowych ich absolwentów, a samorząd powiatowy nie dysponuje danymi dotyczącymi sytuacji zawodowej młodzieży na terenie powiatu. Myślę, że dobrze się stało, że w wyniku reformy samorządowej wydział edukacji i urząd pracy działają w ramach administracji zespolonej powiatu. To ułatwi komunikację i wypracowywanie wspólnej strategii w dziedzinie kształcenia młodzieży, gwarantującej młodym rozwój zawodowy i szansę na znalezienie pracy.

### **Elżbieta Płonka**

Zastępca przewodniczącego Komisji Rodziny i Polityki Społecznej  
Senatu RP

Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Nie podam oczekiwanej recepty na przekwalifikowanie i zatrudnienie młodzieży, która byłaby do zastosowania przez samorządy, biorąc pod uwagę ich realne możliwości. Jest to bowiem w tej chwili problem państwa. To państwo musi podzielić się skutecznie z samorządem możliwościami. Wrócę do bardzo ważnego stwierdzenia, że takie będą Rzeczpospolite, jakie ich młodzieży chowanie, uczenie, a także zatrudnianie – danie szansy pracy.

Dla mnie istotnym wnioskiem, płynącym z rozmów z samorządowcami i z pracownikami powiatowych urzędów pracy, jest przeświadczenie, że rzeczą dramatyczną jest, jeśli młody człowiek kończący szkołę nie dostanie pracy choćby na kilka miesięcy. Dlatego w miarę możliwości strumień finansów na aktywne zwalczanie bezrobocia powinien trafić do tej grupy ludzi. Młodzi ludzie nie powinni zarazić się syndromem wyciągniętej ręki po zasiłek dla bezrobotnych. To jest ogromnie ważne, bo moment opuszczenia szkoły decyduje o stosunku do pracy. Bardzo ważne jest to przejście z edukacji do pracy, żeby poznać smak pracy. Stąd ten problem jest tak istotny. W powiatowych urzędach pracy bardzo często się o tym mówi, że polityczne decyzje zapadają na dole, najprostsze, najłatwiejsze. Natomiast nie chce się widzieć problemu absolwentów bez pracy. I choć, jak to było na tej sali już powiedziane, absolwenci bez pracy to nie jest największa grupa bezrobotnych, ale jest to grupa ogromnie istotna, bo brak pracy bezpośrednio odbija się na dalszych losach życiowych tych młodych ludzi.

Kraj taki jak Stany Zjednoczone ma znikome bezrobocie i nasza zdolna młodzież chętnie tam wyjeżdża. Dlaczego? Bo tam jest praca na każdym rogu. Prosta praca jest dostępna. Jest tak dlatego, że tam stosuje się ulgi finansowe dla tych, którzy zatrudniają studentów i absolwentów; istnieje cały system takich preferencji.

Należałoby więc pomyśleć o dwóch poziomach. Powiat nie ma podatków własnych; gmina te podatki ma. Pierwszy poziom to system ulg, stosowanych przez gminy dla przedsiębiorców. W ten sposób można by rzeczywiście – poddając to w tej chwili pod rozwagę wszystkim – dać szansę zatrudnienia wielu młodym ludziom. Drugi poziom to generalne ulgi w zatrudnieniu, w systemie prawnym przyjętym przez państwo.

Podsumowując, w wielu krajach rozwiniętych młodzi ludzie mają mniejsze problemy z zagospodarowaniem wolnego czasu niż młodzież w Polsce, w krajach tych jest też większy szacunek społeczny dla pracy. Dlatego warto przyjrzeć się stosowanym tam strategiom zapobiegania marginalizacji społecznej młodzieży. Oczywiście, że nie rozwiążemy w ten sposób całego problemu bezrobocia. Ale na tej konferencji skupiamy się na ludziach młodych. Polska ma w tej chwili ogromną rzeszę młodych ludzi „do wzięcia”. To jest naprawdę ogromny potencjał. I właśnie wyścig po tych młodych ludzi to jest zadanie państwa, zadanie samorządów, aby tym ludziom stworzyć szansę, aby oni oddali potem nam z nawiązką to, czego od nich oczekujemy jako od ludzi dorosłych i dojrzałych. Dziękuję bardzo.

### **Krzysztof Telka**

Politechnika Radomska

Szanowni Państwo!

Jestem pracownikiem Politechniki Radomskiej, a od wielu lat także działaczem samorządowym; byłem wiceprezydentem miasta oraz członkiem zarządu Związku Miast Polskich.

Skala problemów społecznych, takich jak bezrobocie, jest obecnie tak duża, że należałoby zastanowić się, czy przynajmniej czasowo nie odejść od pewnych założeń ideowych funkcjonowania samorządów lokalnych. Zakładaliśmy na początku naszych przemian, że samorząd terytorialny będzie prowadził działalność gospodarczą tylko w zakresie użyteczności publicznej. Na podstawie swojego doświadczenia, obserwacji i uczestnictwa w dyskusjach prowadzonych na różnych spotkaniach i konferencjach dochodzę jednak do wniosku, że należy przeanalizować możliwości samorządu lokalnego jako podmiotu gospodarczego, który dysponuje określonym kapitałem i który mógłby dzięki temu organizować nowe miejsca pracy. Zdaję sobie sprawę, że to pozostaje w sprzeczności z przyjętymi założeniami funkcjonowania samorządów terytorialnych, ale sytuacja jest bardzo poważna, a prostego rozwiązania nie ma. Propozycję tę stawiam Państwu pod osąd i dyskusję.

Szczególnie niepokojący jest problem bezrobocia młodzieży. W Radomiu nie ma już dziś żadnego znaczącego zakładu pracy, z którym młodzież mogłaby wiązać swoją przyszłość. Radomska społeczność to dwieście pięćdziesiąt tysięcy ludzi. Można oczywiście dalej rozwijać prywatne szkolnictwo wyższe, dzięki czemu zwiększy się liczba studiującej młodzieży z miasta i okolic Radomia, zapewniając w ten sposób wykształcenie na poziomie licencjatu. Można w ten sposób pozyskać pieniądze, które rodzice zapłacą za edukację swych dorastających dzieci albo zapłaci sama młodzież. Jednak w pewnym stopniu jest to „przechowywanie” młodzieży na uczelniach. Czy są to działania wystarczające?

Proszę Państwa, zorganizowaliśmy na Politechnice Radomskiej konferencję pt. „Strategia rozwoju miasta Radomia”. Prezydent Radomia nie miał dosłownie możliwości zabrania głosu. Młodzież, która uczestniczyła w konferencji, punkt po punkcie wskazywała, że jest w naszym mieście bez szans. Należy postawić pytania: Czy samorząd lokalny może nad tym przechodzić do porządku dziennego? Czy samorząd lokalny może zostać pozostawiony sam sobie, jeśli chodzi o rozwiązywanie takich problemów, jak bezrobocie młodzieży? Uważam, że nie. I dlatego jest potrzeba współdziałania instytucji rządowych i samorządowych, żeby stworzyć szansę życiową dla młodzieży. Problem braku perspektyw życiowych nie dotyczy już tysięcy młodych ludzi, ale dziesiątków tysięcy, którzy się obecnie kształcą, na przykład w Radomiu, i na pewno tu zatrudnienia nie znajdą.

I jeszcze jeden problem, którego bardzo się boję, a dotyczy podnoszonej na konferencji roli instytucji pozarządowych jako potencjalnego pracodawcy. Proszę Państwa, praca wszędzie tam, gdzie jest o nią trudno, gdzie jest poszukiwanym dobrem, staje się dobrem politycznym. Powiem wprost – w Radomiu nie dostanie się pracy, jeżeli się nie jest ze „słusznej” opcji politycznej, dotyczy to także przedsiębiorstw prywatnych. Pan Jerzy Boczoń z Gdańska wskazywał, że jest szansa zatrudnienia wielu ludzi, szczególnie młodych, w sektorze pozarządowym. Obawiam się jednak, czy nie grozi to upartyjnieniem tego sektora.

To są te trzy problemy, które chciałem Państwu przedstawić i poddać pod dyskusję. Dziękuję bardzo.

## **Zbigniew Wójcik**

Członek zarządu powiatu lidzbarskiego

Szanowni Państwo!

Przedmówcy dużą część swego czasu poświęcili przedstawieniu argumentów za rozwijaniem szkolnictwa ponadpodstawowego, w tym prywatnych wyższych uczelni, jako sposobu zwiększenia szans młodzieży na znalezienie zatrudnienia. Pan Jerzy Boczoń z Gdańska wskazał w tym kontekście także na



sektor pozarządowy i wolontariat. To wszystko jest bardzo ważne. Niemniej jednak uważam, że nie jest najważniejsze.

Proszę Państwa, zanim zostałem samorządowcem, jako drobny kupiec prowadziłem firmę handlową. Zaciągałem wówczas kredyty, których stopa procentowa wynosiła aż 60%. Ponieważ jednak gospodarka rozwijała się, kredyty można było spłacać, powstawały nowe firmy. Dzisiaj stopa kredytów kształtuje się w granicach dwudziestu paru procent, ale kiedy nie ma koniunktury, trudno jest tworzyć nowe miejsca pracy.

Wszyscy jesteście zgodni, że dobre wykształcenie zwiększa szanse na rynku pracy; to jest poza dyskusją. Ale też zauważamy coraz większą liczbę bezrobotnych z dyplomem szkoły wyższej, rośnie stopa bezrobocia wśród absolwentów uczelni. W obecnej sytuacji – mam taką nadzieję – powrót na ścieżkę szybkiego rozwoju gospodarczego, niskie, tanie kredyty – to jest droga do tworzenia miejsc pracy. To klasa średnia tworzy około 60 – 70% miejsc pracy w gospodarce narodowej. Przetrzymanie młodzieży w szkołach ponadgimnazjalnych i na uczelniach wyższych zawodowych powstających w powiatach i w mniejszych ośrodkach (w Lidzbarku Warmińskim też zresztą tworzymy taką szkołę) jest bardzo istotne, niemniej jednak chyba nie jest najistotniejsze. Tani kredyt, powrót na szybką ścieżkę rozwoju gospodarczego to – w moim rozumieniu, jako byłego drobnego przedsiębiorcy, a dzisiaj nauczyciela i samorządowca – właściwa droga.

Na koniec chciałbym zaznaczyć, że zostałem radnym, a następnie członkiem zarządu powiatu z nadzieją, że będę miał jakiś wpływ jako przedstawiciel środowiska kupieckiego i drobnego rzemiosła na tworzenie lokalnego rynku pracy. Tak jednak się nie stało. Powiaty są po prostu bezradne w tym zakresie i trzeba sobie z tego zdawać sprawę, kiedy analizuje się problem bezrobocia na terenie naszego kraju.

### **Dr Mieczysław Janowski**

Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego  
i Administracji Państwowej Senatu RP

Pragnąłbym teraz zabrać głos jako uczestnik tej interesującej i twórczej dyskusji. Proszę Państwa, wychodząc z problemów społecznych, z polityki społecznej doszliśmy do fundamentu – do tego, co niektórzy nazywają: „po pierwsze, gospodarka”. Widzimy wszyscy, że rozwój gospodarczy będzie stimulatorem wszystkich innych rozwiązań. Myślę, że to nie jest rzecz banalna, tylko ona nam jakby ucieka z pola widzenia. Często skupiamy się jedynie na kwestii podziału tego, co jest wytworzone. Rządziej natomiast myślimy o tym, jak ten bochen do podziału powiększyć. Systemy podatkowe, ulgi, preferencje i inne rozwiązania oraz polityka społeczna muszą tworzyć całość. Nie ma innej możliwości, aby zachować spójność naszego społeczeństwa.

Przyznam się, że nie raz z pewną smutną refleksją patrzyłem na sposób kształtowania budżetu państwa. Jak niektórzy z Państwa wiedzą, z samorządem terytorialnym związany jestem praktycznie od jedenastu lat (przedtem pracowałem na uczelni). Byłem prezydentem miasta oraz radnym, a także członkiem zarządu Związku Miast Polskich. Nazbyt często widziałem, jak niektórzy ludzie nie widzieli spoza kolumn liczb i wskaźników człowieka, i nadal nie widzą. Ta myśl, zapamiętana z wystąpienia papieskiego, którą Państwu podałem na końcu mego wystąpienia, jest bardzo ważna. Jeżeli bowiem nie widzimy człowieka, to wszystko to, co robimy, jest bezużyteczne.

Krótko teraz o pieniądzach, które są. Wrócę znów do liczby, która tutaj padła; w granicach błędu – 5 miliardów złotych. Państwo wiedzą, że to dużo, ale dochody budżetu państwa to nieco ponad 161 miliardów złotych. Dochody wszystkich samorządów to około 80 miliardów złotych, a dochody owych funduszy, które nie są należycie kontrolowane, stanowią około 120 miliardów złotych. Szukajmy więc metod systemowych w zakresie finansów sektora publicznego. Nie chcę tej kwestii widzieć jedynie politycznie, bo nikt sobie politycznie z tym problemem nie poradził do tej pory – ani poprzedni układ polityczny, ani obecny. To jest zadanie, które musimy rozwiązywać działając propaństwowo – nie chcąc nadużywać wielkich słów, powiem jednak wprost – działając dla Polski.

Nie zgodzę się z pewnymi stwierdzeniami pani profesor Józefiny Hrynkiwicz, może źle zrozumiałem, że ta reforma ukryła pewne rzeczy. Ona je wręcz obnażyła. Pokazała na przykład wyraźnie, że jest ukryte bezrobocie. Wskazała również, w których częściach kraju są szczególnie duże zapóźnienia. One poprzednio znikwały w jednym „kotle” administracji rządowej. Nie były tak ukazywane, nie było takich dyskusji przez ostatnie lata. Dopiero teraz przedstawiciele samorządów powiatowych mówią wyraźnie, otwartym tekstem: u nas tak, a tak się dzieje. Nie boją się tego powiedzieć. Przedtem kierownik urzędu rejonowego często obawiał się swojego zwierzchnika, bo to była jednolita administracja rządowa. Tak więc sama diagnoza tego zjawiska jest już czymś cennym, bo wiemy, co trzeba rozwiązywać. Pamiętajmy też o zaszłościach, o stanie ekonomicznym Polski. Nie chcę wracać do odległej historii, ale gdybyśmy porównali taki miernik bezwzględny, jakim jest produkt krajowy brutto po przeliczeniu na osobę, to Polska i Hiszpania były w 1938 r. mniej więcej na tym samym poziomie. Dzisiaj Hiszpania ma trzyipółkrotnie większy wskaźnik PKB na osobę. Nie chcę mówić tutaj o skutkach wojny, to były olbrzymie zniszczenia, nade wszystko ludzi i majątku. Te przeżycia wywarły swoje piętno na psychice całego narodu.

Rozwiązując te problemy, miejmy zatem świadomość tego, z jakiego punktu startowaliśmy. Zobaczmy też, jak inni sobie radzą w tym zakresie. Wcale niekoniecznie lepiej niż niektórzy z nas. Spróbujmy to wszystko odnieść także do sytuacji zewnętrznej, do tego standardu życia, jaki jest poza granicami Polski. Jedni mają dużo lepiej, a drudzy dużo, dużo gorzej.

Jeszcze jedno, jeśli idzie o miejsca pracy. Z pewnych danych szacunkowych dowiedziałem się niedawno, że w Polsce od około półtora do dwóch milionów ludzi pracuje na czarno, przy równocześnie podawanej oficjalnie liczbie bezrobotnych zbliżającej się do trzech milionów ludzi. Zestawmy zatem te liczby i powiedzmy sobie, jakie mechanizmy skłaniają pracodawców do zatrudniania ludzi na czarno, częstokroć obcokrajowców. Ja nie jestem przeciwny pomocy dla naszych sąsiadów, ale to są zjawiska, które również rzutują na ów rynek pracy. Umiejmy więc i to dostrzec.

Proszę Państwa, jestem szczerze i ogromnie wdzięczny za te wszystkie wypowiedzi, które padły tutaj w Senacie. Są propozycje dotyczące nowelizacji ustawodawstwa bądź stworzenia zupełnie nowych uregulowań prawnych rangi ustaw czy też rozporządzeń ministerialnych. Są i sugestie inne, dotyczące możliwości uaktywnienia społeczności lokalnych, zaczynając od rodziny.

Miejmy także świadomość tego, jak ważna jest pomoc sąsiedzka, jak bardzo liczy się pomoc w małych wspólnotach – padały tutaj słowa: parafia, sołectwo, wieś, dzielnica miasta itd. To wszystko może przyczynić się do tego, że tych trudnych problemów będziemy mieli mniej.

Nie ma na naszym globie kraju czy miasta absolutnej szczęśliwości. Ale to nie znaczy, że do poprawy sytuacji społecznej nie powinniśmy zmierzać. Powinniśmy i musimy do tego dążyć. Liczne znakomite przykłady tej aktywności w powiatach, gminach, a także województwach pokazują, że właśnie dążymy. Myślę zatem, że ten wektor jest skierowany we właściwą stronę. Być może on wymaga jedynie drobnej korekty. Dziękuję bardzo.

## **Hanna Uzar**

Członek zarządu powiatu lidzbarskiego

Szanowni Państwo!

Również i ja jestem członkiem zarządu powiatu lidzbarskiego; zdominowaliśmy tutaj nieco dyskusję. Sytuacja naszego powiatu jest jednak wyjątkowo trudna.

Pan senator Mieczysław Janowski proponuje metody pomocy na zasadzie wsparcia koleżeńskiego, filantropijnego. Bardzo trudno o wielkie serce, kiedy tylu ludzi tego serca i wsparcia potrzebuje. Podam bardzo prosty przykład. Dojeżdżając codziennie do pracy do Lidzbarka Warmińskiego, bardzo często zabierałam pewną pasażerkę mieszkającą koło jednego z byłych pegeerów. Od pewnego momentu przestałam jednak tę kobietę zabierać, ponieważ ona zaczęła mnie traktować jako swoje główne źródło dochodu. Każda podróż kończyła się prośbą: „a może dasz pani 10 złotych dla dzieciaków na chleb”. Niestety, też nie mogę sobie na to pozwolić.

Jesteśmy bardzo opóźnionym regionem. Pan senator Mieczysław Janowski słusznie podkreślał, że powiat powinien rozwiązywać lokalne problemy

wspólnie z samorządem wojewódzkim, gminnym i państwem. Chcę jednak podać przykład, jak trudno jest właśnie w taki partnerski sposób rozwiązywać problemy. Przykład dotyczy 2000 r. i naszego województwa warmińsko-mazurskiego. Pani marszałek sejmiku, odpowiedzialna za edukację, zaproponowała uruchomienie stypendialnego systemu wsparcia dzieci z terenów wiejskich naszego regionu. Założenie było takie, że program stypendialny współfinansować będą samorzady szczebla powiatowego, gminnego i wojewódzkiego przy udziale środków budżetu centralnego. Wszystkie samorzady rozpoczęły realizację tego programu z wielkim entuzjazmem, ale zabrakło wsparcia ze strony państwa. I to, co miało pomóc dzieciom wiejskim, stało się samo źródłem dodatkowego problemu.

Rozmawiamy o bezrobociu wśród absolwentów. Myślę, że to nie jest problem „bezrobocia absolwentów”, bezrobocie jest w ogóle problemem, bez względu na to, czy to jest bezrobocie wśród osób dorosłych, czy wśród absolwentów. Myśmy opracowali, zgodnie z założeniami reformy, program dostosowania kierunków kształcenia do lokalnego rynku pracy. W czym jednak tkwi problem? Lokalny rynek pracy po prostu kurczy się, faktycznie przestaje istnieć. Dlaczego? Odpowiadam: atrakcyjność zamieszkania, o czym mówiła pani profesor Józefina Hryniewicz, w naszym regionie jest bardzo niska. Dziękuję bardzo.

## **Jerzy Soldek**

Sekretarz powiatu puławskiego

Rozmawiamy o bezrobociu młodzieży, w kontekście bezrobocia jako zjawiska społecznego. Ale dotychczas mówiliśmy o bezrobociu, które da się wyliczyć, o bezrobotnych zarejestrowanych. Nie mówiliśmy nic na temat bezrobocia ukrytego; szczególnie występuje ono w środowisku wiejskim. Myślę, że tu jest ważna rola państwa, bo przecież są w naszym kraju gminy, powiaty, które mają dużo walorów turystycznych. Chodzi o wsparcie agroturystyki i skierowanie środków do powiatów, bo przecież władze powiatu najlepiej wiedzą, które gminy z danego powiatu posiadają walory turystyczne. Czy to będą tanie kredyty, których część będzie można spłacić, a część zostanie umorzona, czy też dotacje na rozpoczęcie działalności, to jakaś część bezrobotnych ze wsi nie zasili bezrobocia w mieście. Bezrobotni dostaną pracę na wsi.

Mieszkam w Nałęczowie, niedaleko miasta jest wieś Wojciechów, to jest już powiat lubelski. Nic szczególnego – XVI-wieczna wieża ariańska, biblioteka, muzeum kolejnictwa. Tam jest ponad dwadzieścia gospodarstw agroturystycznych, ale blisko jest Nałęczów, blisko jest Lublin i Kazimierz. Te miasta dla niektórych mieszczuchów być może są za drogie, ale ci turyści przyjadą tam napić się mleka, pojeździć na koniu i zostawią pieniądze. I to jest szansa dla gmin i powiatów o walorach turystycznych na pozyskanie pieniędzy i ograniczenie bezrobocia.

**Czesław Owczarek**

Zastępca prezydenta miasta Skierniewic

Panie Przewodniczący! Szanowni Zebrani!

Wśród przygotowanych materiałów konferencyjnych szczególne zainteresowanie wzbudziły te, które dotyczą problemów edukacyjnych, startu zawodowego i życiowego młodzieży. Wielu moich przedmówców na ten temat już mówiło, niemniej jednak pozwolę sobie do tej sprawy powrócić. Badania wykazały, że powiaty mają trudności w zakresie dostosowania profili kształcenia ponadgimnazjalnego do potrzeb lokalnego rynku pracy. Wynika to między innymi z braku odpowiedniej kadry nauczycielskiej oraz skutecznego systemu przekwalifikowania nauczycieli. Nasze miasto ma najmniejsze bezrobocie w województwie łódzkim – stopa bezrobocia wynosiła 7%, a teraz 10,5%. Niektórzy twierdzą, że jest tak dlatego, iż Skierniewice są położone między Łodzią a Warszawą. Nie będę polemizował z tą opinią, wiem, jaka praca samorządu została wykonana, aby to bezrobocie było jak najmniejsze.

Ważne jest także, aby w subwencji znalazły się pieniądze przeznaczone właśnie na przekwalifikowanie kadry. Bo kadra – tak uważam – jest gotowa do przekwalifikowania w sposób odpowiedni. Myślę, że w innych województwach czy miastach jest tak samo. Tu podniosę chyba najważniejszy problem i na tym zakończę – jeżeli chodzi o kształcenie w różnych zawodach, to w szkołach skierniewickich jest duże zapotrzebowanie na kandydatów do zawodów rzemieślniczych. Jak się jednak okazuje, ci młodzi ludzie po zakończeniu nauki nie znajdują zatrudnienia w zakładzie rzemieślnika – nauczyciela zawodu. Wynika stąd, że nie ma powiązania czy też zależności między Cechem Rzemiosł Różnych a szkolnictwem. Należałoby wprowadzić jakąś zmianę, jeżeli chodzi o skuteczność działania rzemieślników.

Jeżeli natomiast chodzi o kierunki szkolenia ponadgimnazjalnego, to pani dr Ewa Giermanowska była uprzejma zaznaczyć, że są kłopoty z dostosowaniem profilów do potrzeb rynku. Ja, mówiąc bardzo delikatnie, niezupełnie bym się z tym zgodził, bo w Skierniewicach takiego problemu nie ma. Jeżeli jest problem, to – w jakich kierunkach możemy kształcić; bo trzeba wykształcić około 20% młodych ludzi w szkołach zawodowych.

**Ligia Urniaż-Grabowska**

Senator RP

Problem, który chcę poruszyć, tylko pozornie nie łączy się z tematyką konferencji. Myślałam, że może ktoś z uczestników dyskusji poruszy ten problem, ale tak się nie stało. Żadna z dotychczasowych wypowiedzi nie dotyczyła sytuacji i kondycji prasy lokalnej. A nawiązując do tytułu konferencji, to, co teraz się dzieje z prasą lokalną, to jest dokładnie nie decentralizacja, tylko centralizacja. Państwo pewnie macie rozeznanie, bo w każdym

zakątku Polski, wraz z wprowadzeniem przemian ustrojowych, pojawiły się, jak grzyby po deszczu, gazety lokalne, o różnym poziomie, o różnym zasięgu, o różnej sile przebicia. Niektóre zresztą tylko pozornie lokalne i tylko pozornie służące mieszkańcom. Dlaczego mówię, że pozornie? Autentyczna dobra gazeta lokalna musi być apolityczna – może to jest złe słowo, ale musi być w pełni finansowo niezależna od aktualnych władz samorządowych, czy to w powiecie, czy w gminie. Gazeta musi się utrzymywać z ogłoszeń, z reklam. Ona nie może być tubą ani wójta, ani starosty. Wtedy jest to naprawdę dobra gazeta lokalna. I takich gazet już trochę jest. Wydawało się, że kolejne ekipy rządowe, i nie ma znaczenia, z jakiej opcji politycznej, uzmysłowią sobie, jaka jest to wartość.

Nie kryję, że jestem entuzjastą gazet lokalnych. Przez pewien czas pomagałam powstawać nowym gazetom lokalnym na terenie centralnej Polski. Dziś już tym się nie zajmuję. Wiem jednak, że w Skierniewickim i okolicach jest dużo dobrych gazet lokalnych, takich, które zasłużyły na Nagrodę Pulitzera. Bo dobra gazeta lokalna to miejsce edukacji obywatelskiej. To miejsce dające mieszkańcom społeczności lokalnych poczucie, że oni współtworzą małą ojczyznę, w której uczą się odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Oni wiedzą, że jak napiszą do redakcji list z zapytaniem, dlaczego wójt, starosta czy burmistrz podjął taką a taką decyzję, to doczekają się odpowiedzi. I w ten sposób buduje się poczucie tego, że ja coś mogę. Dla naszej młodej demokracji może jest to nawet ważniejsze niż głos kartki wyborczej. W ten sposób kształtuje się bowiem poczucie, że to jest moje państwo, że ja mogę o czymś decydować. I dlatego tę kwestię poruszam.

A jaka jest sytuacja prasy lokalnej? Z jednej strony aktywnie działa Stowarzyszenie Prasy Lokalnej, które próbuje przebić się, żeby doceniono znaczenie prasy lokalnej jako ważnego ramienia mediów. A z drugiej strony podejmowane są próby centralizacji prasy lokalnej przez wprowadzanie kapitału zagranicznego. Czy grozi nam marginalizacja prasy lokalnej? Nie wiem. Są jednak na naszym rynku próby wykupywania niezależnych gazet lokalnych przez dużych potentatów medialnych, monopolistów.

To jest sygnał, na który chciałabym, żebyście Państwo w swoich środowiskach lokalnych zwrócili uwagę. Myślę, że i bez moich słów Państwo doceniacie znaczenie prasy lokalnej. Dobrej, autentycznej prasy lokalnej, która spełnia taką rolę, o której tu mówimy. Chodzi o prasę, która służy idei pomocniczości, uczy solidaryzmu, na przykład ułatwia wymianę między rodzinami rzeźczy, które nie są potrzebne jednemu, a są potrzebne drugiemu. Znam wiele tego typu gazet. Są one podobne do amerykańskiej prasy lokalnej w dobrym wydaniu, gdzie są odnotowywane chrzciny, urodziny, pożegnania – to wszystko, co budzi i buduje jakąś wspólnotę.

**Marian Stasik**

Wicestarosta powiatu skierniewickiego

Postanowiłem nie zabierać dzisiaj głosu. Ale przysłuchuję się dzisiejszej konferencji z wielkim zainteresowaniem i powiem szczerze: szkoda, że jest tu nas tak małe grono. Praktycznie jesteśmy osobami, które były badane, a więc czujemy się tak jak pacjenci w ośrodku zdrowia. To o nas się mówi, to na naszym przykładzie są wyciągnięte określone wnioski. Cieszyłbym się, gdyby efekty dyskusji, a także i te badania, które Państwo przeprowadzili, znalazły szerszy odbiór, bo jest to, moim zdaniem, potrzebne.

Miejsce, w którym dyskutujemy – Senat Rzeczypospolitej Polskiej – jest szczególnie ważne, ponieważ problem, o którym rozmawiamy, praktycznie zaczął przerastać samorządy, ale także tych, którzy rządzą naszym krajem. Decyzje dotyczące społeczności lokalnych dziś są podejmowane w różnych miejscach. I to jest największy nasz problem. Decyzje te podejmowane są „punktowo” albo w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, albo w Ministerstwie Edukacji Narodowej. Nie ma pożądanej spójności, nie ma więc partnerstwa. Dobrze, że dzisiaj już o tym rozmawiamy. Potrzeba szybkich zmian. Chciałbym, żeby dzisiejsze nasze spotkanie do tych zmian także doprowadziło. Musi być jednolity system partnerski.

Chcę poruszyć dwie kwestie. Pierwsza to program „Absolwent”. Jestem przekonany, że nie można dopuszczać do tego, aby absolwent opuszczał szkołę średnią, czy to o profilu zawodowym, czy średnim, nie licząc pracy. Taki młody człowiek po prostu przestaje funkcjonować w społeczeństwie. W 2000 r. powiatowe urzędy pracy opracowały program „Absolwent”, w wielu rejonach jest on stosowany. Opiera się on najczęściej na stażach dziewięciomiesięcznych. Uważam, że dziewięć miesięcy to jest minimum, żeby człowiek po szkole mógł się sprawdzić. Załóżmy, że w danym zakładzie pracy stażysta nabrał umiejętności i sprawdził się jako pracownik. On łatwiej znajdzie pracę, bo najczęściej tak jest, że pracodawca obserwując daną osobę, jej zaangażowanie, przygotowanie i pracę, często zaczyna szanować tego człowieka i nie złoży oferty do powiatowego urzędu pracy, aby zatrudnić kogoś innego na jego miejsce. Być może zatrudniłby go, jednak po trzech miesiącach okazuje się, że jest brak pieniędzy.

Dzisiaj tworzymy sieć szkół. Jestem przewodniczącym tego powiatowego zespołu. Następnym tematem jest powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych. Ja też mam zespół, w którym wspólnie, trochę z pomocą konsultanta zewnętrznego, opracowaliśmy strategię. Szczegółowo zbadaliśmy i rynek pracy, i rynek szkół. Jak to wygląda w Skierniewicach? Jakie to są zawody? Głównie handel obwoźny, to jest ponad 50% podmiotów zarejestrowanych; trochę budownictwa – koniunkturalne w układzie sezonowym; trochę transportu – koniunkturalne w układzie sezonowym; i trochę jeszcze pozostałości krawiectwa – w układzie koniunkturalnym zawodowym. Stałych miejsc pracy w postaci zakładów praktycznie, tak jak i w przypadku Radomia, nie ma.

Żaden pracodawca, także z tych podmiotów, które istnieją, nie powie, kogo zatrudni. Bo on nie wie, jaka będzie koniunktura. Obecny rok jest rokiem szczególnym, bo jest to rok stagnacji, a praktycznie regresu, jeżeli chodzi o rozwój małych i średnich przedsiębiorstw. Z dużych przedsiębiorstw też nikt nic nie powie. A więc jest tylko nasza wspólna troska i nasze wspólne domniemanie. Oby w środowiskach, zwłaszcza wiejskich pozostawić sieć szkół i oczywiście ją przeprofilować. My ze szkół rolniczych na pewno zrezygnujemy, bo z badań i z ankiet wynika, że nie będzie tutaj zapotrzebowania, zresztą jest pewien przerost kadry z lat poprzednich.

Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedno zagadnienie. W ramach reformy oświaty robimy wiele, aby wykształcić jak najwięcej ludzi w stopniu ogólnym. Często się zastanawiam, czy to jest dobra droga. Sam skończyłem wszystkie szczeble edukacji, od szkoły zasadniczej zaczynając przez technikum, na studiach wyższych podyplomowych kończąc. Ale powiem szczerze, że jest to „błąd wielu lat”. Myśmy naprawdę przez wiele lat mieli dobre szkolnictwo zawodowe, dopóki jeszcze technologie i parki tych szkół były dobre. Tak więc uważam, że bez tej bazy popadniemy w następny kryzys, kryzys wykształcenia ogólnego. Chciałbym zwrócić na to uwagę; będzie nam brakować fachowców w branży usługowej, a to jest podstawa naszego rozwoju.

### **Jadwiga Kowalska**

Przewodnicząca Rady Miasta Skierniewic

Tak naprawdę to ja do końca w decentralizację nie wierzę. Dyskusja o decentralizacji kojarzy mi się z reklamą piwa bezalkoholowego, z tym mrugnięciem oka – że tak naprawdę to mówimy co innego, a myślimy i robimy w życiu co innego. Rozbieżność między tymi hasłami decentralizacyjnymi a rzeczywistością jest naprawdę ogromna. Pracuję w różnych instytucjach miejscowości podwarszawskiej już ponad trzydzieści pięć lat, zawsze w jakiś strukturach, które z władzą mają do czynienia. I te umizgi, jak te władze lokalne są ważne, to są bardzo stare i tak naprawdę nic się w tych umizgach nie zmienia.

Po pierwsze, każdy kto ma władzę, chce ją koniecznie dla siebie zatrzymać. Bardzo trudno się z nią dzielić, szczególnie jeśli chodzi o pieniądze. To oczywiście łatwo zrozumieć, bo przyjemnie jest coś dzielić, coś dawać – ludzie przyjeżdżają, proszą, wiszą niemalże u klamki, jeżdżą do województwa, wojewodowie czy marszałkowie jeżdżą do centrali, piszemy, protestujemy, prosimy. A potem jest tak, że ktoś podejmuje decyzję, a – jak to ktoś powiedział – my dostajemy lanie. Tak, bo ci mieszkańcy przychodzą do nas, na dyżury radnych i musimy stawiać czoło i odpowiadać na te wszystkie społeczne problemy.

Zgadzam się z opinią, że tak naprawdę to nie można do końca zdecentralizować funkcji społecznej państwa, ponieważ te nitki w pewnym momencie



gdzieś się krzyżują. Dlatego podstawowa funkcja społeczna musi pozostać w państwie, bo tylko państwo jest w stanie generalnie to regulować.

To, o czym mówiła pani senator Ligia Urniaż-Grabowska, jest przykładem, że to, co się uda zdecentralizować, bardzo szybko się potem, niestety, centralizuje. Przykład prasy lokalnej jest bardzo celny. W Skierniewicach rzeczywiście są gazety niezwiązane z pieniędzmi samorządowymi, są to zupełnie niezależne gazety. Ale kiedy taka przykładowa gazetka, rozprowadzana początkowo prawie bezpłatnie, nabrała już pewnego rozmiaru, zdobyła dużą popularność i zaczęła zarabiać na siebie, natychmiast stała się kąskiem i natychmiast została kupiona przez większy koncern. Niestety, tak się dzieje.

Tak samo z innymi sprawami ekonomicznymi. Mimo że jestem z opcji lewicowej, jestem za wolnym rynkiem, jako ekonomicznie lepszym, słuszniejszym i wydajniejszym. Ale tak naprawdę wolny rynek bardzo szybko się centralizuje. Kapitał zagraniczny, który u nas w Polsce jest i którego tak oczekiwaliśmy z ogromnym entuzjazmem, widzieliśmy przez różowe okulary. Gdy teraz jest go więcej i już dobrze się tu zadomowił, to te okulary przestają już być takie różowe i widać, jak wolny rynek wielkiego kapitału tak naprawdę jest bardzo scentralizowany.

Pracuję w dużym przedsiębiorstwie zagranicznym i widzę, jak się ono centralizuje i ogromnie ubolewam, bo dzieje się to z niekorzyścią dla Skierniewic. Po pierwsze, przedsiębiorstwo, kiedy stało się już ogromnie dochodowe, rejestruje się poza miastem, na czym miasto już coś traci; centralizuje też zaopatrzenie, centralizuje zatrudnienie i tak dalej. My jako samorząd już w tym zakresie niewiele mamy do powiedzenia. Dlatego życzyłabym sobie, żeby, jeśli mówimy o przekazaniu nam pewnych kompetencji, to niech tych kompetencji będzie mniej, ale niech będą poparte autentycznym przekazaniem pieniędzy, zagwarantowaniem odpowiedniego ustawodawstwa, że to rzeczywiście jest nasza samorządowa domena i my z tego będziemy się rozliczali.

Dziękuję pani profesor Józefinie Hryniewicz, żałuję, że tak skrócono jej wypowiedź, bo zna problemy lokalne, i czułam, że ona mówi to, o czym chciałabym, żeby mówiono. Pani profesor wymieniła przychodnię przeciwgruźliczą, którą właśnie zlikwidowano w Skierniewicach. My się o tym dowiedzieliśmy po fakcie. Nikt nie zapytał o opinię na ten temat samorządu w mieście, gdzie było dwa i pół tysiąca osób leczących się w tej poradni, pięćdziesiąt osób z czynną gruźlicą. Ktoś poradnię przeciwgruźliczą likwiduje i liczy, że ci gruźlicy będą jeździć do Łodzi, żeby się leczyć. To są złudzenia. Zlikwidowano sąd wojewódzki. Zignorowano nasze prośby, wystąpienia, petycje o zachowanie chociaż wydziału zamiejscowego karnego, żeby przestępców, którzy skradli sto pięćdziesiąt samochodów i ograbili w ubiegłym roku mieszkańców na kwotę 1 miliona 700 tysięcy złotych, można było szybko osądzić na miejscu.

Czy na wystąpienia prezydenta i rady miejskiej, skierowane na piśmie do ministrów, ktoś chociaż raczył nam odpowiedzieć? Nie, decyzja zapadła tak, jakby rady miasta i apelu prezydenta w ogóle nie było. Korespondencja prowadzona jest tylko w jedną stronę. Dziękuję.

**Prof. dr hab. Józefina Hrynkiewicz**

Uniwersytet Warszawski i Instytut Spraw Publicznych

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Podjmując temat stabilizacji życiowej i zawodowej młodzieży dotykamy właściwie problemu najważniejszego. „Szczęściem” Skierniewic, Grodziska, Radomia, może jeszcze kilku miast: Mińska Mazowieckiego, Ciechanowa, Grodziska, jest bliskość Warszawy. Młodzi ludzie mogą doraźnie szukać pracy w Warszawie, choć tam też jest o nią coraz trudniej. Powstaje jednak problem rozwoju regionalnego wówczas, gdy młodzi najzdolniejsi migrują do Warszawy, do innych dużych miast lub za granicę. Jak ma rozwijać się Pomorze Zachodnie, Warmia, Dolny Śląsk czy Podkarpacie? Musi być ogólna, państwowa koncepcja rozwoju regionalnego. Jak ma kształtować się rozwój poszczególnych regionów? Czy ma być tak, jak powiedział mi jeden z rozmówców w Lidzbarku – wiele wsi na Warmii to już tylko punkty na mapie, ludzie stamtąd wyjechali, domy rozwalily się. Co będzie dalej? Kiedy zahamuje się postępujący upadek terenów, które niegdyś kwitły gospodarczo? To jest problem do szerszej dyskusji o rozwoju regionalnym. Chodzi o to, aby rozwój regionalny dawał młodzieży perspektywę sensownego urzędzenia własnego życia, aby młodzi ludzie znajdowali możliwość zakorzenienia się w swej małej ojczyźnie, żeby mogli tam założyć rodzinę, znaleźć satysfakcjonującą, przynoszącą odpowiednie dochody pracę, zrealizować swoje aspiracje osobiste i szczęśliwie żyć. To jest problem niezwykle ważny, chociaż wciąż jeszcze słabo w społeczeństwie uświadamiany.

Dla młodych Polaków migracja za granicę nie może być jedyną atrakcyjną perspektywą urzędzenia własnego życia. Wiele krajów Unii Europejskiej z powodu braku własnej wykształconej kadry tworzy perspektywy zatrudnienia u siebie młodych wykształconych Polaków. Mogą tam jechać informatycy, lekarze, pielęgniarki, inżynierowie. Musimy jednak pamiętać, że jesteśmy biednym krajem i że koszty wychowania i wykształcenia informatyka, pielęgniarki, lekarza my ponosimy. To jest problem, jeżeli my kształcimy dla innych krajów dobrych specjalistów i oddajemy im najlepszą młodzież, która będzie tworzyła wartości nie dla nas, ale dla innego społeczeństwa. Jak wobec tego Polska i Polacy mają wyrwać się z ubóstwa i zacofania?

W przypadku regionów biednych, regionów, które są z różnych powodów zaniebane, potrzebna jest taka strategia rozwoju regionalnego, która dawałaby młodemu pokoleniu szansę stabilizacji życiowej i zawodowej we własnym środowisku. Prognozy demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego pokazują, że za niespełna trzydzieści lat w wielu miastach co trzeci, czwarty mieszkaniec będzie w wieku emerytalnym. Kto ma tych ludzi utrzymać? Jak będzie wyglądało życie w mieście, w powiecie, w którym znaczną część będą stanowili ludzie starzy, bo młodzi ludzie wyjadą, nie widząc dla siebie szans w tym mieście?

Jest to zatem problem poszukiwania, razem z samorządami powiatowymi, gminnymi, wojewódzkimi takiej strategii rozwoju, która nie zmuszałaby

młodych ludzi z Radomia, Puław, Lidzbarka czy z innych miast do poszukiwania swojego miejsca na świecie poza własnym miastem, gdzie indziej. W trakcie negocjacji z Unią Europejską wskazuje się, że my szukamy możliwości zatrudnienia młodych na zagranicznych rynkach pracy. Wielu twierdzi, że jak już znajdziemy się na rynkach pracy UE, to sytuacja na naszym rynku pracy polepszy się. Ta nuta tęsknoty jest obecna w wielu opracowaniach publikowanych od 1991 r. Nie jest więc ona nowa, tylko obecnie została dokładnie zwerbalizowana, ponieważ negocjacje z Unią weszły w fazę decydującą. Moim zdaniem, nie jest to pozytywny kierunek myślenia. Pożądany kierunek myślenia o przyszłości polskiej młodzieży powinien zmierzać do tego, żebyśmy zobaczyli, jak my chcemy urządzić nasz własny kraj dla naszych dzieci. Czy decydujemy się na to, że miliony młodych ludzi, najlepiej wykształconych, bo ci najchętniej wyjeżdżają, wyjedzie i zmieni swoje miejsce zamieszkania? Czy też będziemy widzieli, że możliwość życia na Warmii jest równie atrakcyjna jak możliwość urządzić sobie życia we Wrocławiu, Katowicach, Warszawie, Gdańsku, w miastach włoskich, niemieckich czy greckich?

I jeszcze jeden problem, który wyniknął z wypowiedzi pana Jerzego Boczonina, a związany jest z tworzeniem regionów. Sytuacja w regionach jest zróżnicowana. Mazowsze bardzo dobrze wypada w statystykach z powodu Warszawy. Zupełnie nieźle wypada też województwo pomorskie z powodu Trójmiasta. Ale jeżeli zajrzemy głębiej, jeżeli te same dane przeanalizujemy w przekroju gmin i powiatów, to wtedy wyraźnie zobaczymy, że sytuacja jest zróżnicowana.

Jest to niezamierzony efekt reformy administracyjnej, która zrećnie ukryła pewne bardzo trudne, niekiedy bolesne sytuacje, które powstały w miejscach najbiedniejszych, najbardziej zaniedbanych; to także trzeba odkryć (powiaty i gminy województwa warmińsko-mazurskiego też nie są jednakowe). Są powiaty, które przejęły duży majątek, ale są też powiaty, które przejęły tylko trudne problemy społeczne. Dlatego też w podziale środków, w ramach subwencji wyrównawczej trzeba widzieć te problemy bardzo głęboko. Poziom powiatu jest tym właściwym poziomem, który stanowić musi punkt odniesienia w podziale środków. Bo inaczej to „schowamy” Radom czy Ostrołkę w Warszawie, tak jak dało się „schować” Człuchów w województwie pomorskim. To może uspokoić władze, ale problemów lokalnych nie rozwiąże, lecz tylko je pogłębi.

Podsumowując, chciałabym bardzo wyraźnie podkreślić konieczność zróżnicowanego traktowania powiatów, także w podziale pieniędzy, w przyznawaniu innych możliwości działania, ze względu na posiadane przez powiat zasoby. Profesor Mieczysław Kabaj na konferencji w Radomiu mówił, że stosowanie ulg inwestycyjnych powinno być zróżnicowane, ponieważ w Warszawie poziom inwestycji w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosił 10 tysięcy złotych, a w Radomiu 370 złotych. Na to odpowiadam: a w Lidzbarku wynosił 23 złote. Stosowanie tych samych instrumentów do bardzo zróżnicowanych sytuacji lokalnych musi przynosić niedobre skutki, szczególnie dla biedniejszych. Dziękuję.

**Dariusz Kłeczek**

Przewodniczący Komisji Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP

Szanowni Państwo!

W swoim wystąpieniu zwróciłem uwagę na to, że pierwszy etap decentralizacji państwa, a więc przekazanie samorządom wszystkich szczebli części władzy z kompetencjami i z odpowiedzialnością za zadania publiczne został zrealizowany. Natomiast czeka nas teraz ogromna praca, aby tę decentralizację poprowadzić dalej w kierunku lokalnych społeczności z wykorzystaniem lokalnego zaangażowania ludzi zrzeszonych w różnych stowarzyszeniach. Należy rozwijać współpracę samorządu wszystkich szczebli z organizacjami pozarządowymi. Organizacje społeczne mogą bardzo dobrze uzupełniać wykonywane przez samorządy zadania, wiele z nich potrafi wręcz te zadania wykonywać równie dobrze, a może nawet efektywniej i taniej. Współpraca samorządu i organizacji pozarządowych jest konieczna. W tym kontekście raz jeszcze należy podkreślić potrzebę prawnego uregulowania zasad współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi.

Komisja Rodziny i Polityki Społecznej, której przewodniczę, od momentu jej powstania współpracuje z panią profesorem Józefiną Hrynkiewicz. Jesteśmy wdzięczni za wszystkie uwagi, również te krytyczne. Boleję nad tym, że pewne rzeczy, które miały być zrobione lepiej, nie udały się. Natomiast jedno chciałbym podkreślić: nigdy Komisja nie uciekała przed tematami trudnymi, bolesnymi. Stąd wszystkie spotkania, które zmierzają do tego, żeby uzmysłwić nam nie rozwiązane problemy, uważam za bardzo cenne i za wszystkie uwagi serdecznie dziękuję.

Chciałbym na zakończenie w imieniu swoim i pana senatora Mieczysława Janowskiego, przewodniczącego Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, bardzo serdecznie podziękować pani marszałek Alicji Grześkowiak za honorowy patronat i za otwarcie naszej konferencji. Dziękuję też pani profesor Lenie Kolarskiej-Bobińskiej, kierującej Instytutem Spraw Publicznych oraz pani profesor Józefinie Hrynkiewicz, kierującej Programem Polityki Społecznej w tym Instytucie, za inicjatywę zorganizowania dzisiejszej konferencji i wspólne jej przygotowanie. Chciałbym też bardzo serdecznie podziękować wszystkim prelegentom, wszystkim dyskutantom i wszystkim uczestnikom obrad. Mam nadzieję, że Państwa wypowiedzi pozwolą nam – parlamentarzystom lepiej rozumieć rolę zarówno samorządów lokalnych, jak i organizacji pozarządowych. Pozwolą nam przygotowywać takie zmiany ustawowe, które służyć będą dobru naszych społeczności lokalnych, a przez to samorządom wszystkich szczebli. Dziękuję bardzo.