

Krystyna Faliszek

Uniwersytet Śląski w Katowicach

Gmina górnicza jako podmiot polityki społecznej

Abstract: The article discusses how the restructuring of the employment in coal mines influences the way the coal communities function. The problem of social exclusion of former miners and their families became a challenge for the social policy in many of those communities. On the one hand the author tries to present the scale of danger connected with this phenomenon. On the other hand, she analyses how and to what degree the local social policy reacts to this problem.

Key words: local social policy, coal communes, local community, exclusion.

W wyniku reform z lat 1989 i 1998 gminy w Polsce odzyskały autonomię i podmiotowość, a tym samym stały się ważnymi podmiotami polityki społecznej. W procesie decentralizacji funkcji społecznych państwa stopniowo przejmowały od rządu odpowiedzialność za coraz szerszy zakres bezpieczeństwa socjalnego swoich mieszkańców. Największym wyzwaniem stała się polityka społeczna w kwestii rozwiązywania problemów społecznych, ponieważ w zasadzie po 1989 roku trzeba było zbudować system pomocy społecznej niemal od podstaw w warunkach gwałtownego wzrostu potrzeb w tym obszarze. Na ostatnie 20 lat przypada okres masowego pojawiania się takich problemów społecznych, z którymi społeczeństwo w PRL-u nie miało do czynienia wcale (np. bezrobocie, starzenie się społeczeństwa) bądź były to problemy marginalne (ubóstwo, wykluczenie).

Na mocy przyjętej w 1990 roku ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95) gmina — podstawowa jednostka organizacyjna społeczności lokalnej — stała się osobą prawną ze wszystkimi tego konsekwencjami, w zakresie realizacji wszystkich spraw publicznych o znaczeniu lokalnym oraz ze względu na wykonywanie zadań zleconych przez administrację rządową (S. Fundowicz, 2005).

Artykuł 6. tej ustawy stanowi, że do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Realizowanie przez władze lokalne zarówno zadań własnych, jak i zleconych przez administrację rządową ma służyć przede wszystkim zaspokojeniu szeroko rozumianych potrzeb i interesów społeczności lokalnej. Chodzi tu o potrzeby związane bezpośrednio z warunkami życia i pracy, jak również o potrzeby pośrednio kształtujące jakość życia. Istotą samorządu terytorialnego — gminy, a od 1999 roku także powiatu i województwa — jest wykonywanie zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W tym celu samorząd uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i ma władztwo administracyjne, to znaczy prawa i obowiązki, zapewniające mu stanowisko równorzędne z władzami rządowymi (S. Fundowicz, 2005).

Jednostki samorządowe na każdym poziomie realizują ustawowo określone zadania własne i zadania zlecone. Zadania własne realizowane są samodzielnie i na własną odpowiedzialność, finansowane z dochodów własnych jednostek. Ustawa wskazuje szczegółowy zakres tych zadań dla każdego szczebla samorządu, przy czym jedno z nich mają charakter obligatoryjny, a inne fakultatywny. Zadania zlecone (poruczone) realizowane są niejako w imieniu administracji rządowej, która sprawuje nad nimi merytoryczny nadzór, a finansowane z dotacji celowych. Najszerszy katalog zadań przypisany został gminie, przekazano jej bowiem wszystkie zadania o charakterze lokalnym, których bezpośrednim adresatem jest społeczność mieszkańców danej gminy. Dzięki samodzielności organów władzy samorządowej mieszkańcy społeczności lokalnych zyskują lepszą podstawę do integracji wokół lokalnych celów rozwoju gospodarczego i społecznego, wyodrębniona zostaje przestrzenna płaszczyzna artykulacji interesów publicznych (M. Kulesza, 1996).

Zakres zadań (zdefiniowanych jako zadania własne samorządu i zadania zlecone w ramach administracji rządowej) powierzonych do realizacji samorządom terytorialnym — a w szczególności samorządowi gminy — w miarę upływu czasu się poszerza. Dotyczy to także zadań z zakresu polityki społecznej. Dzięki procesowi decentralizacji władzy publicznej samorządy lokalne uzyskały i w tej dziedzinie znaczną autonomię, wyrażającą się w różnorodności instrumentów realizacji polityki społecznej dostępnych na poziomie gminy oraz w szerokim zdefiniowaniu jej zadań własnych o charakterze fakultatywnym, których realizacja uzależniona jest między innymi od poziomu i struktury finansowania tej sfery. Autonomia oznacza zatem nie tylko możliwość realizowania działań na własną odpowiedzialność, ale także możliwość kreowania oblicza polityki społecznej w skali lokalnej (por. A. Frączkiewicz-Wronka, red., 2007).

Z tego punktu widzenia bardzo istotny jest szeroki zakres zadań gminy w obszarze pomocy społecznej, ponieważ w lokalnym systemie pomocy społecznej znalazło się bardzo rozległe spektrum spraw, z którymi nie radzą sobie inne organy władzy publicznej. Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku (Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593, ze zm.) nakłada zatem na gminy liczne i różnorodne obowiązki, począwszy od opracowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych i innych programów osłonowych oraz sporządzenia bilansu potrzeb

gminy w zakresie pomocy społecznej, przez organizację i utrzymywanie systemu usług i świadczeń pomocowych dla mieszkańców gminy, aż po realizację konkretnych usług i świadczeń dla osób potrzebujących. Gmina może zlecać realizację zadania dotyczącego pomocy społecznej — udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie jego realizacji — organizacjom pozarządowym oraz osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym działającym na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego i do innych kościołów i związków wyznaniowych pod warunkiem, że ich cele statutowe obejmują działania w zakresie pomocy społecznej.

Wśród zadań gminy nie znalazły się bezpośrednio kwestie związane z rynkiem pracy, ponieważ ciężar odpowiedzialności za politykę rynku pracy złożony został na barki samorządów powiatowego i wojewódzkiego. Nie znaczy to jednak, że gmina nie ma obowiązku i możliwości oddziaływania na lokalny rynek pracy, ponieważ to głównie w jej gestii pozostają wszelkie inwestycje gminne i działania skierowane na przyciąganie inwestorów — a więc pracodawców tworzących nowe miejsca pracy — do gminy (np. uzbrojenie terenu pod inwestycje czy ulgi w podatkach lokalnych). Gmina udziela też pomocy bezrobotnym w ramach systemu pomocy społecznej¹ — bezrobocie jest wciąż najczęstszym powodem udzielania pomocy przez ośrodki pomocy społecznej na poziomie gminy. Precyzuje to Ustawa o pomocy społecznej z 2004 roku, nakładająca na gminę obowiązek opracowania i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka (art. 17, ust. 1 UoPS). Tylko od lokalnych decydentów zależy, czy znajdą się tu również programy skierowane do mieszkańców dotkniętych bezrobociem.

W procesie decentralizacji władzy publicznej gminy zyskały więc bardzo szeroki zakres samodzielności i podmiotowości oraz niemałe możliwości prowadzenia działań na rzecz poprawy warunków życia i pracy swoich obywateli. Państwo, doceniając ten fakt, a jednocześnie uznając, że z punktu widzenia interesu ogólnospołecznego należy wspomagać te gminy, które narażone są na szczególne trudności, przyznało dodatkowe uprawnienia i przywileje gminom w związku z realizacją rządowego programu restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego. Program ten przewidywał znaczną redukcję zatrudnienia w kopalniach, spodziewano się zatem, że tam, gdzie one się znajdują, może nastąpić istotny wzrost bezrobocia i innych problemów społecznych z nim związanych.

Pojęcie „gmina górnicza” pojawiło się po raz pierwszy w 1998 roku w dokumencie rządowym „Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998—2000” (Warszawa, lipiec 1998), a jego definicja umieszczona została w Ustawie z 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych (Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1112). Ostatecznie w Ustawie

¹ Szerzej na ten temat zob. K. Faliszek, 2005.

o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego z 2003 roku definiuje się gminę górnictwem jako tę, na której terenie jest albo była wykonywana po dniu 14 stycznia 1999 roku działalność gospodarcza objęta koncesją na wydobywanie węgla kamiennego i na rzecz której przedsiębiorstwo górnicze jest lub było obowiązane po tym dniu uiszczać opłatę eksploatacyjną, i (lub) w której jest albo był zlokalizowany po dniu 14 stycznia 1999 roku zakład górniczy albo część tego zakładu (Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003—2006; Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037). Gminy górnicze otrzymały pewne uprawnienia, które miały ułatwiać działania zmierzające do tworzenia nowych miejsc pracy — w zamyśle przede wszystkim dla górników odchodzących z kopalni na skutek restrukturyzacji. Ustawa z 1998 roku przewidywała, że przedsiębiorstwo górnicze może zawiązywać z gminami górniczymi i z innymi przedsiębiorcami spółki akcyjne lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w celu aktywizacji gospodarczej gminy, może też zrzec się na rzecz gminy górniczej, za jej zgodą, własności lub prawa użytkowania wieczystego nieruchomości, które stały się dla niego zbędne. Gminie górniczej przysługiwał natomiast zwiększony udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy² oraz prawo do otrzymania kredytu na warunkach preferencyjnych³ na finansowanie inwestycji wspierających tworzenie nowych miejsc pracy, ponadto była ona zwolniona z wpłaty przeznaczanej na zwiększenie łącznej kwoty subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, a także z wpłat przeznaczonych na zwiększenie subwencji ogólnej budżetu państwa od przypadającej jej części opłaty eksploatacyjnej. Jednym z warunków uzyskania kredytu na preferencyjnych warunkach było przedłożenie programu aktywizacji gospodarczej gminy górniczej⁴. W programie rządowym z 1998 roku — którego przytaczana ustawa była instrumentem realizacyjnym — zapisano jako jeden z celów cząstkowych rekonwersję przemysłu w gminach górniczych, co miało stać się istotnym impulsem dla ich ekonomicznego rozwoju.

W kolejnych programach restrukturyzacji górnictwa szczególne uprawnienia dla gmin górniczych powoli podlegały redukcji. Najpierw, w 2003 roku, zniesiono przywilejowanie gmin górniczych w udziale we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, zrównując ten udział z pozostałymi gminami (patrz: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966, ze zm.), zniesiono zwolnienie z wpłaty przeznaczanej na zwiększenie łącznej kwoty subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, pozostawiając zwolnienie z wpłat od przypadających im części opłat eks-

² Na podstawie Ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999—2002 (Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983, ze zm.), gminy miały prawo do udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na ich terenie w wysokości 27,6%, dla gmin górniczych udział ten wynosił 32,6%.

³ Oznaczało to nieco niższe oprocentowanie kredytu oraz możliwość umorzenia 10% kredytu.

⁴ Pozostałe warunki to możliwość zabezpieczenia spłaty kredytu wraz z odsetkami, zapewnienie sfinansowania ze środków własnych co najmniej 20% wartości kosztorysowej inwestycji, a także szczegółowy projekt inwestycji ze wskazaniem jej efektów dla tworzenia nowych miejsc pracy.

ploatacyjnych od przedsiębiorstw górniczych⁵. Znikła też możliwość zawiązywania spółek z przedsiębiorstwami górniczymi, w zamian za to przedsiębiorstwa górnicze uzyskały prawo do zrzeczenia się na rzecz gminy górniczej (dokonania darowizny) własności nie tylko zbędnych nieruchomości, ale także innych środków trwałych i obiektów.

W wrześniu 2007 roku sejm uchwalił nową ustawę restrukturyzacyjną (Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008—2015; Dz.U. 2007, nr 192, poz. 1379), która reguluje dalszy proces restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstw górniczych i likwidacji kopalni, ale nie przewiduje już restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach. Znosi też zapis o możliwości korzystania przez gminy górnicze z kredytów preferencyjnych. Uzasadnieniem dla tego kroku był fakt, że gwarantowane w budżecie kwoty na obsługę kredytów preferencyjnych były wykorzystywane przez gminy górnicze w ostatnich latach w bardzo niewielkim stopniu⁶.

Szczególne uprawnienia gmin górniczych w procesie restrukturyzowania górnictwa węgla kamiennego wprowadzono dopiero w ustawie z roku 1998, chociaż sam proces rozpoczął się już w 1989 roku. Związane to było z zagrożeniami, które wystąpiły wskutek narastających w niekontrolowany sposób trudności ekonomicznych sektora górniczego⁷, prowadzących między innymi do nieregulowania zobowiązań przedsiębiorstw górniczych wobec gmin oraz opóźnienia w regulowaniu bieżących płatności, a także redukcji tych miejsc pracy w gminach, które związane były z działalnością na rzecz kopalni. Ponadto w planowanym procesie restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego konieczne stało się wykorzystanie instrumentów restrukturyzacji zatrudnienia bardziej radykalnych niż te, które wykorzystywane były wcześniej. W latach 1990—1994 nastąpił szybki spadek zatrudnienia w górnictwie (o ok. 126,7 tys. osób), co osiągnięto przede wszystkim metodami naturalnymi (dobrowolne odejścia do innej pracy, renty, emerytury, wstrzymanie przyjęć nowych pracowników), bez zwolnień przymusowych, chociaż już w 1993 roku

⁵ „Program restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego na lata 2003–2006” (Ustawa z dnia 29 listopada 2003 roku o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003–2006; Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037).

⁶ W dniu 6 września 2007 roku w Sejmie odbyła się debata nad projektem ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008–2015. Kwestię braku w projekcie ustawy kredytów preferencyjnych wyjaśnił Sekretarz Stanu w Ministerstwie Gospodarki Krzysztof Tchórzewski: „Mogę powiedzieć, że w budżecie była zagwarantowana kwota 8,8 mln zł, z której wykorzystano 1,5 mln zł, to jest ok. 18%. Trzymanie w gotowości pieniędzy, które potem w efekcie końcowym idą na zmniejszenie deficytu, uznaliśmy za nierozsądne. Gminy górnicze przy obecnej formule, sposobie korzystania ze środków unijnych i innych nie są tymi kredytami specjalnie zainteresowane i wolą inne źródła finansowania. To była przyczyna zrezygnowania z tego punktu”. <http://www.tchorzewski.pl/sejm/547207.htm> (data dostępu: 16 listopada 2007).

⁷ W 1995 roku górnictwo wygenerowało stratę finansową w wysokości netto 782,1 mln zł, a kwota nieregulowanych zobowiązań sięgnęła 8,8 mld zł. Na koniec 1997 roku strata wynosiła już 2 617,3 mln zł, a stan nieregulowanych zobowiązań wzrósł do 13,3 mld zł. Do 1997 roku zlikwidowano 13 z 70 kopalni, które funkcjonowały w 1990 roku. <http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Gornictwo/info+restrukturyzacji> (data dostępu: 3 listopada 2007).

wprowadzono pierwsze elementy osłonowe dla górników odchodzących z kopalni⁸. Możliwości te jednak szybko się wyczerpały i w latach 1995—1997 zatrudnienie w górnictwie zmalało już tylko o 45,1 tys. osób (E. Czerwińska, 2002). Konieczne stało się przyspieszenie procesu restrukturyzacji zatrudnienia przez zastosowanie silniejszych instrumentów motywacyjnych. Jednym z nich miało być wsparcie rozwoju gospodarczego gmin górniczych, co powinno zaowocować nowymi miejscami pracy dla górników odchodzących z kopalni i osób zwalnianych z zakładów pracujących na rzecz kopalni. Przeprowadzone analizy wyraźnie jednak pokazują, że rola gminy górniczej jako najważniejszego podmiotu spoza górnictwa, który był uwikłany w proces restrukturyzacji tego sektora, została dostrzeżona dość późno, kiedy widoczne już się stało, że kolejne programy restrukturyzacyjne nie osiągają celu i następuje nieprzewidziana kumulacja negatywnych skutków przekształceń. W całym procesie restrukturyzacji górnictwa dominowała perspektywa sektorowa zamiast całościowej: projektując działania mające zapobiegać negatywnym konsekwencjom przekształceń, brano pod uwagę w zasadzie wyłącznie konsekwencje, które będą ponosić podmioty związane bezpośrednio z sektorem: górnicy i przedsiębiorstwa górnicze; na gminy górnicze zwrócono uwagę dopiero w 1997 roku, przygotowując kolejny program restrukturyzacji, kiedy borykały się one już z licznymi problemami wygenerowanymi przez wcześniejsze działania, ale to, że znalazły one swoje miejsce w ustawie z 1998 roku, nie oznacza wcale, że ich znaczenie w tym procesie zostało docenione. Powiedziano i zadeklarowano wiele w kwestii wsparcia gmin górniczych w stymulowaniu ich rozwoju społeczno-gospodarczego i tworzeniu nowych miejsc pracy, ale tak naprawdę pozostawało to zawsze na uboczu głównego nurtu procesu restrukturyzacji. Również porównanie skali budżetowych dotacji dla górnictwa z wielkością finansowych przywilejów dla gmin pokazuje, gdzie ulokowany był punkt ciężkości⁹.

Dla większości gmin górniczych problemy społeczne, jakie dotyczą byłych pracowników przedsiębiorstw górniczych w związku z restrukturyzacją kopalni, nie stanowiły i nie stanowią wyodrębnionego obszaru zainteresowania. Jednym z istotnych tego powodów jest fakt, że nie dysponują one na ogół szczegółowymi danymi obrazującymi skalę problemu bezrobocia wśród byłych górników zamieszkujących na ich terenie. Powiatowe urzędy pracy nie gromadzą bowiem takich danych w sposób uporządkowany i systematyczny, z podziałem na poszczególne

⁸ Najpierw były to urlop górniczy i zasiłek socjalny w wysokości 50% wynagrodzenia, od 1994 roku 36-miesięczny urlop górniczy płatny na poziomie 55% wynagrodzenia dla górników, którym brakuje nie więcej niż 3 lata do nabycia uprawnień emerytalnych — z możliwością jednorazowej wypłaty całości — oraz 24-miesięczny zasiłek socjalny w tej samej wysokości, płatny co miesiąc (J. Szlązak, 2004).

⁹ Wysokość dotacji budżetowej przeznaczonej tylko na restrukturyzację zatrudnienia w programach restrukturyzacji górnictwa w latach 1989–2015 szacuje się na ponad 5,7 mld zł. Gminy górnicze, poza wymienionymi wcześniej przywilejami, mogły w latach 2003–2006 korzystać z dotacji finansowych w ramach „Programu łagodzenia w regionie śląskim skutków restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego”. Łącznie w obu etapach realizacji programu do dyspozycji wszystkich gmin i powiatów województwa śląskiego było niecałe 160 mln zł (opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki).

gminy, a same gminy często nie są zainteresowane — głównie dlatego, że nie mają takiego obowiązku — uzyskiwaniem tych danych we własnym zakresie¹⁰. W bardzo wielu gminach brakuje zatem zewidencjonowanej wiedzy o tym, ilu ich mieszkańców znalazło się w trudnym położeniu na skutek restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach i na czym polegają ich problemy. Bez tej wiedzy, bez wniknięcia w przyczyny specyficznych trudności, jakich doświadczają byli górnicy i ich rodziny, wiele działań podejmowanych nie tylko w obszarze pomocy społecznej, ale także w ramach szeroko pojętej lokalnej polityki społecznej, okazuje się nieskuteczne lub nie trafia do tej grupy jako docelowej.

Trudno jednoznacznie ocenić ogólną skalę bezrobocia w gminach górniczych, ponieważ nie ma danych obrazujących stopę bezrobocia na poziomie gminy¹¹, jeszcze trudniej określić, jaki mają w tym udział byli górnicy. Jedyny wskaźnik, który jest dostępny i który można wykorzystać do badań porównawczych, to wskaźnik bezrobocia — obliczany jako stosunek liczby zarejestrowanych bezrobotnych do liczby ludności w wieku produkcyjnym¹². W większości gmin górniczych w województwie śląskim co najmniej od 2006 roku wskaźnik ten jest niższy od obliczanego dla całego województwa, co obrazują dane w tabeli 1.

W 2006 roku w 22 gminach (na 60 gmin górniczych w województwie śląskim) wskaźnik bezrobocia był wyższy od średniej wojewódzkiej, w grudniu 2010 roku takich gmin było już tylko 10, w tym 8 miast na prawach powiatu. Trzeba zauważyć, że gminy o najwyższym od lat wskaźniku bezrobocia to przede wszystkim duże miasta, głównie te na prawach powiatu, z małych gmin są to tylko Czeladź, Wojkowice, Rydułtowy i Łaziska Górne, aczkolwiek w dwóch końcowych w ostatnim roku sytuacja pod tym względem poprawiła się wyraźnie. Z pewną ostrożnością można więc przypuszczać, że proces restrukturyzacji zatrudnienia w kopalniach nie spowodował lawinowego wzrostu bezrobocia w gminach górniczych, co oczywiście nie oznacza, że nie przyczynił się do narastania w nich problemów społecznych.

W latach 1998 — 2002 z pracy w kopalniach odeszło ponad 67 tys. górników, którzy skorzystali z Górniczego Pakietu Socjalnego (*Sytuacja górnictwa...*, 2003). Badania przeprowadzone w 2002 roku pokazały, że tylko 18,2% z nich pozostawało nadal w zatrudnieniu, część — 14,6% — zasiłała grupę bezrobotnych, natomiast większość pozostawała poza rynkiem pracy — 67,1% osób. Większość z nich (67,6%), niezależnie od swojej aktualnej sytuacji zawodowej, wskazywała na obniżenie poziomu życia w stosunku do okresu zatrudnienia w kopalni (*Badania ankietowe górników...*, 2002). Do 2007 roku, kiedy zakończył się proces restrukturyzacji zatrudnienia w górnictwie, z kopalni odeszła następna grupa górników (niemal 5,5 tys.), którzy skorzystali z pakietu świadczeń socjalnych. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim okresie największą popularnością cieszyły się jednorazowe odprawy

¹⁰ Powiatowe urzędy pracy dysponują informacjami na ten temat, ale w postaci zdezagregowanej, uzyskanie danych potrzebnych każdej gminie jest zatem możliwe, wymaga jednak pewnej pracy.

¹¹ Dostępne są bardzo szczegółowe dane w liczbach bezwzględnych, ale to nie pozwala na dokonywanie porównań z innymi gminami oraz szerszymi zbiorowościami.

¹² Wskaźnik ten jest jednak nieprzekładalny na skalę bezrobocia wyrażanego stopą bezrobocia, jest bowiem zależny od struktury demograficznej mieszkańców danej gminy.

Tabela 1

Wskaźnik bezrobocia rejestrowanego w gminach górniczych województwa śląskiego (w %)

Gminy górnicze w województwie śląskim	Grudzień 2006	Grudzień 2009	Grudzień 2010
1	2	3	4
Województwo śląskie ogółem	7,5	5,5	6,0
1. Bojszowy	4,8	2,6	3,4
2. Gierałtowiec	4,0	2,6	2,8
3. Kornowac	4,2	2,8	3,2
4. Chełm Śląski	5,2	2,7	3,0
5. Imielin	6,0	3,1	3,3
6. Pawłowice	4,7	3,2	2,9
7. Lyski	4,1	2,9	3,6
8. Ornontowice	5,0	2,6	3,0
9. Świerklany	4,0	5,4	3,1
10. Bestwina	4,2	3,2	3,6
11. Bieruń	4,9	3,2	3,1
12. Suszec	4,9	3,1	3,2
13. Gaszowice	4,6	3,3	3,8
14. Jejkowice	6,0	3,3	3,5
15. Łędziny	6,1	3,2	4,0
16. Pilchowice	4,3	2,9	3,9
17. Mszana	6,4	3,6	3,6
18. Katowice	5,2	3,3	3,8
19. Miedźna	5,8	3,6	3,9
20. Sośnicowice	5,0	3,5	4,0
21. Gorzyce	6,4	4,1	4,3
22. Lubomia	5,8	4,2	4,2
23. Marklowice	6,1	4,3	4,5
24. Ruda Śląska	5,3	3,6	4,2
25. Wry	8,0	3,2	4,2
26. Godów	6,2	4,3	4,0
27. Tychy	5,5	3,6	4,2
28. Goczałkowice-Zdrój	5,6	3,4	3,9
29. Knurów	6,0	4,3	4,5
30. Czerwionka-Leszczyny	6,1	4,0	4,5

1	2	3	4
31. Czechowice-Dziedzice	5,3	4,7	4,5
32. Żory	6,1	4,3	4,8
33. Orzesze	7,7	3,8	4,5
34. Mikołów	8,0	2,4	4,5
35. Pszczyna	5,9	3,8	4,4
36. Rybnik	5,6	4,1	4,6
37. Jaworzno	7,6	5,4	5,1
38. Gliwice	6,5	4,8	5,0
39. Mysłowice	7,2	5,0	5,3
40. Radlin	7,5	5,2	4,8
41. Zebrzydowice	7,2	5,0	5,0
42. Jastrzębie-Zdrój	8,4	5,4	6,3
43. Łaziska Górne	8,6	6,3	4,4
44. Pszów	6,8	5,0	5,4
45. Bobrowniki	9,2	5,0	5,5
46. Radzionków	6,6	4,9	5,4
47. Psary	8,9	5,5	6,0
48. Rydułtowy	7,9	5,8	5,4
49. Siemianowice Śląskie	8,2	5,9	5,5
50. Wodzisław Śląski	7,5	5,5	5,3
51. Zabrze	9,3	5,8	6,2
52. Świętochłowice	8,4	5,6	6,6
53. Wojkowice	10,2	5,7	6,2
54. Dąbrowa Górnicza	10,2	6,9	6,8
55. Piekary Śląskie	8,3	6,3	7,0
56. Chorzów	10,9	6,5	6,5
57. Sosnowiec	8,5	6,8	7,0
58. Czeladź	10,4	7,3	7,6
59. Będzin	10,7	7,1	7,7
60. Bytom	10,1	7,8	8,3

pieniężne (traktowane jako świadczenie aktywizujące) i osłonowe świadczenia socjalne, natomiast inne świadczenia aktywizujące nie znalazły uznania w oczach górników, skorzystała z nich śladowa liczba osób¹³.

Wszystko to wskazuje, że znaczna część górników, którzy odeszli z kopalni, trafiła wcześniej czy później na lokalny rynek pracy, poszukując zatrudnienia w innych zakładach pracy — mając do tego słabe przygotowanie lub nie mając żadnego. Nie sposób określić, jak rozłożyło się to na poszczególne gminy, z całą pewnością jednak w wielu z nich pojawił się problem byłych górników poszukujących pracy i oczekujących różnorodnej pomocy. Sytuacja jest tym trudniejsza, że są to głównie osoby o niskich kompetencjach zawodowych i niskim poziomie wykształcenia (najczęściej po zawodowych szkołach górniczych), obarczone bagażem szczególnego rodzaju grupowych strategii adaptacyjnych, wypracowanych przez lata w warunkach gospodarki socjalistycznej (i *quasi*-socjalistycznej, obecnej w kopalniach jeszcze długo po 1989 roku), a zatem o niskim potencjale przystosowania do zmian, często cechują ich „postawy roszczeniowe, brak wizji »co dalej«, brak zainteresowań, pasji, co niejednokrotnie stanowi przyczynę uzależnienia od alkoholu, [...] niechęć do nauki, przekwalifikowywania się, zmiany kwalifikacji, brak przekonania do mobilności zawodowej” (J. Martyka, M. Majer, 2010, s. 30). Obciąża ich dodatkowo tradycyjny model rodziny górniczej, w której to mężczyzna odpowiada za utrzymanie, a kobieta zajmuje się domem i dziećmi, i nawet jeśli pracuje, to przeważnie nie dla kariery zawodowej, ale po to, aby „dorobić” do pensji męża, więc też nie ma wysokiego wykształcenia ani aspiracji zawodowych i edukacyjnych (K. Wódz, red., 1997; K. Faliszek, K. Łęcki, K. Wódz, 2001).

W gminach górniczych mamy do czynienia z bardzo dużym zróżnicowaniem skali i natężenia problemów społecznych generowanych przez proces restrukturyzacji górnictwa, różna jest też tego świadomość w poszczególnych gminach. Kiedy przystępowano do restrukturyzowania zatrudnienia w kopalniach, zakładano optymistycznie, że bogaty program przywilejów socjalnych dla górników zniweluje, a przynajmniej w znaczącym stopniu ograniczy negatywne konsekwencje tego procesu. Po części tak się stało, co pokazują badania (K. Nowak, K. Tausz, 2010; M.S. Szczepański, M. Tyrybon, 2005), nie zapobiegło to jednak powstaniu w wielu gminach enklaw biedy i wykluczenia, skupiających rodziny byłych górników. Z dzisiejszej perspektywy można powiedzieć, że radzeniu sobie z tymi problemami musiały sprostać gminy górnicze, które nie bardzo mogły liczyć na znaczącą pomoc w tej kwestii ze strony państwa. Ponieważ w wielu gminach, szczególnie tych mniejszych, administracja samorządowa ogranicza się w swych działaniach przeważnie do realizacji tego, co określane jest jako obligatoryjne, natomiast elementy fakultatywne zdarzają się sporadycznie, w gminach górniczych w zasadzie nie tylko nie wprowadzono działań, projektów czy programów skierowanych do byłych górników i ich rodzin jako do specyficznej grupy zagrożonej wyklucze-

¹³ Na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki (www.mg.gov.pl/Gospodarka/Gornictwo) oraz Najwyższej Izby Kontroli (*Informacja o wynikach kontroli...*, 2005).

niem, ale też na ogół nie monitorowano sytuacji tej szczególnej grupy — aczkolwiek w wielu gminach panuje świadomość problemu wykluczenia byłych górników. Oczywiście, korzystali oni i nadal korzystają w swoich gminach z różnorodnych form pomocy i wsparcia, zarówno w systemie pomocy społecznej, jak i poza nim, a od 2008 roku możliwości takie znacząco wzrosły dzięki projektom dofinansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, realizowanym zarówno przez ośrodki pomocy społecznej (projekty systemowe), jak i przez administrację samorządową oraz organizacje trzeciego sektora (projekty konkursowe). Są to wszakże działania skierowane do wszystkich mieszkańców gminy dotkniętych problemami społecznymi, organizowane i konstruowane z punktu widzenia przedmiotowego, a nie podmiotowego, czyli uwzględniające specyfikę danego problemu, a nie specyfikę grupy, która jest nim dotknięta.

Dopiero w ubiegłym roku powstał pomysł programu dla gmin górniczych, którego celem jest przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu byłych górników i ich rodzin. Podstawą programu ma być budowanie Partnerstwa Lokalnego w gminie na rzecz wspierania byłych górników i członków ich rodzin w procesie inkluzji (K. Nowak, K. Tausz, 2010). Znamienne jest jednak to, że inicjatywa w tej sprawie wyszła z zewnątrz (a konkretnie z Zakładu Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górnictwa w Katowicach), a nie od samych gmin górniczych, aczkolwiek kształt programu jest już efektem ścisłej współpracy zespołu naukowców z dwiema gminami górniczymi (Czerwionka-Leszczyny i Wodzisław), w których problem powstawania enklaw biedy „pogórnicy” był szczególnie dotkliwy.

Wyniki prowadzonych badań¹⁴ wskazują, że samorządy lokalne — zwłaszcza w małych gminach — niezbyt często angażują się w niestandardowe, innowacyjne programy czy działania w obszarze polityki społecznej. Dotyczy to również gmin górniczych. Jeśli udaje się z dobrym skutkiem to robić, to przede wszystkim dzięki temu, że instytucje samorządowe wchodzi w szeroką współpracę z innymi instytucjami publicznymi, organizacjami pozarządowymi, ekspertami i lokalnymi liderami, animując i koordynując wspólne działania ukierunkowane na rozwiązanie konkretnego problemu w określonej społeczności (patrz: J. Hrynkiewicz, 2002; E. Giermanowska, M. Racław-Markowska, 2003). Idea takiego partnerstwa w realizacji lokalnej polityki społecznej nie jest jeszcze powszechnie praktykowana, przebija się jednak coraz skuteczniej — pomimo licznych barier¹⁵ — do świadomości gminnych decydentów.

¹⁴ Wyniki badań własnych autorki, ale również badań prowadzonych w Instytucie Spraw Publicznych, zob. www.isp.org.pl.

¹⁵ Szerzej na ten temat w innych publikacjach autorki, m.in. K. Faliszek, 2005.

Literatura

- Badania ankietowe górników, którzy skorzystali z oferty górniczego pakietu socjalnego.* Ministerstwo Gospodarki (grant TF025706/001), Zakład Badań Ekonomicznych i Społecznych Głównego Instytutu Górniczego w Katowicach, Katowice 2002.
- Czerwińska E., 2002: *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Polsce.* Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja nr 891.
- Faliszek K., 2005: *Teoria i praktyka funkcjonowania pomocy społecznej w systemie polityki społecznej w Polsce.* W: J. Brągiel, P. Sikora, red.: *Praca socjalna wobec rzeczywistych i potencjalnych zagrożeń człowieka.* Opole: Uniwersytet Opolski.
- Faliszek K., Łęcki K., Wódz K., 2001: *Górnicy. Zbiorowości górnicze u progu zmian.* Katowice: Wydawnictwo „Śląsk”.
- Fraćzkiewicz-Wronka A., red., 2007: *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej.* Warszawa: WSP TWP.
- Fundowicz S., 2005: *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce.* Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Giermanowska E., Raćław-Markowska M., red., 2003: *Społeczności lokalne wobec problemu bezrobocia młodzieży.* Warszawa: ISP.
- Hrynkiewicz J., red., 2002: *Przeciw ubóstwu i bezrobociu: lokalne inicjatywy obywatelskie.* Warszawa: ISP.
- Informacja o wynikach kontroli wykorzystania dotacji budżetowych na restrukturyzację zatrudnienia w górnictwie węgla kamiennego w 2004 roku, z uwzględnieniem środków pożyczki Banku Światowego.* NIK, Katowice, czerwiec 2005; www.nik.gov.pl (data dostępu: 10 listopada 2008).
- Kulesza M., 1996: *Samorząd terytorialny.* Warszawa.
- Martyka J., Majer M., 2010: *Skala i przejawy wykluczenia społecznego byłych górników w wybranych gminach górniczych — podejście podmiotowe.* W: K. Nowak, red.: *Górnicy wykluczeni, ale niezapomniani. Program pozytywny.* Katowice: GIG.
- Nowak K., Tausz K., 2010: *Restrukturyzacja górnictwa a wykluczenie społeczne. Program, którego nie było.* W: K. Nowak, red.: *Górnicy wykluczeni, ale niezapomniani. Program pozytywny.* Katowice: GIG.
- Reforma górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1998—2000.* Dokument rządowy, Warszawa, lipiec 1998.
- Sytuacja górnictwa węgla kamiennego.* Dokument Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, 18.09.2003. <http://www.mg.gov.pl/GORNICTWO/> (data dostępu: 20 października 2007).
- Szczepański M.S., Tyrybon M., 2005: *Losy zawodowe górników, którzy odeszli z pracy z wykorzystaniem jednorazowych odpraw pieniężnych bezwarunkowych.* W: A. Karbownik, red.: *Zarządzanie procesem dostosowawczym w górnictwie węgla kamiennego w świetle dotychczasowych doświadczeń.* Gliwice: Wydawnictwo Politechniki Śląskiej.
- Szlązak J., 2004: *Restrukturyzacja górnictwa węgla kamiennego w Polsce w latach 1990—2002. Analiza skuteczności realizowanych programów.* Kraków: Biblioteka SEP, AGH.
- Wódz K., red., 1997: *Górnicy wobec wyzwań restrukturyzacji.* Raport z badań w województwie katowickim. UNDP, Program Zrównoważonego Rozwoju Społecznego Województwa Katowickiego. Katowice.

Akty prawne

Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.

Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Dz.U. 1991, nr 114, poz. 493.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999—2002. Dz.U. 1998, nr 150, poz. 983.

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 roku o dostosowaniu górnictwa węgla kamiennego do funkcjonowania w warunkach gospodarki rynkowej oraz szczególnych uprawnieniach i zadaniach gmin górniczych. Dz.U. 1998, nr 162, poz. 1112.

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o restrukturyzacji górnictwa węgla kamiennego w latach 2003—2006. Dz.U. 2003, nr 210, poz. 2037.

Ustawa z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty. Dz.U. 1991, nr 95, poz. 425.

Ustawa z dnia 7 września 2007 roku o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego w latach 2008—2015. Dz.U. 2007, nr 192, poz. 1379.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. Tekst jednolity. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

Źródła internetowe

<http://www.mg.gov.pl>.

<http://www.mg.gov.pl/Gospodarka/Gornictwo/info+o+restrukturyzacji> (data dostępu: 3 listopada 2007).

<http://www.nik.gov.pl>.

<http://www.tchorzewski.pl/sejm/547207.htm> (data dostępu: 16 listopada 2007).