



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



**DOLNY
ŚLĄSK**



Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analiza zagrożeń społecznych dla Dolnego Śląska

**Wykorzystanie wyników sondaży społecznych
w różnych obszarach życia do prognozowania zagrożeń
społecznych w regionie**

Wrocław, 2010

Opracowanie i redakcja:

Analiza – zespół I w składzie:

Katarzyna Kajdanek

Wojciech Kazanecki

Jacek Sroka

Analiza – zespół II w składzie:

Dorota Moroń (koordynator)

Marta Makuch

Jolanta Mizera-Pietraszko

Analizy zrealizowane w ramach projektu „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” [POKL.08.01.04–02–003/08] współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Projekt „Analizy, badania i prognozy na rzecz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego” realizowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego w partnerstwie z Konsorcjum, w skład którego wchodzi: Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej Sp. z o.o., Uniwersytet Wrocławski, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu oraz Politechnika Wrocławska.

ISBN: 978–83–62607–05–1

Opracowanie graficzne, skład i druk: Bimart s.c.



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analiza zagrożeń społecznych dla Dolnego Śląska

**Wykorzystanie wyników sondaży społecznych
w różnych obszarach życia do prognozowania zagrożeń
społecznych w regionie**

Analiza – zespół I

Autorzy:

Katarzyna Kajdanek

Wojciech Kazanecki

Jacek Sroka

Wrocław, 2010



Spis treści

Analiza – zespół I

Wstęp	5
1. Możliwości prognostyczne w sferze zagrożeń społecznych wynikające z analizy wyników sondaży społecznych	7
2. Trendy w zakresie zagrożeń społecznych na świecie i ich potencjalny wpływ na Dolny Śląsk	11
2.1. Struktura wartości uznawanych przez społeczeństwo w zależności od wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania	11
2.2. Zagrożenia w zakresie braku odpowiedniego programu kształcenia ustawicznego osób po 50. roku życia [50+]	39
3. Demokracja partycypacyjna i społeczeństwo obywatelskie na Dolnym Śląsku a zagrożenia społeczne	54
3.1. Proces kształtowania się i poziom społeczeństwa obywatelskiego	54
3.2. Czuję się obywatelem... – siła związku ze społecznością lokalną i poziom świadomości w odniesieniu do samorządu lokalnego	69
3.3. Przykłady współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych	86
Bibliografia	104
Spis wykresów i rycin	109
Spis tabel	110

Analiza – zespół II 111



Wstęp

Dzisiejszy świat niesie ze sobą cały wachlarz zagrożeń odnoszących się do sfery życia społecznego. Wśród wyzwań, jakie zostały wskazane w czwartym raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej¹, wymieniono m.in. globalizację, wzrost cen energii, zmiany klimatyczne, zmiany demograficzne oraz inne wyzwania, do których zaliczono **ryzyko „zwiększającego się poziomu niedostosowania umiejętności pracowników do czekających ich zadań w gospodarce wraz z coraz bardziej zdecydowanym wchodzeniem gospodarki w paradygmat oparty na wiedzy”** (Ahner, 2008, s. 29). Jest to zagadnienie o wielkiej wadze dla władz regionalnych, które dążą do budowy regionu o charakterze innowacyjnym, opierającym się na dobrze wykształconych pracownikach, którzy jednocześnie przejawiają chęć do aktywnej partycypacji w życiu społecznym.

Obowiązująca obecnie Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 r. w analizie SWOT wymienia następujące zagrożenia w obszarze: Zasoby ludzkie, równość szans i zagadnienia społeczne:

- Słabo rozwinięte „społeczeństwo obywatelskie” – mała aktywność organizacji pozarządowych oraz nieformalnych ruchów obywatelskich.
- Opóźnienia w modernizacji bazy pomocy społecznej.
- Niekorzystne trendy demograficzne i cywilizacyjne (np. starzenie się społeczeństwa, niepełnosprawność, uzależnienia).
- Rosnące nierówności społeczne w edukacji, ze szczególnym uwzględnieniem Romów.
- Malejąca partycypacja państwa w kosztach edukacji i nauki.
- Niewystarczający poziom finansowania służb i jednostek świadczących usługi socjalne.
- Marginalizacja niektórych grup społecznych, będąca wynikiem przemian społeczno-gospodarczych.
- Bagatelizowanie znaczenia profilaktyki społecznej.
- Istnienie negatywnych stereotypów hamujących integrację społeczną grup i osób zagrożonych marginalizacją.
- Niewystarczające przestrzeganie uregulowań prawnych w zakresie współpracy z trzecim sektorem.

¹ Komisja Europejska, Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, maj 2007.



- Brak korelacji między podażą a popytem na usługi medyczne.
- Brak przygotowania organizacyjno-technicznego do skonsumowania środków pomocowych UE.
- Brak stabilności i / lub uregulowań prawnych w obszarze polityki zdrowotnej i społecznej.
- Problemy rynku pracy wynikające z akcesji Polski do UE oraz nienadążanie za wymogami globalizacji. (SRWD, 2005)

Narzędziem o potencjalnie wysokim potencjale wpływu na niwelowanie zagrożeń społecznych są wszelkiego rodzaju środki unijne, które stanowią znaczące wsparcie dla działań zmierzających nie tylko do budowy infrastruktury (drogi, koleje, Internet), ale również wzmocnienia kondycji społeczeństwa obywatelskiego i tym samym zniwelowania zagrożeń wynikających zarówno z przyczyn endo-, jak i egzogenicznych.

Warto zauważyć, że w skali kraju w wyborach samorządowych „startuje o ponad 41 tys. mniej kandydatów na radnych gminy, powiatu i sejmiku wojewódzkiego niż w 2006 r.” Zdaniem Jerzego Regulskiego (doradcy prezydenta do spraw samorządowych) jest to efektem braku zaufania do polityki (PAP, 9.11.2010). Obecnie jest jeszcze za wcześnie, by prowadzić badania porównawcze w skali regionu, niemniej jednak należałoby zbadać stopień zaangażowania społecznego w proces wyborczy.



1. Możliwości prognostyczne w sferze zagrożeń społecznych wynikające z analizy wyników sondaży społecznych

Wojciech Kazanecki

Przegląd metod prognostycznych

Najogólniej rzecz ujmując, „prognozowanie to naukowe przewidywanie przyszłości (...) będące nieodłącznym elementem planowania działania”. Efekt tego procesu, a więc prognoza, to predykcja oparta na wiedzy o zachowaniach w przyszłości, „zwykle wyrażana jest jako prawdopodobieństwo. Innymi słowy, prognoza jest twierdzeniem o prawdopodobieństwie wystąpienia określonego zdarzenia w przyszłości” (Sułek, 2010, s. 23; zob. także Cieślak, 2003). Jak zauważa M. Sułek, „najwięcej prognoz dokonuje się metodą ekstrapolacji polegającej na przedłużeniu w przyszłość zauważonych tendencji czy trendów. Jest to czynność dosyć prosta, ale prognostyk musi określić, jak głęboko w przyszłość ma sięgać prognoza. Jeśli przyszłe zdarzenia będą rzeczywiście podobne do poprzednich, prognoza może być w miarę dokładna. Ale są to rzadkie przypadki, tym radsze, im głębiej prognozy sięgają w przyszłość. W którymś momencie pojawia się nieliniowość lub uskok. Nieliniowość jest krytycznym punktem wszelkich prognoz wywołanym przez nagłą i głęboką zmianę trendu, w istocie jego gwałtownym odwróceniem. Dlatego ekstrapolacja nie nadaje się do prognoz długoterminowych”. (Sułek, 2010, s. 23)

Prognozowanie zjawisk społecznych (a zwłaszcza zagrożeń społecznych) – w porównaniu do prognozowania zjawisk gospodarczych – nie jest aż tak rozbudowaną i ugruntowaną dziedziną wiedzy. Inaczej niż w ekonomii, gdzie na szeroką skalę stosuje się metody ilościowe oparte na modelach (tendencji rozwojowej, adaptacyjne, autoregresyjne, ekonometryczne), uzupełnione o prognozowanie oparte np. na opinii ekspertów², w prognozowaniu zjawisk społecznych nie mamy aż tak bogatej metodologii. Dla przykładu, w odniesieniu do zjawisk rozgrywających się w przestrzeni politycznej mamy do czynienia z przewagą prognoz, czy też raczej „prognoz” opracowywanych przez ekspertów (lub: „ekspertów”, najczęściej telewizyjnych bądź radiowych publicystów), które często bazują

² Wykaz prognoz zob. m.in.: Nowak 1998, Cieślak 2003.



na wynikach sondaży opinii publicznej. Bodajże najczęstszym przykładem jest próba przewidywania (choć zasadniej byłoby powiedzieć: zgadywania) rzeczywistości na podstawie wyników poparcia dla danej partii czy polityka. Prognozowanie zagrożeń społecznych nie jest aż tak nacechowane emocjami, jak zjawisk politycznych, dzięki czemu istnieje potencjalna możliwość rozważenia, czy zasadne jest oparcie się na wynikach sondaży społecznych przy opracowywaniu prognoz.

Analiza potencjalnego wykorzystania wyników sondaży społecznych do prognozowania zagrożeń społecznych

Na wstępie należy zauważyć, że sondaż społeczny nie stanowi badania całościowego, z jakim mamy do czynienia w przypadku gromadzenia pełnych danych statystycznych, np. przez GUS podczas spisu powszechnego. Zawsze istnieje margines błędu, który sprawia, że należy podchodzić z dużą ostrożnością do budowania oceny rzeczywistości w oparciu o sondaże. Ponadto rzadko kiedy w sondażach mamy możliwość poznać motywację badanych osób, a przez to zrozumieć przyczyny, jakie leżą u podstaw danego zjawiska sfery społecznej. Stąd też w badaniach – również przywoływanych w niniejszej analizie (zob. Sroka, w tym dokumencie) – naukowcy dużo częściej odwołują się do badań o charakterze jakościowym, a nie ilościowym. Bez zrozumienia **istoty** badanego zjawiska w sferze społecznej nie sposób przeprowadzić jego diagnozy, a tym samym pokusić się o jego prognozę i opracować politykę mogącą mu przeciwdziałać (jeśli jest ono negatywne z punktu widzenia interesu ogółu), lub go wzmacniać (jeśli jest ono pozytywne).

Inną kwestią wymagającą podkreślenia jest bliski związek między zjawiskami zachodzącymi w przestrzeni gospodarczej i społecznej, jako że życie społeczne jest ściśle związane z sytuacją gospodarczą istniejącą na danym obszarze. Sfery te wpływają na siebie wzajemnie, stąd też nie jest do końca zasadne oddzielanie ich od siebie, tak jak ma to miejsce w obecnej Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego.

Prognozowanie zjawisk gospodarczych odbywa się w skali regionu m. in. z wykorzystaniem modelu HERMIN, który jest „makroekonomicznym modelem składającym się z czterech składowych sektorowych: przemysł przetwórczy, rolnictwo, usługi rynkowe, usługi publiczne (nierynkowe)” (Zaleski i inni, 2005, s. 7). **Tęgo typu podejście, o czym szerzej w dalszej części, powinno stanowić podstawę do dalszych rozważań na temat opracowania analogicznego modelu do prognozowania zjawisk społecznych z wykorzystaniem odpowiednich wskaźników oraz – przy stwierdzeniu ich wiarygodności w oparciu o uzyskane wyniki – sondaży opinii społecznej.**



Konkludując tę część analizy, należy stwierdzić, że sondaże nie dają solidnych podstaw do prognozowania, gdyż do tego trzeba zebrać najpierw solidną wiedzę o prognozowanym obiekcie, czego nie da się osiągnąć w naukach społecznych bez metod jakościowych. Metody jakościowe natomiast wymagają sporych nakładów pracy i środków finansowych, gdyż nie wynikają jedynie z analizy danych uzyskanych za pośrednictwem statystyki publicznej bądź też badania losowej próby.

Wnioski i zalecenia na przyszłość (model prognostyczny)

Z perspektywy przygotowywania założeń polityki rozwoju regionalnego nie ulega wątpliwości, że istnieje potrzeba wypracowania modelu prognostycznego w odniesieniu do wyzwań w sferze społecznej, opierającego się na istniejących wskaźnikach gromadzonych m. in. przez GUS. Jest to tym bardziej widoczne w świetle wniosków z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, gdzie zapisano m. in.: „Bardziej strategiczne i ukierunkowane na wyniki podejście do polityki spójności wymaga lepszych i sprawniejszych systemów monitorowania i oceny. (...) Po pierwsze, podstawą podejścia ukierunkowanego na wyniki jest przyjęcie ex-ante przejrzystych i mierzalnych założeń i wskaźników dotyczących wyników. Wskaźniki powinny być jednoznaczne, statystycznie wiarygodne, elastyczne i bezpośrednio powiązane z interwencjami w ramach polityki spójności, jak również być sprawnie gromadzone i upowszechniane. (...) Ponadto ważnym elementem sprawozdań rocznych byłoby terminowe przedkładanie kompletnych i dokładnych informacji dotyczących wskaźników i postępów w realizacji przyjętych założeń” (Wnioski..., 2010, s. 6). Posiadając wiarygodny **model prognozowania zjawisk społecznych** (w tym zagrożeń) oparty na wskaźnikach, władze regionu posiadałyby potencjalnie narzędzie do planowania skutecznej polityki, zwłaszcza w odniesieniu do polityki krótkoterminowej (do 3 lat). Należy bowiem pamiętać, że zgodnie z ustaleniami badaczy modele ilościowe, do których zaliczyć należy modele szeregów czasowych, nadają się najlepiej do prognozowania zjawisk krótkookresowych, cechujących się dużą inercją (Dittmann, 2008). W dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości społecznej zglobalizowanego świata nie można w pełni polegać na wynikach modeli ilościowych, ale nie zmienia to faktu, że stosowane w krótkim horyzoncie czasowym cechują się one największą dokładnością (Armstrong, 2001). Stąd też, odnosząc się do prognozowania w odniesieniu do kwestii społecznych, należy dążyć do stosowania metod zarówno jakościowych, jak i ilościowych. Przy tym trzeba postawić sobie za cel budowę modelu pozwalającego na diagnozę



oraz predykcję m.in. zagrożeń, choć nie tylko, bo zgodnie z uwagami poczynionymi przez ekspertów, w odniesieniu do badania społeczeństwa obywatelskiego w kontekście zapisów SRWD, „brak spójnej i jednolitej metodologii badań tego obszaru” w połączeniu z fragmentarycznymi i prowadzonymi *ad hoc* badaniami prowadzi do konieczności budowy systemowego monitoringu na Dolnym Śląsku (Wiktorska-Święcka, 2008, s. 11).

REKOMENDACJE:

1. Należy przeznaczyć odpowiednie środki na badania naukowe nakierowane na wypracowanie modelu naukowego, który dałby możliwość uzyskiwania odpowiedzi na pytanie, dotyczące zagrożeń społecznych. Tylko wtedy uda się w sposób ukierunkowany, całościowy i długofalowy wykorzystać wyniki sondaży społecznych do prognozowania zagrożeń społecznych. Następnym krokiem byłoby wyłonienie podmiotu odpowiedzialnego za realizację takiego badania i powierzenie mu realizacji takiego zadania. Alternatywą byłoby powołanie nowej instytucji, do czego jednak, biorąc pod uwagę wielość już istniejących ośrodków badawczych i agencji, należy podchodzić z dużą ostrożnością.
2. Należy – poszukując możliwości wypracowania modelu naukowego opisanego powyżej – przeanalizować możliwości wynikające z adaptacji koncepcji modelu HERMIN, stosowanego do prognozowania zjawisk gospodarczych w regionie, na grunt zjawisk społecznych (zagrożeń społecznych).
3. Należy koncentrować się na analizie wydarzeń i procesów zachodzących w otoczeniu regionu, zwłaszcza na trendach światowych w odniesieniu do zagrożeń społecznych, gdyż w dobie globalizacji sytuacja społeczna w regionie będzie wynikać również z kierunku, w którym zmierza Europa i świat.
4. Należy doprowadzić do zebrania wiedzy zgromadzonej w wielu rozproszonych ośrodkach zajmujących się badaniem zagrożeń społecznych w różnych aspektach w postaci odpowiedniego programu działań, obejmującego m. in. 1) stworzenie i popularyzację platformy internetowej, zawierającej bazę informacji o społeczeństwie, odnośniki do ośrodków prowadzących badania, wykaz publikacji itp.; 2) organizację cyklicznych spotkań (warsztatów, konferencji, seminariów) gromadzących badaczy, przedstawicieli administracji samorządowej i innych instytucji publicznych, przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przede wszystkim decydentów różnych szczebli. **Do rozważania jest, czy w tym celu należy powołać kolejną instytucję (*think-tank*), czy też wykorzystać już istniejącą** (patrz: rekomendacja nr 1).



2. Trendy w zakresie zagrożeń społecznych na świecie i ich potencjalny wpływ na Dolny Śląsk

Katarzyna Kajdanek

2.1. Struktura wartości uznawanych przez społeczeństwo w zależności od wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania

Celem tej części opracowania jest analiza zagrożeń społecznych dla Dolnego Śląska z wykorzystaniem metod analizy danych wtórnych, w postaci sondaży społecznych i badań socjologicznych oraz w oparciu o materiały uzyskane w trakcie kwerendy istniejącej literatury z tego zakresu. Głównym problemem jest struktura wartości uznawanych przez Dolnoślązaków w zależności od wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania wraz z rekomendacjami dla władz odnośnie kształtujących się trendów.

Założona metoda badawcza wymaga skupienia się na danych zastanych, a więc takich, które zostały zgromadzone przez innych badaczy do ich własnych celów badawczych, jednak ze względu na zakres opracowania stanowią cenne źródło rzetelnych i trafnych informacji. Charakter opracowania, kładący szczególny nacisk na wykorzystanie danych zastanych, stawia autora wobec co najmniej kilku problemów o charakterze metodologicznym. Pierwszym z nich jest problem dopasowania jednostek analizy, następnie problem definicji klas oraz wreszcie zagadnienie aktualności danych.

Problem jednostek analizy w przypadku korzystania z danych wtórnych polega na tym, że dane zebrane przez innych badaczy do inaczej zdefiniowanych celów badawczych nie zawsze są zgromadzone w jednostkach idealnie pasujących do problemów analizowanych w innym opracowaniu, np. dane o dochodach mogą być gromadzone w odniesieniu do gospodarstw domowych, a istnieje potrzeba wiedzy o dochodach dla każdej indywidualnej osoby wchodzącej w skład gospodarstwa domowego. Problem definicji klas polega na innym niż oczekiwany podziale kategorii wartości cechy (kategorii zmiennych). Np. informacja o miejscu zamieszkania jest zebrana w klasy: miasto – wieś, podczas gdy istotne byłoby uzyskanie bardziej szczegółowych informacji o mieszkańcach miast do 5 tysięcy, do 20 tysięcy, do 200 tysięcy i powyżej 200 tysięcy mieszkańców. Innymi słowy, jest to problem agregacji danych na innym poziomie niż oczekiwany. Brak dostępu do „surowych” danych zgromadzonych w bazach uniemożliwia przezwycięzenie tego problemu. Kwestia



aktualności danych wydaje się być, w kontekście powyższych problemów, raczej oczywista. Biorąc pod uwagę określone dane, należy wziąć pod uwagę nie tylko datę ich publikacji, ale także informację o czasie, kiedy dane były zbierane. Choć w przypadku zjawisk społecznych mamy do czynienia raczej z procesami długiego trwania, to należy mieć świadomość ograniczeń wnioskowania i uogólniania wniosków w sytuacji korzystania z danych z ubiegłych lat.

Aby przezwyciężyć wyżej wymienione ograniczenia, przeprowadzono analizę danych składającą się z dwóch, powiązanych z sobą, etapów. Pierwszym z nich była kwerenda najważniejszych opracowań z zakresu systemów wartości w Polsce. Celem kwerendy było wskazanie istoty zagadnienia systemów wartości uznawanych przez społeczeństwo i jego znaczenia dla przemian współczesnego życia społecznego. Drugim, i głównym, etapem była analiza zastanych danych wtórnych z badań podejmujących problem systemów wartości w Polsce i, dla uzyskania tła porównawczego, na świecie. Aby zmaksymalizować użyteczność analizowanych danych wtórnych, skupiono się na badaniach prowadzonych przez uznane instytuty badawcze, na dużych i reprezentatywnych próbach mieszkańców, których wyniki są dostępne w postaci baz surowych danych umożliwiających dokonywanie obliczeń odpowiadających na postawione pytania³.

W ocenie klasyków socjologii, jak i badaczy współczesnych (Sztumski, 1992) istnienie systemu wartości jako elementu struktury świata odróżnia świat społeczny od świata przyrody. Człowiek jest istotą wartościującą, ale i wartościotwórczą, co oznacza, że wartości są wytworem społecznym, jednocześnie jednak ludzie są kształtowani przez określone wartości właściwe dla systemu społecznego, w jakim człowiek (i jego grupy społeczne) funkcjonuje.

Choć socjologowie (jak i filozofowie) zajmują się problematyką wartości, o tyle jasne i jednoznaczne zdefiniowanie tego, czym jest wartość nastrocza poważnych trudności. W. Tatarkiewicz stwierdził wręcz, że „zdefiniowanie wartości jest trudne, jeśli w ogóle możliwe” (Tatarkiewicz, 1970, s. 377–378). Różne definicje słowa „wartość” wskazują, że jest to:

³ – wyniki Wrocławskiej Diagnozy Problemów Społecznych (Projekt „Wrocławska diagnoza problemów społecznych” realizowany w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013);
– wyniki Diagnozy Społecznej (Diagnoza Społeczna 2009. www.diagnoza.com (pobrano 21 października 2010);
– wyniki Polskiego Generalnego Sondażu Społecznego (Bogdan Cichomski (kierownik programu), Tomasz Jerzyński, i Marcin Zieliński. Polskie Generalne Sondaże Społeczne: skumulowany komputerowy zbiór danych 1992–2008. Instytut Studiów Społecznych, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, styczeń 2009);
– wyniki World Values Survey;
– wyniki sondaży prowadzonych przez CBOS.



- przedmiot szanowanego lub pożądanego dobra materialnego lub niematerialnego;
- wzorzec lub model ukierunkowujący działania i sposoby zachowania się ludzi;
- przejaw stosunku podmiotu do przedmiotu, który jest wyrazem jego oceny;
- kryterium oceny wszystkiego, co może być wartościowane z różnych punktów widzenia, umożliwiające dokonywanie takich, a nie innych wyborów (Sztumski, 1992, s. 13–14). Potencjalnie dla człowieka wszystko może być wartością i on decyduje o tym, co nią jest lub się nią stanie, w społecznym porozumieniu z grupą społeczną i systemem społecznym, w jakim funkcjonuje. Wielość możliwych klasyfikacji wartości (np. autoteliczne i instrumentalne, abstrakcyjne i konkretne, deklarowane i realizowane) dodatkowo poszerza zakres możliwych analiz.

Problematyka wartości jest jednym z najważniejszych tematów podejmowanych przez badaczy z zakresu nauk społecznych. Doniosłość tego zagadnienia wynika z przekonania, że na wartościach, czyli ideach, które są dla ludzi i grup społecznych, do których przynależą, ważna jest określona charakter ładu społecznego. Wartości jako ogólna kategoria dzielą się, według jednej z wspomnianych klasyfikacji, na wartości uznawane i realizowane, stanowiące odbicie tego, co jest, a tego, co być powinno. Uznawane to takie, którym przyznajemy określoną wagę w życiu, jednak niekoniecznie ich uznanie przekłada się na faktyczną realizację tych wartości w codziennych praktykach społecznych, czyli nie koniecznie są to wartości realizowane. Z drugiej strony, szczególnie takie wartości, jak władza czy bogactwo, nie są zwykle, ze względu na niechęć narażenia się innym ludziom, zbyt głośno deklarowane, a jednak istnieje silne dążenie do ich realizacji. Spójności społecznej i zrównoważonemu rozwojowi instytucji społecznych sprzyja sytuacja, w której wartości wyznawane są jednocześnie realizowane, jednak najczęściej jest tak, że na poziomie deklaracji przyznaje się wagę jednych wartości, a w codziennym życiu realizuje je połowicznie lub wcale, zastępując je realizacją zupełnie innych wartości. **Odkrycie, jakie w istocie wartości wyjaśniają określone zachowania społeczne, jest niezbędnym składnikiem skutecznego prognozowania i zarządzania zmianami społecznymi.**

Wyznawane wartości zwykle łączą się ze sobą, tworząc określone kategorie wyznawanych wartości – system wartości. A jeżeli pewne wartości są wspólne dla wyznaczonych w oparciu o określone kryteria grup społecznych, wtedy dają im poczucie pewnej bliskości społecznej i łączą ich ze sobą. Wyznawane wartości mogą stanowić inspirację do podejmowania określonych działań, kierunkowych aktywności, wykonywanych z poświęceniem i staraniem. Wartości mają też funkcję zabezpieczającą dla systemu społecznego – jeśli ktoś realizuje wartość uznawaną w społeczeństwie, dodatkowo przyczynia się do wzmocnienia



znaczenia tej wartości w społeczeństwie. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, kiedy sytuacja społeczna wymagałaby zmiany systemu wartości – należy podkreślić z całą mocą, że przemiany systemu wartości to proces długotrwały przebiegający w trudnych do kontrolowania warunkach, o ile w ogóle możliwy do sterowania (Ziółkowski, 2000).

Na proces przyjęcia określonych wartości przez ludzi wpływ mają takie elementy, jak: cele i dążenia właściwe dla danego systemu społecznego, normy moralne regulujące życie społeczne, dominujące wzorce osobowe, uznawane koncepcje światopoglądowe, czy wreszcie lansowany styl życia (Sztumski, 1992). Nierzadko zdarza się, że wpływy z rozmaitych źródeł krzyżują się i jednostka staje w obliczu konfliktu wartości, z którym nie zawsze potrafi sobie poradzić.

Wydaje się, że najistotniejsze pytanie dotyczy tego, jaki wpływ wyznawany system wartości ma na zachowania społeczne ludzi. Socjologowie wskazują, że wpływ wartości na zachowania ludzi można podzielić na kilka etapów:

1. Postrzegania i rozumienia wartości charakterystycznych dla ludzi z określonego systemu społecznego (ocena, czy dana wartość jest przydatna, użyteczna).
2. Przeobrażenie przekonań i opinii pod wpływem wartości (o ile ukształtuje się emocjonalny stosunek do danej wartości).
3. Kształtowanie się określonych postaw (w sytuacji kiedy ludzie orientują swoje zachowania na osiągnięcie danych wartości);
4. Pojawienie się oczekiwanych zachowań.

W rzeczywistości jednak, ze względu na złożony proces motywacji, zmiana wyzowanych wartości jest niezwykle trudna.

System wartości Polaków na tle systemu wartości świata

Światowy Sondaż Wartości (WVS) jest światową siecią badaczy studiujących przemiany wartości i ich wpływ na życie społeczne i polityczne. WVS przeprowadza narodowe badania w 97 społeczeństwach, co stanowi blisko 90 % populacji świata. Badania są prowadzone od 1981 roku, kolejny etap badań zostanie przeprowadzony w latach 2010–2011, we współpracy z narodowymi instytucjami badawczymi.

Dwoma najbardziej syntetycznymi miarami stosowanymi przez badaczy są narzędzia określające położenie danego kraju na skali natężenia dwóch skal: skali wartości roz-



piętych od tradycyjnych do świecko-racjonalnych i drugiej skali rozpiętej od wartości nakierowanych na przetrwanie do wartości indywidualistycznych, zorientowanych na wyrażanie siebie.

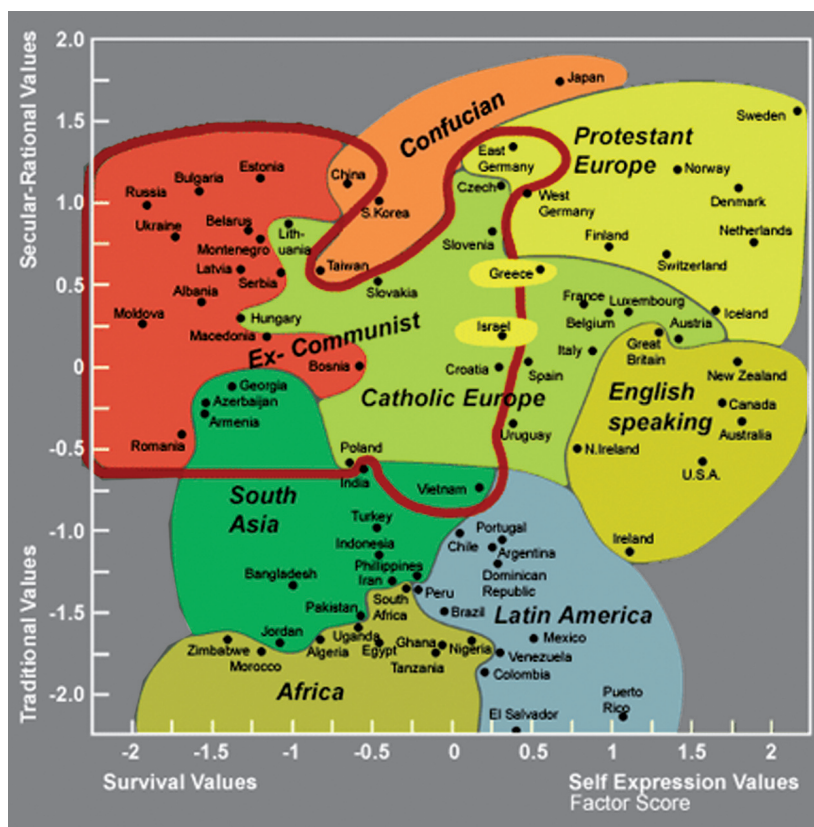
Socjologowie analizujący układy wartości specyficznych dla społeczeństwa polskiego wskazują na różne typy wartości, które się nań składają (Ziółkowski, 2000). Są to interesy i wartości zastane, zakorzenione w przeszłości; interesy i wartości formułowane w oparciu o wizję tworzącej się przyszłości oraz wartości wynikające z aktualnej sytuacji, w najwyższym stopniu odnoszące się do „tu i teraz”. Okazuje się, że we współczesnej Polsce system wartości składa się z jednocześnie nakładających się na siebie wartości wszystkich trzech faz, które, przynajmniej w części, są sobie przeciwstawne. Podstawowe pytanie dotyczy tego, „czy ośrodkiem krystalizacji tożsamości grupowych będą rewindykacje, partykularne interesy albo wykluczające się wzajemnie wartości, czy też dominować będą wartości wspólne i realistycznie zdefiniowane wartości społeczeństwa jako całości”. (Ziółkowski, 2000, s. 87)

Wyniki uzyskane w badaniu WVS dla Polski wskazują, że polskie społeczeństwo lokuje się w specyficznym miejscu, bo tak jak w innych krajach postkomunistycznych, dominują wartości słabej gospodarki i materialistyczne. Współistnieją z nimi jednak bardzo silne wartości tradycyjne – rodzina, religia, naród i słaby autorytet państwa.

Jak wynika z przedstawionego grafu, **system wartości mieszkańców Polski lokuje się w środkowej strefie wykresu**, mniej więcej na przecięciu linii wyznaczających linie $-0,5$, sugerującej przesunięcie o $0,5$ punktu na uśrednionej skali **w stronę raczej wartości tradycyjnych niż świecko-racjonalnych i raczej tych nastawionych na przetrwanie niż na indywidualizm i wyrażanie siebie**. Wydaje się to pozostawać w zgodzie z innym uogólnionym wnioskiem autorów, że im wyższy produkt krajowy brutto przypadający na jednego mieszkańca, tym wyraźniejsze przesunięcie od wartości budujących podstawę ekonomiczną jednostkowego bytu ku wartościom zorientowanym na realizowanie określonego stylu życia (rozumianego jako wyraz określonych preferencji i zachowań) (ryc.1).

W istocie jednak można mówić o przestrzeni dwuwymiarowej, na której pozycja polskiego systemu wartości lokuje się w określonym miejscu ze względu na interesy ekonomiczne (pomiędzy równością a wolnością ekonomiczną) oraz wartości społeczno-kulturowe, rozkładające się na continuum od porządku ku wolności kulturowej.

Rycina 1. System wartości Polski na tle wartości świata



Źródło: Ronald Inglehart and Christian Welzel, *Modernization, Cultural Change and Democracy*. New York, Cambridge University Press, 2005: p. 64 based on the World Values Surveys.

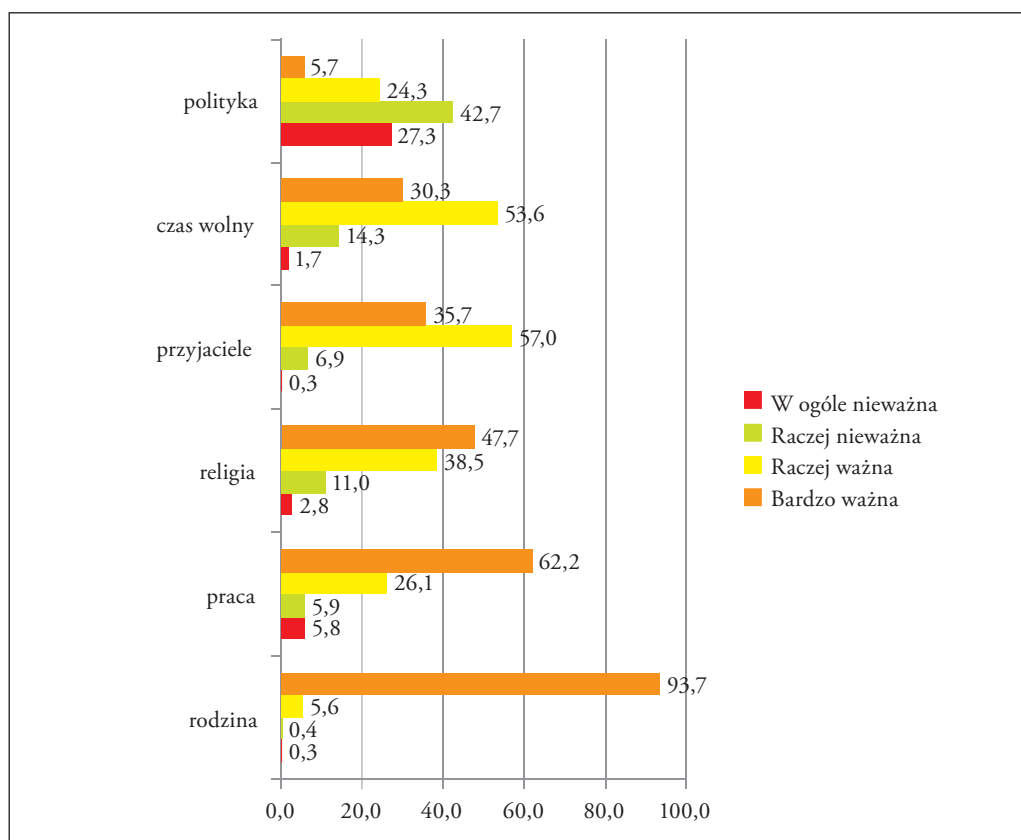
W bardziej szczegółowym ujęciu proszono respondentów o określenie, jak ważne są dla nich podstawowe obszary życia społecznego. Wyniki za lata 2005–2007 przedstawia poniższy wykres (wykres 1).

Z deklaracji badanych wynika, że najistotniejsza dla nich jest rodzina (bardzo ważna lub raczej ważna dla 99 % badanych), na drugim miejscu praca (bardzo ważna i ważna dla 88 % badanych) oraz religia, która jest rzadziej niż praca wskazywana jako bardzo ważna, ale częściej niż praca jako ważna, co sprawia, że w sumie bardzo ważna i raczej ważna jest dla ponad 95 % badanych. Na dalszych miejscach znajdują się przyjaciele i czas wolny, a zdecydowanie ostatnie miejsce zajmuje polityka. Pokazuje to dość wyraźnie kształtowanie swojego świata wokół rodziny, pracy (ale rozumianej raczej jako źródło utrzymania niż samorealizacji) i religii. Na dalszym miejscu znajdują się przestrzenie spo-



łeczne i spotkań z innymi ludźmi: przyjaciele i formy spędzania czasu wolnego oraz, właściwie odrzucona jako ważna, polityka.

Wykres 1. Wartości wyznawane przez Polaków



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Values Survey 2005–2007.

Rodzina

Jeśli weźmie się pod uwagę miejsce zamieszkania, to z danych wynika, że **jedynie w przypadku miast o wielkości powyżej 500 tysięcy mieszkańców oraz małych miast (5 tysięcy do 10 tysięcy mieszkańców) spada (i to nieznacznie) odsetek badanych skłonnych uznawać rodzinę za najważniejszą w swoim życiu** (odpowiednio 85 % i 87 % przy średniej 93 %). Znaczenie rodziny utrzymuje się na podobnym, wysokim poziomie wśród wszystkich kategorii wiekowych. Najwyższe jest wśród osób w wieku



30–49 lat (96 %). **Najniższe jest wśród osób młodych od 15 do 29 lat – rodzina jest najważniejsza dla 90 % z nich.** Znaczenie rodziny jest w nieznacznym stopniu zróżnicowane ze względu na posiadane wykształcenie. Jedynie osoby z brakiem jakiegokolwiek formalnego wykształcenia rzadziej wskazują na rodzinę jako na najważniejszą wartość w życiu (50 % z nich). Nieco niższe niż średnia (93,7 %) są także wskazania w grupie osób z wykształceniem średnim technicznym i zawodowym (87 %).

Przyjaciele

Znaczenie przyjaciół dla badanych nie wykazuje wyraźnej zależności od miejsca zamieszkania. Widać jednak przewagę znaczenia w dużych i wielkich miastach. Widać za to zróżnicowanie znaczenia kręgów towarzyskich w zależności od wieku. Osoby młodsze blisko dwa razy silniej uznają przyjaciół za najważniejszych (51 % osób w wieku 15–29) niż osoby najstarsze (34 % osób w wieku 50–98). Warto wskazać tu na korespondencję z wynikami dotyczącymi znaczenia rodziny – **wydaje się, że dla osób młodych więcej funkcji spełnia środowisko koleżeńskie niż rodzina, dlatego przywiązują do niego większą wagę. Wraz ze wzrostem wieku znaczenie kręgów towarzyskich spada na rzecz rodziny.** Znaczenie wykształcenia nie jest tu jednoznaczne. Ogólnie można powiedzieć, że **im wyższe wykształcenie, tym relatywnie większe znaczenie przypisuje się przyjaciołom jako najważniejszym**, co jednak nie sprawdza się w przypadku osób mogących pochwalić się wykształceniem wyższym (w tej kategorii wykształcenia odsetek osób uznających przyjaciół za najważniejszych jest niższy niż średnia – 32 % wobec 38 %).

Czas wolny

Im większa jest zamieszkiwana miejscowość, tym większe znaczenie przypisuje się roli czasu wolnego, co pokazuje poniższa tabela.



Tabela 1. Znaczenie czasu wolnego a wielkość miejsca zamieszkania

		Bardzo ważny	Raczej ważny	Raczej nieważny	W ogóle nieważny
Liczba mieszkańców	do 2 000	25,40 %	55,80 %	16,30 %	2,50 %
	2 000 – 5 000	32,30 %	46,20 %	20,00 %	1,50 %
	5 000 – 10 000	14,30 %	60,00 %	22,90 %	2,90 %
	10 000 – 20 000	32,70 %	53,80 %	13,50 %	
	20 000 – 50 000	23,80 %	62,40 %	12,90 %	1,00 %
	50 000 – 100 000	33,30 %	55,60 %	9,10 %	2,00 %
	100 000 – 500 000	37,40 %	47,30 %	13,70 %	1,60 %
	500 000 i więcej	38,20 %	50,40 %	10,60 %	0,80 %

Źródło: opracowanie własne na podstawie World Values Survey 2005–2007.

Natomiast zróżnicowanie ze względu na wiek pokazuje, że **dwie pierwsze kategorie wiekowe przywiązują do czasu wolnego większe znaczenie niż osoby najstarsze**. Można to wyjaśnić tym, że osoby najmłodsze postrzegają czas wolny jako niezbędny warunek prowadzenia życia towarzyskiego, a osoby nieco starsze – kultywowania życia rodzinnego. Z kolei osoby starsze, często przebywające już na emeryturze, czy w inny sposób funkcjonujące poza życiem zawodowym, nie przywiązują do czasu wolnego tak dużej wagi. Znaczenie przypisywane czasowi wolnemu rośnie także wraz z poziomem wykształcenia. Pozostaje to w zgodzie z sugerowanym przesunięciem wartości ku indywidualizmowi i samorealizacji, które rośnie wraz z poziomem wykształcenia, pozycją zawodową i, jak się zakłada, uzyskiwanymi dochodami.

Polityka

Znaczenie polityki jest tak samo małe, niezależnie od wielkości miejscowości, choć widać szczególnie niskie odsetki uznających politykę za najważniejszą w najmniejszych miejscowościach, prawdopodobnie wiejskich (na poziomie 2,5 % przy średniej 5,7 %). Może zaskakiwać wysoki odsetek osób zainteresowanych polityką w miastach średniej wielkości – od 20 do 50 tysięcy mieszkańców. W poszczególnych kategoriach wiekowych znaczenie polityki rośnie wraz ze wzrostem wieku (od 5 % w kategorii 15–29 lat do 8,3 % w kategorii 50–98 lat). Znaczenie polityki rośnie także wraz ze wzrostem wykształcenia respondentów. 13,2 % osób z wyższym wykształceniem uważa politykę za najważ-



niejszą (przy średniej 5,7 %), w sytuacji gdy takich osób wśród ludzi z wykształceniem podstawowym jest zaledwie 2,7 %.

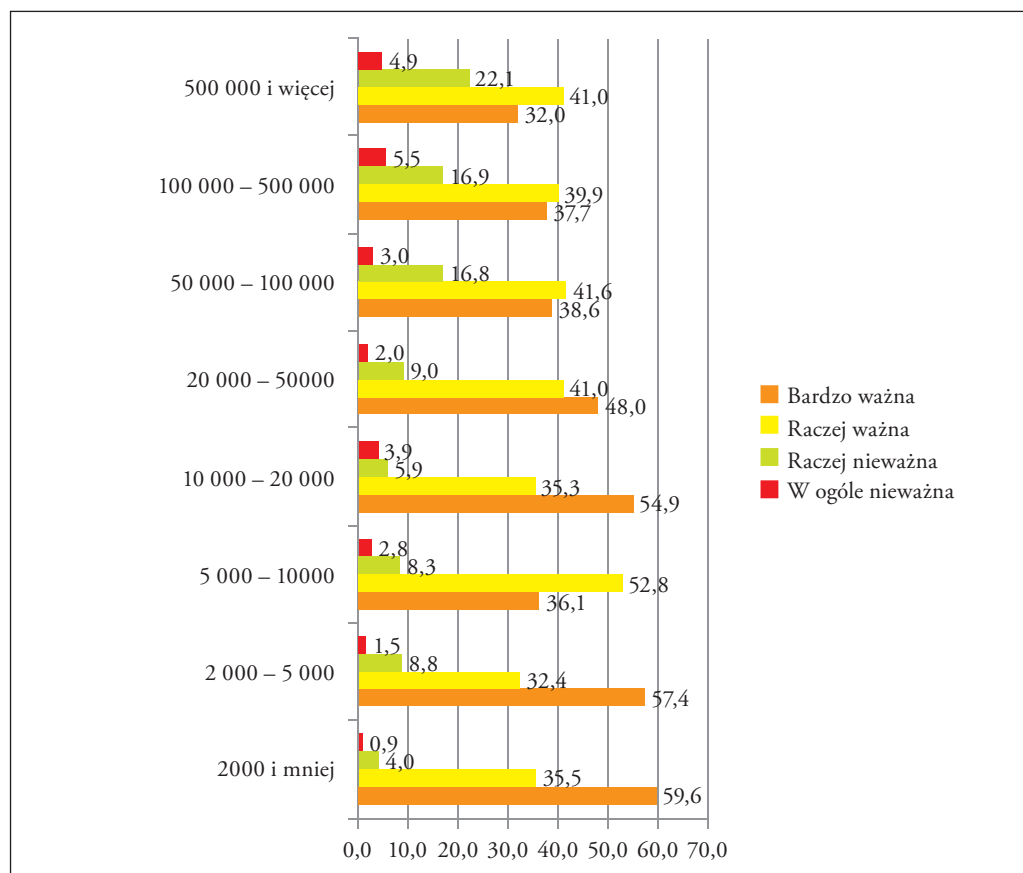
Praca

Z kolei **znaczenie pracy maleje wraz ze wzrostem wielkości zamieszkiwanej miejscowości**. Co prawda, tego typu badania nie ukazują np. efektu miasta stołecznego, jako takiego, do którego jedzie się raczej robić karierę, niż żyć, ale w zamian zdają się potwierdzać przypuszczenie, że w Polsce wciąż jeszcze **praca jest traktowana jako przede wszystkim źródło utrzymania** (jej waga jest podkreślana na wsiach oraz w małych i średnich miastach), niż przestrzeń samorealizacji swoich dążeń (mniejszy odsetek ludzi uznających ją za najważniejszą w wielkich miastach, dających większe możliwości realizacji zindywidualizowanego stylu życia). Znaczenie przypisywane pracy zmienia się wraz z wiekiem. Praca jest zdecydowanie najważniejsza w kategorii wiekowej 30–49, w której większość osób jest w jakiś sposób aktywna zawodowo. Praca – z pewnością jako rodzaj planu zawodowego, planu kariery – jest także istotna w kategorii wiekowej 15–29 (dla 64 %). **Znaczenie pracy wyraźnie spada wśród najstarszych respondentów (49 %)**. Natomiast **im wyższe wykształcenie, tym większe znaczenie przypisuje się pracy**, co jest związane z poszukiwaniem w niej nie tyle źródła utrzymania, co sfery samorealizacji. Praca jest bardzo ważna dla 68 % osób z wykształceniem wyższym i aspirujących do uzyskania tytułu naukowego, ale już tylko dla 20 % osób, które nie mogą się pochwalić nawet pełnym wykształceniem na poziomie podstawowym.

Religia

Najwyraźniejszą zależność od miejsca zamieszkania wykazuje znaczenie religii. W miejscowościach do 2 tysięcy mieszkańców jest aż o połowę większa niż w wielkich miastach. Wyraźnie ukazuje to poniższy wykres (wyk. 2).

Wykres 2. Znaczenie religii a wielkość miejsca zamieszkania



Źródło: opracowanie własne na podstawie World Values Survey 2005–2007.

Znaczenie religii rośnie też wraz z wiekiem badanych. Jest najistotniejsza dla 36 % badanych w wieku 15–29 lat, ale już dla 57 % badanych w wieku 50–98 lat. Jest także zależność między przypisywaniem religii bardzo ważnej roli w życiu a wykształceniem. Właściwie tylko w kategorii osób z wykształceniem podstawowym i niepełnym podstawowym za bardzo ważną uznaje religię odpowiednio 80 % i 58 % badanych. We wszystkich pozostałych kategoriach wykształcenia znaczenie religii pozostaje na podobnym poziomie i nie przekracza 48 %. Dodatkowo w kategorii osób dopiero zdobywających wykształcenie wyższe odsetek ten spada do 36 % (co może być związane z udziałem w tej kategorii wiekowej osób młodszych).

Na ilustracji pokazującej wartości charakterystyczne dla Polski na tle innych krajów świata i krajów europejskich widać wyraźnie, że Polska jest nieco „osamotniona”



i w jej sąsiedztwie nie ma krajów, z którymi Polska sąsiaduje geograficznie. Pod względem wartości bliżej nam do Indii niż do Czech.

Niezbędne warunki szczęśliwego życia – wartości Dolnoślązaków w Diagnostyce Społecznej 2009

„Diagnoza Społeczna jest próbą uzupełnienia diagnozy opartej na wskaźnikach instytucjonalnych o kompleksowe dane na temat gospodarstw domowych oraz postaw, stanu ducha i zachowań osób tworzących te gospodarstwa; jest diagnozą warunków i jakości życia Polaków w ich własnym sprawozdaniu”. (www.diagnoza.com. 25.10.2010)

Kwestia tego, jakie wartości są najistotniejsze dla współczesnych Polaków została ujęta w postaci pytania o to, jaki jest najważniejszy warunek udanego, szczęśliwego życia. Badani mogli wskazać do trzech wartości, zaznaczyć jednak należy, że nie mieli tu pełnej dowolności, a mogli jedynie wybrać 3 z 13 opcji zaproponowanych przez badaczy i możliwości udzielenia odpowiedzi „inne”. Szczególnie istotne jest to, że sposób zbierania i przechowywania danych umożliwia sprawdzenie, jaki wpływ na wybierane wartości ma, poza wiekiem i wykształceniem, także miejsce zamieszkania. W tej części opracowania skupię się na wartościach wskazanych przez mieszkańców Dolnego Śląska w 2009 roku. Podstawowy rozkład najważniejszych wartości przedstawia poniższa tabela (tab. 2).

Tabela 2. System wartości wyznawanych przez Dolnoślązaków

WARTOŚCI DOLNOŚLĄZAKÓW	
Udane małżeństwo	22,10 %
Zdrowie	19,30 %
Dzieci	16,30 %
Pieniądze	13,30 %
Praca	12,40 %
Uczciwość	3,30 %
Życzliwość i szacunek otoczenia	3,30 %
Opatrzność, Bóg	2,40 %
Pogoda ducha, optymizm	2,10 %
Przyjaciele	1,80 %
Wykształcenie	1,80 %



Silny charakter	1,20 %
Wolność, swoboda	0,60 %
SUMA	100 %

Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2009.

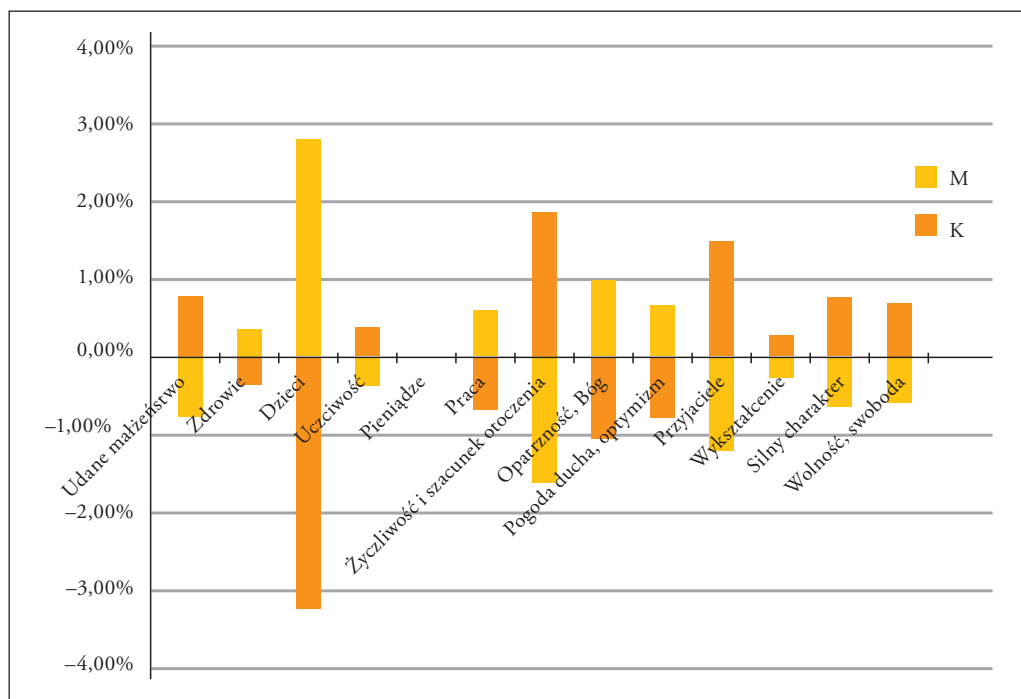
Z przedstawionych wyników można wnioskować, że najistotniejsze dla Dolnoślązaków są: udane małżeństwo i zdrowie, a na trzecim miejscu dzieci, co stanowi kategorię wartości dość tradycyjnych, rodzinnych. Na kolejnych dwóch miejscach znajdują się pieniądze i praca, czyli wartości, które można interpretować zarówno jako czysto ekonomiczne, zabezpieczające codzienną egzystencję, ale także jako wartości pozwalające na samorealizację i prowadzenie wybranego stylu życia. Wymienione powyżej wartości wyraźnie dominują w systemie wartości Dolnoślązaków, zbierając, każda z osobna, ponad 12 % wyborów. Wartości znajdujące się na kolejnych miejscach nie mają już tak dużego znaczenia, gdyż ich popularność nie przekracza 3,5 % wszystkich wyborów.

Powstaje pytanie, z jakimi cechami położenia społeczno-demograficznego są związane wyznawane wartości? Na podstawie rozkładów wyników nie można jednoznacznie twierdzić o przyczynowym powiązaniu pomiędzy cechami położenia a wyznawanymi wartościami, ale można próbować wskazywać na zmienne zależne (wyjaśniane) i zmienne niezależne (wyjaśniające). Pod uwagę zostanie wzięta: płeć, wiek, miejsce zamieszkania, wykształcenie, dochód na jedną osobę (mierzony nie kwotowo, lecz za pomocą mediany – miernika wskazującego, powyżej i poniżej jakiego poziomu znajduje się gospodarstwo domowe respondenta) oraz status społeczno-zawodowy.

Płeć jako czynnik różnicujący nie ma znaczenia w przypadku takich wartości, jak: udane małżeństwo, zdrowie, pieniądze, praca i wykształcenie. Oznacza to, że mniej więcej tyle samo kobiet, jak i mężczyzn postrzega istotność tych wartości w swoim życiu. Ważniejsze dla kobiet niż dla mężczyzn jest: posiadanie dzieci (odpowiednio 19 i 13 %), uczciwość, opatrność i Bóg oraz przyjaciele. Z kolei dla mężczyzn ważniejsza niż dla kobiet jest: życzliwość i szacunek otoczenia, silny charakter, a także wolność i swoboda. Te rezultaty mogą potwierdzać tzw. hipotezę pocieszenia Charlesa Glocka, mówiącą o tym, że ludzie pozbawieni nagród w dziedzinie statusu społecznego mogą zwracać się ku religii jako alternatywnemu źródłu statusu. Takim alternatywnym źródłem statusu mogłoby być także posiadanie dzieci i pomaganie innym.

Poniższy wykres ukazuje odchylenia od średniego dla całej badanej grupy poparcia wywołane czynnikiem płci w odniesieniu do poszczególnych wartości (wyk. 3).

Wykres 3. Płeć jako czynnik różnicujący wagę przypisywaną określonym wartościom



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnozy Społecznej 2009*.

Wpływ wieku na odsetek osób wskazujących na wagę poszczególnych wartości jest dość zróżnicowany. **Wartość, jaką są pieniądze ma większe znaczenie w młodszych kategoriach wiekowych** – osób będących przed i w wieku produkcyjnym. W starszych kategoriach wiekowych znaczenie pieniędzy nieco maleje, ale ogólnie utrzymuje się na zbliżonym poziomie wśród wszystkich kategorii wiekowych (od 10 % do 15 %).

Waga przywiązywana do dzieci, jako najistotniejszej wartości w życiu, wykazuje wyraźną zależność od wieku badanych. **Dzieci są istotną wartością dla zaledwie mniej niż 10 % badanych z kategorii wiekowej 25–34 lat.** We wszystkich starszych kategoriach wiekowych znaczenie posiadania dzieci wyraźnie rośnie, szczególnie w kategorii wiekowej 35–44, 45–59 oraz 65 i więcej lat. Można to przypisać takim momentom w cyklu życia, jak: w pierwszym przypadku – zakładanie własnej rodziny, a w przypadku starszych kategorii wiekowej – docenienia wartości posiadania dzieci (ale także i wnuków) jako istotnego wsparcia w okresie wchodzenia w starszy wiek, wiążący się często z pogarszającym się zdrowiem i oczekiwaniem pomocy ze strony dzieci, a także istotnym z psychologicznego punktu widzenia poczuciem bycia potrzebnym i wchodzeniem w rolę babci i dziadków.



Podobną zależność od wieku badanych, jak w przypadku wartości „dzieci”, wykazuje **poparcie przypisywane wartości „udane małżeństwo”**. W **najmłodszej kategorii wiekowej ta wartość ma poparcie 15 % badanych**. W kolejnych kategoriach wiekowych poparcie to wzrasta odpowiednio do 30 %, 24 % i 21 % w ostatnich dwóch kategoriach wiekowych.

Wyraźnie też można obserwować wartość przypisywaną pracy i jej zmienność w zależności od wieku badanych. Praca jest najważniejsza dla osób w wieku produkcyjnym, z pewnością mających na uwadze utrzymanie rodziny i pewien rodzaj odpowiedzialności ekonomicznej za siebie i za innych. W kategoriach wiekowych od 25. do 59. roku życia ważność tej kategorii utrzymuje się na stałym poziomie (ok. 12 %). **Wraz z przejściem na emeryturę znaczenie pracy wyraźnie spada** (do 8 % w kategorii 60–64 i 5,7 % w kategorii 65 i więcej lat). Jest to wyraźne odzwierciedlenie tendencji do postrzegania pracy zawodowej głównie jako źródła zarobkowania, a w mniejszym stopniu (zwłaszcza wśród ludzi starszych) jako stymulatora aktywności społecznej i samorealizacji. Z pewnością część działań planowanych przez władze winna być nakierowana na budowanie poczucia, że należy utrzymywać aktywność zawodową także po wkroczeniu w wiek emerytalny.

Wyraźnie widać także **proces wycofywania się z życia społecznego i uczestnictwa w kręgach towarzyskich wraz ze wzrostem wieku** na przykładzie pytania o wartość przypisywaną posiadaniu przyjaciół. W najmłodszej kategorii wiekowej ponad dziesięciokrotnie częściej wskazuje się na ważność przyjaciół niż w najstarszej kategorii wiekowej. Wraz ze wzrostem wieku odsetki osób przypisujących znaczenie posiadaniu przyjaciół systematycznie maleją – od 6,2 % do 0,6 %.

Wraz ze wzrostem wieku zwiększa się za to znaczenie opatrności, religii i Boga w życiu badanych. Te wartości dwa razy częściej są wybierane przez osoby ze starszych kategorii wiekowych (60–64 i 65 i więcej lat) niż przez osoby młodsze.

Wiek w niewielkim stopniu różnicuje znaczenie przypisywane takim cechom, jak pogoda ducha i optymizm, są one mniej więcej tak samo ważne dla od 2 % do 4 % badanych. Z kolei cecha „uczciwość” znalazła największe uznanie wśród najmłodszych i najstarszych respondentów (4 % w kategorii 25–34 lata i 5 % w kategorii 65 i więcej lat). W starszych kategoriach wiekowych ujawnia się także preferencja dla wartości „życzliwość i szacunek otoczenia”. Wykazują ją szczególnie osoby w wieku 60–64 lata (5 %). Być może jest to związane ze zmianą statusu społecznego człowieka, wywołaną powolnym wycofywaniem się z rynku pracy.



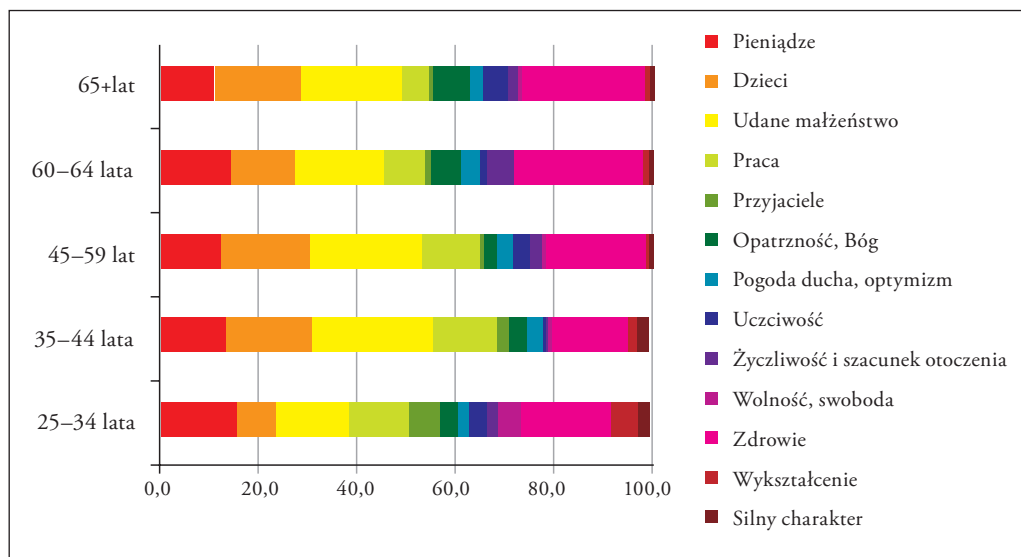
Wolność i swoboda ma znaczenie głównie dla młodszych kategorii wiekowych. W starszych grupach wiekowych nie przypisuje się im właściwie żadnego znaczenia.

Duże znaczenie we wszystkich kategoriach wiekowych przypisuje się **zdrowiu**. Widać jednak wyraźnie, że osoby starsze częściej wskazują zdrowie jako wartość niż osoby młodsze. Niemniej jednak zdrowie utrzymuje swoje znaczenie we wszystkich kategoriach (jedynie w kategorii wiekowej 35–44 wagę zdrowia podkreśla nieco mniej osób – ok. 15 %, podczas gdy w pozostałych kategoriach wiekowych od 19 % do nawet 27 %).

Interesujące wyniki przynosi pytanie o znaczenie **wykształcenia**. Wysoką wagę przypisują mu osoby z **młodszych kategorii wiekowych** (5 %), natomiast odsetek ten drastycznie spada w starszych kategoriach wiekowych. Można taki wynik interpretować dwojako. Po pierwsze, młodsze osoby wychowywane w realiach konkurencji o pracę, w której wykształcenie i umiejętności są najistotniejsze, mocno podkreślają konieczność budowania i wzmacniania tego zasobu. Być może starsze osoby nie w pełni uświadamiają sobie te uwarunkowania. Z drugiej strony, być może, osoby starsze dochodzą do wniosku, że powodzenie życiowe, tzw. udane życie (sukces ekonomiczny, sukces osobisty) w niewielkim stopniu jest uzależnione od wykształcenia, bo liczą się inne wartości i inne zasoby. W oparciu o posiadane dane nie można jednoznacznie wyrokować o prawdziwość któregoś z tych twierdzeń.

Silny charakter, jako istotna wartość w życiu, ma większe znaczenie w młodszych kategoriach wiekowych (2,2 % do 2,6 % w kategoriach wiekowych 25–34 i 35–44). Dla osób starszych ta cecha charakteru nie przedstawia większej wartości (ta wartość uzyskuje wynik poniżej 1 %) (wyk. 4).

Wykres 4. Wyznawane wartości a wiek Dolnoślązaków



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnozy Społecznej 2009*.

Kolejnym czynnikiem mogącym mieć wpływ na wyznawane wartości jest wykształcenie. Pieniądze są mniej więcej tak samo istotne dla osób we wszystkich kategoriach wykształcenia, przy czym nieco częściej rolę pieniędzy podkreślają osoby z niższym wykształceniem (podstawowym i niższym) niż z wykształceniem zawodowym czy średnim.

Niewielkie różnicowanie ze względu na wykształcenie wykazuje znaczenie przypisywane posiadaniu dzieci. Dzieci są nieco ważniejsze dla osób z wykształceniem podstawowym i niższym (18 %), odsetek ten nieco spada w kategorii osób z wykształceniem zawodowym, by ponownie wzrosnąć w kolejnych kategoriach wykształcenia.

Udane małżeństwo jest tak samo ważne dla wszystkich osób niezależnie od ukończonego poziomu wykształcenia i utrzymuje się na wysokim poziomie około 21–23 %. Praca jako wartość ma znaczenie przede wszystkim dla osób z wykształceniem zasadniczym i średnim (odpowiednio 14 % i 12,5 %). Co ciekawe, praca jest ważna dla podobnego odsetka: osób z wykształceniem podstawowym i niższym oraz policealnym i wyższym. Może to świadczyć o ogólnym postrzeganiu pracy wśród Dolnoślązaków bardziej jako źródła utrzymania niż samorealizacji i udanego życia, także w grupie osób najlepiej wykształconych.

Bardzo wyraźnie widać zależność pomiędzy **poziomem wykształcenia** a znaczeniem przypisywanym **przyjaciołom** jako istotnemu czynnikowi udanego życia. Takie zna-



czenie przypisuje przyjaciołom ponad 5 % osób z wykształceniem wyższym i policealnym, podczas gdy w pozostałych kategoriach wykształcenia posiadanie przyjaciół jest dużo rzadziej postrzegane jako warunek udanego życia.

Takie wartości jak opatrność i Bóg mają podobne znaczenie dla osób z najwyższym i najniższym wykształceniem, natomiast te wartości są w niewielkim stopniu uznawane przez osoby z wykształceniem zawodowym i średnim.

Optymizm i pogoda ducha, jako warunki udanego, szczęśliwego życia, ma znaczenie szczególnie dla osób z wykształceniem średnim oraz wyższym i policealnym. Pozostaje za to zupełnie bez znaczenia wśród osób z niższym wykształceniem. Uczciwość jako wartość utrzymuje znaczenie wśród wszystkich kategorii wykształcenia, mniej więcej na poziomie 3 %. Z kolei życzliwość i szacunek otoczenia ma wyraźniejsze znaczenie dla osób z wykształceniem zasadniczym oraz wyższym i policealnym. Rzadziej wskazują na znaczenie tej wartości osoby z wykształceniem podstawowym i średnim. Może być nieco zaskakujące, że wolność i swoboda, jako warunek szczęśliwego życia, zostały wskazane wyłącznie przez osoby z wykształceniem podstawowym i niższym.

Znaczenie zdrowia, jako warunku udanego życia, jest w takim samym i wysokim stopniu doceniane bez względu na posiadane wykształcenie.

Natomiast znaczenie **wykształcenia**, jako warunku udanego życia, jest podkreślane przede wszystkim przez ludzi, którzy swoimi wyborami edukacyjnymi jednocześnie realizują tę wartość, a więc przez ludzi z wykształceniem wyższym i policealnym, a także średnim (być może aspirującymi także do podwyższenia swojego wykształcenia).

Silny charakter, jako warunek udanego życia, jest wskazywany wyłącznie przez osoby z podstawowym i niższym oraz wyższym i policealnym wykształceniem. Być może w obu kategoriach nieco inaczej interpretuje się znaczenie silnego charakteru – raz może być postrzegany jako swoista twardość i hart ducha, z drugiej jako asertywność i pewna odmiana inteligencji emocjonalnej.

Jedną z istotniejszych zależności w strukturze wyznawanych wartości jest ta wynikająca z różnic w dochodach pomiędzy ludźmi. W analizowanych danych z Diagnozy Społecznej informacje o dochodach zostały skategoryzowane w cztery równoliczne grupy wyznaczające punkt środkowy, powyżej i poniżej którego znajduje się dokładnie połowa respondentów. Dla badania prowadzonego w 2009 roku punktem środkowym była kwota 1185 PLN, opisana jako dochód na jednostkę konsumpcyjną. Pierwsze 25 % badanych ma dochody poniżej 816 PLN, a ostatnie 25 % – powyżej 1672 PLN. Te ćwierci wyznaczają przedziały, w odniesieniu do których będzie analizowane poparcie dla określonych wartości.



Pieniądze są dwukrotnie częściej wymieniane jako niezbędny warunek udanego życia przez osoby z **najniższych kategorii dochodowych**, niż osoby dysponujące większymi dochodami. Wraz ze wzrostem dochodu poczucie, że pieniądze są tak ważne jest wyrażane przez coraz mniejszą liczbę respondentów (26 % osób z najniższymi dochodami i 7 % z najwyższej kategorii dochodowej).

Dzieci, jako wartość warunkująca szczęśliwe, udane życie, są wymieniane najczęściej przez osoby z **najwyższym dochodem** (21 % z nich) oraz przez osoby z **drugiej kategorii dochodowej** (19 %). Rzadziej znaczenie dzieci jako wartości podnoszą osoby najbiedniejsze i ze średnim wyższym dochodem. Taka sama prawidłowość występuje w odniesieniu do wartości, jaką jest udane małżeństwo. W kolejnych kategoriach dochodu, od najniższej do najwyższej, tę wartość wymienia odpowiednio 20, 26, 15 i 27 % respondentów.

Praca, jako wartość sama w sobie, jest postrzegana przede wszystkim przez osoby z **niższych kategorii dochodowych**, a wyraźnie zauważalny jest **spadek** znaczenia tej wartości w kategorii **osób najlepiej zarabiających**. Po raz kolejny potwierdza się więc zakładana prawidłowość, że **generalnie Dolnoślązacy postrzegają pracę jako źródło zarabkowania**. Jeśli praca spełnia tę funkcję, to przestaje mieć przesadnie duże znaczenie w życiu, natomiast jeśli praca stanowi istotne źródło utrzymania, którego brak jest realnym zagrożeniem i może zagrozić gospodarstwu domowemu, wówczas przypisuje się pracy dużo większe (ekonomiczne) znaczenie.

Przyjaciele, jako wartość istotna dla jakości życia, są wymieniani wyłącznie w **średniej wyższej i najwyższej kategorii dochodowej**. Osoby z niższymi dochodami wcale nie zwracają na tę wartość uwagi.

Zasadniczo odwrotna tendencja jest zauważalna w odniesieniu do wartości, jaką jest opatrność i Bóg. Znaczenie tej wartości podkreślają osoby należące do wszystkich, z wyjątkiem najwyższej kategorii dochodowej. Jednak, co może zastanawiać, osoby ze średnim wyższym dochodem blisko trzykrotnie częściej, niż gorzej zarabiający podkreślają znaczenie tej właśnie wartości.

Pogoda ducha i optymizm oraz uczciwość, jako wartości, wartościowe cechy charakteru, mają częściej znaczenie dla osób z wyższymi dochodami, niż dla osób gorzej zarabiających. Może to stanowić częściowe uzupełnienie informacji o położeniu polskiego systemu wartości w obszarze wartości tradycyjnych i nastawionych na przetrwanie w raczej trudnych warunkach ekonomicznych. W kontekście polskim wydaje się, że przetrwanie wiąże się również z przyjmowanym niemo założeniem, że raczej nie należy ludziom ufać oraz z raczej pesymistycznym podejściem do życia. Wraz ze wzrostem dochodu, a więc



wraz z sukcesem ekonomicznym, interpretowanym jako szeroko rozumiane powodzenie w życiu, ta negatywna bariera w myśleniu o relacjach międzyludzkich zdaje się nieco zanikać, bowiem odsetek osób doceniających wartość wymienionych cech wzrasta.

Życzliwość i szacunek otoczenia częściej ma znaczenie dla osób ze środkowych kategorii dochodowych, a nieco rzadziej dla osób mających do dyspozycji dochód z pierwszego – najniższego i ostatniego – najwyższego przedziału. Odwrotna prawidłowość dotyczy takiej wartości jak silny charakter, ważnej dla osób z najniższej oraz najwyższej kategorii dochodowej. Można to, być może, przypisywać takiej oto prawidłowości, że osoby przekonane o wyższości indywidualności o silnym charakterze nie przyznają racji tym, którzy zabiegają o życzliwość i szacunek otoczenia.

Wolność i swoboda ma znaczenie wyłącznie dla osób z najwyższej kategorii dochodowej, być może właśnie dlatego, że w największym stopniu doświadczają takiej wolności i swobody i są w stanie ocenić, jaki wpływ te wartości mają na ich życie.

Zdrowie ma podobnie często znaczenie dla osób we wszystkich kategoriach dochodowych. Przy czym odsetki te są nieco niższe w najniższej i najwyższej kategorii dochodowej (odpowiednio 16 % i 18 % wobec 20 % w pozostałych kategoriach dochodowych).

Wyszkolenie jako wartość najczęściej jest wskazywane przez osoby z najniższych kategorii dochodowych (3,9 %). Tej wartości nie wymienił nikt ze średniej kategorii dochodowej, za to w kolejnych kategoriach wyszkolenie jako wartość ponownie się pojawia.

Istotną kwestią jest ustalenie, jak wyznawany system wartości jest zróżnicowany ze względu na wielkość miejscowości zamieszkania respondenta. To zróżnicowanie wynika z przekonania, że układy społeczno-przestrzenne, właściwe dla środowiska miejskiego i środowiska wiejskiego, a także dla pośrednich form (np. urbanizujących się wsi podmiejskich, małych miast), mają wpływ na wyznawane wartości ze względu np. na takie mechanizmy, jak: tradycyjne znaczenie przypisywane jednostce rodzinnej na wsi, zjawiska kontroli społecznej, a także procesy indywidualizacji i heterogenizacji społecznej specyficzne dla środowiska wielkomiejskiego.

W kontekście terytorialnym Dolnego Śląska na wyróżnione kategorie wielkości miejscowości składają się:

- 7 miast o liczbie ludności poniżej 2 500;
- 18 miast o liczbie ludności między 2 500 a 4 999;
- 29 miast o liczbie ludności między 5 000 a 9 999;
- 17 miast o liczbie ludności między 10 000 a 19 999;
- 12 miast o liczbie ludności między 20 000 a 39 999;
- 5 miast o liczbie ludności między 40 000 a 99 999;



- 2 miasta o liczbie ludności między 100 000 a 199 999;
- 1 miasto o liczbie ludności powyżej 200 000.

Dodatkowo w województwie dolnośląskim są 133 gminy mające tereny wiejskie. Jest 51 gmin, na których terenach wiejskich mieszka mniej niż 5 000 mieszkańców, 44 gminy, na których terenie mieszka od 5 000 do 7 499 mieszkańców, 18 gmin, w których mieszka od 7 500 do 9 999 mieszkańców, 12 gmin z mieszkającymi na terenie wiejskim od 10 000 do 12 4999 mieszkańców, 4 gminy, na których terenie mieszka od 12 500 do 14 999 mieszkańców i 4 gminy, na których terenach wiejskich mieszka więcej niż 15 000 mieszkańców.

Pieniądze są wymieniane, jako warunek szczęśliwego, udanego życia, głównie przez **mieszkańców wsi** (17 %) i **małych miast** (14 %). Znaczenie pieniędzy, jako niezbędnego warunku szczęścia, **maleje** wśród **mieszkańców miast średnich i dużych** (w granicach 11 %).

Wartość, jaką są dzieci jest najczęściej uznawana w małych i wielkich miastach (odpowiednio 21 % i 18 %), jest to także wartość dość często wymieniana wśród mieszkańców średnich miast (około 16 %). Co ciekawe, dzieci jako wartości są relatywnie rzadko uznawane przez mieszkańców obszarów wiejskich (14 %), gdyż można by się spodziewać, że znaczenie przypisywane dzieciom, ze względu na ich tradycyjne znaczenie w rodzinie wiejskiej jako istotnego składnika siły ekonomicznej rodziny, powinno być większe.

Udane małżeństwo jest wartością uznawaną niemal powszechnie, jedynie z niewielkim zróżnicowaniem pomiędzy mieszkańcami poszczególnych typów lokalizacji. Jako warunek szczęśliwego życia, udane małżeństwo jest wymieniane przede wszystkim przez mieszkańców małych miast (27 %), a w dalszej kolejności miast średnich i wsi. Relatywnie najmniejsze poparcie dla tej wartości jest w grupie osób mieszkających w wielkich miastach (18 %).

Znaczenie **pracy**, jako warunku szczęśliwego życia, jest podkreślane przede wszystkim **na wsi i w dużych miastach** (ok 17 %). Dużo mniej osób popiera znaczenie pracy w średnich miastach. **Najniższe** poparcie dla pracy, jako warunku udanego życia, zostało zaobserwowane w **miastach małych i wielkich**.

Sieci kontaktów towarzyskich i relacje przyjacielskie mają znaczenie właściwie wyłącznie wśród **mieszkańców wielkich miast**. W pozostałych kategoriach miejscowości posiadanie przyjaciół pozostaje niemal bez znaczenia. Można to wyjaśnić tym, że poza wielkimi miastami relacje pomiędzy ludźmi są realizowane w sieciach rodzinnych i społeczności lokalnej – budowanej w oparciu o bliskość zamieszkiwania. W wielkich mia-



stach relacje są nawiązywane głównie w oparciu o wspólne zainteresowania i inne, współdzielone elementy stylu życia, a nie wśród sąsiadów czy w ramach społeczności lokalnej, której granice w przypadku wielkiego miasta są dość trudne do wyznaczenia. Widać to także na przykładzie danych o liczbie osób, które osoby zamieszkujące dany typ miejscowości zaliczają do swojego najbliższego grona znajomych. W przypadku mieszkańców wsi najwięcej osób wskazuje na 1–2 osoby, które mogą nazwać przyjaciółmi. W przypadku mieszkańców miast, szczególnie wielkich, odsetki dla 1–2 przyjaciół są relatywnie niewielkie, a wzrastają w porównaniu z wsią w przypadku odpowiedzi świadczących, że do grona przyjaciół zalicza się 10, 15 i więcej osób. Może to jednak świadczyć zarówno o innym rozumieniu kategorii „przyjaciela” na wsi i w mieście, jak i o mniej licznej sieci kontaktów towarzyskich i przyjaciół.

Opatrzność i Bóg, jako wartości warunkujące szczęśliwe, udane życie, są wymieniane przede wszystkim w miastach dużych (17 %). To odsetek wielokrotnie większy niż w pozostałych typach miejscowości (nie przekracza 5 %). Warto dodać, że te wartości wcale nie są wymieniane przez mieszkańców wielkich miast, powyżej 500 tysięcy mieszkańców.

Pogoda ducha i optymizm mają znaczenie wśród mieszkańców miast od 20 do 100 tysięcy mieszkańców (5 %). W pozostałych typach miejscowości jest to wartość prawie nie wymieniana (jedynie na wsi i w wielkich miastach w granicach 2,5 %).

Uczciwość ma znaczenie wśród mieszkańców dużych miast (do 200 tysięcy mieszkańców), wymienia ją 11 % mieszkających tam respondentów. Wśród mieszkańców pozostałych typów miejscowości ta wartość ma dużo mniejsze znaczenie i, co ciekawe, najmniejsze jest ono wśród mieszkańców wsi. Być może jest to związane z rodzajem poczucia, że uczciwość nie popłaca, a jedynie ci odnoszą sukces, którzy „kombinują” i potrafią sobie radzić w życiu z użyciem niekoniecznie legalnych metod.

Życzliwość i szacunek otoczenia zyskuje mniej więcej taki sam odsetek odpowiedzi wśród poszczególnych typów miejscowości, nieco częściej jedynie w dużych miastach.

Wolność i swoboda ma znaczenie wyłącznie dla mieszkańców wielkiego miasta, prawdopodobnie głównie ze względu na to, że wielkie miasto daje możliwość realizowania pragnienia wolności i daje przykłady w postaci innych osób cieszących się wolnością.

Zdrowie jako wartość ma znaczenie dla wysokich odsetków mieszkańców wszystkich typów miejscowości. Najczęściej poparcie dla wartości zdrowia wyrażają mieszkańcy miast dużych i małych (odpowiednio 22 % i 21%), a nieco rzadziej mieszkańcy wsi (17 %).

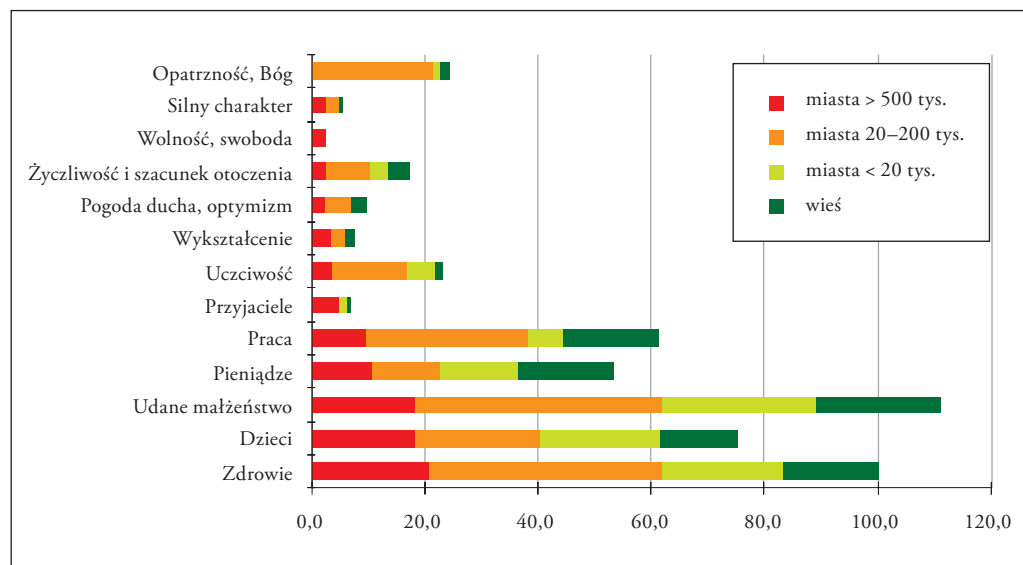
Wykształcenie jako wartość ma znaczenie przede wszystkim dla **mieszkańców wielkich miast (4 %) i miast średnich**. W pozostałych typach miejscowości uznanie dla



wykształcenia jako istotnej wartości właściwie nie jest wyrażane. Jest to szczególnie niepokojące w kontekście wsi, którą od miasta dzieli spory dystans, nawet na poziomie edukacji wśród osób z młodszych kategorii wiekowych. Tak długo, jak mieszkańcy wsi nie będą uznawać wykształcenia za istotną wartość w swoim życiu, tak długo trudno liczyć na pojawienie się wewnętrznej motywacji do zdobywania coraz wyższego wykształcenia i podwyższania swoich kompetencji.

Silny charakter jako wartość ma znaczenie wśród mieszkańców wielkich i średnich miast. Dla pozostałych jest właściwie bez znaczenia. Pełny rozkład wartości w zależności od miejsca zamieszkania przedstawia poniższy wykres (wyk. 5).

Wykres 5. System wartości Dolnoślązaków a ich miejsce zamieszkania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Diagnoza Społeczna 2009.

Wnioski i rekomendacje

Wysuwane wnioski i rekomendacje są oparte na wynikach przeprowadzanych badań przy jednoczesnym odniesieniu ich do założeń Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku w obszarach korespondujących z problemami podejmowanymi w niniejszym opracowaniu, pokrywających się z Priorytetem 1. Celu Społecznego Strategii „Integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu” oraz, w bar-



dziej ogólnym sensie, Priorytetu 3. „Poprawa jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych”.

Z przeprowadzonych badań wynika, że znaczenie poszczególnych wartości jest zróżnicowane ze względu na takie cechy położenia społecznego, jak: wiek, poziom wykształcenia i miejsce zamieszkania. To oznacza, że przy podejmowaniu działań strategicznych należy mieć na uwadze konieczność **dopasowania** określonych rozwiązań do zróżnicowań w systemach wartości właściwych dla poszczególnych kategorii społeczno-demograficznych.

W Priorytecie 1. wiele uwagi poświęca się znaczeniu rodziny i dziecka oraz znaczenia kobiet i mężczyzn w życiu społecznym (działania 1, 2, 3, 4). W projektowaniu dalszych działań w tym zakresie należy wziąć pod uwagę, że:

- rodzina jako wartość jest mniej ważna dla osób młodszych, podobnie jak udane małżeństwo i posiadanie dzieci. Posiadaniem dzieci są bardziej zainteresowane kobiety niż mężczyźni, znaczenie dziecka jako wartości częściej podkreśla się w miastach niż na wsi. Także osoby z wyższym dochodem raczej niż z niższym doceniają posiadanie dzieci jako wartość. To zróżnicowanie ukazuje specyficzne obszary przestrzenne i grupy społeczne, wśród których należy podjąć specjalnie wyprofilowane działania zwiększające skuteczność programów zmierzających do zwiększenia przyrostu naturalnego, integracji w rodzinie i doskonalenia systemów opieki nad dzieckiem;
- zdrowie jest wartością powszechnie uznawaną przez wszystkie kategorie społeczno-demograficzne, ze szczególnym znaczeniem w kategorii osób najstarszych. To potwierdza konieczność kontynuowania działań z zakresu polityki zdrowia publicznego wśród mieszkańców Dolnego Śląska;
- praca jest jednym z kluczowych problemów podejmowanych w Strategii, zarówno w kontekście pierwszego zatrudnienia, zwiększania elastyczności zatrudnienia, jak i korespondencji pomiędzy ofertą edukacyjną a rynkiem pracy. Z przeprowadzonej analizy wynika, że znaczenie pracy, jako wartości kształtującej określone modele myślenia i działania ludzi, jest **zróżnicowane i niekorzystne** w obecnej sytuacji ekonomicznej. Praca jest ważna dla osób w wieku produkcyjnym, a jej znaczenie bardzo wyraźnie spada wśród osób w wieku poprodukcyjnym. Jej znaczenie nie jest zróżnicowane ze względu na wykształcenie (można powiedzieć, że praca jest tak samo ważna dla sprzątaczk, jak i dla profesora uniwersytetu), a dodatkowo ważniejsza jest dla osób biedniejszych niż dla bogatszych. To oznacza, że pracy przypisuje się wyłącznie wartość użytkową – ma być i jest źródłem utrzymania, jest ważna tak długo, jak długo spełnia funkcję ekonomiczną (wystarczy, że daje zarobek), a po jej ustaniu jej znaczenie



wydatnie spada. Praca w systemie wartości Dolnoślązaków nie ma funkcji związanych z samorealizacją, rozwojem osobistym, wzmacnianiem kapitału ludzkiego. Podstawowym działaniem podejmowanym przez władze powinno być, w ramach projektowanych programów, wpływanie na sposób myślenia o pracy, szczególnie wśród osób starszych zainteresowanych jak najszybszym przejściem na emeryturę (Maison, Rudzińska, 2009) – tak aby praca miała także wymiar pozaekonomiczny;

- ze stosunkiem do pracy koresponduje stosunek do pieniędzy (i, mówiąc ogólniej, natężenie postaw materialistycznych) wśród Dolnoślązaków. Pieniądże są ważniejsze dla ludzi młodszych, co wskazuje na główną motywację podejmowanych przez nich działań; mają szczególne znaczenie dla osób biedniejszych i dla osób mieszkających na wsi. W kontekście wartości światowych przypomina to o sile postawy nastawionej „na przetrwanie” w sytuacji słabości ekonomicznej. Dodatkowo znaczenie pieniędzy osłabia możliwość zainteresowania się wartościami, które nie dają prostego przełożenia na kapitał ekonomiczny – np. uczciwość, życzliwość, pogoda ducha, wolność – kojarzącymi się z budowaniem zasobów kapitału społecznego. Działania władz powinny być nakierowane na, z jednej strony, możliwości nabywania oczekiwanego przez mieszkańców kapitału ekonomicznego, a z drugiej strony – na promowanie wartości postmaterialistycznych;
- istotnym wymiarem kształtowania się nowoczesnego społeczeństwa jest wysoki poziom kapitału społecznego. Kapitał społeczny, mówiąc najprościej, to wartości i normy zachowań ułatwiające członkom zbiorowości współdziałanie dla realizacji celów ważnych dla całej zbiorowości. Przejawem kapitału społecznego, obok wysokiego poziomu zaufania do innych, są sieci powiązań pomiędzy ludźmi oraz struktura wyznawanych wartości. Stymulowanie kapitału społecznego mogłoby zatem polegać na stymulowaniu interakcji społecznych, sieci kontaktów, w jakie wchodzić Dolnoślązacy – ułatwianie tego jest zadaniem władz. Szczególnego wsparcia w rozwijaniu sieci kontaktów wymagają: osoby starsze, osoby mieszkające poza wielkimi miastami, z niższymi dochodami i niższym wykształceniem. W ich przypadku znaczenie przyjaciół, jako elementu sieci kontaktów z innymi ludźmi, jest niepokojąco niskie i, w moim przekonaniu, wymaga interwencji władz, co zresztą pozostaje w zgodzie z działaniem 5. Priorytetu 2. – „Aktywizacja społeczności lokalnych, w szczególności z terenów wiejskich i małych ośrodków miejskich”;
- wykształcenie, jako wartość uznawana i realizowana, jest podstawą zakładanego w Strategii Priorytetu „Poprawa jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych”. Realizacja tego priorytetu i wynikających z niego zadań nie może się powieść, o ile samemu wykształceniu nie będzie przypisywana niepodważalna wartość. Tymczasem



okazuje się, że wykształcenie jest ważne dla osób młodych, ale znaczenie wykształcenia jako wartości drastycznie spada w starszych kategoriach wiekowych (trudno oczywiście powiedzieć, czy dlatego, że osoby starsze już to wykształcenie zdobyły, czy dlatego, że są przekonane o jego niepełnej użyteczności w codziennym życiu tak, jakby znaczenie dla powodzenia miały inne zasoby). Znaczenie wykształcenia podkreślają osoby, które tę wartość realizują – najczęściej z wykształceniem policealnym i wyższym. To świadczy o spójności postawy, ale wywołuje pytanie o znaczenie edukowania się jako wartości dla osób z niższym wykształceniem. Wykształcenie doceniają osoby z najniższym dochodem (można uznać, że jest to dla nich wartość uznawana, ale niekoniecznie realizowana) oraz z najwyższym (realizowana i uznawana). Wagę wykształcenia uznają także przede wszystkim mieszkańcy miast wielkich i średnich. Szczególnie niepokojące jest niskie znaczenie tej wartości przypisywane przez mieszkańców wsi, bo zagraża to spójności społecznej i płynnemu przebiegowi procesu modernizacji i rozwoju obszarów wiejskich. Działania władz powinny być nakierowane na szczególne promowanie wartości wykształcenia w tych wskazanych kategoriach społeczno-demograficznych, gdzie jest ono szczególnie niskie.

Autorzy opracowania „Wartości i rozwój nr 2” (2005) wskazują, że głównym problemem przemian, przed jakimi stoi społeczeństwo polskie, w tym społeczność Dolnoślązaków, są nie tyle wartości, co instytucje stanowiące filary społeczeństwa. Jeśli owe instytucje nie będą oparte na wartościach, będą stanowić barierę rozwoju społecznego. A ze względu na to, że na zmianę określonych wartości bardzo trudno wpływać (o ile taki socjotechniczny wpływ na społeczny system wartości jest w ogóle możliwy), należy dbać o największy możliwy stopień dopasowania instytucji do pożądanego systemu wartości i w takim zwrotnym sprzężeniu kształtować i zdrowe instytucje, i zdrowy system wartości, bo instytucje społeczne muszą mieć zakorzenienie w systemie społecznym, nie mogą działać wbrew niemu.

Od czego zacząć zmianę? Po pierwsze, od zmiany w instytucjach, a po drugie – od powolnego wpływania na sposoby myślenia. Można to zrobić za pomocą trzech głównych typów działań: rozwoju kapitału ludzkiego (rozwijania wiedzy, motywacji i umiejętności), kapitału społecznego (spójności społecznej, współpracy i zaufania) i wreszcie za sprawą zdrowych instytucji opartych na zdrowych zasadach prawnych.

Rozwój kapitału społecznego opiera się przede wszystkim na promowaniu i wspieraniu edukacji, z zapewnieniem takiego warunku, że umiejętności wyedukowanych osób



mogą zostać spożytkowane na rynku lokalnym (te osoby masowo nie emigrują, istnieje wiedzochłonna gospodarka, która może im dać zatrudnienie).

Kapitał społeczny należy stymulować poprzez zachęcanie mieszkańców do uczestniczenia w jak najszerszych sieciach interakcji, spotykanie innych ludzi w celu podejmowania określonych działań i promowanie kultury i uczestnictwa w kulturze. Zgodnie z piramidą potrzeb wiadomo, że ludzie nie będą chętni do uczestniczenia w kulturze, jeśli będą mieli poczucie, że nie są spełnione podstawowe warunki ich egzystencji. Dlatego dla realizacji wartości wyższych najpierw należy zadbać o zbudowanie poczucia, że są zapewnione pozostałe warunki egzystencji. Ważną rolę, omawianą w innych częściach opracowania, ma tutaj do spełnienia sektor pozarządowy, w kooperacji z samorządem.

Analiza SWOT proponowanych rozwiązań

1. Wzmocnienie znaczenia **rodziny i dzieci** jako wartości w systemie wartości osób młodych.
2. Zmiana nastawienia do **pracy** jako wartości wyłącznie ekonomicznej i promocja pracy jako źródła aktywności społecznej i samorealizacji (zwłaszcza wśród osób starszych).
3. Promowanie wartości **postmaterialistycznych** przy jednoczesnej maksymalizacji możliwości nabywania oczekiwanego przez mieszkańców kapitału ekonomicznego.
4. Stymulowanie rozwoju **kapitału społecznego** poprzez poszerzanie sieci kontaktów i interakcji Dolnoślązaków, szczególnie wśród osób starszych, mieszkających poza wielkimi miastami, z niższymi dochodami i niższym wykształceniem.
5. Wzmocnienie wagi **wykształcenia** jako wartości wśród osób młodych i wykształconych i kreowanie znaczenia tej wartości wśród osób starszych.
6. Wzmocnienie poczucia **związku z zamieszkiwaną lokalizacją**, szczególnie wśród osób młodszych i mieszkańców wielkich miast i osób mniej zamożnych.

Mocne strony	Słabe strony
– wysoki potencjał demograficzny Dolnego Śląska i wysokie znaczenie przypisywane rodzinie w większości kategorii wiekowych i w podziale na miejsca zamieszkania – wysoki odsetek osób w wieku produkcyjnym, przechodzących z czasem do wieku poprodukcyjnego, wśród których praca jest postrzegana jako wartość	– niski przyrost naturalny i brak postrzegania dziecka jako wartości, szczególnie w kategorii osób młodszych – niska elastyczność rynku pracy, rynek pracy pracodawców, nastawienie na zatrudnianie osób młodych



– rozwój ekonomiczny regionu i silne zaplecze środowisk dbających o integrację społeczną promujących wartości postmaterialistyczne – innowacyjność w kreowaniu rozwiązań przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu i promujących rozwój kapitału społecznego – zwiększanie się dostępu do Internetu wśród różnych grup wiekowych i zamieszkujących poza wielkimi miastami jako czynnika sprzyjającego rozwojowi sieci kontaktów – docenianie wykształcenia jako wartości wśród osób młodych i zdobywających wykształcenie – duże przywiązanie do zamieszkiwanej lokalizacji wśród badanych Dolnoślązaków (co ważne, także osób młodych)	– złe dopasowanie charakteru pracy do zainteresowań i pasji – praca wyłącznie jako źródło utrzymania i brak postrzegania pracy jako wartości samej w sobie – duży niedosyt ekonomiczny wśród ludności – postrzeganie pracy jako konieczności – częściowe @-wykluczenie osób w niskim i b. niskim stopniu korzystających z Internetu jako narzędzia pozwalającego rozwijać i podtrzymywać więzi społeczne – słaba infrastruktura społeczna umożliwiająca nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów pomiędzy ludźmi, szczególnie na terenach wiejskich i uboższych – spadek znaczenia wykształcenia w starszych grupach wiekowych (sceptycyzm wobec wagi wykształcenia w kontekście innych zasobów) – słaba sytuacja ekonomiczna wsi i małych miast i tak wypycha mieszkańców związanych z nimi tożsamościowo do innych lokalizacji (oferujących zatrudnienie i lepszą jakość życia)
Szanse	Zagrożenia
– wprowadzanie rozwiązań w ramach programów poświęconych polityce prorodzinnej – wzmocnienie koncepcji stałego kształcenia – tworzenie dla osób starszych nisz rynkowych, w których mogliby się odnaleźć w wieku poprodukcyjnym – duże znaczenie i duża aktywność sektora pozarządowego – upowszechnianie się dostępu do Internetu – wzrost aktywności społecznej na obszarach wiejskich wywołanych wprowadzaniem programu LEADER – wspieranie powstawania niekomercyjnych, otwartych przestrzeni publicznych – selekcja na rynku edukacyjnym – upadek placówek oferujących dyplomy po niskiej jakości kształceniu i wzmocnienie finansowania i zasobów kadrowych najlepszych uczelni – od najwcześniejszych etapów edukacji wzmocnienie współpracy pomiędzy szkolnictwem a gospodarką – realizacja programów wielofunkcyjnego rozwoju wsi i małych miast, stwarzających nową bazę rozwoju ekonomicznego pozwalającego pozostawać tam ludziom związanym z wsią i małymi miastami	– filozofia indywidualizmu i niezależności – odkładanie decyzji o prokreacji „na później” ze względu na karierę i dążenie do uzyskania określonego statusu materialnego – dążenie do maksymalizacji zysku ekonomicznego przez pracodawców, niski poziom społecznej odpowiedzialności biznesu, brak miejsca na działania nie przynoszące zysku księgowego – bagatelizowanie znaczenia aktywności społecznej i obywatelskiej osób starszych – kontynuacja procesów wyłączenia osób starszych, gorzej wykształconych i mieszkających poza wielkimi miastami z przestrzeni społecznych – systemy wartości grup odniesienia, negowanie znaczenia wykształcenia wraz ze wzrostem wieku – przekazywanie negatywnych wzorców dzieciom przez rodziców – migracja ze wsi i małych miast – słaba baza ekonomiczna wsi i małych miast



2.2. Zagrożenia w zakresie braku odpowiedniego programu kształcenia ustawicznego osób po 50. roku życia [50+]

Wojciech Kazanecki

Niniejsza część analizy nie ma na celu pogłębionej analizy zapisów dokumentów strategicznych, ani analizy zagadnienia kształcenia ustawicznego, które jest już stosunkowo szeroko opisane w analizach szczebla krajowego, lecz wykazanie zagrożeń związanych z brakiem działań w odniesieniu do osób po 50. roku życia w perspektywie długofalowej.

Przemiany demograficzne i ich wpływ na system edukacji i rynek pracy

Nie podejmując się pogłębionych rozważań na temat przemian demograficznych, które zostały już przeprowadzone w innej ekspertyzie w ramach tego projektu⁴, należy skonstatować na wstępie pewne konkluzje nasuwające się po sięgnięciu do danych Głównego Urzędu Statystycznego oraz analiz opracowanych w oparciu o te dane. Faktem jest, że jako społeczeństwo starzejemy się, co nie pozostaje bez wpływu na system edukacji i rynek pracy. Maleje liczba uczniów w klasach (co zawiera w sobie, czego się na ogół nie zauważa, spory potencjał przy założeniu, że chcemy zmieniać podejście do kształcenia dzieci), a jednocześnie rośnie liczba osób będących na rynku pracy, które pomimo ukończenia formalnej edukacji, nie posiadają wystarczających kwalifikacji do podjęcia pracy lub posiadają je w obszarze, w którym nie ma zapotrzebowania na pracowników. Stąd też, mając na względzie chęć realizacji celów strategicznych zawartych w Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku (SRWD), należy zaznaczyć, że zwiększenie potencjału ludności w wieku produkcyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem osób po 50. roku życia, stanowi niezwykle istotny element zwiększania konkurencyjności i atrakcyjności regionu w stosunku do pozostałych regionów Polski i Unii Europejskiej.

Warto zauważyć ponadto, że aktywność zawodowa Polaków w wieku 15–64 lata jest znacznie niższa niż w UE. Jeszcze bardziej niekorzystnie na tle pozostałych krajów

⁴ Analiza rozwoju społecznego w świetle programowania rozwoju gospodarczego, na podstawie prognoz zmian demograficznych i społecznych na rozwój gospodarczy Dolnego Śląska, dwa równoległe opracowania (I i II zespołu eksperckiego). Materiał dostępny na: <http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/strategia-regionalna-srwd/projekt-systemowy-po-kl/analizy/> (10.11.2010).



Wspólnoty przedstawia się aktywizacja zawodowa osób w wieku 55–64 lata – wynosząc w 2008 roku jedynie 33,3 % (średnia unijna wynosi 48,1 %). Wynika to z kilku czynników, do których zaliczyć należy:

- zjawisko „wypychania” ludzi starszych z rynku pracy po to, aby powstało miejsce dla młodych;
- kwestia słabszego wykształcenia w grupie wiekowej powyżej 50 lat (Gross-Gołacka 2010);
- istnienie licznej grupy zachęt do wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (rentę), które wpływają w dłuższej perspektywie niekorzystnie na rynek pracy i cały system świadczeń społecznych (Program „Solidarność pokoleń”..., 2008).

Zjawisko to należy uznać za zdecydowanie niekorzystne, stąd też nie dziwi, że w ocenie OECD „wzmocnienie procesu szkolenia osób dorosłych stanowi kluczowy priorytet dla Polski, zwłaszcza w regionach z wysokim bezrobociem i mniejszym uczestnictwem w szkoleniach dla dorosłych”. (Poland, 2008) Nic więc dziwnego, że już w ekspertyzach zamówionych przez UMWD w 2008 roku, odnośnie założeń do aktualizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego (SRWD), można przeczytać, że „do zadań najpilniejszych zaliczyć wypada aktywizację szkolenia ustawicznego. Jest ono ogólnie niedostatecznie rozwinięte, a działania na rzecz jego rozwoju powinny uwzględniać aktywność podmiotów obywatelskich w tym obszarze. Można wręcz stwierdzić, że w skali całego kraju kształcenie ustawiczne znajduje się zaledwie na wstępnym etapie rozwoju”. (Sroka, 2008, s. 15)

Zagadnienie kształcenia ustawicznego

Wprowadzenie

Przyjmując Dolny Śląsk za obiekt badania, należy pamiętać, że wpływ na kształtowanie się systemu kształcenia ustawicznego ma władza centralna (otoczenie bliższe obiektu), jako posiadająca możliwość inicjacji różnego rodzaju programów oraz kształtująca wizję rozwoju kraju i jego części składowych. Takie podejście jest zgodne z uwagami poczynionymi we wstępnej wersji 5. Raportu Kohezyjnego, gdzie stwierdza się, że polityka Unii w zakresie edukacji, w tym kształcenia ustawicznego, odnosić się będzie w zasadzie do poziomu narodowego, gdyż „to państwa wciąż posiadają narzędzia w tej sferze” (European



Commission, 2010, s. 189). Stąd też niezbędne jest sięgnięcie – choćby fragmentaryczne – do koncepcji szczebla krajowego, w tym strategii i propozycji programów, o czym niżej.

Jednym z trendów wpływających na rozwój kształcenia ustawicznego są przemiany, jakie zaszły w gospodarce światowej w ciągu ostatnich kilkunastu lat (w otoczeniu dalszym obiekcie). W rezultacie, jak stwierdzono w jednej z analiz poświęconych systemowi edukacyjnemu na Dolnym Śląsku, „unowocześnianie polskiej gospodarki, odejście od funkcjonującego od czasów komunizmu przemysłowo-rolniczego modelu i gwałtowny rozwój sektora usług spowodował konieczność przekwalifikowania bądź doszkalania kadr. W ciągu ostatnich dwudziestu lat bardzo wzrósł popyt na pracowników wysoko wykwalifikowanych. Znacząco rozwinęła się sfera usług, nowoczesnych technologii, sektor finansowo-bankowy czy edukacji, wymagający ekspertów o ponadprzeciętnych kwalifikacjach”.⁵

Zagadnienie kształcenia ustawicznego, określanego inaczej jako „uczenie się przez całe życie”, jest powszechnie rozpoznane w ramach Unii Europejskiej (którą należałoby zakwalifikować również do otoczenia bliższego obiektu), o czym świadczą choćby takie inicjatywy, jak: program LLP Erasmus (The Lifelong Learning Programme Erasmus – <http://erasmus.org.pl/> 10.11.2010) czy Program Leonardo da Vinci. Również w Strategii Lizbońskiej, wyznaczającej do 2010 roku podstawowe kierunki działania, akcentowano konieczność uczenia się przez całe życie.

Na gruncie polskim Rada Ministrów RP, z inicjatywy Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego, w lipcu 2003 roku uchwaliła Strategię Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010 (dalej: SRKU), której głównym celem było „**wyznaczenie kierunków rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy**” (<http://www.men.gov.pl/>, 10.11.2010). Widać więc wyraźnie wolę kompleksowego i długofalowego podjęcia wyzwania w zakresie kształcenia ustawicznego. W SRKU dostrzeżono przemiany zachodzące w świecie, zaznaczając na wstępie, że „warunkiem realizacji idei budowania społeczeństwa opartego na wiedzy jest nadanie w Polsce odpowiedniej rangi, powszechnie rekomendowanej w ostatnich latach, **koncepcji uczenia się przez całe życie**” (ibidem). Następnie zdefiniowano, czym jest ta koncepcja i podano jej genezę. Co warto zauważyć, „**Ustawa o systemie oświaty** (projekt nowelizacji) definiuje kształcenie ustawiczne jako kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej,

⁵ „Analiza SWOT dla obszaru Dolnego Śląska” w ramach projektu nr 2CE149P4 “YURA – Developing transnational transversal youth strategies in regions with migration” finansowanego ze środków Programu dla Europy Centralnej Interreg IV B. Zleceniodawca: Fundacja Edukacji Międzynarodowej. Wykonanie: M. Struś (kierownik Zespołu), W. Kazanecki (zastępca), R. Czachor, M. Różycki, J. Sadłocha.



umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny”⁶.

W art. 68 a. 1. Ustawy o systemie oświaty zapisano, że:

- „1. Kształcenie ustawiczne jest organizowane i prowadzone w:
 - 1) szkołach dla dorosłych;
 - 2) placówkach kształcenia ustawicznego, placówkach kształcenia praktycznego, ośrodkach dokształcania i doskonalenia zawodowego.
2. Kształcenie ustawiczne może być prowadzone jako stacjonarne, zaoczne i na odległość.
3. Ustawa nie dotyczy kształcenia ustawicznego realizowanego na podstawie art. 83a ust. 2” [chodzi o możliwość prowadzenia działalności oświatowej w ramach prowadzenia działalności gospodarczej] „oraz w formach i na zasadach określonych odrębnymi przepisami, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej”.

Koncepcja ta wydaje się być dość mocno osadzona na fundamencie, który stanowią placówki formalne, choć należy zauważyć, że w SRKU wskazano również kształcenie nieformalne oraz incydentalne, które – w naszej opinii – wydaje się daleko ważniejsze niż tylko i wyłącznie podejście oparte o formalne instytucje i rozwiązania. W ustawie zostawiono furtkę dla podmiotów pozaszkolnych chcących prowadzić działalność rozumianą jako „kształcenie ustawiczne”. Jest to zresztą zgodne z podejściem zaproponowanym w SRKU, gdzie zapisano: „Zmieniający się rynek pracy, nowe technologie, nowe zawody i specjalności powodują, iż stopniowo wzrasta znaczenie kształcenia **nieformalnego**. Jednak w dalszym ciągu najmniejszą wagę przywiązuje się do kształcenia **incydentalnego**, będącego rezultatem codziennej aktywności człowieka, oddziaływania na niego środowiska i wszechobecnych mediów”. Poniekąd potwierdzeniem takiego stanu rzeczy jest „Poradnik: Podstawy kształcenia ustawicznego” wydany w 2010 roku w Łodzi, w którym zaznaczono we wstępie, iż „szczególny nacisk został położony na tzw. formalne kształcenie ustawiczne osób dorosłych, które w Polsce jest realizowane głównie w takich instytucjach edukacyjnych, jak szkoły dla dorosłych”.

Podchodząc w sposób „formalny” do kształcenia ustawicznego, można odwołać się do informacji zawartych na stronie Kuratorium Oświaty we Wrocławiu, gdzie w tabeli „Wykaz placówek i ośrodków w województwie dolnośląskim prowadzących kształcenie

⁶ Taka definicja obowiązuje w obecnej ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zmianami).



ustawiczne w formach pozaszkolnych posiadających akredytację” (www.kuratorium.wroclaw.pl/okno/597.doc, 10.11.2010) znaleźć można 17 podmiotów (w tym: 4 z Wałbrzycha, 3 z Legnicy, 7 z Wrocławia). Zakres kształcenia jest bardzo zróżnicowany i obejmuje zarówno kursy komputerowe o różnym szczeblu zaawansowania i specjalizacji, jak i kursy językowe, a także zawodowe – jak florystyka czy spawalnictwo.

Dynamika przemian zachodzących na świecie, wynikająca z ogromnego „przyspieszenia” w odniesieniu do nauki i wynalazków, a tym samym skutkująca w postępie w życiu gospodarczym i społecznym, wymusza na społeczeństwie konieczność „dopasowania się” do zachodzących zmian. Dawniej wiedza nabyta w szkole lub w trakcie praktyki zawodowej wystarczała na całe dorosłe życie, a ewentualne zmiany nie skutkowały koniecznością zasadniczego uzupełnienia swoich umiejętności pod groźbą utraty pracy. Procesy takie jak industrializacja i związane z tym przechodzenie ludności ze wsi do miast, czy też wzrastające wykorzystanie maszyn i technologii w produkcji, były potężnym impulsem do zmian, ale nie generowały konieczności, którą dziś określamy jako „kształcenie ustawiczne” lub też „kształcenie przez całe życie”. Tymczasem „w Polsce, pomimo wysokiego poziomu wykształcenia ludności w wieku 24–64, kształcenie ustawiczne charakteryzuje się niską powszechnością. Bardzo ważną rolę w systemie edukacji przez całe życie pełnią i będą pełnić pracodawcy. W polskich firmach szkoli się zaledwie 13 % pracowników po 55. roku życia, przy średniej dla EU27 sięgającej jednej czwartej pracujących w tej kategorii” (Gross-Gołacka, 2010). Jest to poważne wyzwanie, gdyż w przypadku gdy wystąpi otwarcie niemieckiego rynku pracy w 2011, a nie stworzymy warunków odpowiednich dla podwyższania kwalifikacji i tym samym podnoszenia swojej pozycji społecznej, m. in. poprzez ustawiczne zdobywanie wykształcenia, uzupełnianie kwalifikacji i zwiększania swojej pozycji w danej firmie (lub – w przypadku osób bezrobotnych – znalezienia ciekawej, satysfakcjonującej i jednocześnie odpowiednio dobrze płatnej pracy), istnieje możliwość odpływu części pracowników do Niemiec, gdzie podejmą oni jakąkolwiek pracę w zamian za lepsze wynagrodzenie. Świadomość tego typu zagrożenia, które będzie oddziaływać negatywnie na rozwój gospodarczy regionu, jest dostrzegana w gremiach doradczych szczebla wojewódzkiego (zob. Protokół..., 2010), a badania temu poświęcone są planowane przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy (zob. obserwatorium.dwup.pl, 11.11.2010).



Program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+” – przykład działania podjętego na szczeblu centralnym

Jak już zostało zaznaczone na wstępie, **nie sposób postrzegać Dolnego Śląska w oderwaniu od działań podejmowanych na szczeblu centralnym. Przykładem inicjatywy podjętej na szczeblu ministerialnym jest program „Solidarność pokoleń...”,** będący „pakietem działań rządowych zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób powyżej 50. roku życia w Polsce. Program ten zakłada, z jednej strony, działania, które zwiększają zachęty do zatrudnienia osób w wieku 50+ przez przedsiębiorców, a z drugiej strony – działania, które sprzyjają poprawie kwalifikacji, umiejętności i efektywności pracy tych osób” (<http://analizy.mpips.gov.pl/index.php/program-50.html>, 10.11.2010). Przyjmując szerokie rozumienie pojęcia kształcenia ustawicznego, program ten wpisuje się w ramy określone w niniejszej analizie.

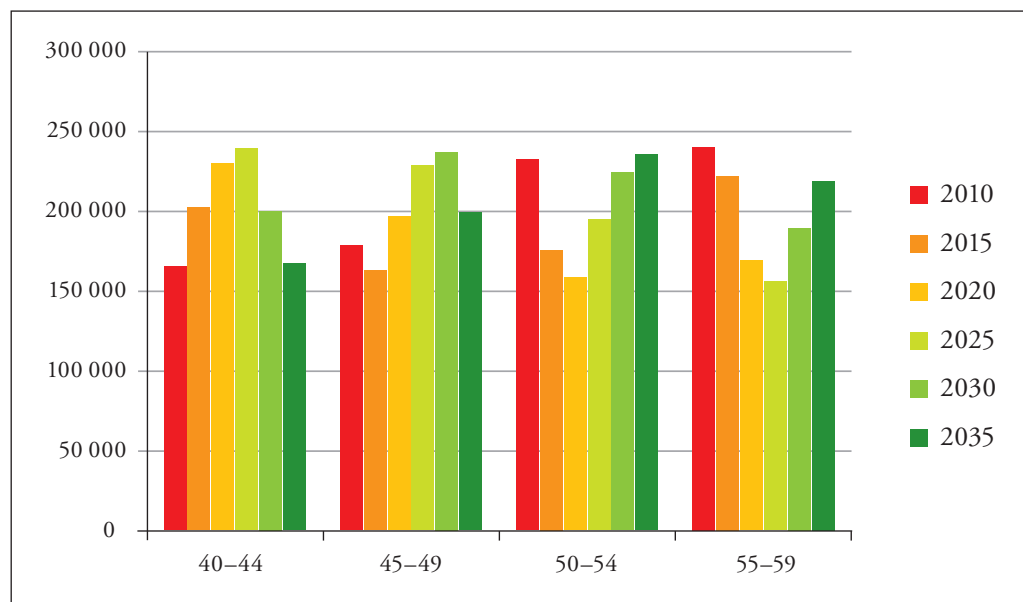
Odnosząc się z pewną ostrożnością do prognoz liczby ludności opracowywanych przez GUS, jako że opierają się one jedynie na ekstrapolacji trendu, nie uwzględniając przy tym żadnych zewnętrznych elementów wpływających na prognozowane zjawisko, należy jednak zauważyć, że wskazują na dość ciekawy układ populacji w perspektywie do roku 2020. Analizując dane zebrane w tabeli 3., można dostrzec, że między okresami 2010–2015 na Dolnym Śląsku nastąpi wyraźny spadek liczby ludności pomiędzy 50. a 59. rokiem życia (np. między 2010 a 2015 w przedziale wiekowym 50–54 lata prognozuje się spadek liczby ludności o niemal 25 %). Widać to wyraźnie na wykresie 6. W rezultacie do 2020 roku osoby względnie młode, z perspektywy dzisiejszej długości życia i postrzegania społecznego, będą stanowiły znacznie mniejszą grupę niż obecnie. Stanowić to może pewne wyzwanie dla skutecznej realizacji programu „Solidarność pokoleń” na Dolnym Śląsku.

Tabela 3. Prognoza ludności według płci i wieku (wybrane przedziały wiekowe)

Grupy wiekowe / Lata	2010	2015	2020	2025	2030	2035
OGÓŁEM	2 863 757	2 834 973	2 799 888	2 752 445	2 688 307	2 614 229
40–44	165 947	201 193	231 060	240 498	199 569	167 463
45–49	179 107	162 864	197 697	227 534	237 300	197 748
50–54	232 369	174 644	159 974	194 514	224 121	234 529
55–59	240 446	222 714	169 089	156 084	190 073	219 595

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych.

Wykres 6. Struktura osób w przedziale wiekowym 40–59 lat w perspektywie lat 2010–2035



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych.

Wykorzystanie środków unijnych do kształcenia ustawicznego – perspektywa Dolnego Śląska

Bazując na dostępnych za pośrednictwem Internetu dokumentach, można pokusić się o analizę wykorzystania środków unijnych, ograniczoną z konieczności do wybranych aspektów. Zgodnie z układem przyjętym w SRKU wyodrębniono kształcenie: formalne, nieformalne i incydentalne.

Kształcenie formalne

W 2009 roku w ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki realizowane było Działanie 9.3. „Upowszechnienie formalnego kształcenia ustawicznego w formach szkolnych”. W ocenie Instytucji Pośredniczącej (Urzędu Marszałkowskiego): „Liczba złożonych wniosków podczas konkursu I/9.3/A/09 w ramach 7 rund wskazuje na słabe zainteresowanie tym Działaniem. Również ich słaba jakość merytoryczna sprawia, że większość z nich zostaje oceniona negatywnie podczas posiedzeń KOP. Realiza-



cja tego Działania prezentuje się najslabiej z całego Priorytetu; jest tak od początku realizacji Programu. **Na taki stan rzeczy wpływają, oprócz powyższych, następujące czynniki: ograniczony wachlarz typów projektów, formy wsparcia przewidziane w Programie nieadekwatne do potrzeb w regionie, niskie zainteresowanie projektodawców aplikowaniem o środki.** Od początku realizacji Działania złożono 108 wniosków”. (Sprawozdanie z realizacji Priorytetów komponentu regionalnego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, s. 21).

Po pierwszym półroczu 2010 roku sytuacja nie uległa zmianie. W sprawozdaniu okresowym przedstawiciele Instytucji Pośredniczącej (IP) zauważyli, że „W porównaniu do pozostałych Działań w ramach Priorytetu IX, sytuacja w Działaniu 9.3 wygląda niekorzystnie. Od początku Działania zawarto zaledwie 6 umów, które w niewielkim stopniu wykorzystują alokację przewidzianą dla tego Działania. Małe zainteresowanie beneficjentów formami wsparcia możliwymi do realizacji w tym Działaniu i **niewielkie zapotrzebowanie społeczne na formy szkolne dla dorosłych** [podkr. aut.], w które nie wpisuje się możliwość pobierania nauki w szkołach policealnych (od początku realizacji Działania złożono 127 wniosków), a przede wszystkim niska jakość aplikacji składanych w poprzednich okresach sprawozdawczych oraz wskazywanie we wnioskach niekwalifikowanych form wsparcia (np. szkół policealnych) były głównym powodem takiego stanu realizacji Działania”. Świadczy to o nietrafności stosowania form tradycyjnych dla edukacji dorosłych. W rezultacie należałoby w większym stopniu skoncentrować się na formach nieformalnych i incydentalnych.

Kształcenie nieformalne

Niestety, uwaga poczyniona przez autorów innego opracowania poświęconego kształceniu ustawicznemu („Praktycznie nie jest możliwe w chwili obecnej oszacowanie wielkości rynku dostawców usług w sferze kształcenia/szkolenia ustawicznego. Statystyka podaje jedynie dane dotyczące szkół dla dorosłych”). (Modernizacja kształcenia ustawicznego...) – w dalszym ciągu ma zastosowanie. Oznacza to, że niezwykle trudno jest podać dane ilościowe na temat kształcenia nieformalnego, gdyż poza potencjalnie możliwym do zbadania obszarem szkoleń, studiów i kursów współfinansowanych ze środków UE praktycznie nie ma możliwości kompleksowego ujęcia tej tematyki. Tym niemniej należy zauważyć, iż nawet nie dysponując danymi statystycznymi, można pokusić się o konstatację, że rynek edukacyjny zorientowany na kształcenie ustawiczne w ujęciu nieformalnym



rozwija się niezwykle dynamicznie. Ilość szkoleń, programów i projektów mających na celu „aktywizację zawodową” osób bezrobotnych, „podnoszenie kwalifikacji” osób już pracujących jest obecnie niezwykle rozbudowana, co stwarza możliwość nadrobienia zapóźnień w tym zakresie w stosunku do krajów zachodniej Europy. Można powiedzieć, że jest to wręcz projekt cywilizacyjny. Nie można jednak nie zauważyć, że w perspektywie średniookresowej nadmierna „podaż” usług edukacyjnych, świadczonych bardzo często beneficjentom bez konieczności ponoszenia opłaty z własnych środków, może doprowadzić do zapaści w momencie zakończenia napływu środków unijnych i konieczności powrotu do wersji „płatnej”. Głosy zaniepokojenia słychać już w gronie osób zarządzających uczelniami niepublicznymi, które w bardzo dynamiczny sposób wkroczyły na rynek wszelkiego rodzaju studiów, szkoleń i kursów oraz prywatnych firm szkoleniowych, bojących się o utratę klientów – zarówno indywidualnych, jak i instytucjonalnych⁷.

Z drugiej strony, należy zakładać, że rozbudowany obecnie za sprawą możliwości korzystania ze środków unijnych „rynek” szkoleń nieformalnych niejako samorzutnie „wygeneruje” rosnące zapotrzebowanie na rozwój systemu kształcenia ustawicznego, co wynika z prostej przyczyny: dla podmiotów działających na tym rynku (uczelnie niepubliczne, firm szkoleniowych) nie ma w zasadzie alternatywy, jeśli nie chcą one zniknąć z tego rynku. Uczelnie niepubliczne już teraz przeżywają olbrzymie problemy związane z naborem studentów świeżo po szkole średniej (zobacz np. Grabau, 2010), co wynika głównie (choć nie wyłącznie) z niżu demograficznego. Jako instytucje, których przetrwanie zależy od skutecznego pozyskania środków w sposób rynkowy (dotacje Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego np. na badania naukowe, badania wspierające działalność naukową lub na tak zwane kierunki zamawiane, dotyczą jedynie niektórych uczelni, stanowiąc ponadto drobny element ich finansów), muszą one przekonać potencjalnych klientów (zarówno pojedynczych obywateli, jak i firmy zainteresowane podwyższeniem kwalifikacji przez swoich pracowników), że jest to opłacalne z perspektywy ich funkcjonowania na rynku pracy. Obecnie dużym wsparciem (z którego korzystają również firmy doradczo-szkoleniowe, w zasadzie wyłącznie nastawione na funkcjonowanie ze środków UE) jest możliwość wykorzystania środków unijnych do obniżenia kosztów dla uczestników szkoleń (lub oferowania całych kursów czy studiów podyplomowych bezpłatnie), niemniej jednak w perspektywie nadchodzących lat ilość środków przeznaczanych na ten cel dla kraju (i Dolnego Śląska) będzie systematycznie maleć. Stąd też istotne jest – z per-

⁷ Wywiady przeprowadzone z kadrą zarządzającą wyższych uczelni oraz kadrą zarządzającą firm szkoleniowych.



spektywy tychże podmiotów, ale również regionu – aby wykreować „modę” na kształcenie ustawiczne, która sprawi, że nieustanne poszerzanie i pogłębianie swoich kwalifikacji oraz zdobywanie nowych umiejętności będzie odbierane przez społeczeństwo jako pozytywne i korzystne. W sposób szczególny należy odnieść to do pokolenia 50+ z powodów, o których szerzej napiszemy poniżej.

Niejako na marginesie należałoby zauważyć, że tak jak zasadnicza część podmiotów funkcjonujących obecnie w przestrzeni szeroko rozumianego kształcenia ustawicznego zapewne utrzyma się na tym rynku, tak nie oznacza to automatycznie, że układ systemu kształcenia ustawicznego w odniesieniu do edukacji nieformalnej oraz incydentalnej będzie prostą pochodną oczekiwań rządzących.

Kształcenie incydentalne

Ta forma kształcenia, określona w SRKU jako „trwający przez całe życie niezorganizowany i niesystematyczny proces nabywania przez każdego człowieka wiadomości, sprawności, przekonań i postaw na podstawie codziennego doświadczenia oraz wpływów wychowawczych otoczenia”, jest w istocie najtrudniejszą do zmierzenia formą nabywania wiedzy i doświadczenia. Wydaje się, że w dobie lawinowego przyrostu nowinek technicznych związanych z rozwojem technik informacyjnych przyswajamy, nieporównywalną z żadnym innym okresem w dziejach rozwoju cywilizacji, ilość danych, które wymuszają na nas zwiększoną aktywność i konieczność zarządzania informacją, a przez to swoim czasem. Wbrew pozorom, taka przemiana nie niesie ze sobą wyłącznie pozytywnych skutków, lecz generuje określone zagrożenia. Zaliczyć można do nich m. in.:

- wykluczenie społeczne – osób, które z jakichś względów nie potrafią, nie mogą lub nie chcą być „na bieżąco” ze światowym postępem i – świadomie lub nie – wyłączają się poza nawias tych, którzy uczestniczą aktywnie w redystrybucji dóbr w skali regionu. W sposób szczególny zagrożenie to odnosi się do osób starszych (50+), które mają często poczucie, że „nie nadążają” za zmianami zachodzącymi na świecie. W wersji skrajnej może skutkować to poczuciem frustracji i złości, która może prowadzić do przemocy społecznej;
- zanik działania w ramach wspólnoty lokalnej na rzecz zaangażowania w społeczność „wirtualną”, w efekcie czego zanika poczucie więzi z osobami mieszkającymi w bliskim sąsiedztwie.



Wyzwaniem, z jakim należy sobie poradzić, jest doprowadzenia do sytuacji, gdy pomimo wzrostu udziału wysokich technologii w życiu społecznym, nie dochodzi do dehumanizacji życia i poddania go rygorom pogoni za maksymalizacją swoich osiągnięć zawodowych, co w dłuższej perspektywie odbija się negatywnie na jakości życia (stres, brak czasu na życie prywatne, przemęczenie). Problem został już dostrzeżony na Zachodzie, gdzie rozwija się on w ramach idei *Slow Movement* (www.slowmovement.com, 11.10.2010, Honore 2005).

Zagrożenia wynikające z braku odpowiedniego programu kształcenia ustawicznego dla osób po 50. roku życia

Z punktu widzenia władz województwa (a w zasadzie każdego ośrodka władzy, niezależnie od szczebla) brak odpowiedniego programu kształcenia ustawicznego dla osób po 50. roku życia może generować określone zagrożenia gospodarczo-społeczne. Zaliczyć do nich można m. in.:

- brak poprawy sytuacji na rynku pracy, wynikający z trwałego niedopasowania się osób bezrobotnych do warunków dynamicznie zmieniającego się środowiska zawodowego. Bezrobocie i związany z tym brak perspektyw rozwoju oraz ubóstwo prowadzi do szeregu niekorzystnych dla społeczeństwa tendencji, jak szerzenie się (utrzymywanie) patologii społecznych: spożycia alkoholu i narkotyków, przemocy w rodzinie, przestępczości, agresji;
- poczucie wykluczenia społecznego panującego u osób w wieku 50+, które nie będąc aktywnymi uczestnikami życia publicznego, nie będą posiadały motywacji do włączania się w proces budowy społeczeństwa obywatelskiego. W efekcie poziom społeczeństwa obywatelskiego, w tym zaangażowanie w funkcjonowanie samorządu terytorialnego, nie będzie wykazywał tendencji rosnącej, zwłaszcza jeśli dodać do tego fakt, że osoby w wieku 50+ są rodzicami (dziadkami) i tym samym dają przykład (również swoją postawą) młodemu pokoleniu;
- utrudniona (jeśli nie niemożliwa) budowa kapitału społecznego, stanowiącego jednocześnie niezbędny warunek dla pogłębiania się demokracji i gospodarki wolnorynkowej. Warto zauważyć, że pokolenie 50+ to ludzie wciąż potencjalnie bardzo aktywni, nie tylko na rynku pracy, ale ogólnie w społeczeństwie. Rezygnacja z inwestowania w ich wiedzę, która powinna być budowana w oparciu o system kształcenia ustawicznego, oznacza rezygnację z wykorzystania niezwykle cennego zasobu nie tylko w odniesieniu do kwestii społecznych, ale również gospodarczych;



- słabszy rozwój ekonomiczny regionu (kraju), wynikający z mniejszej siły nabywczej obywateli w wieku powyżej 50 lat, którzy nie posiadając odpowiednich kwalifikacji lub nie aktualizując swojej wiedzy w danej tematyce, nie otrzymują wyższego wynagrodzenia (lub wręcz nie znajdują pracy i będą egzystować w oparciu o pomoc państwa), co przełoży się na niższe wyniki ekonomiczne w regionie.

Wynika z tego fakt, że na zagrożenia w zakresie braku odpowiedniego systemu kształcenia ustawicznego osób powyżej 50. roku życia należy patrzeć szerzej – a mianowicie przez pryzmat włączenia w życie społeczne osób powyżej 50. roku życia. Społeczeństwo to zespół powiązanych ze sobą relacji wpływających na siebie – stąd też nie powinno się zapominać, że ludzie starsi wywierają wpływ na młodsze pokolenia (swoje dzieci, wnuki).

Inną kwestią, wymagającą osobnego zauważenia, jest zagadnienie nieelastycznego postrzegania idei kształcenia ustawicznego przez instytucje zarządzające systemem oświaty. Pomimo wyraźnie wskazanej w SRKU potrzeby wzmocnienia komponentu **kształcenia incydentalnego**, wydaje się, że w jednostkach administracyjnych wciąż pokutuje myślenie w kategoriach tradycyjnych, sformalizowanych, nadających się do łatwego zaszufładowania. Takie podejście jest niewłaściwe w dobie funkcjonującej obecnie przestrzeni informacyjnej.

Kluczowym elementem, od którego należałoby w zasadzie zacząć rozważania poświęcone problematyce kształcenia ustawicznego, jest kwestia **woli** danej osoby (osób) do pogłębiania i poszerzania swojej wiedzy. Wola ta wynika z ciekawości świata, która jest – z jednej strony – naturalną, niejako przyrodzoną częścią natury człowieka, z drugiej strony – stanowi rezultat wychowania, gdzie kluczową rolę odgrywa dom rodzinny i szkoła. Między tymi dwoma elementami zachodzi niezwykle ścisły związek: dom rodzinny i szkoła potrafią odegrać pozytywną rolę w kształtowaniu postawy otwartej wobec świata, cechującej się ciekawością względem nowego i chęcią stawiania pytań, dzięki czemu jednostka potencjalnie wybitna otrzymuje wsparcie pozwalające jej osiągnąć sukces między innymi na rynku pracy, a jednostka mniej uzdolniona na starcie uzyskuje wsparcie pozwalające jej zniwelować potencjalne niedostatki i również osiągnąć sukces (choć być może na mniejszą skalę). Z drugiej strony, dom rodzinny oraz szkoła potrafią skutecznie oduczyć ciekawości świata i chęci zadawania pytań. Niezwykle ciężko jest zmienić potencjalnie negatywną rolę domu rodzinnego, jednak jest możliwe podejmowanie działań na szczeblu państwowym oraz (do pewnego stopnia) samorządowym, mających na celu wsparcie pewnego modelu, pewnej wizji szkoły (w zasadzie całego systemu edukacji), wyzwających energię kreatywną tkwiącą w ludziach. Jednak aby móc wdro-



żyć długofalową zmianę w systemie edukacji, należy wziąć pod uwagę przynajmniej dwa zasadnicze elementy:

1. Podstawą każdego systemu są **ludzie** – autorytety, które posiadają wiedzę i cechy charakteru sprawiające, że będą ważnymi postaciami w życiu swoich podopiecznych (niezależnie od szczebla edukacji). I jeśli zakładać, że przyszłość danego społeczeństwa (społeczności regionalnej) zależy od tego, w jaki sposób zostaną ukształtowani następcy, to wydaje się bezdyskusyjne, że powinno nam zależeć na możliwie najlepszych pedagogach. Tymczasem nauczyciel to zawód względnie słabo płatny, tracący na prestiżu społecznym, a jednocześnie niezwykle wymagający i posiadający przy tym znaczenie strategiczne dla kraju i jego części składowych.
2. Zmianie powinna ulec **filozofia** podejścia do kształcenia – z systemu opartego na osiągnięciach indywidualnych, ocenianych głównie przez pryzmat wiedzy pamięciowej, na system w znacznie większym stopniu nakierowany na pracę grupy, zespołu ludzi, gdzie celem jest rozwiązanie jakiegoś problemu, praca trwająca nie tylko przez jedno zajęcie, ale np. przez cały semestr.

Oba te wyzwania wymagają podejścia systemowego do przemian w edukacji, które wyjdzie poza wąską logikę przemian rozumianą jako dodanie matematyki na maturze lub zmiana kanonu lektur szkolnych.

Patrząc na kwestię osób powyżej 50. roku życia, należy zaznaczyć jeszcze, że warunkiem powodzenia przy wykorzystaniu szansy, jaką jest stworzenie odpowiedniego programu kształcenia ustawicznego, jest również (a nawet zwłaszcza) **zmiana podejścia do kwestii starości**, opierająca się na zmianie stylu życia osób, które przekraczają granicę 50+. Wraz z wydłużeniem się długości życia i „kultem młodości” panującym w ramach kultury masowej, należy doprowadzić do stanu, gdy osoba w wieku 60 lat nie będzie myślała o spokojnej starości, lecz będzie miała poczucie bycia ważnym ogniwem swojego zespołu w miejscu pracy. W celu doprowadzenia do tego stanu, należy uwzględnić dwa wyzwania:

1. Zmianę złego stanu zdrowia osób po 50. roku życia⁸, co przekłada się negatywnie na efektywność pracy i niechęć do inwestowania w swój rozwój zawodowy. Na tym przykładzie widać wyraźnie, jak powiązany (i potencjalnie komplementarny) jest ze sobą system instrumentów posiadanych przez państwo – właściwie funkcjonująca służba

⁸ Jak podaje A. Zdybała: „Statystyki podają, że w Polsce 60,3 proc. mężczyzn i 67,6 proc. kobiet cierpi na długotrwałe problemy zdrowotne. Jeszcze gorzej jest w przypadku niektórych chorób przewlekłych. W grupie wieku 50–69 lat na przynajmniej jedną chorobę przewlekłą cierpi ponad 70 proc. mężczyzn i ponad 81 proc. kobiet.” (Zdybała, 2008).



zdrowia stanowi warunek niezbędny do powodzenia programu aktywizacji zawodowej grupy 50+, zwłaszcza że część osób dodatkowo rezygnuje z pracy nie dlatego, że sama ma problemy zdrowotne, ale dlatego, że jest zmuszona podjąć się opieki nad najbliższymi członkami rodziny.

2. Zmianę podejścia do pracy w kontekście podejmowania decyzji – w większym stopniu uwzględnić postulat partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym tak, aby ludzie, w szczególności osoby w wieku 50+, dysponujący wieloletnim doświadczeniem zawodowym (oraz życiowym), byli włączeni w proces kształtowania strategii rozwoju danej firmy lub instytucji. Wynika to z prostej konstatacji: jeśli ludzie otrzymali możliwość autonomicznego podejmowania decyzji np. o sposobie spędzania czasu wolnego (rozrywki), wykorzystując do tego Internet, wskutek czego ich świadomość funkcjonowania w świecie znacznie wzrosła; jeśli chcemy, by obywatele włączali się w budowanie demokracji (życie polityczne), to nie możemy pomijać tego elementu współczesnych przemian cywilizacyjnych w odniesieniu do pracy i edukacji. Dziś pracownik to nie wyłącznie narzędzie w ręku szefa, które ma jeden podstawowy cel: dotrwać do końca zmiany – świadomość ludzi i ich oczekiwania odnośnie satysfakcji z wykonywanej pracy wzrastają i stanowią coraz istotniejszy element w lepszym, skuteczniejszym wypełnianiu swoich obowiązków. Włączenie osób w wieku 50+ do wypracowywania rozwiązań ważnych dla danej firmy bądź instytucji stanowi bardzo ważny element kształtowania nowej jakościowo kultury pracy, a więc powiększania kapitału społecznego, stanowiącego jeden z istotnych elementów stanowiących o konkurencyjności danego regionu (Malecki, 2010; Pezzini, 2010).

Inną kwestią, przez pryzmat której należałoby spojrzeć na system kształcenia ustawicznego osób powyżej 50. roku życia jest szerszy problem niedopasowania systemu edukacji do wymogów rynku pracy: problem rynku pracy dla osób młodych i rynku pracy dla osób niepełnosprawnych fizycznie i intelektualnie.

REKOMENDACJE

Zanim przejdziemy do listy rekomendacji dla władz regionalnych i lokalnych, należy podkreślić, że znaczna część rozwiązań (w tym w formie zmian prawnych) może odbyć się jedynie na szczeblu centralnym. Z tej perspektywy warto wskazać tutaj rekomendacje zawarte w cytowanym w niniejszej analizie Programie „Solidarność pokoleń”, w którym zawarto wykaz



celów do zrealizowania i niezbędnych działań, omówionych następnie w literaturze przedmiotu (Gross-Gołacka, 2010;; Zdybała, 2008).

1. Należy rozważyć współpracę z Państwowymi Wyższymi Szkołami Zawodowymi jako potencjalnym narzędziem na popularyzację kształcenia ustawicznego. Wymusi to konieczność inwestycji w system nauczania w PWSZ jeszcze bardziej nakierowany na ludzi w przedziale wiekowym 50+ (również uczelnie prywatne będą bardziej skłonne do dopasowania oferty edukacyjnej i podporządkowania się pomysłom związanym z rynkiem edukacyjnym forsowanym przez UMWD, co wynika z obecnej sytuacji demograficznej i niemożnością pozyskania studentów „młodych”).
2. Należy wzmocnić uczenie się języków obcych (w szczególności angielskiego i niemieckiego, ale także czeskiego) – nie tylko w postaci kursów językowych, ale również inicjując programy telewizyjne w oryginalnej wersji językowej z napisami w języku polskim. Takie rozwiązanie funkcjonuje z powodzeniem w krajach skandynawskich i to między innymi właśnie dzięki temu Szwedzi czy Norwegowie powszechnie w sposób biegły władają językiem angielskim.
3. Należy stymulować (za pomocą środków unijnych, głównie w ramach PO KL lub programów powiązanych) projekty nakierowane na upowszechnianie kształcenia ustawicznego, a w sposób szczególny dokonać analizy dotychczasowego wykorzystania programów unijnych pod kątem grupy wiekowej 50+ i wykorzystać zgromadzoną wiedzę do następnego okresu programowania.
4. Wypracować metody kształtowania swoistej „mody” na kształcenie ustawiczne, którą należy powiązać z upowszechnieniem dostępu do Internetu (w ramach realizacji projektu Dolnośląskiej Sieci Szkieletowej) i możliwością kształcenia incydentalnego, w oparciu o nowe narzędzia szkoleniowe (platformy e-learningowe). Wykorzystanie komputera stanowić może potężny impuls do pobudzenia ciekawości świata dla ludzi powyżej 50. roku życia (a także umożliwić przezwyciężanie barier dla osób niepełnosprawnych fizycznie i intelektualnie).



3. Demokracja partycypacyjna i społeczeństwo obywatelskie na Dolnym Śląsku a zagrożenia społeczne

Jacek Sroka

3.1. Proces kształtowania się i poziom społeczeństwa obywatelskiego

W niniejszej części opracowania, biorąc pod uwagę rozmach otrzymanego zlecenia, a zarazem poruszając się w ramach dość wąsko wyznaczonych nam limitów, jesteśmy „skazani” na dokonywanie rozstrzygnięć w znacznej mierze intuicyjnych. Mamy zarazem silną nadzieję, że kreowane w ten sposób przeczucia nas nie zawiodą. Wychodzimy bowiem z założenia, że tzw. „czynniki intuicyjne” nie są, bynajmniej, fragmentami fantazji, czy funkcjami jakiegoś wglądu o charakterze paranormalnym, ale stanowią skomplikowaną kombinację „sprzężeń zwrotnych” umożliwiających niekiedy wykonanie szeregu czynności umysłowych w czasie znacznie krótszym, aniżeli zabiera wnioskowanie w „zwykłym” trybie, co zresztą już od pewnego czasu dokumentuje nauka⁹. Mówiąc to, chcemy wyjaśnić, że mimo znacznych ograniczeń zewnętrznych, postaramy się jak najlepiej wykorzystać wszystkie zgromadzone przez nas dotychczas zasoby intelektualne, które wydają się pomocne w uchwyceniu najważniejszych zjawisk i procesów zachodzących w szeroko rozumianym obszarze społeczeństwa obywatelskiego w naszym regionie. Sytuację tę ułatwia nam fakt, że od lat nasze zainteresowania oraz działania naukowe ogniskują się na zagadnieniach blisko korespondujących z najważniejszymi fenomenami społeczeństwa obywatelskiego.

⁹ Szerzej na ten temat zob. np.: Agor W.H., 1998, *Intuicja w organizacji. Jak twórczo przewodzić i zarządzać*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków; Bell D.E., Raiffa H., Tversky A. (red.), 1988, *Decision Making: Descriptive, Normative and Prescriptive Interactions*, Cambridge University Press, Cambridge.



W niniejszej części opracowania za empirycznie kluczowe posłużą nam dwa źródła:

- Raport „Diagnoza społeczna 2009” przygotowywany rokrocznie przez zespół kierowany przez Janusza Czapińskiego (zob. Czapiński, Panek, 2009);
- „Raport z badania organizacji pozarządowych działających na Dolnym Śląsku”, przygotowany na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego w roku 2006 (zob. Raport, 2006).

Mając do dyspozycji wskazane dokumenty, zawierające głównie rezultaty badań o charakterze ilościowym, siłą rzeczy nie będziemy mogli nawiązać szerzej, jakbyśmy chcieli, do zagadnień związanych z kulturowymi uwarunkowaniami rozwoju oraz regresu w interesującej nas sferze. Do problematyki tej, w nieco szerszym zakresie, powrócimy jeszcze w treści punktu 4., gdzie zaprezentujemy dostępne nam wyniki badań jakościowych, odnoszących się do współpracy samorządów z organizacjami trzeciego sektora. W tym natomiast miejscu, zanim odniesiemy się do zagadnień związanych m. in. z uczestnictwem Dolnoślązaków w organizacjach pozarządowych, pragniemy zwrócić uwagę na ogólnopolski i niestety dość trwały trend, który w pewnym zakresie koresponduje z generaliami rezydującymi w sferze kultury. Chodzi tu o określony w skali czteropunktowej wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne w poszczególnych regionach (tabela 4).

Tabela 4. Wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne w województwach

Region	Średnia w roku 2005*	Średnia w roku 2009*
Dolnośląskie	2,54	2,33
Kujawsko-pomorskie	2,47	2,29
Lubelskie	2,56	2,22
Lubuskie	2,59	2,38
Łódzkie	2,44	2,19
Małopolskie	2,46	2,35
Mazowieckie	2,53	2,38
Opolskie	2,46	2,02
Podkarpackie	2,47	2,26
Podlaskie	2,60	2,22
Pomorskie	2,45	2,35
Śląskie	2,54	2,39
Świętokrzyskie	2,45	2,26



Warmińsko-mazurskie	2,31	2,05
Wielkopolskie	2,52	2,31
Zachodniopomorskie	2,47	2,34

* Średnia arytmetyczna ze wskazań badanych dokonujących wyboru w obrębie czteropunktowej skali.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Czapiński, 2009, s. 258.

Wyraźnie widzimy utrzymujący się od lat spadek zainteresowania sprawami publicznymi we wszystkich regionach. W roku 2009 najwyższe wskazania uzyskano w województwach lubuskim i mazowieckim, najniższe zaś w warmińsko-mazurskim i opolskim. Dolnośląskie nie wypada w tym zestawieniu źle. Ogólnie jednak dane zawarte w tabeli z pewnością nie nastrajają optymistycznie, świadczą bowiem *de facto* nie tylko o dość trwałym niedorozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ale i o narastającym kryzysie sfery publicznej. O tym, że splot podobnych procesów może nieść ze sobą bardzo niebezpieczne skutki dla każdego społeczeństwa, w pełni przekonują dotychczasowe dokonania naukowe.

Według Jürgena Habermasa współcześnie jednym z kluczowych zagadnień mających wpływ na przyszłość społeczeństwa obywatelskiego jest współgranie zinstytucjonalizowanych debat z nieformalnie wytwarzanymi publicznymi opiniami na rozmaite, ważne dla poszczególnych wspólnot tematy. W ten sposób, tzn. poprzez wspomniane współgranie, dochodzi do powiązania – w obrębie społeczeństwa „zdecentrowanego”¹⁰ (*centreless* – pozbawionego centrum) – systemu politycznego z peryferyjnymi sieciami politycznej sfery publicznej. Mówiąc innymi słowy, w rozwiniętym oraz „zdrowym” społeczeństwie obywatelskim żywe dyskusje toczone są w ramach poszczególnych instytucji życia publicznego¹¹: (1) zarówno tych, których istotą działania jest reprezentacja i stanowienie regulacji formalnych, jak i tych, które zajmują się ich wykonawstwem, a także rozstrzyganiem powstającym na ich tle sporów etc.; (2) jak i tych, które generowane są w „anarchicznym”, tj. nie poddającym się planowaniu i kontroli, a zarazem najbliższym pulsującym problemom społecznym, obszarze życia wspólnoty.

Jednym z najważniejszych rezultatów fortunnego połączenia tych wielkich nurtów deliberacji jest osiągnięcie przez wspólnotę takiego stanu dyskursu, w którym z jed-

¹⁰ Do najbardziej wyrazistych przykładów badań nad zdecentrowanymi formami społecznymi (*centerless society*) należą analizy przeprowadzone na podstawie danych amerykańskich (zob. np.: Sroka, 2004, s. 138–141).

¹¹ Posługujemy się tu uproszczeniem, gdyż „pełna” lista tychże instytucji byłaby oczywiście znacznie dłuższa i wymagałaby narracji przekraczającej ramy tego opracowania.



nej strony pozostaje on spójny, a z drugiej nie traci nadmiernie swej dynamiki. W ten pokrótce opisany sposób dochodzi do „przesuwania punktów ciężkości” we wzajemnym stosunku trzech głównych zasobów, z których czerpią współczesne społeczeństwa dla zaspokojenia swych potrzeb w zakresie integracji i sterowania, tj.: (1) pieniądza, (2) publicznej władzy administracyjnej oraz (3) solidarności grupowej. Szczególnie ważna dla Habermasa jest „integrująca moc solidarności”, której nie podobna w sposób planowy „wytworzyć”, a „winna się ona rozwijać przez szeroki wachlarz autonomicznych sfer publicznych i instytucjonalizowaną w praworządym państwie procedurę demokratycznego kształtowania opinii i woli. Solidarność grupowa powinna móc się utrzymać (...) w obliczu pozostałych mechanizmów społecznej integracji, pieniądza i władzy administracyjnej”. (Habermas, 2005, s. 317, 318).

Ta ostatnia uwaga zasługuje na uwypuklenie, zwłaszcza w kontekście ustaleń dotyczących pojęcia kapitału społecznego. Spaja on, wspomiane przez Habermasa, „peryferyjne sieci politycznej sfery publicznej”, a do różnych form jego dewaluacji rzeczywiście mogą przyczyniać się pieniądze i zasoby władzy administracyjnej, czego liczne przykłady odnajdziemy w literaturze¹², a także w uogólnionym doświadczeniu codziennym. Tymczasem aparat polityczno-administracyjny winien mądrze pozyskiwać zasoby „świata życia”, jak je określa Habermas, które tworzą się i regenerują w znacznej mierze spontanicznie i są z trudem dostępne w bezpośrednich interwencjach władzy. Trudno też wyobrazić sobie możliwość wtłoczenia w procedurę „zasadniczo niezorganizowanych” strumieni komunikacji, które przepływają pomiędzy ośrodkami decyzyjnymi a „sferami publicznymi zorganizowanymi stowarzyszeniowo”. Razem tworzą one „dziki kompleks”, którego nie tylko nie sposób objąć procedurą, ale i każda próba tego rodzaju kończy się bądź klęską takiego administracyjnego przedsięwzięcia, bądź obumarciem jednej ze wspomnianych zorganizowanych stowarzyszeniowo sfer publicznych¹³.

Wygląda, niestety, na to, że w Polsce mamy właśnie do czynienia z obumieraniem niektórych spośród tychże sfer publicznych – i to w wielu przypadkach w zasadzie na embrionalnym etapie ich rozwoju. Rzadziej przy tym winne są tu zaplanowane działania ośrodków władz publicznych, częściej zaś: (1) wpływający często z niezrozumienia jego roli, brak zainteresowania ośrodków władczych rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, za czym z kolei idzie (2) brak profesjonalnej pomocy i wsparcia oraz ogniskowanie się na najprostszych formach, jak sformalizowane finansowanie, a także (3) przypadkowość oraz

¹² Szerzej na ten temat zob. np.: Bouckaert, Dhaene, 2003; Claibourn, Martin, 2000; Putnam, 2000; Tarkowski, 1994.

¹³ Habermas, op. cit., s. 327.



„akcyjność” w działaniach administracji wobec rodzimych wcieleń Habermasowskiego „świata życia”. Są to niektóre tylko, ale jednocześnie ważne i potencjalnie możliwe do skorygowania, przyczyny regresu sfer publicznych w poszczególnych obszarach aktywności społecznej. Regres ten – ponieważ w dużej mierze polega na wycofywaniu się obywateli w sferę aktywności indywidualnej, prywatnej, rozszerzonej często jedynie do kręgu osób najbliższych – nie powinien w zasadzie stanowić dla nas zaskoczenia. Przysłowiowe zaszywanie się w zaciszu domowym praktykowane przecież było – jako strategia wycofania z obszaru tego, co publiczne – i w okresie zaborów, i później – za PRL-u, kiedy to określano ten stan mianem „emigracji wewnętrznej”. Skoro więc w dużej mierze znamy charakter tego mechanizmu, to przynajmniej potencjalnie powinniśmy przeczuwać zarówno zakres deformacji form życia publicznego, które on ze sobą niesie, jak i wyobrażać sobie, gdzie można zacząć poszukiwać środków zaradczych. Sformułowana w ten sposób uwaga stanowi nic innego, jak tylko zachętę do pogłębionej kwerendy, która powinna poprzedzać zainicjowanie właściwej aktywności badawczej, o której mówimy dalej.

Współcześnie, jak pisze Antoni Sułek: „stopień zrzeszenia się, odsetek obywateli, którzy należą do organizacji dobrowolnych jest najprostszą miarą stanu społeczeństwa obywatelskiego” (Sułek, 2009, s. 265). Odsetek ten, jak widać w tabeli 5., aktualnie spada – i to z niskiego przecież poziomu.

Tabela 5. Odsetek Polaków powyżej 18. roku życia zrzeszonych w organizacjach pozarządowych w latach 2003–2009

Rok	Odsetek wśród badanych
2003	12,2
2005	12,1
2007	15,1
2009	13,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sułek, 2009, s. 265.

O mizerii istniejącego stanu rzeczy dodatkowo przekonuje zestawienie danych pochodzących w krajów europejskich, które prezentujemy w tabeli 6.



Tabela 6. Przeciętna liczba organizacji, do których należą respondenci w wieku od 16. roku życia i więcej w niektórych krajach europejskich

Kraj	Liczba organizacji
Szwecja	2,6
Dania	2,5
Norwegia	2,4
Holandia	2,3
Austria	2,1
Luksemburg	2,0
Belgia	1,6
Irlandia	1,6
Finlandia	1,6
Niemcy	1,6
Wielka Brytania	1,6
Francja	1,0
Słowenia	0,9
Hiszpania	0,7
Włochy	0,6
Portugalia	0,5
Grecja	0,4
Węgry	0,4
Polska	0,17

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Czapiński, 2009a, s. 273.

Dodatkowo należy jeszcze uwzględnić, że aktywną działalność prowadzi około 60 % istniejących w Polsce organizacji trzeciego sektora, zaś 10 % spośród nich nie jest w ogóle aktywna. Wobec wymowy tych danych trudno wyjść poza komentarz Janusza Czapińskiego, który je prezentuje: „skłonność do stowarzyszania się, gdy przynależność do organizacji stała się po zmianie systemu w pełni dobrowolna, gwałtownie spadła z 30,5 proc. w 1989 r. (...) do 13 proc. Lokujemy się pod tym względem, podobnie jak pod względem zaufania, na końcu grupy krajów objętych badaniem European Social Surve”. (Czapiński, 2009a, s. 272). W naszym opracowaniu obrazuje to także treść kolejnej tabeli, poświęconej poziomowi uogólnionego zaufania społecznego (tabela 7).



Tabela 7. Odsetek osób w wieku 16 lat i więcej ufającym innym ludziom w niektórych krajach europejskich

Kraj	Odsetek wśród badanych
Dania	67,3
Norwegia	61,9
Finlandia	58,3
Szwecja	56,3
Szwajcaria	41,9
Estonia	35,5
Wielka Brytania	35,1
Belgia	29,8
Niemcy	27,5
Hiszpania	24,7
Ukraina	22,6
Cypr	24,6
Słowenia	21,1
Rosja	18,6
Francja	17,3
Bułgaria	14,3
Polska	13,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Czapiński, 2009a, s. 272.

„Raport z badania organizacji pozarządowych działających na Dolnym Śląsku” przygotowany przez UMWD nie zawiera, niestety, podobnych informacji. Innym jego mankamentem jest długi już czas, który upłynął od zebrania danych. Stąd właśnie płynie nasza główna sugestia, którą pragniemy w szczególności rekomendować. Należy mianowicie możliwie szybko podjąć w regionie odpowiednio szeroko zakrojone badania, zarówno wsparte, najbardziej w tym przypadku odpowiednimi, akademickimi zasobami merytorycznymi, jak i właściwie sfinansowane, a także realnie rozłożone w czasie – tak, aby możliwe było zaprojektowanie narzędzi, organizacja zespołów, realizacja badań terenowych, a następnie sformułowanie wniosków i rekomendacji. Następnie wnioski te i rekomendacje, gdy już znajdą wyraźne odniesienia w dokumentach strategicznych oraz aktach prawa miejscowego, powinny być okresowo weryfikowane podczas monitoringu i ewaluacji – a więc końcowych etapów cyklu implementacyjnego, po których następuje tegoż cyklu wznowienie.



Sugestię powyższą uznajemy za tak oczywistą, że wręcz ocierającą się o banał. O tym bowiem, że zapewnienie podobnie „komfortowych” warunków akademikom pracującym na zlecenie władz publicznych procentuje pomnożeniem szans rozwojowych, wiedzą w „wolnym świecie” chyba wszyscy.

Wracając zaś do treści dolnośląskiego Raportu, zwrócimy uwagę na informację nt. dynamiki powstawania organizacji pozarządowych w naszym województwie. W dokumencie tym mówi się, że od roku 2002 w dolnośląskim trzecim sektorze notuje się „obniżanie *nastroju organizacyjnego*, który ma odbicie w spadku wartości na interesującej nas skali do niespełna 6,5 % w roku 2002, 5 % – w roku 2003 i już tylko 2 % w roku następnym” (Raport, s. 19). Najprawdopodobniej trend ten się utrwalił, jeśli nie pogłębił i aktualnie mamy jeszcze mniej chętnych nie tylko do zakładania, ale i utrzymywania aktywności istniejących organizacji. Jedną z istotnych tego przyczyn są zapewne aktualne uwarunkowania formalno-instytucjonalne, związane z działalnością pożytku publicznego. Odniesiemy się do nich szerzej w dalszej części niniejszego opracowania. Tu zaś wspomnimy jedynie, komentując lakoniczną informację z Raportu, którą przytoczono powyżej, że w świetle poczynionych przez nas obserwacji w skali całego kraju, współcześnie najważniejszym źródłem finansowania trzeciego sektora w Polsce stały się pieniądze publiczne kierowane do organizacji pozarządowych przez samorząd na realizację części jego zadań. W tych warunkach mają szansę organizacje większe, dysponujące odpowiednimi aparatami organizacyjnymi oraz – co nie mniej ważne – zasobami w postaci szeroko rozumianego dostępu do kluczowych w danej sytuacji ośrodków decyzyjnych. Tworzy się w ten sposób grunt podatny do hermetyzacji grona korzystających z zasileń samorządowych organizacji, ta zaś może w niedalekiej przyszłości prowadzić do utrwalenia tzw. koalicji dystrybucyjnych, które mają wiele wspólnych cech z oligarchiami. Oligarchie zaś ze swej natury stwarzają środowisko polityczno-administracyjne posługujące się w swych kontaktach ze „społeczeństwem” paternalistyczno-biurokratyczną logiką typu *top-down*. W sposób oczywisty nie sprzyja to ani rozwojowi i innowacyjności, ani też demokratycznej oddolności, której istotą jest przecież prodeliberacyjna polityka *grass roots*. Gdyby nasze przeczucia badawcze w tym zakresie okazały się trafne – co można zweryfikować, zbierając dane w terenie – wówczas być może okazałoby się, że na Dolnym Śląsku przekroczyliśmy już swoistą masę krytyczną w trzecim sektorze, tzn. istnieje już wystarczająca ilość aktywnych organizacji i grono pozarządowych „koalicjantów” władz samorządowych jest już zamknięte. Rezygnując z sarkazmu, trzeba jasno powiedzieć, że w istocie podobna diagnoza świadczyłaby o głębokim kryzysie nękającym wyraźnie w dodatku niedorozwinięte społeczeństwo obywatelskie Dolnego Śląska. Podsumowując ten wątek, pozostaje stwierdzić, że prawdo-



podobieństwo wystąpienia zarysowanego w ten sposób negatywnego wariantu rozwojowego społeczeństwa obywatelskiego w regionie powinno być jak najszybciej oszacowane i poddane możliwie najbardziej rzetelnej naukowej weryfikacji. Póki to jednak nastąpi, pozostaje nam szacować wspomniane prawdopodobieństwo jedynie z grubsza. Biorąc jednak pod uwagę inne dane, zebrane wprawdzie tylko na terenie Wrocławia, ale za to – jak na nasze, regionalne warunki – na sporej próbie oraz nieco później, niż to miało miejsce w przypadku materiałów kompletowanych do opracowania Raportu, można twierdzić, że zagrożenie utrzymaniem takiego negatywnego trendu jest znaczne (tabela 8).

Tabela 8. Częstotliwość przynależności do organizacji pozarządowych we Wrocławiu

N = 725	Procent
Brak przynależności	76,4
Przynależność do 1 organizacji	18,6
Do 2 organizacji	3,3
Do 3 organizacji	0,8
Do 4 organizacji	0,3
Do 5 organizacji	0,1
Więcej niż 5 organizacji	0,4

Źródło: Skiba, 2006, s. 82.

Warto uwzględnić, że wśród zrzeszonych mieszkańców Wrocławia największą część stanowili członkowie związków zawodowych oraz Polskiego Związku Działkowców, a więc organizacji, które stosując anglosaską, a zwłaszcza amerykańską, nomenklaturę przedmiotu, należałoby nazwać organizacjami interesów partykularnych. Nie powinno zatem zaskakiwać zestawienie umieszczone w tabeli 9., obrazujące *de facto* poziom obywatelskiej bierności wrocławian.

**Tabela 9. Aktywność indywidualna wrocławian w wybranych aspektach:
czy w minionym roku zrobił Pan/Pani jedną z poniższych rzeczy:**

N = 713	Tak – raz	Tak – więcej niż raz	Nigdy
Kontakt z radą osiedla	8,7 %	4,6 %	86,7 %
Podpisanie petycji	10,1 %	4,2 %	85,7 %
Kontakt z władzami miasta	4,5 %	3,1 %	92,4 %
Napisanie listu do gazety	4,5 %	1,8 %	93,7 %

Źródło: Skiba, 2006, s. 86.



Wydźwięk danych zawartych w tabeli 9. łagodzi nieco informacje zawarte w treści tabeli 10., mówiące o tych formach aktywności społecznej, które nie wymagały kontaktów z władzami publicznymi, a jedynie mniej lub bardziej przyjaznej kooperacji z innymi mieszkańcami.

Tabela 10. Ilość różnych form aktywności społecznej, jaką podejmowali respondenci w roku poprzedzającym badanie

N = 722	Procent
Nie podejmowali żadnej aktywności	31,2
Podejmowali jedną	25,3
Podejmowali dwie	21,1
Podejmowali trzy	11,9
Podejmowali cztery	4,7
Podejmowali pięć	3,5
Więcej niż 5	2,4

Źródło: Skiba, 2006, s. 86.

Czy da się rozjaśnić ten obraz? Otóż, wprawdzie trudno o nadmierny optymizm, gdy weźmiemy pod uwagę, że „blisko 60 % mieszkańców miasta wyświadczyło swoim znajomym, przyjaciołom lub sąsiadom taką przysługę, jak zrobienie zakupów” (Skiba, 2006, s. 86). Jednak z drugiej strony spojrzenie na bardziej uszczegółowione odpowiedzi przynosi pewną dozę nadziei. Okazuje się bowiem, że (tylko?) 16 % badanych wrocławian było skłonnych przychylić się do stwierdzenia całkowicie negującego potrzebę codziennych, niewyszukanych form wzajemnego wsparcia. Bagatelizować siły tych drobnych aktów nie sposób, o czym wiadomo co najmniej od publikacji w 1973 roku, powszechnie cytowanego tekstu Marka S. Granovettera (zob. Granovetter, 1973). Zawarto w nim, po raz pierwszy tak przekonujące, argumenty mówiące o tym, że jednym z najbardziej istotnych zasobów społecznych jest sieć „słabych więzi”. Im są one gęściej utkane, tym spójniejsza i bardziej elastyczna staje się kooperacja społeczna. Dzieje się tak z co najmniej dwóch powodów. Po pierwsze, w pewnym sensie „sumują się” mikromechanizmy różnych form wzajemnej kontroli (np. wynikającej z zaciąganych zobowiązań), co czyni działania jednostek bardziej przewidywalnymi. Po drugie, dzięki zagęszczaniu „słabych więzi”, które zaczynają tworzyć coraz lepiej związane oraz coraz bardziej złożone faktury, wzrasta spójność na poziomie systemowym. Czyni to tenże system – obojętnie czy mówić będziemy



o gminie, regionie, czy całym kraju – bardziej odpornym na negatywne oddziaływania tego, co (w sensie negatywnym) nieoczekiwane, a zarazem bardziej otwarty na rozmaite nowalijki (w tym także innowacje) rozprzestrzeniające się po sieci powiązań, niczym (w większości dobroczynne) „infekcje”. Co więcej, w podobnych warunkach „sieć powiązań, przekraczając granice sektorowe, faktycznie je zaciera i powoduje, iż lokalni aktorzy – uczestnicy sieci mogą uzgodnić wspólną perspektywę interpretacyjną i, zgodnie z nią, wypracowywać wspólne, zharmonizowane działania: strategie, programy projekty. (...) W szczególności sieci, o których tu mowa, stanowią społeczną podstawę do zawiązywania formalnych lokalnych partnerstw (na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego – p.a.), rozumianych jako *trójsektorowe* porozumienie instytucji publicznych, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw, które chcą współpracować na rzecz swojego regionu” (Kaźmierczak, 2008, s. 182). Koniec końców zatem, w ten oto spektakularny sposób może objawiać się z całą mocą Granovetterowska „siła słabych więzi”. Zarazem jednak, co niestety dla Polski symptomatyczne: w żadnej z miejscowości badanych przez zespół Kamili Hernik i Tomasza Kaźmierczaka, skąd pochodzi ostatni cytat, mimo dość intensywnych starań, ostatecznie nie udało się takiego porozumienia zawiązać: „w żadnej z opisywanych społeczności takie partnerstwo nie powstało, bo nie został spełniony pierwszy, społeczny warunek”, tj. warunek istnienia wystarczająco dobrze „związanych” lokalnych sieci międzyludzkich. Czy dolnośląskie miejscowości różnią się *in plus* od badanych przez zaprzyjaźniony zespół wsi w województwach: opolskim, małopolskim, podkarpackim i lubelskim? Wypada w to wątpić, zwłaszcza gdy weźmiemy pod uwagę silniejsze, w porównaniu z Dolnym Śląskiem, zakorzenienie mieszkańców tamtych regionów. Przykład ten daje, jak sądzimy, jeszcze jeden argument wspierający postulat przeprowadzenia w naszym województwie rzetelnych i szeroko zakrojonych badań terenowych.

Zmierzając do konkluzji w tej części opracowania, odniesiemy się do dwóch jeszcze zagadnień scharakteryzowanych w Raporcie UMWD z roku 2006, tj.: obszarów i zasięgu działań, a także form aktywności dolnośląskich organizacji pozarządowych oraz ich współpracy z administracją publiczną (tabele 11. i 12.). Skupimy się przy tym na dwóch zagadnieniach – zasięgu działań organizacji oraz ich współpracy z administracją publiczną, zaś dwa pozostałe, tj. obszar działań oraz formy aktywności, potraktujemy jako zmienne pomocnicze. W ten sposób postaramy się uwypuklić pewne, z naszego punktu istotne, cechy środowiska dolnośląskich organizacji pozarządowych. Wprowadzi to nas zarazem do problematyki omówionej w kolejnym punkcie naszego opracowania (zob. pkt. 3.3).



Tabela 11. Terytorialny zasięg działania dolnośląskich organizacji pozarządowych

Deklarowany zasięg działania	Odsetek
Najbliższe sąsiedztwo (osiedle, dzielnica, wieś)	4,0
Gmina	12,0
Powiat	24,67
Województwo	21,67
Ogólnokrajowy	20,33
Międzynarodowy	17,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport, 2006, s. 35.

Zestawienie zawarte w tabeli 11. ukazuje dość niepokojącą zależność, a mianowicie, iż terytorialny zasięg działalności dolnośląskich organizacji pozarządowych jest odwrotnie proporcjonalny do palących problemów społecznych, występujących przecież w naszym regionie powszechnie na poziomie lokalnym, zaś wprost proporcjonalny do instytucjonalnego umocowania rozmaitych środków publicznych, którymi lepiej lub gorzej wspiera się aktywność NGO-sów. Wątek ten, jak już zapowiedziano, będzie kontynuowany w dalszej części opracowania. Poniżej natomiast, w treści tabeli 12., widzimy listę instytucji, z którymi współpracują (czyt.: z których czerpią środki na działalność) dolnośląskie organizacje pozarządowe.

Tabela 12. Najczęściej wskazywane instytucje publiczne, z którymi współpracują organizacje pozarządowe

Instytucja, z którą deklarowana jest współpraca	N	Odsetek*
Urząd miasta	137	45,7
Starostwo powiatowe	85	28,3
Urząd gminy	71	23,7
Urząd marszałkowski	67	22,3
Brak kontaktu z administracją publiczną	39	13,0
Urząd wojewódzki	33	11,0
Ośrodek pomocy społecznej	17	5,7
Urząd miasta i gminy	15	5,0
Szkoły, uczelnie wyższe	8	2,7
Powiatowy urząd pracy	7	2,3
Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu	7	2,3



Powiatowe centrum pomocy rodzinie	7	2,3
Rząd RP	5	1,7
Kuratorium oświaty	5	1,7
Ministerstwo Kultury i Sztuki	5	1,7
Policja	5	1,7
Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej**	4	1,3
Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	4	1,3
Wojewódzki urząd pracy	4	1,3
Ministerstwo Sprawiedliwości	3	1,0
Ministerstwo Zdrowia	3	1,0
Pełnomocnik rządu ds. równości kobiet i mężczyzn	3	1,0

* W tabeli podano wskazania nie niższe od 1 %.

** W okresie, w którym kompletowano dane, trzy działy administracji centralnej: gospodarki, pracy i polityki społecznej były połączone w ramach jednego „super ministerstwa”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Raport, 2006, s. 179.

Biorąc pod uwagę czas, w jakim kompletowane były dane do Raportu, należy się spodziewać, że nastąpiły pewne przesunięcia (najpewniej głównie na korzyść gmin) związane z rozwojem współpracy w ramach wyznaczonych przez ustawę o działalności pożytku publicznego. Warto także zauważyć, że – jak można się domyślać – przedmiotem współpracy na poziomie powiatów, a także regionu samorządowego były głównie zasilenia publiczne wynikające z realizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Charakterystyczne jest zarazem to, w jaki sposób postrzega się istotę samej współpracy. Zarówno dla urzędu (co widać w treści raportu), jak i dla organizacji (co dokumentują badania, m. in. te, których wyniki przedstawimy w punkcie 3.3) poza percepcją pozostaje ewentualność zaistnienia innego rodzaju wsparcia i współpracy, jak te, które najłatwiej sobie wyobrazić i zorganizować, tzn.: dotacja / zlecenie ze strony administracji publicznej lub pomoc w jej uzyskaniu, czy uczestnictwo w kursach i szkoleniach (zob. Raport, s. 180).

Nie sposób zarazem nie zauważyć, że stosowane dotąd, dosyć „sztapkowe” narzędzia i formy wsparcia nie przynoszą ożywienia trzeciego sektora, jakiego ewentualnie ustawodawca mógł się spodziewać po ich zastosowaniu. A w niektórych przypadkach przynoszą wręcz skutki zgoła odmienne od oczekiwanych, np. w postaci wzmacniania klientelizmu po stronie NGO-sów i paternalizmu po stronie administracji publicznej, do których to problemów powrócimy w kolejnym punkcie opracowania.



Wnioski i rekomendacje

Na koniec, mając na uwadze dyspozycję zleceniodawcy, pragniemy sformułować nasze dotychczasowe konkluzje w sposób możliwie aplikatywny. Będą to trzy dyspozycje o charakterze ramowym. Odniesienie się do generalistów jest uzasadnione przede wszystkim ogromem pracy badawczej, którą należałoby dopiero w regionie podjąć, aby móc zacząć poważnie dyskutować o możliwych i konkretnych (tj. proceduralnych, organizacyjnych etc.) rozwiązaniach. Od ustanowienia wskazanych ram należałoby w pewnym sensie „na nowo” rozpocząć w naszym województwie proces (dyskursywnej) konceptualizacji samego myślenia o współczesnej oraz przyszłej kondycji społeczeństwa obywatelskiego na Dolnym Śląsku. Nie warto zarazem formułować wniosków oraz idących za nimi propozycji konkretnych rozwiązań „na wyrost”, a więc nie mając miarodajnych informacji o aktualnej kondycji społeczeństwa obywatelskiego w regionie. I tu znajdujemy się w dylemacie, ponieważ pamiętamy, iż zleceniodawcy zależy także na przedstawieniu analizy SWOT proponowanych rozwiązań. Otóż, w odniesieniu do umieszczonych poniżej wniosków odnoszących się do generalistów, od których trzeba zacząć odrabianie ewidentnego zapóźnienia województwa w interesującym nas zakresie, trudno poważnie stosować analizę SWOT. Mając to na uwadze, terminologią charakterystyczną dla SWOT posłużymy się poniżej jedynie incydentalnie, ufając zarazem władzy sądenia naszych Czytelników, którzy zechcą dostrzec w proponowanej przez nas konstrukcji poznawczej pewien istotny węzeł uwarunkowań. To właśnie od niego powinniśmy rozpocząć przyszłą pracę badawczą, analityczną, projektową itd., dokonując kolejnych „zblżeń” na bardziej wyodrębnione wiązki problemów, które już będą się poddawać logice analizy SWOT.

Po pierwsze, za barierę i zagrożenie dla dalszego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Dolnym Śląsku należy uznać malejącą wrażliwość na dobro wspólne wśród mieszkańców Dolnego Śląska. Należałoby, rzecz jasna, pilnie przeciwdziałać dalszemu jej spadkowi. Wzmoczenie podobnej „afirmatywnej” aktywności administracji samorządowej nie jest jednak zadaniem łatwym, bo bardzo często przekraczającym próg wyobraźni nie tylko samych mieszkańców, ale i samorządowych urzędników, lokalnych decydentów oraz wpływowych interesariuszy. Dodatkowo sprawę komplikuje fakt, że wrażliwość na dobro publiczne wyraźnie maleje wraz z niższym poziomem wykształcenia oraz zamożności, a także jest odwrotnie proporcjonalna do ilości mieszkańców w danej miejscowości. Mówiąc innymi słowy, najwięcej jest do zrobienia nie we Wrocławiu, czy w innych (niezbyt zresztą licznych) utrzymujących trendy rozwojowe średnich i dużych miastach regionu, ale w mniejszych, zablokowanych rozwojowo miejscowościach, w których docho-



dzi do kumulacji wielu patologii. Główny zaś kłopot polega na wspomnianych ograniczeniach percepcji generowanych w takich właśnie środowiskach. Mogą one prowadzić, a w wielu miejscach już prowadzą, do sytuacji patowej, w której nie jest możliwe nie tylko przeciwdziałanie spadkowi wrażliwości na dobro wspólne, ale w ogóle wyraźniejsze, tzn. dla każdego przystępne, a zarazem atrakcyjne (tj. zawierające jakąś zapowiedź indywidualnych korzyści) zdefiniowanie „tego co wspólne” w wymiarze lokalnym. W tej sytuacji należałoby przewidzieć środki na badania, których celem powinno być m. in. stworzenie swoistej mapy odczuwania dobra wspólnego na Dolnym Śląsku, a następnie zaprojektowanie (najpewniej edukacyjnych) narzędzi mających skorygować lub choćby zatrzymać ten negatywny trend. Byłaby to też właściwa dobra droga do ewentualnych przyszłych działań zorientowanych na wzmocnienie poszczególnych nisz składających się na regionalną sferę publiczną. O szczegółach takiego przedsięwzięcia można by sporo powiedzieć, jednak we właściwym czasie, tzn. gdyby podobny kompleks działań rzeczywiście doczekał się realizacji. Zdajemy sobie bowiem sprawę, że praktyka taka, przywołująca na myśl realizowane z powodzeniem projekty zachodnioeuropejskie, w rodzimych warunkach torowałaby sobie drogę z wielkim trudem.

Po drugie, z uwagi na kolejną słabą stronę, w postaci mizernie rozwiniętej struktury tych oddolnych powiązań sieciowych, które spajają działania obywatelskie oraz konsolidują pojmowanie dobra wspólnego, należałoby porzucić (stanowiące barierę) myślenie w kategoriach formalnych i biurokratycznych, których zastosowanie często prowadzi do ustanawiania nowych, mających „aktywizować” społeczeństwo obywatelskie, odgórnych interwencji, na rzecz zgoła innego działania „u podstaw” – działania odnoszącego się do „podstaw” samej administracji. Starając się ująć rzecz nieco jaśniej: mówimy tu o potrzebie podjęcia szerzej zakrojonych i skutecznych działań modernizacyjnych oraz reformistycznych skierowanych na działanie samorządowego aparatu administracyjnego. Celem tych działań powinno stać się prawdziwe (tzn. odczuwalne przez mieszkańców) podniesienie jakości funkcjonowania infrastruktury sfery publicznej. Chodziłoby w tym przypadku nie tylko o skorygowanie i usprawnienie działania samego aparatu administracyjnego, ale także o zainicjowanie zmiany ogólnego wzorca działania administracji samorządowej, swoistego „obyczaju”¹⁴, z jakim zwykła traktować sprawy mieszkańców zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i zbiorowym.

¹⁴ W nieco innym, choć powinowatym sensie o wspomnianym obyczaju wypowiada się Janusz Baster (zob. Baster, 2002, s. 265, 266).



Po trzecie, należy jak najszybciej podjąć działania badawcze oraz monitorujące zjawiska i procesy (takie jak np. wspomniana wcześniej postępująca oligarchizacja), których występowanie wskazuje na możliwość utrwalenia się negatywnego wariantu rozwojowego społeczeństwa obywatelskiego w regionie. Prawdopodobieństwo realizacji tego niepożądanego scenariusza przyszłości powinno być jak najszybciej oszacowane oraz poddane możliwie najbardziej rzetelnej, naukowej weryfikacji. Kolejne kroki powinny prowadzić do skonstruowania programów działań zorientowanych przede wszystkim na osłabienie zjawisk negatywnych oraz służących tym działaniom narzędzi, których użycie zapewniłoby profesjonalny poziom monitoringu i ewaluacji.

3.2. Czuję się obywatelem... – siła związku ze społecznością lokalną i poziom świadomości w odniesieniu do samorządu lokalnego

Katarzyna Kajdanek

To, co nazywa się społeczeństwem obywatelskim ma swoje źródła w podzielanym przez ludzi zamieszkujących określone terytorium przekonaniu, że ono samo, jak i relacje wiążące ludzi zamieszkujących owo terytorium są ważne, przydatne i stanowią niezbywalny element wysokiej jakości życia w tym miejscu i wśród tych ludzi. Dopiero na takim podzielanym przekonaniu można budować społeczne zaangażowanie, mobilizować zasoby kapitału społecznego i skupiać się na rozwoju obywatelskości. Jeśli ludzie mają poczucie, że ani oni sami, ani ich zasoby, ani miejsce, w którym funkcjonują, nie mają większego znaczenia, wówczas trudno zakładać, że będą podejmować działania na rzecz swojej społeczności i miejsca (tak miasta, jak i wsi, w których żyją). Z drugiej strony, jeśli jest tak, że współczesny świat pozwala na niemal nieograniczone przemieszczania i bycie „obywatelem świata”, i wiele osób żyje „pomiędzy” określonymi lokalizacjami, a nie pozostaje w jednym domu, wówczas władze miast mniejszych i większych, czy całych obszarów aglomeracyjnych, winne podejmować działania nakierowane na zwiększenie atrakcyjności zarządzanych przez siebie terenów, by stały się one magnesami przyciągającymi, choćby na jakiś czas, nowych mieszkańców.



W światowym badaniu wartości przywiązanie do określonych układów terytorialnych badano skalami, na których badani mieli określić, w jakim stopniu czują się obywatelami: świata, Unii Europejskiej, swojego kraju i, na najniższym poziomie, swojej społeczności lokalnej, a także w jakim stopniu czują się zupełnie niezależnymi obywatelami. Dane obejmują wyniki z Polski z lat 2005–2009.

Poczucie przywiązania do określonych jednostek terytorialnych czy przestrzennych w zależności od płci pokazuje, że kobiety nieznacznie częściej niż mężczyźni czują się autonomicznymi jednostkami. Wydaje się jednak, że ta niezależność nie wyraża poczucia oderwania od jakichkolwiek miejsc i przestrzeni. Można o tym wnioskować, bo jednocześnie kobiety rzadziej niż mężczyźni czują się obywatelkami świata (w takim znaczeniu, że w dowolnym miejscu na świecie czują się „u siebie” i komfortowo), a ich poczucie, że są obywatelkami Unii Europejskiej oraz społeczności lokalnej jest nieco większe niż w przypadku mężczyzn.

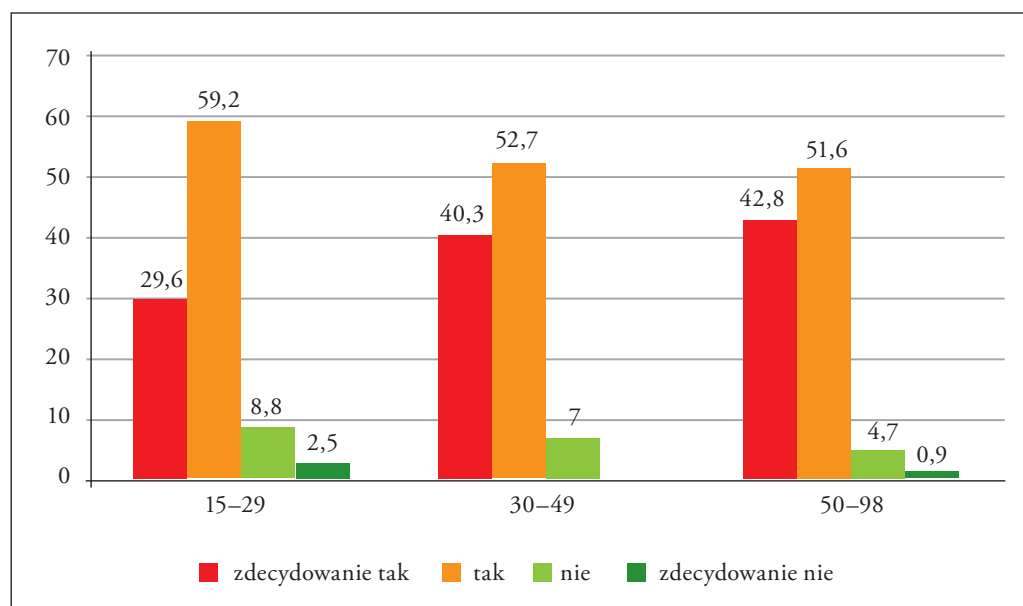
Wyraźniejsze zróżnicowanie, niż w przypadku płci, wykazują odpowiedzi uporządkowane ze względu na kategorię wiekową respondenta. Wyjątkiem jest poczucie bycia indywidualną jednostką – jest ono w takim samym stopniu podzielane przez respondentów niezależnie od wieku. Drugim niezróżnicowanym wymiarem jest poczucie bycia obywatelem Unii Europejskiej (potwierdza to ok 82 % respondentów we wszystkich kategoriach wiekowych).

Jednak już osoby młodsze, do 29. roku życia, zdecydowanie częściej niż starsze potwierdzają, że czują się obywatelami świata (82 % w stosunku do ok. 65 %), choć, co należy podkreślić, wśród osób starszych ten odsetek także jest wysoki. Wśród osób najmłodszych nieco słabsze jest za to poczucie, że są obywatelami Polski. Choć w ujęciu sumarycznym tych, którzy w ogóle wykazują takie poczucie jest mniej więcej tyle samo we wszystkich kategoriach wieku, o tyle osoby młodsze mniej chętnie potwierdzają swoją przynależność narodową (47 % zdecydowanie potwierdza wobec 65 % respondentów z najstarszej kategorii wiekowej, którzy zdecydowanie potwierdzają).

Najistotniejszym, z punktu widzenia polityki lokalnej, wymiarem jest poczucie bycia członkiem/obywatelem społeczności lokalnej. Widać tu wyraźnie, że to poczucie rośnie wraz z wiekiem badanych. W starszych kategoriach wiekowych członkiem wspólnoty lokalnej czuje się około 95 % badanych, podczas gdy w młodszych – „zaledwie” 89 %, w tym jedynie 29 % „zdecydowanie się zgadza”. Warto także wskazać na fakt, że w najstarszych i najmłodszych kategoriach wiekowych pojawiają się osoby mające poczucie wyłączenia ze społeczności lokalnych, i które zdecydowanie nie czują się ich członkami. To wyraźnie ukazuje, do jakich kategorii wiekowych należy skierować specjalne wysiłki

zmierzające do wzmocnienia tego, niezbędnego dla rozbudzenia kapitału społecznego, poczucia wspólnoty z miejscem zamieszkania (wykres 7).

Wykres 7. Czuję się członkiem mojej społeczności lokalnej (wg wieku badanych)



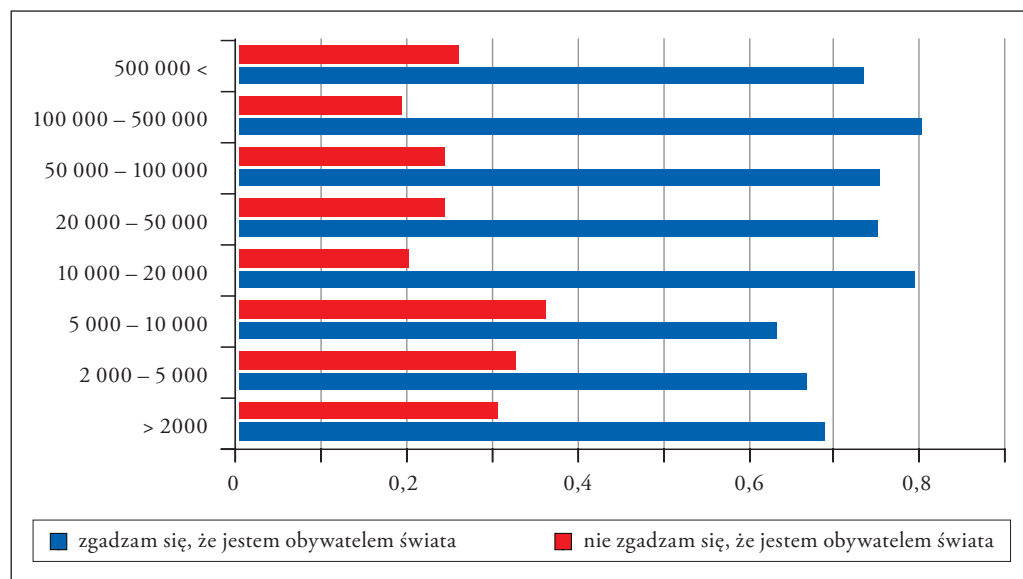
Źródło: opracowanie własne na podstawie WVS 2005–2007.

Szczególnie istotną zmienną w analizach poczucia przynależności terytorialnej jest miejsce zamieszkania cechujące każdego indywidualnego respondenta. Waga tej cechy wynika z takiego oto przekonania, że cechy przestrzenne zamieszkiwanego miejsca, w powiązaniu z właściwymi mu charakterystykami społecznymi, kreują specyficzne środowisko zamieszkania. Jeśli jest akceptowane, to przywiązanie do niego rośnie. Jeśli nie jest akceptowane, to można je próbować zaakceptować, przeprowadzić się lub, jeśli nie ma możliwości zmiany, trwać w nim w poczuciu dyskomfortu społecznego i psychicznego.

Z literatury socjologicznej wynika, że wsie i małe miasteczka charakteryzują się silnymi więziami społecznymi i poczucie przywiązania do tych lokalizacji jest większe niż w przypadku miast, szczególnie wielkich, które współcześnie stają się „węzłami” w przestrzeni przepływów, codziennością dla mobilnych i stale przemieszczających się jednostek – obywateli świata. Czy wyniki badań potwierdzają taki obraz tożsamości lokalnej i przywiązania do zamieszkiwanych lokalizacji?

Obywatelami świata częściej i silniej czują się mieszkańcy miast (szczególnie tych wielkich) niż mieszkańcy małych miejscowości miejskich i wsi, co obrazuje poniższy wykres (wykres 8).

Wykres 8. Miejsce zamieszkania a poczucie bycia obywatelem świata



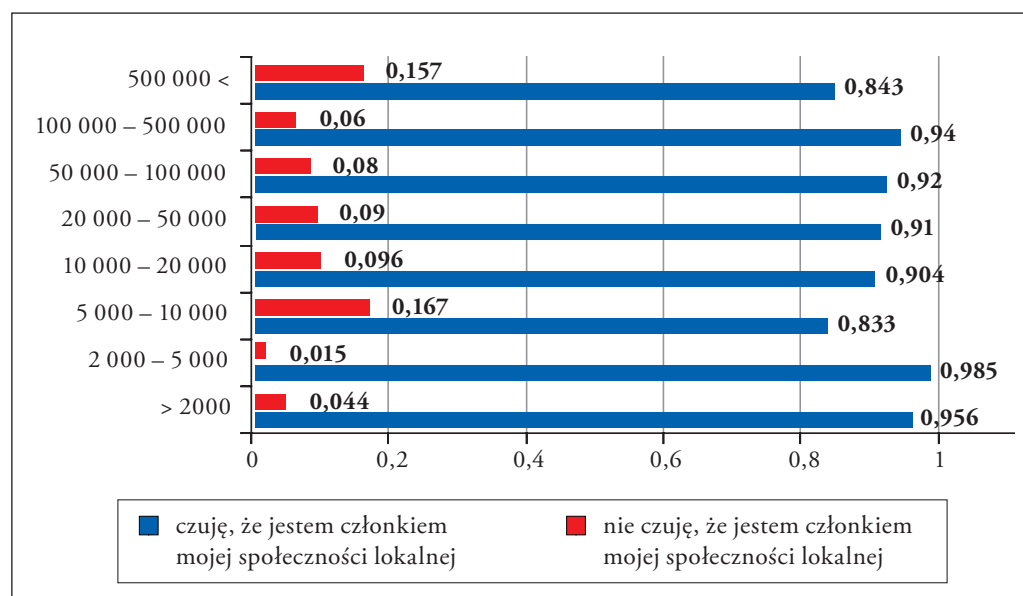
Źródło: opracowanie własne na podstawie WVS 2005–2007.

Różnice widać szczególnie wyraźnie w przypadku mieszkańców najmniejszych typów miejscowości i małych miast, które, jak wynika z aktualnych badań socjologów, ekonomistów i geografów, przeżywają rozmaite trudności (słabość ekonomiczna, migracja, pogarszająca się sytuacja demograficzna i inne). Tam poczucie, że jest się obywatelem świata jest najmniejsze. Największe za to w miastach liczących ponad 20 tysięcy mieszkańców, a szczególnie w dużych miastach, do 500 tysięcy mieszkańców. Co ciekawe, w największych miastach, czyli na Dolnym Śląsku we Wrocławiu, to poczucie nieco maleje. Można to wyjaśnić poszukiwaniem w wielkim mieście bardziej oswojonych i mniejszych przestrzeni – dzielnic, osiedli, kwartałów ulic, wokół których organizuje się życie społeczne i emocjonalne mieszkańców, pozwalające czuć więź z zamieszkiwaną przestrzenią, a jednocześnie pozwalające cieszyć się wszystkimi swobodami wielkiego miasta i byciem obywatelem świata.

Nie jest jednak tak, że brak poczucia „światowości” w małych miejscowościach jest obrazem niezadowolenia z zamieszkiwania czy zapóźnienia rozwojowego. W tych

lokalizacjach bowiem jednocześnie najsilniejsze jest poczucie związku z zamieszkiwanym miejscem. To wyraźnie pokazuje, że mieszkańcy wielkich miast to jednak częściej kosmopolici, nie łączący przywiązania do osiedla czy dzielnicy z przywiązaniem do społeczności lokalnej, traktujący zamieszkiwanie w mieście jako element stylu życia – miasto, konkretne miasto jest tu kwestią drugorzędną, o ile pozwala realizować określone potrzeby. Z tego też powodu mieszkańcy wielkich miast w 90 % potwierdzają, że czują się autonomicznymi jednostkami, podczas gdy w małych miejscowościach to poczucie podziela nie więcej niż 78–80 % badanych. W przypadku mieszkańców małych miejscowości, wsi, specyfika lokalnego środowiska społeczno-przestrzennego (bardziej zamkniętego, mniejszego, mniej zróżnicowanego) uniemożliwia łatwe odnajdowanie substytutów miejsc, gdzie można realizować swoje potrzeby, a przywiązanie do miejsca jest dużo większe. Z perspektywy socjologii społeczności lokalnych takie przywiązanie to wielki zasób drzemiący w małych miejscowościach, zwłaszcza że nie nosi on znamion np. zamknięcia na integrację europejską. Poparcie dla stwierdzenia „Czuję się członkiem Unii Europejskiej” wynosi, niezależnie od wielkości miejscowości zamieszkania respondenta, nie mniej niż 80 %, a zdecydowanych przeciwników tego stwierdzenia jest więcej w wielkich miastach niż w tych do 2000 mieszkańców (wykres 9).

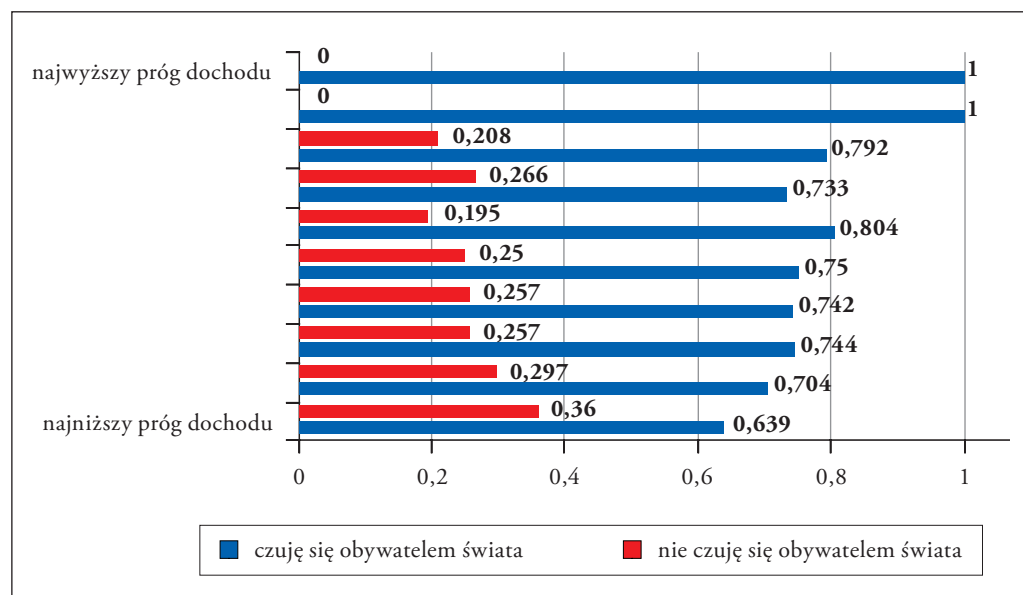
Wykres 9. Poczucie bycia członkiem społeczności lokalnej a wielkość miejsca zamieszkania



Źródło: opracowanie własne na podstawie WVS 2005–2007.

Zróźnicowanie odpowiedzi ze względu na dochody wyraźnie pokazuje, że łatwiej czuć się obywatelem świata, jeśli dochody lokują się na wyższych progach. Im mniejsze zarobki, tym większe poczucie, że bycie obywatelem świata (ale i z pewnością szanse na to są raczej niewielkie), co obrazuje poniższy wykres. Obserwowane podwyższenie poczucia, że nie jest się obywatelem świata, w górnym przedziale progów dochodowych, może świadczyć o istnieniu w tej kategorii osób, które nie czują się spełnione, są sfrustrowane ograniczeniami w realizowaniu wymarzonego stylu życia w sytuacji, w jakiej się znajdują. To także te osoby winny się znaleźć w polu zainteresowania władz lokalnych, bowiem ich frustracja w realizowaniu bycia obywatelem może się przełożyć na migrację (zamożnych przecież) obywateli, ale jednocześnie te osoby mogą stanowić ciekawy potencjał do zagospodarowania na polu lokalnym (wykres 10).

Wykres 10. Poczucie bycia obywatelem świata a progi dochodowe

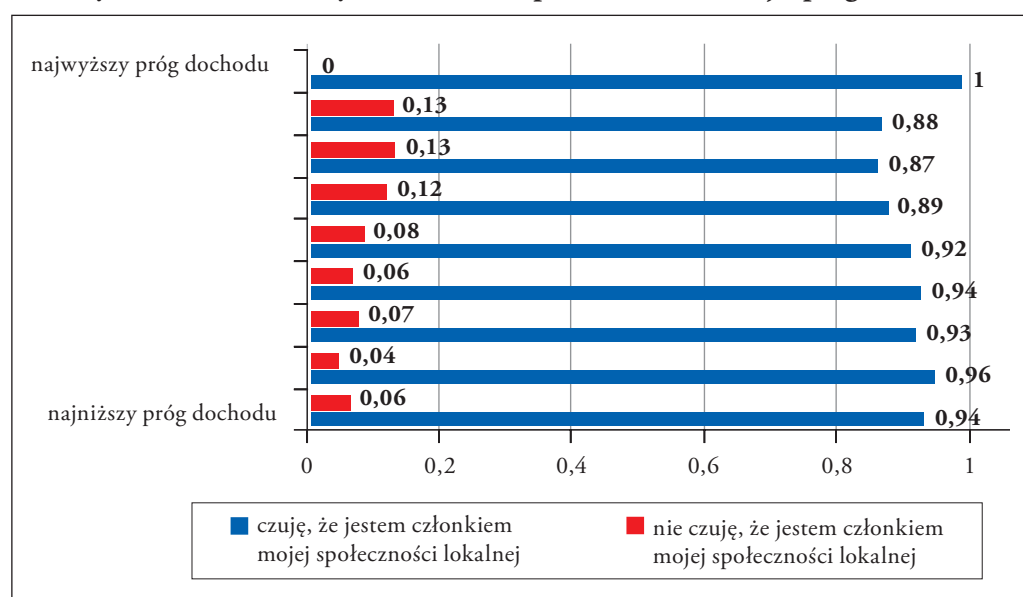


Źródło: opracowanie własne na podstawie WVS 2005–2007.

I to pole lokalnego działania może się, potencjalnie, stać dla osób najlepiej zarabiających interesującym polem samorealizacji, szczególnie że, jak pokazuje kolejny wykres (wykres 11), wśród tych osób jest bardzo wysokie poczucie przywiązania do lokalnej społeczności. Widać jednak wyraźnie, że spada ono wraz ze wzrostem dochodów, a także wysokie jest w kategorii osób najslabiej zarabiających. W najniższej kategorii dochodowej brak przywiązania to wyraz niezadowolenia z osiąganego jakości życia. Spadek w kolejnej kategorii

dochodowej można interpretować jako ustabilizowanie sytuacji materialnej i zadowolenie z miejsca, w którym się mieszka. Natomiast wzrost niezadowolenia w następnych progach dochodowych, szczególnie w drugiej połowie wykresu, to wyraz wyższych aspiracji, do światowego życia, i braku alternatywy (lub często niedostrzegania alternatywy dla wielkomiejskich aktywności i stylu życia) w miejscu zamieszkania. Na ukazanie takich alternatyw osobom dobrze zarabiającym również powinno się nakierować wysiłki władz.

Wykres 11. Poczucie bycia członkiem społeczności lokalnej a próg dochodu

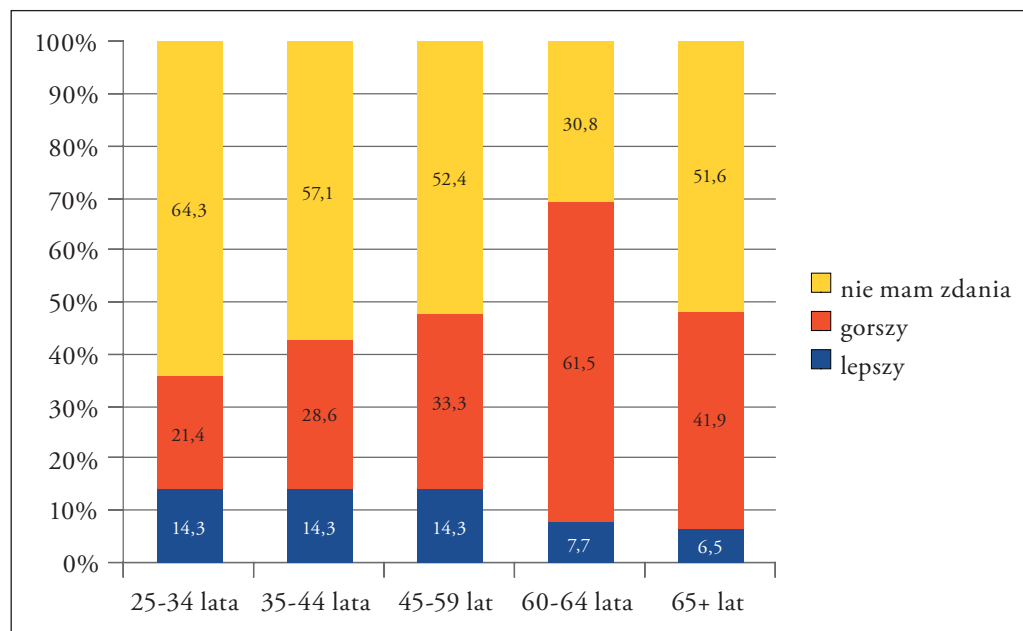


Źródło: opracowanie własne na podstawie WVS 2005–2007.

Charakterystykę percepcji samorządu w oczach mieszkańców Dolnego Śląska chciałabym rozpocząć od ogólniejszego zagadnienia: oceny nowego podziału administracyjnego kraju. Zróżnicowanie tych ocen ze względu na wiek pokazuje, że – przede wszystkim – młodszymi osobom nowy podział w porównaniu ze starszym nie robi żadnej różnicy, bo aż 64 % z nich nie ma zdania na temat nowego podziału, a w kolejnych kategoriach wiekowych odsetek osób obojętnych nieco spada, by ponownie wzrosnąć do poziomu około 52 % w najstarszej kategorii wiekowej (poniższy wykres). Osoby młodsze, do 59. roku życia, są generalnie bardziej zadowolone z nowego podziału administracyjnego, można więc zakładać, że bardziej pozytywnie będą też podchodzić do władz samorządowych nowych szczebli. Z kolei wśród osób w kategorii wiekowej 60–64 lata jest wyjątkowo wiele osób uważających, że nowy podział jest gorszy od poprzedniego. Być może wynika to

z faktu, że jest to pokolenie szczególnie przywiązane do podziału na 49 województw, które dodatkowo doświadczyło wielu zmian podziału administracyjnego kraju i ta odpowiedź częściowo odzwierciedla ich frustrację (wykres 12).

Wykres 12. Opinia o nowym podziale administracyjnym kraju a wiek badanych



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Diagnozy Społecznej 2009*.

Wobec nowego podziału bardziej krytyczne są kobiety niż mężczyźni, ale jednocześnie więcej kobiet niż mężczyzn nie ma zdania na temat nowego podziału (59 % kobiet nie ma zdania wobec 43 % mężczyzn).

Zadowolenie z nowego podziału administracyjnego wykazuje także spore zróżnicowanie ze względu na miejsce zamieszkania. Widać bardzo wyraźnie w opiniach ludzi, jakie miejscowości i ich mieszkańcy czują się zwycięzcami, a kto przegranymi w ramach nowego podziału. Największe zadowolenie z nowego podziału jest na wsi i w wielkich miastach (odpowiednio 10 % i 22 %), a najbardziej niezadowoleni są mieszkańcy miast małych i średnich, co można tłumaczyć ich poczuciem, że wraz ze zmianą stolic województw i zmniejszeniem ich liczby, wiele z tych miast utraciło status miast wojewódzkich, a miasta mniejsze spadły w rankingach regionalnych ośrodków. Jednocześnie jednak w miastach średniej wielkości aż 71 % mieszkańców nie ma wyrobionego zdania, czy podział był dla nich lepszy, czy gorszy.

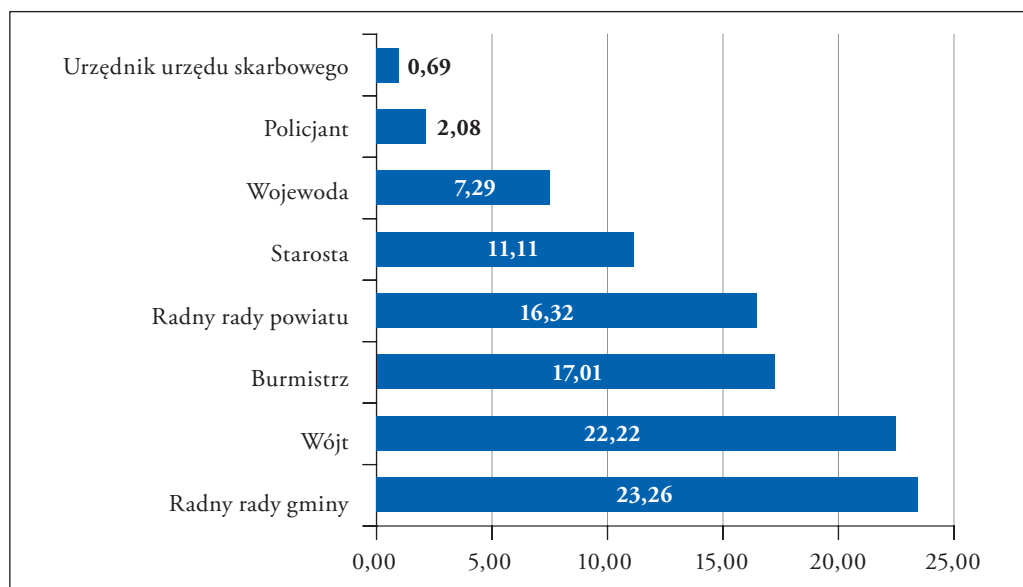


Ocena nowego podziału administracyjnego wykazuje także pewne zróżnicowanie ze względu na poziom wykształcenia badanych. Osoby nie mające wykształcenia wyższego czy policealnego częściej oceniają ten podział negatywnie niż osoby z wykształceniem wyższym. W tej ostatniej kategorii jest jednocześnie najwięcej zwolenników nowego podziału, ale i najwięcej osób nie mających zdania w tej kwestii.

Dochód nie ma wielkiego wpływu na poparcie dla nowego podziału administracyjnego, bo wysokiego poparcia udzielają zarówno osoby z dochodem mieszczącym się w drugim, jak i w czwartym, najwyższym, przedziale.

Pytanie o to, czy wymienione osoby reprezentują władze samorządowe jest przykładowym miernikiem poziomu wiedzy na temat samorządności w Polsce. Pytanie skonstruowano w taki sposób, że respondent miał określić w odniesieniu do każdego z przedstawicieli władzy, czy jego zdaniem jest on, czy też nie, przedstawicielem władzy samorządowej. Brak wyboru można interpretować jako niewiedzę, brak pewności lub też jako wpływ innych czynników decydujących o tym, że o danego urzędnika nie definiuje się jako przedstawiciela władzy samorządowej. Widać wyraźnie, że im wyższy szczebel władzy samorządowej, tym mniejsza rozpoznawalność przedstawicieli tej władzy. Oczywiście siłę takiej interpretacji może osłabiać przekonanie badanych, że także policjant czy urzędnik skarbowy jest uznawany za przedstawiciela władzy samorządowej. Najlepiej rozpoznawalnym, jako samorządową pozycją, jest radny rady gminy oraz wójt. Wskazuje to na wysoką rozpoznawalność władzy samorządowej szczególnie w gminach wiejskich (wykres 13).

Wykres 13. Kto jest reprezentantem władzy samorządowej?

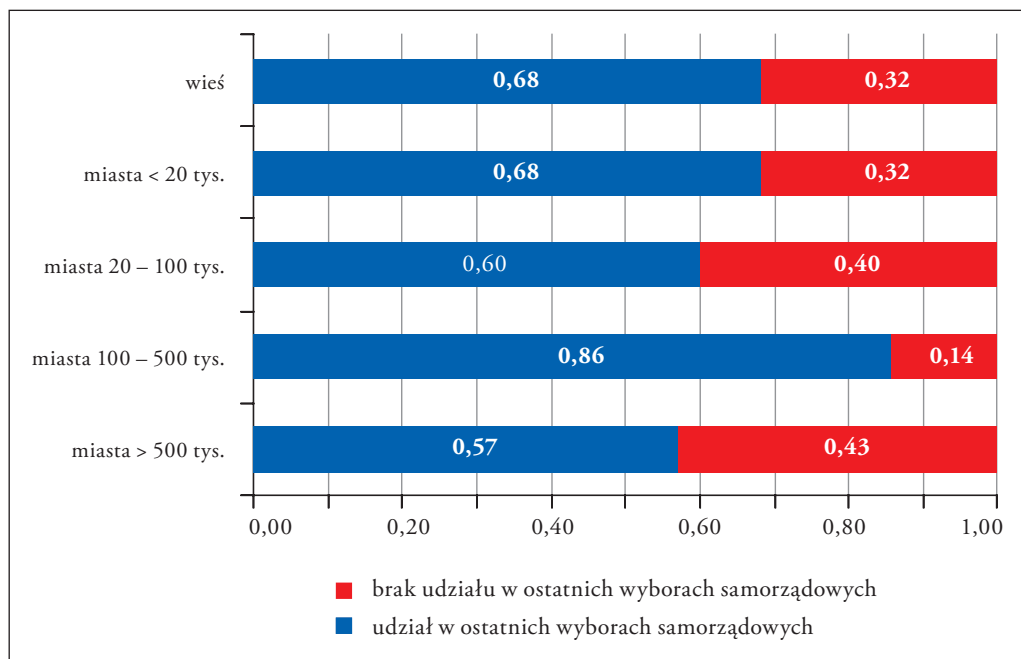


Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2009.

Wyrazem zainteresowania sytuacją polityczną na poziomie lokalnym i jednym ze wskaźników społeczeństwa obywatelskiego jest udział w wyborach samorządowych. W próbie Dolnoślązaków właściwie nie był on zróżnicowany ze względu na płeć – wzięło w nich udział mniej więcej ok. 2/3 kobiet, jak i mężczyzn, choć udział mężczyzn był nieznacznie wyższy (67 % wobec 64 % kobiet). Zainteresowanie wyborami samorządowymi w poszczególnych kategoriach wiekowych pokazuje, że najmniejsze to zainteresowanie jest w dwóch najmłodszych i najstarszych kategoriach wiekowych, choć być może wynika ono z różnych powodów (np. zróżnicowanego odsetka osób, które nie głosują, bo nie chcą lub nie mogą).

Istotną informację na temat kształtowania się społeczeństwa obywatelskiego i wagi przypisywanej decyzjom obywateli wyrażanym w wyborach samorządowych stanowi zróżnicowanie udziału w wyborach ze względu na miejsce zamieszkania. Okazuje się, że najwyższy odsetek udziału w ostatnich wyborach samorządowych zadeklarowali mieszkańcy miast dużych i małych oraz mieszkańcy wsi, a na dalszych miejscach są mieszkańcy miast średnich i wielkich. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że obywatelskość wsi, mierzona wskaźnikami dla miast, zaniża poziom faktycznej aktywności społecznej wsi. W przypadku tego pomiaru okazuje się, że odsetek osób biorących udział w wyborach na wsiach dolnośląskich jest bardzo wysoki. Z pewnością jest to potencjał wiejskiego społeczeństwa obywatelskiego, który należy wspierać (wykres 14).

Wykres 14. Udział w ostatnich wyborach samorządowych a miejsce zamieszkania



Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnozy Społecznej 2009.

Pod względem wykształcenia udział w wyborach jest także zróżnicowany. Najbardziej w ostatnich wyborach samorządowych udział wzięły osoby z wykształceniem podstawowym i niższym, oraz zasadniczym zawodowym. Chociaż w kategorii wykształcenia wyższego i policealnego ten odsetek był zaledwie o 4 punkty procentowe wyższy niż w kategorii wykształcenia zasadniczego zawodowego. Wśród osób z wykształceniem średnim w wyborach wzięło udział ponad 83 % osób.

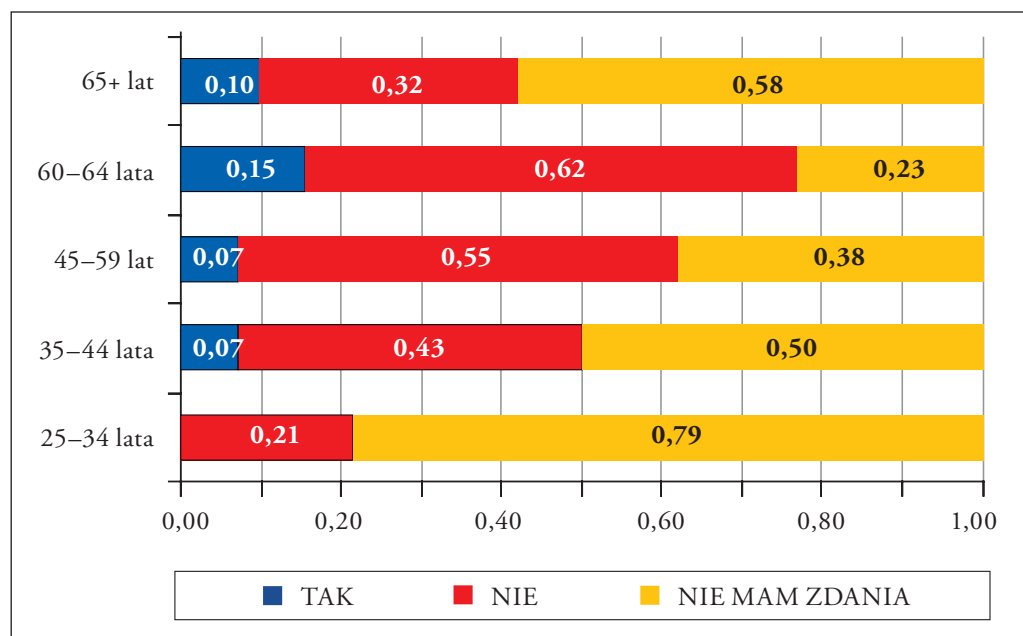
Udział w wyborach wykazuje też czytelne zróżnicowanie ze względu na dochód badanego. Im wyższy dochód, tym wyższe prawdopodobieństwo udziału w wyborach samorządowych (w pierwszym progu dochodowym w wyborach wzięło udział 59 % ludzi, a w czwartym progu blisko 75 % badanych).

Bardzo istotnym miernikiem tego, jak postrzegana jest władza samorządowa w gminie jest odsetek osób podzielających poczucie, że władze gminy dobrze reprezentują badanego obywatela. Wskazanie kategorii, w których owo poczucie jest podzielane w niższym stopniu niż np. średnia, wskazuje na te grupy społeczne, które czują, że ich interesy są szczególnie słabo reprezentowane (zapomniane, lekceważone itp.).

W podziale ze względu na płeć wyłania się obraz, że oto mężczyźni częściej niż kobiety uważają, że ich interesy są dobrze reprezentowane (9 % mężczyzn wobec 6 % kobiet), kobiety uważają częściej, że ich interesy są reprezentowane źle (46 % wobec 39 % mężczyzn), a nieco ponad połowa mężczyzn i blisko połowa kobiet nie ma zdania na ten temat. Jest to szczególnie interesujące – może to oznaczać, że badani nie mają orientacji, czyje interesy i w jaki sposób są reprezentowane przez władze lokalne i nie mają możliwości, by się do nich odnieść.

Wyraźne zróżnicowanie można także zaobserwować ze względu na wiek badanych, co obrazuje poniższy wykres (wykres 15).

Wykres 15. Czy władze gminy dobrze P. reprezentują?



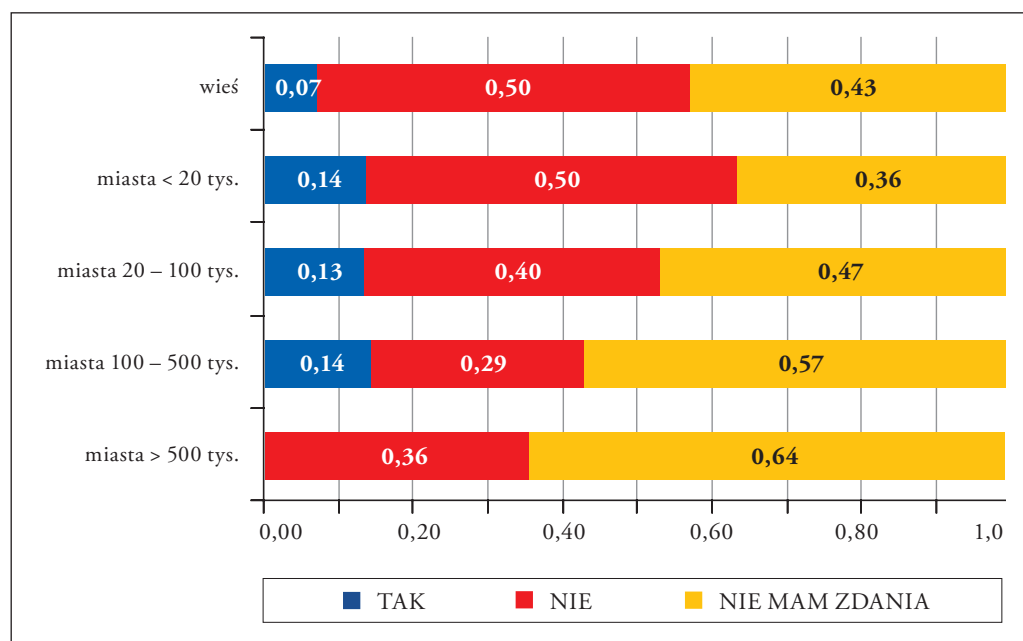
Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnoza Społeczna 2009.

Najogólniej mówiąc, poczucie, że władze lokalne dobrze reprezentują interesy badanych jest niskie i nie przekracza w najliczniejszym przypadku 15 % (w kategorii wiekowej 60-64 lata). W pozostałych kategoriach wiekowych wynosi od 7 % do 10 %, z wyjątkiem najmłodszych respondentów, z których **nikt** nie zadeklarował, że władze gminy reprezentują ich interesy. Wysokie jest za to poczucie, że władze gminy nie reprezentują dobrze interesów poszczególnych grup wiekowych. Najwyższe w kategorii wie-

kowej 60–64 lata (ponad 62 %), następnie w kategorii 45–59 lat (ponad 55 %) i młodszej kategorii. Co istotne, bardzo wysoki odsetek badanych nie wie, czy ich interesy są dobrze reprezentowane. W przypadku osób najmłodszych, do 34. roku życia i do 44. roku życia, odsetek ten wynosi odpowiednio 79 % i 50 %, a w najstarszej kategorii wiekowej aż 58 %.

Poczucie, że interesy mieszkańców są dobrze reprezentowane jest także wyższe w mniejszych miastach i na wsi niż w miastach wielkich. Należy także zaznaczyć, że wraz ze wzrostem wielkości miejsca zamieszkania rośnie odsetek osób, które nie mają zdania, czy władze dobrze reprezentują ich interesy. Tak, jakby mniejsza miejscowość sprzyjała bliskości kontaktów z władzą (często sprawują ją osoby osobiście znane, jest mniejszy dystans pomiędzy władzami a ludźmi), a w większej wyższy był poziom alienacji od polityków i ich działań oraz polityki w ogóle (wykres 16).

Wykres 16. Czy władze gminy dobrze P. reprezentują, a miejsce zamieszkania



Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnoza Społeczna 2009.

Zróznicowanie ze względu na wykształcenie pokazuje, że osoby z niższym wykształceniem częściej mają poczucie, że ich interesy są dobrze reprezentowane niż osoby z wykształceniem wyższym i policealnym. Być może jest to związane z większymi ocze-



kiwaniami wobec działań władzy, a także mniej sprecyzowanymi oczekiwaniami, bowiem więcej osób z wyższym wykształceniem nie ma zdania, czy ich interesy są dobrze reprezentowane, niż osób z wykształceniem podstawowym i niższym. Podobną prawidłowość można zauważyć w zróżnicowaniu ze względu na skalę dochodu. Osoby z wyższym dochodem są rzadziej zadowolone z poziomu, na jakim reprezentowane są ich interesy, niż osoby gorzej zarabiające; jednocześnie bogatsi częściej nie mają zdania, czy ich interesy są dobrze reprezentowane, niż osoby uboższe.

Istotnym komponentem percepcji władzy samorządowej jest sfera zachowań i codziennych praktyk, w których obywatel – mieszkaniec gminy wchodzi w relacje z władzami gminy w sytuacji, kiedy ma załatwić jakąś sprawę. Wiedza o tym, gdzie i jak można załatwić określone sprawy jest elementem tego, jak postrzega się władze samorządowe – czy funkcjonowanie urzędów jest zrozumiałe i przejrzyste, czy dla obywatela jest czytelne kto, kiedy, jak i w jakiej sprawie może przyjść mu z pomocą.

Wiedza o tym, w jakim urzędzie można załatwić swoje sprawy jest zróżnicowana wyłącznie ze względu na dwie ujęte w badaniu cechy: poziom wykształcenia i (wykazujący zależność od wykształcenia) poziom dochodu. Blisko 1/4 osób z wykształceniem podstawowym i blisko 1/5 osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym nie wie, w jakim urzędzie może załatwić swoje sprawy. W kategorii osób z wykształceniem średnim i wyższym ten odsetek wynosi odpowiednio 4 % i 8 %. Jako powód takiego stanu rzeczy osoby z wykształceniem podstawowym i niższym podają przede wszystkim brak informacji, a także inne powody wynikające z ich własnej sytuacji (brak spraw urzędowych do załatwienia, brak zainteresowania urzędami). W przypadku osób z wykształceniem zasadniczym brak informacji jest powodem niewiedzy dla 33 %, a dla 100 % osób z wykształceniem średnim i wyższym. Można się oczywiście zastanawiać, czy faktycznie chodzi o brak informacji, czy też o niedoskonały sposób dotarcia z informacją, niedopasowanie sposobu przekazu i formy informacji do kompetencji odbiorców, czy o jeszcze inne powody. Istotne jednak jest to, że aby zwiększyć komfort mieszkańców gmin w korzystaniu z usług urzędów gminnych, ułatwić im życie i współpracę z samorządem, należałoby oczekiwać poprawy w zakresie sposobu docierania z informacją o możliwości załatwiania spraw urzędowych do wszystkich kategorii mieszkańców.

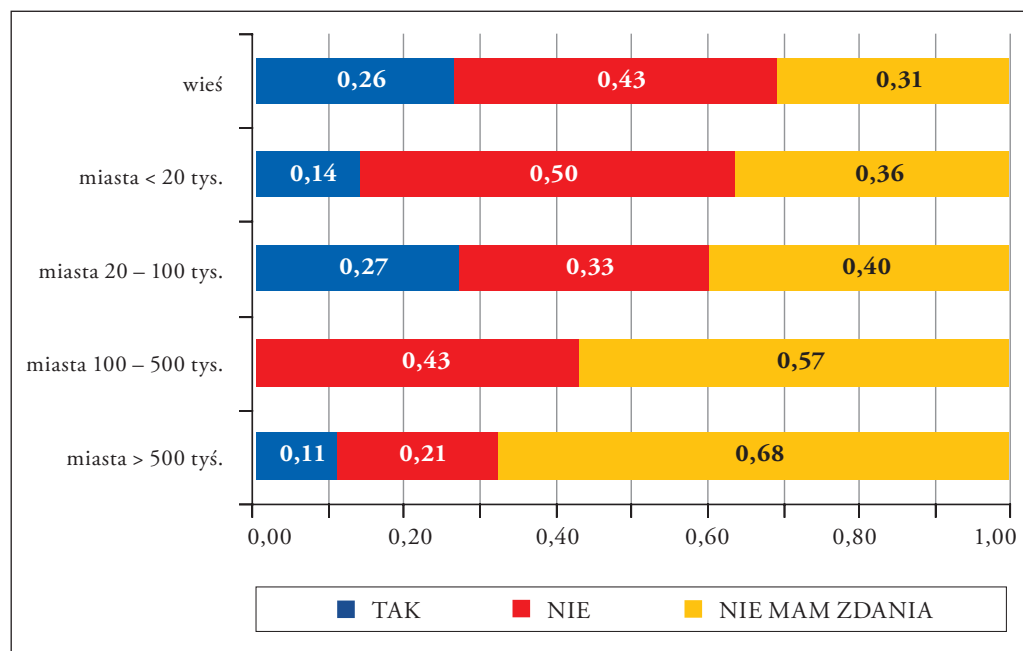
Istotne dla pozytywnej percepcji władz samorządowych jest także poczucie, czy władze współpracują z mieszkańcami. Kwestia współpracy jest istotna dla przybliżania mieszkańcom idei współzrządzenia, odpowiedzialności za losy najbliższego otoczenia i wzmacniania tożsamości społeczności lokalnej. Im większe poczucie, że władza to także „my”, tym większe szanse na skuteczną mobilizację zasobów społecznych.



Zróźnicowanie tego poczucia ze względu na płeć pokazuje, że mężczyźni nieco częściej uważają, że władze gminy współpracują z mieszkańcami niż kobiety (21 % wobec 16 %). W podziale na kategorie wiekowe ujawnia się duży poziom niewiedzy, czy do współpracy na linii samorząd – obywatele w ogóle dochodzi. Nie wie o tym blisko 60 % najmłodszych respondentów i od ok. 40 % do 48 % respondentów w kategoriach wiekowych 45–65 i więcej lat. Jedynym wyjątkiem są osoby w wieku 35–44 lata, spośród których niewiedzę wykazuje ok. 29 %. Istnienie współpracy potwierdza najwięcej osób z kategorii wiekowych 35–44 i 45–59 lat (odpowiednio 21 % i 24 %), a zaprzeczają jej przede wszystkim osoby w wieku 35–44 i 60–64 lata.

Bardzo istotne jest w tej kwestii zróźnicowanie ze względu na klasę wielkości miejscowości, czy można się spodziewać, że na wsiach, ze względu na wyższy poziom kontroli społecznej i bliższe relacje ze względu na mniejszą ilość styczności społecznych, wiedza o współpracy mieszkańców z gminą będzie większa niż w mieście, szczególnie wielkim mieście? Z analizy wykresu wynika, że owszem, na wsi jest o połowę mniej osób niż w mieście, które wcale nie mają zdania na ten temat, bo się nie interesują, nie pytają i informacje o współpracy na linii samorząd – obywatele wcale do nich nie docierają. Wraz ze wzrostem wielkości miejscowości rośnie odsetek osób, które nie mają zdania. Jednak z drugiej strony, im większa miejscowość, tym – ogólnie mówiąc – więcej osób uważających, że samorząd nie współpracuje z mieszkańcami. Najgorsza sytuacja jest przy tym w miastach dużych, do 200 tysięcy mieszkańców (wykres 17).

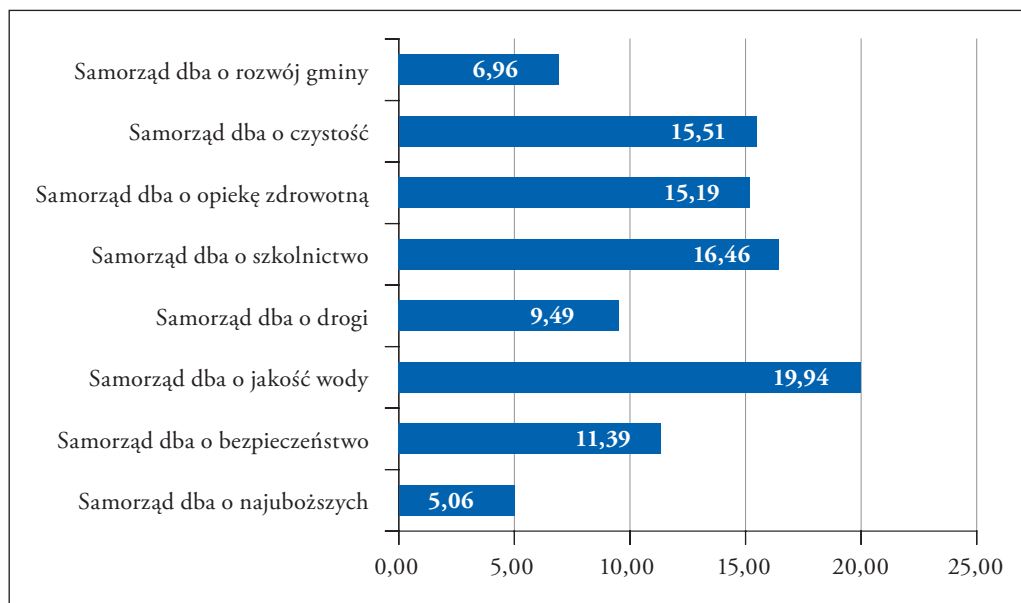
**Wykres 17. Czy władze Pana gminy współpracują z mieszkańcami,
a klasa miejscowości zamieszkania**



Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnoza Społeczna 2009.

Poczucie współpracy jest także wyższe wśród osób z wykształceniem podstawowym niż wyższym i policealnym, i to blisko czterokrotnie. Podobna prawidłowość występuje w poszczególnych kategoriach dochodowych – im niższy dochód tym, większe poczucie, że gmina współpracuje z mieszkańcami, a wraz ze wzrostem dochodu rośnie odsetek osób nie mających zdania w tej kwestii oraz uważających, że do takiej współpracy nie dochodzi.

Pytanie o funkcje samorządu i zadania, jakie wypełnia, ukazuje, w jakich sferach rzeczywistości badani dostrzegają funkcje i znaczenie samorządu. Do najczęściej wymienianych zadań realizowanych przez samorząd należy zapewnianie warunków infrastrukturalnych dla codziennego życia (jakość wody, czystość) oraz infrastruktury społecznej – szkolnictwo, opieka zdrowotna. Na dalszych miejscach znajduje się bezpieczeństwo, infrastruktura drogowa, a także zagadnienia z zakresu szeroko rozumianej jakości życia (sytuacja najuboższych, rozwój gminy) (wykres 18).

Wykres 18. Czy samorząd spełnia określone funkcje?

Źródło: opracowanie własne na podstawie Diagnoza Społeczna 2009.

Wnioski i rekomendacje

1. Poczucie związku z zamieszkivaną lokalizacją rośnie wraz z wiekiem, ale jednocześnie tylko w najstarszej i najmłodszej kategorii wiekowej są ludzie, którzy deklarują, że czują się wyłączeni ze społeczności lokalnej. Najsilniejsze powiązania wykazują także mieszkańcy małych miejscowości. Wydaje się, że to ukazuje grupy, które mogą stać się siłą napędową budowania społeczności lokalnych o silnej tożsamości, a co za tym idzie, o silnym poczuciu sprawstwa, tak istotnym dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przywiązanie do społeczności lokalnej maleje wraz ze wzrostem dochodów. Osoby mało zarabiające są sfrustrowane jakością życia, ale frustracja dotyczy także średnio zarabiających aspirujących do lepszego „światowego” życia. Wydaje się, że jest to bardzo ważna kategoria mieszkańców, których potencjał można wykorzystać na polu lokalnej aktywności, dając im możliwość samorealizacji i silniej wiążąc z lokalną społecznością.
2. Władze samorządowe są dobrze rozpoznawane w gminach wiejskich i w małych miejscowościach. To pokazuje, że w sytuacji kiedy władza faktycznie jest bliżej ludzi, jest



mniej abstrakcyjna. Dodatkowo mieszkańcy wsi wykazują wysoki odsetek udziału w wyborach samorządowych. Poczucie obywatelskości wsi na wzór miejski, bardzo rzadki przypadek w kontekście Polski, jest cennym zasobem, który należy wzmacniać i wykorzystywać.

3. Poczucie, że „moje” interesy są dobrze reprezentowane przez władze samorządowe jest wyższe wśród mężczyzn niż wśród kobiet, które mogą się czuć pomijane w politykach samorządowych; także osoby z najmłodszych kategorii wiekowych mają poczucie, że ich interesy nie istnieją w polityce samorządowej. Konsekwencją bliskości pomiędzy władzą a mieszkańcami jest optymistyczne poczucie wśród mieszkańców wsi, że ich interesy są dobrze reprezentowane, poczucie wyższe niż wśród mieszkańców miasta.

3.3. Przykłady współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi w rozwiązywaniu lokalnych problemów społecznych

Jacek Sroka

Problematyka współpracy władz samorządowych z organizacjami trzeciego sektora jest od dawna chętnie podejmowana przez naukę europejską, a współcześnie coraz częściej również polską¹⁵. Jednak rodzima praktyka w tym zakresie rozwija się w tempie zdecydowanie umiarkowanym. Mając na uwadze wyniki dotychczas przeprowadzonych badań, można w sposób dość oczywisty dojść do wniosku, że główną przyczyną tego stanu rzeczy są niedostatki tych elementów kultury politycznej¹⁶, które z jednej strony uzasadniałyby autonomiczną aktywność lokalnych organizacji pozarządowych, z drugiej zaś wzmacniały prodeliberacyjne postawy po stronie samorządowej. Sformułowany w ten sposób wniosek stanowi wiodącą hipotezę niniejszej części opracowania. Dążąc do jego weryfikacji,

¹⁵ Zob. np.: Gilejko, 2007; Gliński, Lawenstein, Siciński, 2002; Herbst, 2007; Kaźmierczak, Hernik, 2008; Kurczewski, 2003; Trutkowski, Mandes, 2005; Zybala, 2008.

¹⁶ Z uwagi na potrzebę utrzymania zwięzłej formy w niniejszym opracowaniu nie zajmujemy się, składając nader interesującymi, możliwościami definicyjnych interpretacji pojęcia kultury politycznej.



wykorzystamy m. in. materiał empiryczny zebrany przy okazji realizacji projektu badawczego finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego¹⁷.

W tej części opracowania punkt wyjścia stanowi dla nas konstatacja Jacka Kurczewskiego. Autor ten, podsumowując realizację projektu badawczego, którego przedmiotem były lokalne wcielenia kultury politycznej, stwierdza: „równowaga pomiędzy organizacjami obywatelskimi (...) a władzą stwarza przestrzeń wolności dla obywatela. Tymczasem, co po raz kolejny ujawniają nasze badania i co widać w poszczególnych monografiach lokalnego życia politycznego, niektóre z nich są bezpośrednio zaangażowane w sprawowanie władzy lub dążenie do władzy” (Kurczewski, 2007, s. 573). Dalej, odwołując się do ustaleń Winicjusza Narojka, do swych wczesnych dokonań (wraz z Kazimierzem W. Frieske), a także naukowej schedy po Jacku Tarkowskim oraz Adamie Podgóreckim, cytowany autor argumentuje, że podstawowym mechanizmem kulturowo-politycznym jest w rodzimych warunkach wymiana (zasobów), zaś podstawową formę ochrony i promocji dóbr w polityce stanowi klika (zob. Narojek, 1982; Kurczewski, Frieske, 1977, Tarkowski 1994; Podgórecki, 1998). Mówiąc najkrócej: klika to rozpowszechniona w Polsce wspólnota ochrony i promocji interesów grupowych, a charakteryzuje ją: (1) nieformalny charakter oraz niechęć do formalno-prawnej legalizacji swoich działań; (2) dzielenie „tajemnicy” i wynikająca z niego dyskrekcja oraz niechęć do rozgłosu; (3) współpraca podejmowana na podłożu więzi osobistych i bliskich przyjaźni; (4) wykorzystywanie sieci znajomości do realizacji celów, które stawiają przed sobą członkowie podobnej wspólnoty (Kurczewski, 2007, s. 580). Co więcej, wprawdzie nie wszystkie kliki są dla społeczeństwa szkodliwe, jednak te, których działalność przynosi pożądane szersze skutki społeczne występują w Polsce zdecydowanie rzadziej¹⁸. Tak było w całym okresie powojennym i tak, według J. Kurczewskiego, jest do dziś. Rzecz jasna, w świecie realnym mamy do czynienia z bardziej skomplikowanymi splotami uwarunkowań. Generalnie jednak pozostaje zgodzić się z cytowanym autorem, że do analizy rodzimych warunków najlepiej pasuje dość prosty schemat wywodzący się z uwag poczynionych jeszcze na początku XX wieku przez Maxa Webera (zob. np. Weber, 2002). Najważniejsze elementy tego schematu, wraz ze zmianami wprowadzonymi przez piszącego te słowa, zawiera treść tabeli 13.

¹⁷ Projekt nr N117 023 31/0985, pt. Instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym, realizowany był w latach 2006–2008 w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Rezultaty badań zostały opublikowane w opracowaniu pod red. Jacka Sroki (Sroka, 2008).

¹⁸ J. Kurczewski odwołuje się do przykładu anonimowej i niesformalizowanej działalności charytatywnej, która miała miejsce na Dolnym Śląsku. Klika ta opiekowała się grupą około 140 potrzebujących osób zamieszkujących w okolicach Kudowy. Działała w sposób bezgotówkowy, w żaden sposób nie formalizując koordynacji swych działań – były one żywiołowe i elastyczne (Kurczewski, 2007, s. 579, 580).



**Tabela 13. Główne typy uwarunkowań kontekstu działań publicznych
w warunkach polskich**

Typ	Klientelistyczny	Klikowy	Biurokratyczny
Władza	jednostkowa	wspólna	urzędowa
Źródło	moc indywidualna	moc kolektywna	moc proceduralna
Odwzajemnienie	posłuszeństwo	wzajemność	formalizm
Podstawa awansu	indywidualne zasługi klienta wobec patrona i patrona wobec klienta	kolejność i względna równość w zaspokajaniu potrzeb awansu członków klik	kompetencje formalne wynikające z przepisów prawa stanowionego
Zasada naczelna	lojalność	solidarność	podległość służbowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kurczewski, 2007, s. 581.

W istocie dopiero kombinacja elementów zawartych w tabeli 13. mogłaby dać satysfakcjonujący efekt w postaci pogłębionej analizy pozostających w tle mechanizmów sprawczych, czy – jak kto woli – struktur ukrytych działających w realiach rodzimego życia publicznego (por. Błaszczuk, Sroka, 2006; Gadowska, 2002). Rzecz jasna, w niniejszym opracowaniu przedstawienie choćby zarysu podobnej metody zabrałoby zbyt wiele czasu. Jednak w przyszłości należałoby się może pokusić o przeprowadzenie czegoś w rodzaju audytu wewnętrznych oraz zewnętrznych uwarunkowań procesów decydowania publicznego w regionie. Przedsięwzięcie takie oczywiście wymagałoby zaangażowania poważnych środków finansowych, podjęcia wzmoczonego wysiłku organizacyjnego (nie tylko przez badaczy, ale i wspierające ich wysiłki władze regionu) oraz zabezpieczenia rozsądnego (tj. około dwuletniego), a zarazem realnego (tzn. nie wyłącznie proceduralnego) horyzontu czasowego dla takich badań. Dopiero wówczas można by zacząć w sposób uporządkowany i ciągle porównywać otrzymywane wyniki z ustaleniami pochodzącymi z innych regionów w kraju i zagranicą. Natomiast, jak do tej pory, z dobrze udokumentowanymi wynikami badań trudno dyskutować. Z tego też powodu nie zamierzamy podejmować się zadania ewentualnej falsyfikacji wniosków, które proponuje J. Kurczewski. Poprzestaniemy jedynie na uwadze, że biorąc pod uwagę wyniki innych analiz, nie sposób nie dostrzec rozmiarów oddziaływania takich negatywnych zjawisk, jak: klientelizm, nepotyzm czy biurokracyzm – zarówno generalnie, tzn. w polskim systemie politycznym, jak i na poszczególnych jego poziomach oraz w konkretnych jednostkach władzy publicznej. Chcemy przez to powiedzieć, że zjawiska, o których tu mowa, są rozpowszechnione na wszystkich „piętrach” oraz we wszystkich obszarach funkcjonowania polskiego życia publicznego, a Dolny Śląsk nie jest tu żadnym wyjątkiem. Jest to oczywiście poważny problem stanowiący przyczynę



wielu dysfunkcji rodzimej administracji publicznej. Nas jednak interesuje w tym miejscu nieco inny obszar zjawisk i procesów. Nie chodzi nam bowiem o wskazywanie na lokalne wcielenia parakoalicji łączących zinstytucjonalizowane (np. formie stowarzyszeń obywatelskich) kliki z grupami lokalnego establishmentu politycznego i gospodarczego. Byłoby to wprawdzie fascynujące zadanie naukowe, jednak pragmatyzm podpowiada, aby je odsunąć i zająć się kwestiami pozostającymi w zasięgu naszej eksploracji naukowej, biorąc pod uwagę zarówno realne możliwości badawcze, udostępnione nam środki, jak i czas, który dano nam na realizację zadania.

Tak zatem uczynimy, choć trzeba podkreślić, że w ten sposób także i tym razem kluczowy problem pozostanie nietknięty. Co więcej, ogniskując swe zainteresowania wciąż bardziej na efektach, aniżeli na przyczynach negatywnych trendów, oddaliśmy się w regionie od możliwości skutecznego odwrócenia tychże trendów. Wiemy też dobrze, że prawdziwe rozwiązywanie tego typu problemów, wpisanych wręcz w podwaliny funkcjonowania systemu, nie odbywa się inaczej, jak tylko za sprawą pojawienia się silnej i jednoznacznej woli politycznej. Ta zaś, jak powszechnie wiadomo, stanowi jednak rzadkość, gdyż jest stale osłabiana zarówno działaniem wspomnianych wcześniej form ochrony i promocji interesów grupowych, jak i bieżącym kalendarzem politycznym.

Mając powyższe na uwadze, pozostaje więc skupić się na problematyce współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, ogniskując swą uwagę na wynikach dotychczas przeprowadzonych badań własnych oraz na treści opublikowanych w źródłach zastanych. Pamięamy jednak zarazem, że „tak naprawdę” dysfunkcje współpracy, będącej przedmiotem naszego zainteresowania, zakorzenione są znacznie głębiej, a mianowicie w tych samych mechanizmach, o których wspominaliśmy nieco wcześniej. Sytuację tę dobrze oddaje jeden z przykładów, na które natrafił zespół z Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, prowadząc badania w jednym ze średniej wielkości miast Polski centralnej (zob. przypis dolny nr 3). Okazało się mianowicie, że władze samorządowe w swoisty sposób „inkubowały” tam przychylne sobie, chętne do współpracy i generalnie niekontrowersyjne organizacje pozarządowe. Działo się to w kontekście wykonywania przez tamtejszy samorząd lokalny ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie z 24 kwietnia 2003 roku¹⁹, która – jak wiadomo – stanowi fundament współpracy pomiędzy samorządem a organizacjami trzeciego sektora. Prezentując sytuację w największym skrócie: scenariusz tego działania był bardzo prosty, ale – jak wynikało z wywiadów przeprowadzonych zarówno z liderami NGO-sów, jak i z przedstawicielami administracji samorządowej – dla

¹⁹ Dz. U. nr 96, poz. 873.



lokalnych władz wystarczająco skuteczny. Po prostu zachęcano samych pracowników administracji lokalnej, aby przekonywały z kolei swych bliskich i znajomych, osoby ich zdaniem odpowiedzialne i godne zaufania, o zasadności powoływania i rejestrowania takich organizacji społecznych, które mogłyby współpracować z władzami samorządowymi w obszarze pożytku publicznego. Nasi respondenci twierdzili także, że gdy organizacje te zaczęły działać, było im znacznie łatwiej rozliczać się ze środków transferowanych przez samorząd na cele wynikające z realizacji przepisów przywołanej ustawy, a także wzrósł poziom programów realizowanych w imieniu samorządu przez organizacje pozarządowe. Rzecz jasna, pozostałe lokalne podmioty tej łatwości działania już nie miały i niektóre z nich musiały w tej sytuacji stopniowo wygaszać swoją aktywność. Znamiennym jest zarazem fakt, że ta w istocie skrajnie negatywna praktyka nie tylko nie wydawała się niewłaściwa funkcjonariuszom samorządowym, ale i nie budziła specjalnego sprzeciwu przedstawicieli organizacji pozarządowych, którzy reagowali na nią w zasadzie jedynie rezygnacją oraz faktycznym przyzwoleniem na kontynuowanie takich praktyk.

Prowadząc badania, z których pochodzi przywołany przykład, na szczęście nie spotkaliśmy się z podobną sytuacją na Dolnym Śląsku. Nie oznacza to jednak, że nie może ona i tu mieć miejsca, bowiem poddaliśmy wówczas badaniu jedynie dwie dolnośląskie gminy miejskie: A oraz B²⁰. Na tym też materiale – z uwagi na niemożność przeprowadzenia podobnych badań w ramach realizacji powierzonego zadania – oprzemy się w dalszej części niniejszego fragmentu opracowania.

W przywoływanym badaniu posługiwaliśmy się metodą jakościową, a konkretnie wywiadem ustrukturyzowanym. Przedmiotem naszego zainteresowania była współpraca władz lokalnych z organizacjami pożytku publicznego. Naszymi respondentami byli zarówno przedstawiciele odpowiednich organizacji pozarządowych, jak i reprezentanci władz samorządowych. Badania prowadzono w ramach projektu własnego (kier. J. Sroka), finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego (N117 023 31/0985), pt. „Instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym”, który realizowany był w latach 2006–2008 w Instytucie Pracy i Spraw Socjalnych. Rezultaty badań zostały opublikowane w opracowaniu zbiorowym pod naukową redakcją Jacka Sroki (zob. Sroka, 2008; Twardowska, 2008).

²⁰ Występujące w tym fragmencie opracowania nazwy gmin, organizacji oraz nazwiska osób zakodowano, postępując zgodnie z zasadami ochrony poufności danych gromadzonych w badaniu, którego rezultaty przywołuje się w tekście.



Współpraca władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi – przypadek gminy miejskiej A

Charakterystykę przypadku gminy miejskiej A rozpoczniemy od kilku słów nt. organizacyjnej strony współpracy władz lokalnych z organizacjami pozarządowymi w związku z realizacją przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (dalej: ustawa).

Z wywiadu w tamtejszym urzędzie gminy dowiadujemy się, że realizacją zadań związanych z ustawą zajmuje się jedna osoba, na której dodatkowo ciąży znacznie szersze obowiązki. Każdorazowo cykl współpracy z organizacjami pozarządowymi rozpoczynają konkursy na realizację naszych (tj. gminnych – p.a.) zadań. *Te ich wnioski, oferty trafiają do sekretariatu. Potem zarządzeniem prezydenta jest powoływana komisja. Ja oczywiście koordynuję tym wszystkim, jako pracownik odpowiedzialny za organizacje pozarządowe. Nie jest to stanowisko wyłącznie poświęcone organizacjom pozarządowym, bo jak Pani widzi prowadzę kancelarię wydziału. To jest trudne, bo w większości skupiam się na kancelarii wydziału, natomiast muszę też zajmować się współpracą. (...) I z całym przekonaniem twierdzę, że takie stanowisko ds. organizacji pozarządowych powinno być tylko i wyłącznie dla organizacji pozarządowych.*

Zdaniem naszej respondentki, sytuację wewnątrzorganizacyjną dodatkowo komplikuje fakt, że *to jest wydział społeczny, w którym realizujemy wszystkie projekty i działania z zakresu kultury, czyli wszystkie jednostki kultury mamy pod sobą, pomoc społeczną, sport i oświatę. To jest największy wydział, bo 50 % budżetu przechodzi przez nasz wydział. Jest najgorszym wydziałem, skomasowany. Jak ja tu przyszedłam do pracy, to były dwa wydziały. Jeden oświaty, gdzie były tylko przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazjalne i wydział kultury, sportu i spraw społecznych. Tak było dobrze. Spojrzenie nowej władzy było takie, żeby to połączyć, ale strasznie ciężko się pracuje.*

Istotnych źródeł utrudnień upatrywano także w aktualnie obowiązującej procedurze: *kiedyś przekazywanie tych środków było łatwiejsze, szybciej się to dokonywało. Myślę, że tylko to. Mieliliśmy szybszy wgląd na realizację zadania. Teraz ja widzę, jak to zadanie zostało zrealizowane w momencie, kiedy ja robię kontrolę. Oczywiście jeszcze jest sprawozdanie, ale... Wydaje mi się, że wcześniej to było bardziej przejrzyste. Jeżeli przychodziła do mnie organizacja się rozliczyć to przynosiła rachunki. A teraz ja sprawdzam tylko jakąś wąską działkę. Jeżeli są kontrole, powołany jest zespół kontrolujący. Trzeba to wszystko skontrolować. Teraz dowiedzieliśmy się, że właściwie powinniśmy kontrolować w trakcie, a nie dopiero potem. Ja uważam to za bzdurę. Od nas trzy osoby były na szkoleniu i tak się dowiedziały. Wcześniej*



robiliśmy to różnie. W pierwszym roku, jak weszła ta ustawa, to skontrolowaliśmy wszystkie organizacje. (...) Początek był okropny. Jeśli chodzi o dokumentację księgową, to organizacje różnie sobie to prowadziły, a teraz my im narzuciliśmy pewien schemat.

Innym, nie mniej istotnym utrudnieniem jest w gminie A potrzeba pomocy NGO-som, od strony „technicznej”, w przygotowywaniu odpowiednich dokumentów: *jeżeli organizacja jest duża i ktoś prowadzi regularnie, jakaś księgową, to nie ma problemu, ale jeśli organizacja jest mała, sięga po nasze środki rzędu, powiedzmy jednego tysiąca złotych na jakieś jedno działanie, to ona ma ogromny problem. I faktycznie ja niejednokrotnie pomagam. Pomagam również przy pisaniu wniosków. Muszę ich poinstruować, bo właściwie ja nie mogę pisać wniosków, bo siedzę w komisji, ale muszę udzielić instrukcji, jak to napisać.*

Jeśli zaś chodzi o rozumienie istoty relacji pomiędzy lokalną instytucją publiczną a organizacjami pozarządowymi, a także o ocenę przyszłości tychże relacji, dowiedzieliśmy się, że polega to *przede wszystkim na tym, że oni realizują nasze zadania. My ich wspieramy, nie powierzamy im zupełnie zadań, bo inaczej byśmy musieli przekazywać w całości dotacje. My ich wspieramy. Oni muszą w swoich ofertach wykazać udział środków własnych. I jeżeli ogłaszamy konkursy, to wyłącznie na wspieranie zadań.*

Lista zadań, o których mowa powyżej, zostaje wcześniej, zgodnie z przepisami ustawy, ustalona w odpowiednim programie współpracy organizacji pozarządowych i władz lokalnych. Warto jednocześnie zauważyć, że w takiej sytuacji może być trudno przebić się ze swoimi propozycjami organizacji pochodzącej „z zewnątrz”, a więc nie mającej udziału w gremium ustalającym program i / lub zgłaszającej projekt odstępujący od wspomnianej listy zadań. Potwierdza to zebrany w gminie A materiał: *jak na razie, to powiem, że chyba tylko jedna oferta wpłynęła poza konkursem, a ponieważ nie mieściła się w naszych zadaniach, które chcieliśmy, żeby były realizowane, to trzeba było odmowną odpowiedź dać. (...) My się generalnie trzymamy tego programu współpracy. W programie współpracy określamy zadania priorytetowe na dany rok. I w przypadku... wie Pani z tego, co ja uważam, to organizacje zaczynają rosnąć sobie troszeczkę, jak grzyby po deszczu. W związku z tym, że są środki unijne, po które one sięgają. (...) A w ogóle, co realizujemy, np. ochrona zdrowia i tu jest pomoc z zakresu zwalczania alkoholizmu i narkomanii, i tutaj najwięcej pieniędzy na to idzie. (...) Np. jest punkt wsparcia rodzin, pomoc psychologiczna, prawna i to jest przy PCK. Pokoje interwencji kryzysowej. Później mają... jest takie stowarzyszenie (...), prowadzą np. kampanię informacyjną stop przemocy w szkole i domu. To samo stowarzyszenie realizuje punkt konsultacyjno-informacyjny dla osób doświadczających przemocy w rodzinie. Są parafie, tu mam pięć parafii. Realizują właśnie prowadzenie świetlicy profilaktyczno-środowiskowej realizującej pomoc dla dzieci z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym*



i narkomanią, np. ZHP i klub sportowy, który zajął się prowadzeniem świetlicy. Jest to (...) największy w tej chwili klub sportowy w A, prowadzi tzw. śródroczną działalność rekreacyjno-wypoczynkową.

Akurat w gminie A zagrożenie, wskazane na początku wcześniejszego akapitu, a polegające na hermetyzacji gremium ustalającego z przedstawicielami gminy listę zadań do realizacji przez NGO, nie wydaje się wprawdzie aż tak silne, jak to bywało w innych, badanych przez nas, poza terenem Dolnego Śląska, gminach. W A rozmawiająca z nami urzędniczka dostrzegała jednak pewien przyrost, choć raczej mało dynamiczny, wśród organizacji ubiegających się o oferowane przez samorząd środki: *Trudno mi powiedzieć, ale np., jeżeli chodzi o sport... nie, jest rotacja. Można powiedzieć, że jest. Były takie świetlice środowiskowe i tam szły pieniądze z funduszy alkoholowych, więc te świetlice realizowały te programy z zakresu profilaktyki przeciwdziałania patologiom. I to były świetlice parafialne, w większości i ewentualnie przy szkołach. W tamtym roku klub sportowy zajął się tym, otworzył świetlicę. I powiem pani, że prowadził to najlepiej. Taką świetlicę dla tych dzieciaków. Bo do szkół dzieci nie bardzo chcą pójść po zajęciach lekcyjnych, do parafii. (...) Wiem, że np. z tego funduszu alkoholowego najczęściej korzystały parafie, a teraz włączyły się też kluby sportowe.*

Innym dającym do myślenia problemem jest paternalizacja wyzierająca z relacji pomiędzy organami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi. Sytuacja ta wynika, po pierwsze, ze swoiście roszczeniowej postawy samych organizacji pozarządowych, które np. nie współpracują ze sobą, gdyż głównie interesują je indywidualnie zdobywane środki gminne. Drugą przyczynę stanowi specyficzna urzędowa „pobłażliwość”, z jaką traktowane są NGO-sy. Jednym z przykładów na jej istnienie jest chociażby wypowiedź dotycząca samego programu współpracy samorządu gminnego z organizacjami pożytku publicznego, a wypowiedziana w kontekście ewentualnych różnic zdań, które mogłyby wystąpić w kontekście konkretnych zadań zawartych w treści tego dokumentu. Odpowiedź była przecząca, tzn. wspomnianych różnic zdań nie było, a jej wydźwięk dodatkowo miało wzmocnić specyficznym sformułowanie odwołanie się do doświadczenia kadry administracji samorządowej: *tak, jak mówię, mamy doświadczenie z kilku lat i... no, bo co jest w takim programie współpracy? To takie sztamkowe prawo, zakres przedmiotowy, zakres podmiotowy...* Podejście to, jeśli dominuje, może w sposób wyraźny spłaszć relacje samorządu z NGO, a także zubażać ogólną wizję współpracy z sektorem pozarządowym, czyniąc ją „do bólu” pragmatyczną: *my oczekujemy, żeby realizowali te zadania, na które my nie mamy swojego zaplecza. Byłoby to dla nas utrudnieniem. A jest taka potrzeba społeczności lokalnej, bo nie wierzę i nie wyobrażam sobie, żeby Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji realizował tyle przeróżnych imprez, bo to jest niemożliwe.*



Zasygnalizowane powyżej zjawisko zresztą nie występuje wyłącznie w B, lecz jest szeroko rozpowszechnione w całej Polsce. Sformułowane tezy znajdują potwierdzenie w odpowiedzi na pytanie o ewentualną współpracę pomiędzy organizacjami pozarządowymi: *nie, raczej takiego przypadku nie ma. Oni samodzielnie realizują zadania, rozliczają się. (...) Raczej realizują samodzielnie, bo musieliby się darzyć ogromną sympatią, a poza tym chyba nie ma takiej potrzeby, żeby oni współpracowali ze sobą. Kiedyś, kiedy wpływały tylko same wnioski, może i szło mniej pieniędzy, ale organizacje nie miały takiego wglądu. Natomiast teraz urząd jest bardzo przejrzysty, więc jeżeli ogłaszamy konkurs i rozstrzygnięcie konkursu to wisi ogłoszenie na tablicach ogłoszeniowych, w Internecie. Zaczyna się tak, że przychodzi pan z danej organizacji, on najpierw nie patrzy, ile on dostał tylko ile dostał jego konkurent, że się tak wyrażę. W tym momencie konkurują ze sobą. No i zaczyna się, dlaczego oni tyle, a my tyle. Kluby sportowe bardzo walczą o to, bardzo.*

Negatywne wrażenie, jakie ewentualnie mogłaby wywołać przywołana powyżej wypowiedź, w jakimś zakresie łagodzi informacja o ilości wniosków rozpatrzonych pozytywnie w roku 2007, kiedy to wpłynęło 88 ofert. *Nikt nie zrezygnował, nie było odrzuconych. Wszyscy dostali pieniądze. Po zarejestrowaniu tych wszystkich ofert, jak komisja się zbiera, rozpatrywane są oferty, są karty ocen, bo potem każdy merytorycznie odpowiedzialny pracownik dostaje te karty ocen i potem już całość działań musi wprowadzić, czyli ma to u siebie. Warto zarazem odnotować, że kwota przeznaczana w budżecie gminy A na realizację przepisów ustawy od kilku lat w zasadzie nie zmienia się: wie pani, projekt budżetu ustalamy na podstawie ubiegłorocznego. Mogą być jak najbardziej, jeżeli np. w ochronie zdrowia zostało nam ileś pieniędzy, większe zapotrzebowanie było w dziedzinie kultury. Ale generalnie budżet się nie zmienia. Pula pozostaje więc ta sama, zaś liczba lokalnie aktywnych organizacji pożytku publicznego nie tylko może, ale i powinna wzrastać. Pojawia się tu jednak jeszcze inny, tylko pozornie potencjalny problem. Odnosi się on do sytuacji, w której w wyniku negatywnej oceny organizacje nie uzyskiwałyby wnioskowanych środków. Sytuację taką należy, rzecz jasna, brać pod uwagę, gdyż nie w każdym roku A czy jakakolwiek inna gmina może być w stanie skierować do realizacji wszystkie zgłoszone przez organizacje pozarządowe projekty. Kluczową sprawą staje się wówczas skład komisji, która decyduje o finansowaniu, bądź jego odmowie.*

Należy z całą mocą podkreślić, że właściwie pojęta przejrzystość i uczciwość nakazuje nie tylko umożliwiać pełen wgląd w materiały dokumentujące zarówno ocenę ich projektów, jak i sam przebieg postępowania kwalifikacyjnego i selekcyjnego, wraz z podaniem jasnych i uniwersalnych kryteriów ocen ferowanych przez komisję. Poza tym – co w demokracjach jest niezwykle ważne i staje się chyba w naszym kraju również oczywiste



– w działaniach aktywizujących partycypację społeczeństwa obywatelskiego w realizacji zadań publicznych, a do takiego właśnie kręgu należy zaliczyć aktywność, którą charakteryzujemy, należy zapewnić możliwie szeroki dostęp²¹ oraz przestrzegać zarazem równowagi reprezentacji i oddziaływań zainteresowanych stron – w tym przypadku samorządowego aparatu wykonawczego i organizacji pozarządowych. Tymczasem, w analizowanym przypadku, w obrębie forum komisji oceniającej wnioski o realizację projektów, w ogóle nie przewidziano reprezentacji organizacji trzeciego sektora. Konkluzja ta wynika z odpowiedzi, jaką sformułowano na pytanie o to, kto wchodzi w skład komisji, o której mowa: *jest regulamin komisji, który mówi o tym, kto wchodzi w skład komisji. Z tego, co sobie przypominam wchodzi naczelnik wydziału, ja wchodzę zawsze do każdej komisji, jako koordynator ds. organizacji pozarządowych, wchodzi pracownik odpowiedzialny merytorycznie za daną działkę czy z ochrony zdrowia, czy z kultury, przedstawiciel organizacji pozarządowych i to jest członek komisji ds. programu i jeszcze jedna osoba, bo to jest pięcioosobowy skład, jeden z radnych. Jeżeli jest to projekt dotyczący ochrony zdrowia, to jest to radny należący do komisji zdrowia. (...) Ponieważ najczęściej dzielimy je na: ochrona zdrowia, kultura, sport, bo też takie są też komisje przy radzie gminy (p.a.). Więc stała to jest pani naczelnik, ja. Reszta jest z zarządzenia prezydenta.* Na pytanie o to, czy do komisji oceniającej wnioski wybierany jest przedstawiciel organizacji pożytku publicznego, odpowiedziano zaś: *nie, właśnie nie, bo nie wyobrażam sobie, jakby to można zrobić. Ponieważ przedstawiciele organizacji pozarządowych wchodzi już (p.a.) w skład komisji ds. programu.* Sama zaś komisja ds. programu współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, który formułowany jest na każdy następny rok budżetowy, *składa się z dziesięciu osób: pięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych i pięciu naszych pracowników. A potem, jeśli powołujemy komisję ds. rozpatrywania ofert, to bierzemy jedną osobę z organizacji pozarządowych z tej komisji, bo są to osoby, które mają pojęcie po prostu, bo tworzą program, przynajmniej są przy tworzeniu programu. Najczęściej ja im przedstawiam projekt programu, oni go dostają wcześniej. Wysłałam im zawiadomienie, bo też zgodnie z regulaminem mogę ich powiadomić listownie bądź telefonicznie, więc jeśli nie telefonicznie, to mailami. Mają wcześniej ten program, projekt programu. Potem schodzimy się tutaj, zbiera się komisja, każdy swoje uwagi nanosi, jeżeli takowe ma, a jeśli nie, to mówię..., w tym roku komisja nie miała nic, program został zatwierdzony. Tam były jakieś małe popraweczki – no i niestety musieliśmy to poddać konsultacjom społecznym, które się toczą na razie.*

²¹ W wielu europejskich rozwiązaniach skład podobnych instytucjonalnych ciał określany jest przez stosowanie zasady parytetu, celem zapewnienia równowagi sił będącej jednym z głównych warunków kooperacji z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.



Trzeba zarazem przyznać, że w gminie A dostrzega się potrzebę przejrzystości i należy mieć nadzieję, że z czasem będzie ona krzepnąć. Tamtejsza komisja ds. programu *wybierana jest na dwa lata, czyli ten sam członek może przez dwa lata brać udział przy rozpatrywaniu programu. Najczęściej jest tak, że jeśli są rozpatrywane oferty z dziedziny sportu, to bierzemy kogoś ze sportu, jeżeli jest takowy. Ale wtedy on pisze oświadczenie, jest tu taki wzór oświadczenia, że jest lub nie jest członkiem podmiotu ubiegającego się o dotację. Jeżeli jest członkiem podmiotu ubiegającego się o dotację, to nie może wziąć udziału w głosowaniu o np. rozpatrywanie swojej oferty. Nasza komisja składa się z pięciu osób, więc to nie zaważa. Mieliśmy taki przypadek. Był właśnie przedstawiciel klubu sportowego i on był członkiem komisji, ale potem się okazało, że jak rozpatrywaliśmy jego ofertę, on nie miał głosu decyzyjnego.*

Rekapitulując: warto raz jeszcze powtórzyć, iż standardem, którego pojawienia się należałoby pilnie wypatrywać w relacjach samorządów z organizacjami pozarządowymi, jest realny udział tych ostatnich w kształtowaniu współpracy – zarówno na (1) etapie jej planowania, jak i w (2) fazie ocenno-selekcyjnej oraz (3) monitorująco-ewaluacyjnej. Podchodząc w podobny sposób do organizacyjnej strony interakcji, tzn. uwzględniając trzy wyodrębnione etapy wspólnych działań, można współpracę uczynić zarówno bardziej perspektywiczną i spójną, jak i przejrzystą. Pamiętać przy tym należy o potrzebie regularnego ponawiania wyborów reprezentantów NGO – tak, aby w sposób rzeczywisty byli oni przedstawicielami aktualnego grona lokalnych interesariuszy trzeciego sektora w określonej jednostce samorządu terytorialnego. Pozostaje zarazem przyznać, że w wielu środowiskach lokalnych niewiele się w tym zakresie dzieje. Bardzo istotnym problemem, na który trudno znaleźć dziś remedium, jest wyraźne zagrożenie niską lub wręcz zanikającą aktywnością lokalnych organizacji pozarządowych. Trend uwidacznia się w wielu miejscach w całym kraju, również na Dolnym Śląsku. Niską aktywność NGO potwierdza także wypowiedź reprezentantki administracji samorządowej w A, pytanej o to, czy lokalne władze podejmowały próby inicjowania szerszych spotkań z organizacjami pozarządowymi: *organizowaliśmy takie spotkania, ale wie pani, jak to wyglądało? Właśnie, jak przystępowaliśmy do „Przejrzystej Polski”, to był taki wymóg, żeby organizować te spotkania. Na pierwsze spotkanie trzy czy cztery osoby przyszły. Drugie jak ogłaszałam, to nawet wydzwaniałam do ludzi. Także wie pani, nikogo nie zmusi się do tego. Nie byli zainteresowani.*

Istnieje także druga strona tej sytuacji i jej nieco bliższy ogląd wskazuje z kolei na niezbyt wzmoczony wysiłek samorządu terytorialnego. Okazuje się bowiem, że na bieżąco samorząd informuje głównie *kluby sportowe, na nich bazujemy, bo oni realizują najwięcej naszych zadań. U mnie w pokoju mają takie „kuwejtki”. I jeżeli ja mam jakieś nowe informacje dotyczące organizacji pozarządowych, to wrzucam im. A oni na którymś tam*



zebraniu z panią naczelnik, na tym ogólnym zebraniu... to właśnie pani naczelnik powiedziała, że tak to będzie u nas funkcjonowało, bo jakby nie było, to są ogromne koszty. Wysłać pismo to ponad pięć złotych. A tych organizacji jest bardzo dużo. I oni są na bieżąco informowani. Natomiast nic na siłę. Organizacje pozarządowe, które są fikcjami, a są takowe, to nie będziemy ich uszczęśliwiać.

Wnioski wyciągnięte dotychczas na podstawie treści wywiadu z przedstawicielką administracji samorządowej w gminie A potwierdziły również rezultaty naszych rozmów z przedstawicielami dwóch lokalnych organizacji pozarządowych. Liderka organizacji X działającej w A bez ogródek mówi, że liczy się przede wszystkim finansowanie. Dla nas to jest podstawa. Co jeszcze? Jak są organizowane jakieś spotkania lub jeśli ja organizuję jakieś szkolenie, to mam pieniądze na opłacenie prelegenta, mam np. za darmo lokal. W podobnym tonie brzmią wypowiedzi organizacji Y: my wyłącznie korzystamy z pieniędzy z miasta. Piszemy program i pod ten program otrzymujemy środki. (...) My nie podskakujemy. Ja zawsze mówię do niektórych, nie, że władza nie trwa wiecznie. Jest tak, a nie inaczej. Jednocześnie zauważa się pewną restrykcyjność kontroli ze strony gminy A: gdybym powiedziała, że współpraca z władzami jest do kitu, to byłabym nieuczciwa. Ale mówię, że sprawdzają nas i to mocno. (...) W związku z tym myślę sobie, że robimy to, co potrafimy robić najlepiej. I bardziej się nie wychylamy. Zastanawiałam się kiedyś nad projektami unijnymi, ale trzeba mieć poniekąd środki na ludzi, którzy się tym by zajęli. (...) Respondentka niepokoi się zarazem przyszłością współpracy z uwagi na braki budżetowe: dla mnie bolączką np. jest to, że te zasoby się kurczą, więc jest mniej środków; to kłóci się czasami we mnie i nie ma zgody, to patrzenie przez koszty na współpracę. Współpraca z miastem jest naprawdę ekstra. Natomiast dużo gorzej jest z wójtami. Mają węża w kieszeni. Swoje pomysły uważają, że mają najlepsze, znają kogoś tam i nikt im już nie jest potrzebny.

Wypada także zobrazować cytatem trudną do przecenienia rolę, jaką organizacje pozarządowe odgrywają w ujawnianiu i uwypuklaniu lokalnych problemów społecznych. Cytat ten odślania przy okazji postawy lokalnych polityków. Jak wspomina działacz organizacji Y: za prezydenta G. jak tylko został prezydentem, poszedłem do niego i powiedziałem, że warto byłoby otworzyć punkt ds. narkomanii, bo jest problem. – „Co ty opowiadasz człowieku, w Bolesławcu nie ma problemu z narkotykami”. Mówię więc (p.a.) coś takiego: puśćmy anonimowe ankiety w szkołach, bo wtedy mamy wskaźnik. Każdy wypisuje ankietę. Byłem w tej komisji, było paru dyrektorów szkół, byli przedstawiciele władz miasta. Totalny szok. 85 % młodzieży. Uderzyliśmy w gimnazja i szkoły średnie. I raptem dwa tygodnie po tym, w szkole nr (...), szkoła podstawowa i gimnazjum znaleziono narkotyki. No i wybuchła afery i powstał punkt. (...) No i trzy lata punkt był, bardzo wielu osobom pomógł, bo przede wszyst-



kim rodzice. Bardzo dużo młodzieży trafiło do Monaru, żeby się leczyli. Tak, że punkt był naprawdę bardzo, bardzo potrzebny.

Na koniec wypada odnotować, że przedstawiciele organizacji pozarządowych, z którymi rozmawialiśmy, choć przejawiali wyraźną skłonność do krytycznej oceny aktywności władz samorządowych w A, to jednak nie byli zbyt skłonni do wskazywania na konkretne przykłady takich negatywnych działań. Wyjątek stanowiło kilka wypowiedzi reprezentanta organizacji Y. Jedna z nich kładzie cień na sposób funkcjonowania komisji, której działaniem jest kształtowanie programu współpracy władz lokalnych w A z organizacjami pozarządowymi: *przede wszystkim teraz komisja ma ponad 600 tys. do podziału. To bardzo potężne pieniądze. (...) Teraz bardzo dobrze mi się współpracuje z wiceprezydentem. (...) On ukrócił szkolenia komisji. W tamtym roku, tj. w 2007 (p.a) komisja wyjeżdżała dwa razy na szkolenia. Wiadomo, jak to się kończyło. Ja powiedziałem do prezydenta, że to wyrzucanie pieniędzy (p.a.), bo dwa i pół tysiąca kosztuje jedno szkolenie jednego członka. Szkolenie w Karpaczu, w jednym z najdroższych hoteli.*

Współpraca władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi – przypadek gminy miejskiej B

Jak poinformowała nas reprezentantka administracji samorządowej, w której obowiązkach leży realizacja współpracy z organizacjami pozarządowymi, w gminie miejskiej B aktywne są głównie organizacje sportowe. *Na stronie internetowej jest wykaz organizacji, one są tam podzielone. Więc najwięcej jest sportowych. (...) Ja bym szacowała, że jest ich jakieś 40 % – na ogólną liczbę stu aktywnych w tym zakresie organizacji lokalnych działających na terenie gminy B (p.a.). Zgodnie z ustawą w B tworzy się program współpracy z organizacjami pożytku publicznego na dany rok budżetowy. Nasza respondentka wskazała jednak na nieco odmienną, a zarazem dosyć ciekawą lokalną pragmatykę działania: *my robimy trochę inaczej. Mamy takie zadania, o których wiemy, że zostaną zlecone w całości organizacjom i wtedy ogłaszamy konkursy. Ewentualnie, jak się pojawi coś nowego, nie musi to być ujęte w programie, patrz ustawa, która przewiduje, że organizacja może się zgłosić i przypuścmy, że pojawią się jakieś pieniądze, bo budżet będzie realizowany z nadwyżką. Także są pewne stałe pozycje, ale mogą się pojawić dodatkowe. Natomiast, tak, jak powiedziałam, organizacje do piętnastego października składają wnioski o dofinansowanie z budżetu. (...) Powiem troszeczkę, że to jest taki nasz wybieg, ponieważ my zażądaliśmy, żeby te wnioski były składane na tych ofertach, zgodnie z rozporządzeniem. Dlaczego? Dlatego, żeby organizacje musiały się**



zastanowić nad tym, jakie są cele. Wydaje mi się, że takie uporządkowanie na druku może skutkować, że potem będą występowali już o realizację zadań publicznych. Może to tym skutkować. I potem, jak pozbieramy już wszystkie wnioski, odbywają się posiedzenia zespołu doradczo-opiniującego i wówczas opiniujemy do finansowania.

Inaczej też wygląda w B skład komisji opiniującej wpływające do gminy projekty działań. W jej skład wchodzi: *9 osób powołanych zarządzeniem burmistrza. Kadencja trwa tyle, co kadencja rady miejskiej. Trzech przedstawicieli burmistrza, trzech rady miejskiej i trzech organizacji, wybranych na zebraniu ogólnym, organizacyjnym.* Rozwiązanie to należy uznać za bardziej czytelne i potencjalnie mniej asymetryczne od opisywanej wcześniej praktyki realizowanej w tym zakresie w gminie A. Zarazem jednak zespół działający w B nie decyduje o wysokości kwot przyznawanych na realizację zakwalifikowanych projektów: *zespół nie decyduje o kwotach. Zespół nie jest też kompetentny, żeby decydować o budżecie, który się rządzi swoimi prawami. Komuś się może wydawać, że jest świetnie napisany wniosek, a tam są strasznie zawyżone koszty.*

Inną wyraźną odmiennością, na tle gminy A, gdzie w ogóle nie przyznawano środków poza wskazanymi w uchwalonym na dany rok budżetowy programie współpracy z NGO-sami, jest nie tylko istnienie tej formy dofinansowania, ale i fakt, że dotyczy ona *przeciętnie około dwudziestu organizacji (p.a.)... tak waha się między dwudziestoma a dwudziestoma pięcioma, czyli jedna czwarta wszystkich dofinansowanych organizacji, których razem jest około stu (p.a.).*

Odmienne jest także podejście funkcjonariuszy publicznych w B do problemu informowania organizacji pozarządowych o działaniach władz lokalnych: *jeśli chodzi o dystrybucję informacji do organizacji, posilkujemy się różnymi źródłami, więc nie jest tak, że organizacje mogły nie zostać zawiadomione. One zostały zawiadomione. Bo to są: telefony, Internet, strona, telewizja kablowa, prasa lokalna i biuletyn informacyjny. Tutaj też zamieszczamy, w biuletynie, informacje dla organizacji pozarządowych. I nie ma możliwości, żeby organizacja się nie dowiedziała, chyba, że bardzo chce się nie dowiedzieć. (...) My robimy organizacjom spotkania informacyjne, szkolenia. Na naszej stronie jest dużo.... tutaj na miejscu we współpracy z innymi organizacjami, z Wrocławia, które są organizacjami bardziej świadomymi może, no zdobywają finanse ze środków unijnych i prężniej działają. (...) Zawsze staramy się robić szkolenia niepłatne. Nigdy nie pomagamy komercyjnym firmom, które na tym zarabiają, ponieważ uważam, że organizacje mają tak mało pieniędzy i tak żyją na garnuszkę, bo nasze organizacje nie starają się o środki zewnętrzne. Przynajmniej znakomita większość z nich.*



Przynajmniej się zarazem, że w gminie B, podobnie jak to miało miejsce w przypadku gminy A, organizacjom zależy na pieniądzach głównie. Owszem zdarzają się projekty z miastem, ale to jest rzadsze. Najczęściej są to pieniądze. Dużo pojawiało się takich głosów niechętnych w momencie, kiedy zaczęliśmy wymagać tej dokumentacji księgowej. Najlepiej dać pieniądze i o nic nie pytać. A my już będziemy wiedzieć, jak je wydać. Zwraca przy tym uwagę jednak wyraźnie odmienne, aniżeli w A, podejście do samej istoty współpracy: mamy też świadomość, że współpraca z organizacjami pozarządowymi ma bardzo delikatną naturę. Ponieważ, tak, jak podkreślałam, organizacje są suwerenne. Nie można im nic narzucać. My możemy egzekwować przepisy prawa, prosić o przestrzeganie przepisów prawa, ale ani nie możemy organizacjom narzucać swojej woli i mamy tego pełną świadomość, ani nie robić nic na przekór, bo to mija się z celem. To są obywatele tego miasta i władze tego miasta, przecież nie będziemy stawiać naprzeciw siebie. Jeżeli pojawiają się jakieś konflikty, to z mniejszym lub większym sukcesem staramy się je rozwiązać. Dotąd (p.a.) praktycznie żadnych dużych problemów, konfliktów nie było.

Zarazem jednak wskazuje się na podobne do analogicznych w innych zakątkach regionu i kraju, lokalne realia. W tym kontekście nasza rozmówczyni zwróciła uwagę, że większość organizacji... są przejęte w spadku z innej epoki (...). Są to organizacje, w których osoby tam pracujące są z reguły już wypalone, przyzwyczajone do zupełnie innych realiów działania, życia, funkcjonowania organizacji i przekłada się to na taką bardzo roszczeniową postawę. (...) Tak ładnie się mówi, że zmierzamy w stronę społeczeństwa obywatelskiego, organizacje, trzeci sektor i będzie wszystko ładnie, pięknie. Nie, jeśli sytuacja się nie zmieni, to nie będzie pięknie. Tym bardziej, że jest zauważalny (...) monopol na środki finansowe niektórych organizacji. Jest taka sytuacja na Dolnym Śląsku, wiem, że taka sama sytuacja jest w Warszawie i wszędzie.

Niewiele bardziej pochlebną opinię wyrażano także w odniesieniu do organizacji „młodszych”, tworzonych przez osoby „niewypalone”: młodzi ludzie nie mają tak ogromnego roszczeniowego nastawienia, jak organizacje funkcjonujące kilkanaście lat. To się wiąże z innym sposobem finansowania wcześniej. Wcześniej, powiem tak elegancko, należało lobbować, żeby dostać jakieś pieniądze, albo z góry się należało i już. Nie trzeba było się tłumaczyć. I u tych organizacji zauważam coś takiego. Nieważne, ile się napisze, nieważne, ile się dostało, nieważne, jak się je wyda, ważne, żeby wydać do określonego terminu. Proszę mi wierzyć.... Ale to jest spadek po dawnych formach finansowania. I jest to zauważalne. W ogóle organizacje niektóre, ja to zauważam, nie są nastawione na realizację określonych, wytyczonych celów. One chcą dostać te pieniądze i po prostu je wydać. Nie traktują środków finansowych, jako sposoby realizacji swoich celów. Mało tego. Niby mają być zapisane cele w statucie, ale nie identyfikują



się, nie orientują się w swoich działaniach na realizację tych celów. Więc to jest taka przeżytna sytuacja. Praktyki tego rodzaju wskazywałyby zatem na „zainfekowanie” postawą roszczeniową również „młodszych” organizacji z terenu gminy B. Różnica sprowadzałaby się w zasadzie do nieco innego – powiedzmy – bardziej „technokratycznego” wariantu tejże roszczeniowości.

Teżę powyższą dodatkowo wspierają słowa odnoszące się do aktywności organizacji pozarządowych w B: *może powiem tak... jakoś tak bardziej organizacje były zaangażowane w tym pierwszym etapie realizacji różnych zadań, które nakładała na nas ustawa, np. pięknie mi się układała współpraca przy okazji układania programu współpracy. Ponieważ zwołaliśmy taki zespół złożony z organizacji pozarządowych, organizacje zgłaszały tam swoje zadania. I fajnie, i stworzyło się fajny program, i on sobie trwał, trwał z drobnymi modyfikacjami. I w tej chwili robimy to w ten sposób, że nowy program ja tworzę, wysyłam organizacjom mailem, umieszczamy w biuletynie informacyjnym i prosimy o konsultacje. I w tym roku tylko jedna organizacja mi napisała jakąś tam swoją propozycję. Jestem rozczarowana tym, nie ukrywam.*

Nisko oceniana jest wreszcie współpraca pomiędzy samymi organizacjami pozarządowymi w B, dodatkowo opatrzona przez naszą respondentkę szerszym, dość gorzkim komentarzem, ale i wyraźną dozą (po trosze, rzecz jasna, urzędowego) optymizmu: *nie ma organizacji parasolowej. Nie ma tego. I z reguły organizacje nie współpracują. Mało tego, to jest ten właśnie całkowity brak współpracy. My, ale to jest kwestia mentalności narodowej, my możemy nawet w jednym roku przy realizacji jednego projektu współpracować, a potem się pokłócimy. (...) Mieliliśmy taką inicjatywę powołania (...) związku organizacji pozarządowych, ale niestety inicjatywa legła w gruzach. (...) Myślę, że z czasem organizacje się nauczą współpracować ze sobą. Dzieje się tak powolutku, powolutku. Może to są pierwsze kroki, które są teraz skazane na niepowodzenie, no bo są takie realia, ale z czasem te ścieżki się utrą.*

Na tę swoistą „miękką” stagnację, która nie pozwala sprawom biec inaczej, jak tylko „powolutku”, wskazuje także jedna z wypowiedzi liderki organizacji pozarządowej Z, działającej na terenie gminy B: *udaje nam się koegzystować wspólnie, mimo zmieniających się władz przez te 10 lat. Współpraca jest cały czas na podobnym poziomie i w sensie finansowym, i w sensie ogólnym – podejścia itd. Natomiast wprowadzenie ustawy zmieniło w zasadzie tylko tyle, że przybyło biurokracji, projekty, które wcześniej wykonywaliśmy też były rozliczane i kontrolowane przez urząd miasta – zasadność wydatków, czy są zgodne z wnioskiem, z profilem działalności stowarzyszenia... Tak, że w tym zakresie nic się, powiedzmy, nie zmieniło, ale teraz ich rozliczenie jest bardziej zbiurokratyzowane, tej dokumentacji trzeba dostarczać więcej. Nasza rozmówczyni nie była zarazem pewna, jak wyglądają formalne ramy współ-*



pracy samorząd – NGO-sy, a także jakie zadania w tym zakresie uznaje się za priorytetowe: *czy jest jakaś konkretna strategia..., czy jakieś działania są priorytetem w mieście? No, nie potrafię, nie ukrywam, odpowiedzieć. Może do końca tego nie zauważam. Myślę, że to funkcjonuje na zasadzie prób pomocy działającym rzeczywiście, bo wiadomo, że zawsze część organizacji funkcjonuje nie prowadząc jakiegś tam działalności. Wydaje mi się, że większy nacisk jest położony na działalność związaną z pracą z dziećmi i młodzieżą, zwłaszcza działalnością sportową. Takie mam odczucie, że w tym zakresie jest większe zaangażowanie.*

Wnioski i rekomendacje

W tej części wskażemy jedynie najważniejsze konstatacje oraz sugestie dotyczące tzw. dobrych praktyk, odnoszących się do współdziałania samorządów lokalnych, a także przeciwdziałania negatywnym oraz wzmacniania negatywnych trendów występujących w tym obszarze problemowym.

1. Na podstawie zebranego materiału i uogólnionej wiedzy wynikającej z danych ogólnopolskich oraz dotychczas przeprowadzonych kwerend, do słabych punktów, a zarazem zagrożeń płynących z aktualnego stanu współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi na terenie Dolnego Śląska, zaliczymy:
 - klientelistyczne nastawienie organizacji pozarządowych, które w wariancie najbardziej negatywnym przyczynia się do sprowadzania istoty współpracy z samorządem do ubiegania się o środki;
 - paternalistyczne, a w słabszej wersji formalno-biurokratyczne nastawienie administracji samorządowej, które w wariancie najbardziej negatywnym przyczynia się do sprowadzania istoty współpracy z organizacjami pozarządowymi do przydzielania środków oraz rozliczania z nich;
 - nie dość przejrzyste sposoby realizacji zasady współdecydowania w relacjach pomiędzy władzami samorządowymi a organizacjami pozarządowymi;
 - niska aktywność organizacji pozarządowych będąca efektem relatywnie słabego rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz niedostatków kultury politycznej i administracyjnej;
 - brak autonomicznych (tzn. funkcjonujących bez udziału przedstawicieli władz samorządowych) form współpracy organizacji pozarządowych.



Jednym z najbardziej widocznych efektów oddziaływania wymienionych czynników jest utrzymywanie się swoistej „miękkiej stagnacji”, której znakiem rozpoznawczym jest niezwykle powolny postęp we współpracy.

2. Do mocnych stron oraz szans, które można dostrzec w aktualnym stanie współpracy samorządów z organizacjami pozarządowymi na terenie Dolnego Śląska zaliczymy:
 - rosnącą (choć niespiesznie) świadomość roli, jaką może / powinna odgrywać współpraca NGO z jednostkami samorządu terytorialnego, a także postępujący w regionie proces zmian pokoleniowych;
 - stopniowe upowszechnianie się wiedzy nt. partycypacyjnych i dialogowych form uzgadniania kształtu decyzji publicznych, a także presję w tym zakresie, jaką wywiera i – w stosunkowo niedalekiej przyszłości – wywierać będzie (zapewne w sposób rosnący) na lokalne formy interesującej nas współpracy Unia Europejska;
 - rosnące potrzeby społeczności lokalnych, z których realizacją, z różnych przyczyn, nie radzą sobie aparaty administracyjne samorządów terytorialnych.

Nieco pocieszający jest może fakt, który można ewentualnie poczytywać za „mocną stronę”, iż w badanych gminach nie zaobserwowaliśmy istnienia wyraźnych, a tym bardziej upolitycznionych klik, co jednak – z uwagi na bardzo ograniczony zakres badań – nie stanowi dowodu na to, że w regionie one nie występują. Zarysowywała się natomiast w sposób wyraźny asymetria, nie tylko w relacjach pomiędzy interesariuszami, ale i w dostępie do zasobów. Sytuacja ta, jeśli się utrwali, może w bliskiej przyszłości stanowić środowisko sprzyjające powstawaniu koalicji interesów partykularnych oraz szeregu zjawisk niepożądanych, które im zwykle towarzyszą.



Bibliografia

- Agor W.H., 1998, *Intuicja w organizacji. Jak twórczo przewodzić i zarządzać*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Ahner D., 2008, *Przyszłość polityki spójności – główne wyzwania* [w:] Jakubowska P., Kukliński A., Żuber P., *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa
- Analiza SWOT dla obszaru Dolnego Śląska w ramach projektu nr 2CE149P4
„YURA – Developing transnational transversal youth strategies in regions with migration”
finansowanego ze środków Programu dla Europy Centralnej Interreg IV B.
Zleceniodawca: Fundacja Edukacji Międzynarodowej. Wykonanie: M. Struś (kierownik Zespołu), W. Kazanecki (zastępca), R. Czachor, M. Różycki, J. Sadłocha.
- Armstrong S. (red.), 2001, *Principles of Forecasting*, Springer
- Baster J., 2002, *Otoczenie trzeciego sektora*, (w:) P. Gliški, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Bell D.E., Raiffa H., Tversky A. (red.), 1988, *Decision Making: Descriptive, Normative and Prescriptive Interactions*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Błaszczak M., Sroka J. (red.), 2006, *Sieci czy struktury? Dialog społeczny na poziomie regionalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Bouckaert J., Dhaene G., 2003, *Inter-ethnic trust and reciprocity: results of an experiment with small businessmen*, (w:) *European Journal of Political Economy*, vol. 20.
- Cieślak M. (red.), 2003, *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Claibourn M.P., Martin P.S., 2000, *Trusting and Joining? An Empirical Test of the Reciprocal Nature of Social Capital*, (w:) *Political Behavior*, nr. 4.
- Czapiński J., 2009, *Postawy wobec dobra wspólnego*, (w:) J. Czapiński, T. Panek (red.), 2009, *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego*, Warszawa.
- Czapiński J., 2009a, *Kapitał społeczny*, (w:) J. Czapiński, T. Panek (red.), 2009, *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego*, Warszawa.



- Czapiński J., Panek T. (red.), 2009, *Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Dittmann P., 2008, *Prognozowanie w przedsiębiorstwie*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- European Commission, (Preliminary version) *Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion*, November 2010.
- Gadowska K., 2002, *Zjawisko klientelizmu polityczno-ekonomicznego. Systemowa analiza powiązań sieciowych na przykładzie przekształceń sektora górniczego w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Gilejko L.K. (red.), 2007, *Lokalizm. Problemy, instytucje i aktorzy*, Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztora, Pułtusk.
- Gliński P., Lawenstein B., Siciński A. (red.), 2002, *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Wyd. IFiS PAN, Warszawa.
- Grabau A., *Zapaść prywatnych uczelni*, [w:] *Przegląd*, nr 39 (561), 3 października 2010.
- Granovetter M.S., 1973, *The Strength of Weak Ties*, (w:) *American Journal of Sociology*, nr 6.
- Gross-Gołacka E., 2010, *Prognozy i zmiany dotyczące rynku pracy dla osób w wieku 50+ i niepełnosprawnych*, [w:] Kupczyk T. (red.), *Uwarunkowania rozwoju Dolnego Śląska w perspektywie roku 2020*, Wrocław.
- Habermas J., 2005, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, tłum. A. Romaniuk, Robert Marszałek, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Herbst M., 2007, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny, a rozwój regionalny*, Scholar, Warszawa.
- Kaźmierczak T., 2008, *Społeczność lokalna w działaniu – refleksje i hipotezy*, (w:) T. Kaźmierczak, K. Hernik (red.), *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny. Potencjał społeczny. Lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Kaźmierczak T., Hernik K. (red.), 2008, *Społeczność lokalna w działaniu. Kapitał społeczny, potencjał społeczny, lokalne governance*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Komisja Europejska, *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, maj 2007.
- Kurczewski J. (red.), 2003, *Lokalne społeczności obywatelskie*, Instytut Stosowanych Nauk Społecznych UW, Warszawa.
- Kurczewski J., 2007, *Lokalne wzory kultury politycznej. Podsumowanie*, (w:) J. Kurczewski (red.), *Lokalne wzory kultury politycznej*, Wydawnictwo Trio, Warszawa.
- Kurczewski J., Frieske K.W., 1977, *Some problems in the legal regulation of the activities of economic institutions*, (w:) *Law and Society Review*, nr. 3.



- Malecki E. J., Kapitał społeczny w kontekście regionalnym, [w:] Jakubowska P., Kukliński A., Żuber P., Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Materiały Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dostępne na stronie internetowej: <http://analizy.mpips.gov.pl/>, 10.11.2010.
- Modernizacja kształcenia ustawicznego i kształcenia dorosłych w Polsce, jako integralnych części uczenia się przez całe życie. Raport opracowany dla Ministerstwa Edukacji Narodowej i Sportu, Stockholm University, Institute of International Education, bdw.
- Narojek W., 1982, Struktura społeczna w doświadczeniu jednostki, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- Nowak E. (red.), Prognozowanie gospodarcze. Metody, modele, zastosowania, przykłady, Agencja Wydawnicza PLACET, Warszawa 1998.
- Pezzini M., System rządzenia, kapitał społeczny i potencjał kulturowy w kontekście regionalnym, [w:] Jakubowska P., Kukliński A., Żuber P., Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Podgórecki A., 1998, Socjologiczna teoria prawa, tłum. Ł. M. Kwaśniewska, R. Smogór, Interart, Warszawa.
- Podstawy kształcenia ustawicznego. Poradnik, Łódź 2010.
- Poland. OECD Territorial Reviews, OECD 2008.
- Program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2008.
- Putnam R., 2000, Bowling Alone: The Collapse and Revival American Community, Simon & Schuster, New York.
- Raport z badań organizacji pozarządowych działających na Dolnym Śląsku, 2006, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Agencja Poligraficzno-Wydawnicza TESON, Wrocław.
- Skiba W., 2006, Kapitał społeczny mieszkańców Wrocławia, (w:) P. Żuk, J. Pluta (red.), My wrocławianie. Społeczna przestrzeń miasta, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław.
- Sroka J. (red.), 2008, Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Sroka J., 2004, Polityka organizacji pracodawców i przedsiębiorców, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Sroka J., 2008, Zadania do projektu nowelizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.



- Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 lipca 2003 r.
- Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020, Załącznik do Uchwały Nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 roku, Wrocław 2005.
- Sułek A., 2009, Doświadczenia i kompetencje obywatelskie Polaków, (w:) J. Czapieński, T. Panek (red.), 2009, Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Sułek M., Prognozowanie i symulacje międzynarodowe, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2010.
- System wartości i norm społecznych podstawą rozwoju Polski, 2005, „Wartości i rozwój” nr 2, Gdańsk.
- Sztumski J., 1992, Społeczeństwo i wartości, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Tarkowski J., 1994, Socjologia świata polityki, Patroni i klienci, t. 2, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Tarkowski J., 1994, Socjologia świata polityki. Patroni i klienci, t. 2, ISP PAN, Warszawa.
- Trutkowski C., Mandes S., 2005, Kapitał społeczny w małych miastach, Scholar, Warszawa.
- Twardowska M., 2008, Instytucjonalne formy partycypacji na przykładzie współpracy administracji lokalnej z organizacjami pozarządowymi, (w:) J. Sroka (red.), Wybrane instytucje demokracji partycypacyjnej w polskim systemie politycznym, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
- Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zmianami).
- Weber M., 2002, Gospodarka i społeczeństwo. Zarys socjologii rozumiejącej, tłum. D. Lachowska, PWN, Warszawa.
- Wiktorska-Święcka A., 2008, Zadania do projektu nowelizacji Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020 roku, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Wykaz placówek i ośrodków w województwie dolnośląskim prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych posiadających akredytację, www.kuratorium.wroclaw.pl/okno/597.doc, 10.11.2010.
- Zahorska M., Nasalska E. (red.), 2009, Wartości, polityka, społeczeństwo, Scholar, Warszawa.
- Zaleski J., Tomaszewski P., Zembaty M., Wojtasik A., Bradley J., 2005, Raport. Regionalny model HERMIN gospodarki województwa dolnośląskiego. Podręcznik, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego, Wrocław.



Zdybała A., 2008, Solidarność pokoleń – praca dla 50+, [w:] Dialog. Pismo dialogu społecznego, Nr 1 (18).

Ziółkowski M., 2000, Przemiany interesów i wartości społeczeństwa polskiego, Wydawnictwo Fundacji Humaniora, Poznań.

Zybała A., 2008, Rzeczpospolita partnerska. Czy w Polsce można zarządzać programami i politykami publicznymi w sposób partnerski?, Centrum Partnerstwa Społecznego „Dialog”, Warszawa.

www.cbos.pl

www.diagnoza.com

www.dolnyslask.pl

www.duw.pl/files

www.hermin.pl

www.obserwatorium.dwup.pl

www.stat.gov.pl

www.slowmovement.com

www.ted.com/talks



Spis wykresów i rycin

Lp.	Tytuł	Strona
Rycina 1.	System wartości Polski na tle wartości świata	16
Wykres 1.	Wartości wyznawane przez Polaków	17
Wykres 2.	Znaczenie religii a wielkość miejsca zamieszkania	21
Wykres 3.	Płeć jako czynnik różnicujący wagę przypisywaną określonym wartościom	24
Wykres 4.	Wyznawane wartości a wiek Dolnoślązaków	27
Wykres 5.	System wartości Dolnoślązaków a ich miejsce zamieszkania	33
Wykres 6.	Struktura osób w przedziale wiekowym 40–59 lat w perspektywie lat 2010–2035	45
Wykres 7.	Czuję się członkiem mojej społeczności lokalnej (wg wieku badanych)	71
Wykres 8.	Miejsce zamieszkania a poczucie bycia obywatelem świata	72
Wykres 9.	Poczucie bycia członkiem społeczności lokalnej a wielkość miejsca zamieszkania	73
Wykres 10.	Poczucie bycia obywatelem świata a progi dochodowe	74
Wykres 11.	Poczucie bycia członkiem społeczności lokalnej a próg dochodu	75
Wykres 12.	Opinia o nowym podziale administracyjnym kraju a wiek badanych	76
Wykres 13.	Kto jest reprezentantem władzy samorządowej?	78
Wykres 14.	Udział w ostatnich wyborach samorządowych a miejsce zamieszkania	79
Wykres 15.	Czy władze gminy dobrze P. reprezentują?	80
Wykres 16.	Czy władze gminy dobrze P. reprezentują, a miejsce zamieszkania	81
Wykres 17.	Czy władze Pana gminy współpracują z mieszkańcami, a klasa miejscowości zamieszkania	84
Wykres 18.	Czy samorząd spełnia określone funkcje?	85



Spis tabel

Lp.	Tytuł	Strona
Tabela 1.	Znaczenie czasu wolnego a wielkość miejsca zamieszkania	19
Tabela 2.	System wartości wyznawanych przez Dolnoślązaków	22
Tabela 3.	Prognoza ludności według płci i wieku (wybrane przedziały wiekowe)	44
Tabela 4.	Wskaźnik wrażliwości na dobro publiczne w województwach	55
Tabela 5.	Odsetek Polaków powyżej 18. roku życia zrzeszonych w organizacjach pozarządowych w latach 2003–2009	58
Tabela 6.	Przeciętna liczba organizacji, do których należą respondenci w wieku od 16. roku życia i więcej w niektórych krajach europejskich	59
Tabela 7.	Odsetek osób w wieku 16 lat i więcej ufającym innym ludziom w niektórych krajach europejskich	60
Tabela 8.	Częstotliwość przynależności do organizacji pozarządowych we Wrocławiu	62
Tabela 9.	Aktywność indywidualna wrocławian w wybranych aspektach: czy w minionym roku zrobił Pan/Pani jedną z poniższych rzeczy:	62
Tabela 10.	Ilość różnych form aktywności społecznej, jaką podejmowali respondenci w roku poprzedzającym badanie	63
Tabela 11.	Terytorialny zasięg działania dolnośląskich organizacji pozarządowych	65
Tabela 12.	Najczęściej wskazywane instytucje publiczne, z którymi współpracują organizacje pozarządowe	65
Tabela 13.	Główne typy uwarunkowań kontekstu działań publicznych w warunkach polskich	88



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK



Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Analiza zagrożeń społecznych dla Dolnego Śląska

**Wykorzystanie wyników sondaży społecznych
w różnych obszarach życia do prognozowania zagrożeń
społecznych w regionie**

Analiza – zespół II

Autorzy:

Dorota Moroń

Marta Makuch

Jolanta Mizera-Pietraszko

Wrocław, 2010



Spis treści

Analiza – zespół II

Przedmowa	115
1. Rynek pracy	118
1.1. Wprowadzenie. Rynek pracy jako obszar zagrożeń	118
1.2. Rynek pracy na Dolnym Śląsku – wybrane wskaźniki	120
1.2.1. Aktywność ekonomiczna ludności	120
1.2.2. Bezrobocie	124
1.2.3. Krótko- i długookresowe przepływy migracyjne	130
1.2.4. Bezpieczeństwo na rynku pracy – wypadki i poszkodowani	133
1.3. Wnioski	136
Bibliografia	138
2. Edukacja i wychowanie	141
2.1. Wprowadzenie. Edukacja i wychowanie jako sfera zagrożeń	141
2.2. Charakterystyka czynników oddziaływania na proces edukacyjny	142
2.3. System edukacyjny wg stanu na rok 2010/2011	144
2.3.1. Edukacja przedszkolna	145
2.3.2. I etap edukacyjny	146
2.3.3. II etap edukacyjny	149
2.3.4. III etap edukacyjny	151
2.3.5. IV etap edukacyjny	154
2.3.6. Szkolnictwo wyższe	156
2.3.7. Studia doktoranckie	159
2.4. Potencjalne czynniki ryzyka w edukacji	161
2.5. Wnioski	163
Bibliografia	165
3. Ubóstwo i wykluczenie społeczne	166
3.1. Wprowadzenie. Ubóstwo i ekskluzja społeczna jako zagrożenia społeczne	166
3.2. Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem – Dolny Śląsk na tle kraju	168
3.3. Pomoc społeczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego	173
3.4. Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób nie korzystających z wsparcia pomocy społecznej	180



3.5. Wnioski	182
Bibliografia	184
4. Bezpieczeństwo publiczne	186
4.1. Wprowadzenie. Patologie społeczne a bezpieczeństwo publiczne	186
4.2. Przestępczość jako przejaw patologii społecznych	189
4.3. Przestępczość i bezpieczeństwo na Dolnym Śląsku – analiza komparatywna	190
4.4. Przestępczość kryminalna	191
4.5. Przestępstwa drogowe	193
4.6. Przestępczość a problem nadmiernego spożywania alkoholu	196
4.7. Narkotyki i narkomania w statystykach policyjnych	197
4.8. Przestępczość wśród nieletnich	199
4.9. Wnioski	204
Bibliografia	206
5. Ochrona zdrowia	209
5.1. Wprowadzenie. Sfera ochrony zdrowia jako obszar zagrożeń	209
5.2. Identyfikacja systemowych zagrożeń ochrony zdrowia	210
5.3. Struktura ochrony zdrowia – zagrożenia	212
5.4. Finansowanie ochrony zdrowia – zagrożenia	214
5.5. Dostępność świadczeń zdrowotnych – zagrożenia	218
5.6. Wnioski	222
Bibliografia	224
6. Społeczeństwo obywatelskie	225
6.1. Wprowadzenie. Niedostateczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego jako zagrożenie społeczne	225
6.2. Polityczne zaangażowanie obywateli	227
6.3. Społeczne zaangażowanie obywateli	231
6.4. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi	232
6.5. Wnioski	235
Bibliografia	236
7. Rekomendacje	238
Spis tabel	248
Spis rysunków	249



dr Dorota Moroń, Uniwersytet Wrocławski

Przedmowa

Wysoki i trwały rozwój gospodarczy oraz budowanie gospodarki opartej na wiedzy w UE nie jest możliwe w dłuższej perspektywie bez uwzględnienia spójności gospodarczej, jak również – często spychanej na dalszy plan – spójności społecznej. To przecież dobrobyt obywateli – jednostek i rodzin – stanowi główny cel polityki rozwoju.

Polityką publiczną odpowiedzialną za osiągnięcie wszechstronnego dobrobytu wszystkich obywateli jest polityka społeczna. Państwo, prowadząc politykę społeczną, realizuje zarówno cele gospodarcze, jak i cele społeczne, takie jak: upowszechnienie dobrobytu wśród różnych grup i kategorii społecznych, wzrost spójności społecznej, wzmocnienie grup i kategorii najsłabszych. Podejmując zatem adekwatne działania, które są niezbędne, by osiągnąć ten cel, należy przede wszystkim zidentyfikować najważniejsze kwestie społeczne, a więc problemy społeczne o wysokim stopniu dotkliwości dla członków danej społeczności. Kwestie społeczne polegają na występowaniu na masową skalę przeszkód uniemożliwiających realizację celów jednostkowych, powodują konflikty i pogłębiające się upośledzenie określonych kategorii ludności, a ich rozwiązanie wykracza poza możliwości samych obywateli. Stąd konieczność identyfikacji tych problemów i zaangażowania w ich rozwiązywanie władz publicznych różnych szczebli.

Współczesne społeczeństwa dotyka wiele problemów i kwestii społecznych, zlokalizowanych w różnych sferach życia społecznego. Adekwatna działalność władz publicznych wymaga w pierwszej kolejności ich zidentyfikowania. Dobra diagnoza, czyli rozpoznanie – poprzez analizę, obserwację, opis i ocenę – zjawisk wywołujących społeczne zaniepokojenie, mogących być przejawami lub źródłami problemów i kwestii społecznych, stanowi właściwą podstawę dla podjęcia działań, eliminujących zagrożenia w sferze społecznej.

Sfera społeczna jest niezwykle rozległa, stąd identyfikacja wszystkich zagrożeń dla regionu dolnośląskiego przekracza ramy objętościowe niniejszego opracowania. Autorki ekspertyzy zdecydowały więc o wyróżnieniu – w ich przekonaniu najważniejszych – sześciu obszarów życia społecznego, w których analizują najistotniejsze zagrożenia społeczne. Te wyróżnione sfery to kolejno: rynek pracy, edukacja, ubóstwo i wykluczenie społeczne, bezpieczeństwo publiczne, ochrona zdrowia i społeczeństwo obywatelskie. Obszary te są – zdaniem Auterek – kluczowe zarówno w zakresie osiągnięcia wszechstronnego dobro-



bytu obywateli i wzmocnienia spójności społecznej, jak i dążenia do rozwoju gospodarczego. W ramach każdej sfery Autorki wskazują na najważniejsze, ich zdaniem, zagrożenia w regionie.

W celu zidentyfikowania zagrożeń społecznych Autorki posłużyły się przede wszystkim analizą różnego typu danych źródłowych, w tym danych statystyki publicznej, a także wynikami sondaży społecznych i analizami opierającymi się na empirycznych badaniach ludności. Pozwoliło to na zidentyfikowanie najważniejszych zagrożeń, szczególnie dotkliwych z perspektywy mieszkańców regionu.

Ekspertyzę rozpoczyna analiza sfery rynku pracy, w której największym zagrożeniem, o charakterze zarówno społecznym, jak i gospodarczym, jest bezrobocie, w szczególności sposób dotyczące pewne kategorie grup społecznych. Istotnym problemem są także niskie wskaźniki aktywności ekonomicznej ludności czy zatrudnienia, zwłaszcza kobiet. Nie mniej ważną kwestią jest ignorowanie przepisów BHP przez pracodawców i pracowników, co z kolei przekłada się na liczbę wypadków przy pracy i poszkodowanych.

Kolejna, fundamentalna sfera życia społecznego to edukacja i wychowanie. Wszakże to ona kreuje kapitał ludzki. Wychodząc od aktualnie obowiązującej struktury systemu edukacji na każdym ze szczebli kształcenia, zidentyfikować można istotne problemy i zagrożenia, które, nie rozwiązywane, zagrażają jakości i funkcjonalności systemu edukacji.

Zasadniczych działań wymaga także sfera ubóstwa i wykluczenia społecznego. Mamy tu do czynienia z różnymi aspektami tej kwestii społecznej, poczynając od jej szerokiego i głębokiego zasięgu, poprzez ubóstwo dzieci, a na ograniczonych możliwościach pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych w przezwyciężaniu problemów społecznych skończywszy.

Zagrożenia społeczne przejawiają się też w zakresie bezpieczeństwa publicznego. W obszarze tym zostają ukazane podstawowe sfery występowania patologii społecznych, związanych z przestępczością (głównie kryminalną), alkoholizmem, narkomanią, także osób nieletnich.

Ochrona zdrowia również nie jest wolna od występowania problemów. Identyfikowane są one z perspektywy struktury obecnego systemu ochrony zdrowia, finansowania opieki zdrowotnej oraz dostępności do świadczeń zdrowotnych.

Społeczeństwo obywatelskie może się wydawać sferą nieco odmienną od omawianych w poprzednich rozdziałach, w rzeczywistości jednak zachodzi pomiędzy nimi współzależność. Społeczeństwo obywatelskie stanowi przestrzeń dobrowolnych działań jednostek i jest niejako sferą pośredniczącą pomiędzy jednostkami a państwem. W jego ramach,



w atmosferze zaufania, obywatele współpracują ze sobą, realizując ważne społecznie cele i rozwiązując zidentyfikowane problemy lokalnej społeczności. Niedomagania w wielu ważnych obszarach polityki społecznej, z jednej strony, stanowią impuls do podejmowania obywatelskiej aktywności, z drugiej jednak powodują, że jednostki zajęte swoimi prywatnymi sprawami rzadziej skłonne są do współdziałania. Naszym celem jest pokazanie, że słabość społeczeństwa obywatelskiego rodzi zagrożenie nie tylko dla stabilności demokracji, ale także dla zaspokajania potrzeb obywateli.

Identyfikacja zagrożeń we wskazanych wcześniej sferach pozwoliła na wyróżnienie najbardziej istotnych problemów społecznych w regionie i zaakcentowanie tych kwestii, które niosą za sobą doniosłe, negatywne konsekwencje z perspektywy mieszkańców województwa. Diagnoza ta jest podstawą dla konstruowania pomysłów, pozwalających na likwidację, czy chociaż ograniczenie zasięgu, kwestii społecznych. Poszukiwałyśmy rozwiązań, które mogą przeciwdziałać zidentyfikowanym na Dolnym Śląsku zagrożeniom społecznym i sprawią, że wzrośnie spójność społeczna regionu oraz dobrobyt jego mieszkańców. Zestawione zostały w rekomendacjach. Mamy nadzieję, że pomogą władzom samorządowym w formułowaniu polityki rozwoju w wymiarze społecznym, jak i gospodarczym.

W imieniu Autorek,
koordynator, dr Dorota Moroń



dr Marta Makuch, Uniwersytet Wrocławski

1. Rynek pracy

1.1. Wprowadzenie. Rynek pracy jako obszar zagrożeń

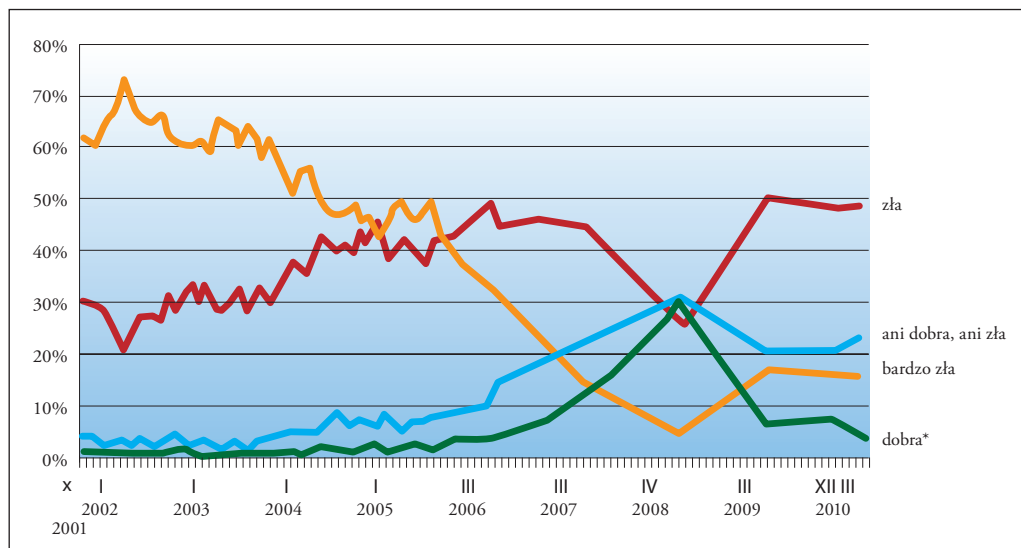
Praca w życiu człowieka odgrywa niezwykle istotną rolę. W sondażach społecznych od lat praca zawodowa wskazywana jest przez Polaków jako pożądana wartość, plasująca się wysoko w hierarchii, zaraz za szczęściem i spokojem rodzinnym oraz dobrym zdrowiem (Co jest ważne...). Zapewnia nie tylko środki na utrzymanie siebie i bliskich, ale daje poczucie bycia potrzebnym, uczucie satysfakcji i spełnienia na gruncie społecznego życia zawodowego. Jej brak, a także długotrwałe poszukiwanie skutkuje często negatywnymi konsekwencjami – psychologicznymi, ekonomicznymi i socjologicznymi.

Polski rynek pracy od początku zmian transformacyjnych jest mocno zróżnicowany. Nasilanie się kwestii społecznych, takich jak przede wszystkim masowe bezrobocie, pociągnęło za sobą inne negatywne zjawiska w sferze publicznej. Najpierw było to związane z „polityką czasu nadzwyczajnego”, polityką przemian systemowych. Potem ugruntowały się problemy „strukturalne”, związane ze słabszym rozwojem i mniejszą atrakcyjnością inwestycyjną niektórych regionów.

Pod koniec pierwszej dekady XXI wieku dostrzega się znaczne podobieństwo rynku polskiego do innych rynków krajów europejskich. Według aktualnych danych udostępnionych przez instytucję statystyczną Unii Europejskiej Eurostat z 2010 r. Polska nie znajduje się już na najgorszej pozycji pod względem wysokości stopy bezrobocia (Harmonised...). Nie świadczy to, że bezrobocie jest problemem przeszłości, a sytuacja na tym rynku pozwala na znalezienie każdemu poszukującemu dobrej, „godnej” pracy. Odzwierciedla ten pogląd m. in. badanie CBOS, w którym oceny społeczne są w większości negatywne – w 2010 r. 67 % pytanym określa ją jako złą lub bardzo złą (por. ryc. 1). Skąd wynika ten utrzymujący się pesymizm? Czy mieszkańcy Dolnego Śląska także podzielają takie opinie? Czy dane statystyczne wskazują na istotne zagrożenia społeczne mające swoje źródło w tym obszarze?



Ryc. 1. Badanie CBOS: Jak Pan(i) ogólnie ocenia obecną sytuację na rynku pracy w Polsce? Czy jest ona:



* połączone odpowiedzi dobra i bardzo dobra

Źródło: Ocena sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem, CBOS, marzec 2010, BS/38/2010, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_038_10.PDF 20.08.2010, s. 2.

Analizie zostają poddane podstawowe wybrane wskaźniki rynku pracy, dane statystyczne gromadzone i publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (Bank Danych Regionalnych, BDR), urzędy pracy (zwłaszcza Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu) oraz udostępnione przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

O problemach rynku pracy ponownie zrobiło się głośniejsze w ostatnim okresie – czasie globalnego kryzysu, który ze sfery finansowej przeniósł się, co jest naturalnym procesem ekonomicznym, na poziom realny. Ta opóźniona reakcja z niejednorodnym natężeniem została zaobserwowana na regionalnych rynkach także w Polsce. Do tego na te zewnętrzne impulsy nakładają się wewnętrzne, wynikające z ciągle dokonujących się przekształceń gospodarczych. Na Dolnym Śląsku także te negatywne konsekwencje były zauważalne, jednak z różną dynamiką i nasileniem.



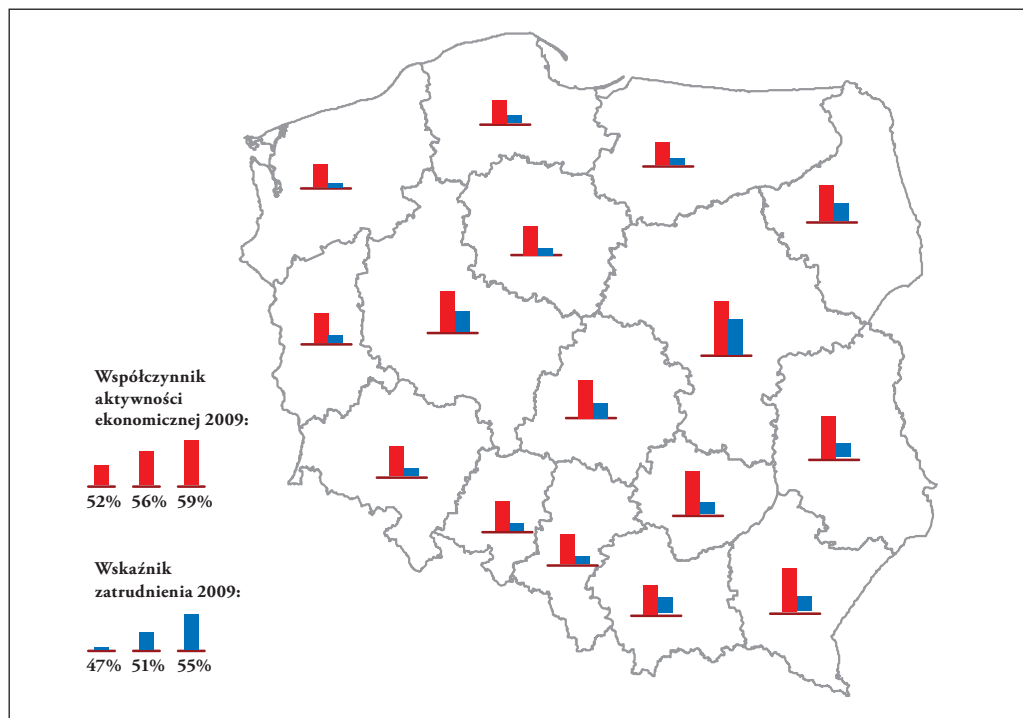
1.2. Rynek pracy na Dolnym Śląsku – wybrane wskaźniki

1.2.1. Aktywność ekonomiczna ludności

Omawiając problematykę rynku pracy i podejmując próbę jego diagnozy, należy wziąć pod uwagę kilka wskaźników, ukazujących aktywność ekonomiczną społeczeństwa. W okresie badawczym współczynnik aktywności zawodowej nie był zadowalający. Wartość w 2004 r. – 53,5 %, w 2009 r. – 53,9 % wynosiła poniżej średniej dla całego kraju i plasowała region na dalekim miejscu: odpowiednio – 12. i 10. (ryc. 2.). Biorąc pod uwagę rozróżnienie wskaźnika ze względu na płeć, wyraźnie widać dysproporcję. O ile w grupie mężczyzn oscylował wokół 60 % (2004 r. – 60,9 %, 2009 – 63,2 %), to w grupie kobiet obniża się w latach 2004–2009 do średnio 45 % (2004 – 46,8 %, 2009 – 45,8 %).

Wskaźnik aktywności społeczeństwa regionu dolnośląskiego w wieku produkcyjnym (czyli kobiet do 60., a mężczyzn – 65. roku życia) prezentuje się podobnie – 10. pozycja wśród innych województw zarówno w roku 2004, jak i 2009. Wartość 70,4 % to mniej niż średnia krajowa (70,9 %), i mniej niż wskaźnik dla województwa mazowieckiego (75 %), podlaskiego (73,6 %) czy świętokrzyskiego (72,8 %). Oczywiście maleje z wiekiem – do blisko 37 % w grupie wiekowej osób „50–64”. Jest to spowodowane głównie ogromną skalą dezaktywizacji – wcześniejszych emerytur, jak również masowym przechodzeniem na emerytury od razu w momencie nabycia uprawnień emerytalnych. Zwiększenie zatrudnienia osób w wieku powyżej 50. roku życia jest jednym z głównych wyzwań (Dezaktywizacja...). Warto zauważyć, że według metodologii Eurostat Polska ma jeden z najniższych wskaźników aktywności w wieku „15–64” (w 2009 r. – 64,7 %), mniejszy występuje jedynie na Węgrzech (61,6 %), Włoszech (62,4 %) i Rumunii (63,1 %). Średnia unijna to 71,1 %.

Ryc. 2. Współczynnik aktywności ekonomicznej i wskaźnik zatrudnienia w 2009 r. w Polsce według województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 20.09.2010.

Również poniżej średniej plasuje się region pod względem wskaźnika zatrudnienia (w 2004 r. – 40,2 %, to ostatnie miejsce wśród województw, w 2009 r. – 48,5 %, miejsce 13.; średnia krajowa odpowiednio: 44,3 % i 50,4 %) (por. ryc. 2). Wśród populacji w wieku produkcyjnym przyjmuje wyższe wartości: odpowiednio 51 % (16. pozycja) i 63,3 % (12.), jednak również nie dorównuje nawet uśrednionej wartości krajowej (56,1 % i 65 %). Także i w tym wypadku według Eurostat Polska ma jedną z najniższych stóp w tej grupie – w 2009 r. 59,3 % (mniej odnotowano jedynie na Malcie (54,9 %), Węgrzech (55,4 %), we Włoszech (57,5 %), Rumunii (58,6 %) (Labour...)).

Wspomniana powyżej różnica pomiędzy płcią według odsetka osób aktywnych dostrzegana jest także i w tym mierniku, gdyż wskaźnik zatrudnienia kobiet jest o 15,8 pkt. proc. niższy (odpowiednio kobiety: 34,9 i 41,1; mężczyźni 46,0 i 56,9). Aby spełnić warunki naukowej obiektywności, trzeba podkreślić, że w obu przypadkach mamy do czynienia z tendencją wzrostową, co jest pozytywnym elementem. Podobny wniosek



można wysnuć, studiując wskaźnik wyszczególniony według grup wiekowych. Jedynie w najmłodszej grupie (15–24 lata) region dolnośląski sytuuje się powyżej średniej krajowej i zajmuje dość wysokie 5. miejsce za województwami: łódzkim, mazowieckim, śląskim i wielkopolskim.

Biorąc pod uwagę aktualną politykę wspierania aktywizacji i zatrudniania osób starszych „50+”, obserwuje się, że nieznacznie, ale jednak analizowany miernik wśród osób w wieku okołoemerytalnym przyjmował na terenie Dolnego Śląska wartość niższą od średniej dla Polski (25,4 % i 29,6 %). W ciągu sześciu lat wzrósł na obszarze województwa z 21,1 % do 28,9 %, a różnica w stosunku do danych krajowych także zmalała z 4,3 do 0,7 pkt. proc. W tej grupie wiekowej prawie dwukrotnie mniejszy jest wskaźnik dla kobiet (20,5 %, wobec 40,2 % dla mężczyzn w 2009 r.; jednak w 2004 r. było to odpowiednio 16,7 i 26,9 %).

Należy podkreślić, że na obecny i przede wszystkim przyszły stan rynku pracy wpływ ma struktura społeczeństwa. Obserwując zmiany ekonomicznych grup wieku na Dolnym Śląsku, dostrzega się, że region zmagą się z podobnymi problemami, jak inne – przede wszystkim ze „starzeniem się społeczeństwa”.

Wskaźnik obciążenia demograficznego, określający liczbę osób w wieku przedprodukcyjnym (do 17. roku życia) i poprodukcyjnym (kobiety powyżej 60. roku życia, mężczyźni powyżej 65. roku życia) przypadającą na 100 osób w wieku produkcyjnym zmalał o 2,3 pkt. proc. (2004 r. – 53,6; 2009 r. – 51,9; jest to najniższa wartość wśród województw). W latach 1999–2009 współczynnik obciążenia demograficznego uległ zmniejszeniu – o 10,6 pkt. proc., w tym w miastach z poziomu 58,7 do 51,6 (na wsi – z 73,0 na 51,9). Najwyższą wartość wskaźnika odnotowano w 2009 r. w powiatach: górowskim, milickim (56,6), kamiennogórskim (55,2), a najniższą – w głogowskim (47,8), lubińskim (49,6), złotoryjskim (48,9).

Może się wydawać, że jest to trend pozytywny. Im wyższy wskaźnik, tym sytuacja przecież jest mniej korzystna dla badanego społeczeństwa, gospodarki, i odwrotnie. Jednak gdy analizujemy dodatkowe dane, obrazują one niepokojące zmiany na terenie regionu. Systematycznie maleje bowiem odsetek populacji dzieci i młodzieży, a wzrasta ilość osób najstarszych (odpowiednio: 2004 r. – 19,5 % i 15,4 %; 2009 r. – 17,5 % i 16,7 %). W 2009 r. jedynie w województwie opolskim (17,2 %) i śląskim (17,4 %) odnotowano niższy udział osób do 17. roku życia. Jeśli chodzi o osoby w wieku produkcyjnym, Dolny Śląsk usytuował się na 8. miejscu. Potwierdza to wskaźnik obciążenia ludności przedprodukcyjnej ludnością poprodukcyjną (ilość na 100 osób), który wzrósł o 16 pkt. proc. (w 2009 r. – 95,1; średnia krajowa – 87,3) i jest to jedna z najwyższych wartości wśród województw.



Wśród powiatów na szczególną uwagę zasługują cztery, w których od 2004 r. wyraźnie zachodzą oba procesy: dzierżoniowski (grupa przedprodukcyjna: 2004 r. – 19,1 % i 2009 r. – 16,8 % oraz poprodukcyjna: 17,4 % i 18,2 %; wskaźnik obciążenia przedprodukcyjnej grupą wiekową poprodukcyjną – 90,8 i 108,1), wałbrzyski (odpowiednio: 17,9 % i 16,1 % oraz 17,9 % i 19 %; wskaźnik: 100,2 i 118), miasto Jelenia Góra (16,7 % i 14,9 % oraz 17,9 % i 19,9 %; wskaźnik: 106,8 i 133,5) oraz miasto Wrocław (15,5 % i 14,7 % oraz 17,7 % i 19,2 %; wskaźnik: 114,2 i 130,8).

Warto zwrócić uwagę jeszcze na wskaźnik zatrudnienia wśród osób niepełnosprawnych. Ponieważ jest to jedna z grup, zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która powinna być traktowana w sposób szczególny na rynku pracy. Co oznacza „szczególna sytuacja” na rynku pracy? To bezrobotni, którzy ze względu na określone uwarunkowania mają znaczne problemy z wydobyciem się ze stanu bezrobocia. Należy to rozumieć jako „wyjątkowo niekorzystną” pozycję. A zgodnie ze Światowym Programem Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych oraz Standardowymi Zasadami Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych „...niepełnosprawność jest problemem społecznym i nie ogranicza się do konkretnej osoby...” (Definicja...). Niepełnosprawni na Dolnym Śląsku, zgodnie z dostępnymi statystykami z Narodowego Spisu Powszechnego, stanowili blisko 436 tys. osób (2002 r.), co stanowiło 15 % populacji (w kraju 14,3 %).

W omawianych latach sytuacja tych spośród osób, które chciały i mogłyby podjąć pracę, nie była łatwa. Potencjał pracowniczy tej grupy wykorzystywany jest w minimalnym stopniu. Według omawianego miernika region plasował się w 2004 r. na dalekim 14. miejscu – 12,7 % (17,4 % średnia w Polsce, 27,4 % województwo z najwyższym wskaźnikiem – lubelskie). W 2009 r. sytuacja się nieznacznie poprawiła – 19,8 % (9. pozycja), jednak jest to dalece za mało wobec np. 30,1 % w województwie podkarpackim, w którym także, mimo kryzysu na rynku pracy, odnotowano wzrost w stosunku do roku 2008 – o 3,6 pkt. proc. (na Dolnym Śląsku spadł o 1,5 pkt.). Podstawowym źródłem problemów osób niepełnosprawnych na rynku pracy wydają się być bariery edukacyjne i poziom wykształcenia. Według danych GUS w 2009 r. jedynie 5,9 % (2004 r. – 3,8 %) spośród populacji niepełnosprawnych w Polsce posiadało wykształcenie wyższe. Inne bariery to funkcjonujące w społeczeństwie stereotypy – postrzeganie niepełnosprawnych przez pracodawców jako niewydajnych pracowników, przysparzających kłopotów, niekonkurencyjnych w stosunku do osób sprawnych (Kalita, 2006). Pomimo prowadzonej w Polsce od kilkunastu lat debaty publicznej na temat zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz przyjęcia szeregu uregulowań prawnych, finansowych i organizacyjnych, mających ułatwiać osobom



niepełnosprawnym dostęp do rynku pracy, odsetek pracujących osób niepełnosprawnych zmieniał się nieznacznie. Oznacza to, że efekty polityki promowania zatrudniania takich osób, także na obszarze Dolnego Śląska, są niewspółmierne wobec ponoszonych nakładów (Bartkowski, Gąciarz, Giermanowska, Kudlik, Sobisiak, 2009). Świadczą o tym także dane związane z odsetkiem bezrobotnych w tej grupie – wg danych urzędów pracy w grudniu 2004 r. odsetek w ogółem zarejestrowanych wyniósł 3,5 %. Przez kolejne lata wzrastał systematycznie do 6,6 % w 2009 r. W roku tym w stosunku do poprzedniego był to aż wzrost o 28,1 % (napłynęło 2 129 osób).

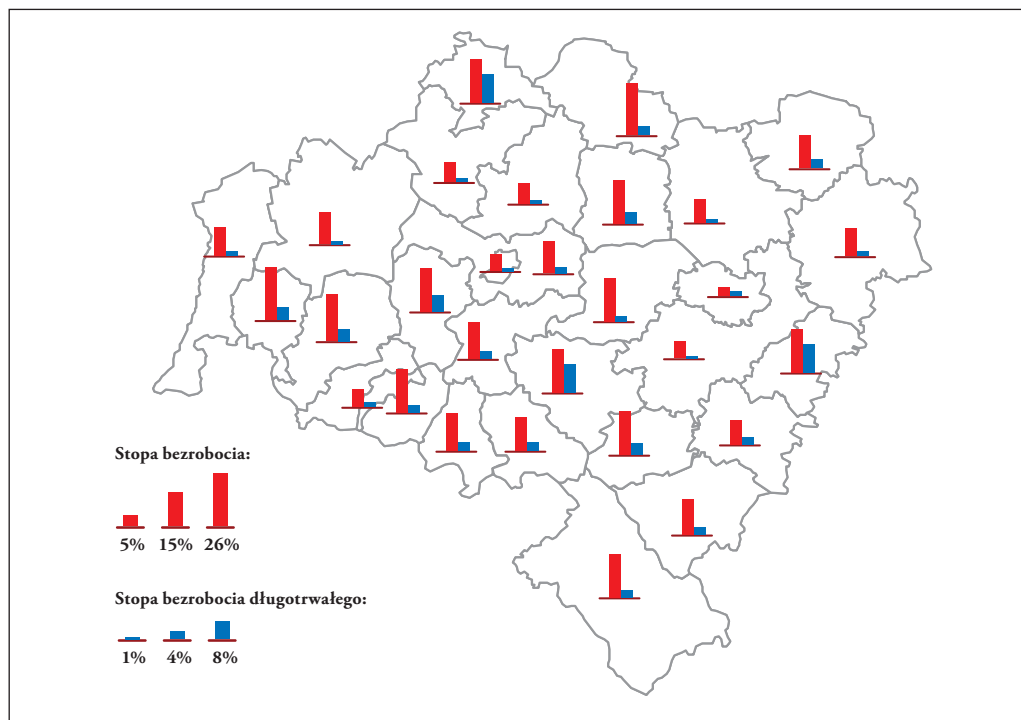
1.2.2. Bezrobocie

Mówiąc o kondycji rynku pracy, najczęściej podawanym miernikiem, swoistym „papierkiem lakmusowym” obrazującym jego zakłócenia i potencjalne skutki, zagrożenia społeczne, jest właśnie wskaźnik bezrobocia i dane mówiące o sytuacji osób „przymusowo” pozostających bez pracy. Osób albo zgłoszonych w oficjalnych rejestrach urzędów pracy, albo odnotowanych w statystykach GUS podczas Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności, jako osoby, które nie pracowały, ale aktywnie poszukiwały pracy i były w stanie ją wykonywać.

Stopa bezrobocia średniorocznie wg metodologii GUS w 2004 r. wyniosła w regionie 24,9 %, zaś w 2009 r. już 10,1 %. Mimo dużej różnicy i widocznej poprawy, wysokość wskaźnika na tle sytuacji ogólnokrajowej usytuował Dolny Śląsk na dalekim 13. miejscu (2009 r., w 2004 r. na ostatnim 16.) oraz poniżej średniej krajowej o 1,9 pkt. proc. (w 2004 r. – o 5,9 pkt. proc.). Wyższą stopę odnotowano jedynie w województwie kujawsko-pomorskim, świętokrzyskim i zachodniopomorskim.

Według danych urzędów pracy sytuacja w regionie jest nieco lepsza. W 2009 r. odnotowano stopę bezrobocia rejestrowanego na poziomie 12,5 % (2004 r. – 22,4 %), co daje miejsce 7. wśród polskich województw (w 2004 r. – 12.). Jednak nadal wskazuje na nieco gorsze warunki w porównaniu do uśrednionej stopy dla całego kraju (2004 r. – 19 %, 2009 r. – 11,9 %). Trzeba zauważyć, że we wszystkich dolnośląskich powiatach w 2009 r. odnotowano wzrost stopy bezrobocia, a zdecydowana większość – wskaźnik wyższy od średniej wojewódzkiej (najwyższe – zarówno w 2004, jak i 2009 r. to powiaty: złotoryjski – odpowiednio 34,9 % i 26,1 %, lubański – 31 % i 24,4 %, górowski – 32,7 % i 24 %, lwówecki – 33,7 % i 23,1 %, dzierzoniowski – 31,7 % i 23,1 % oraz kłodzki – 32,9 % i 23 %) (ryc. 3).

Ryc. 3. Stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego (powyżej 12 miesięcy) w województwie dolnośląskim w 2009 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank..., op. cit.

Wydaje się to dość dziwne, gdyż obszar Dolnego Śląska jest dobrze odbierany przez inwestorów i pracodawców. Charakterystykę gospodarki dolnośląskiej i jej atrakcyjności znajdujemy w różnych publikacjach organizacji i instytucji badawczych. Także najnowszy raport cyklicznie publikowany przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową – „Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski za 2009 r.” – potwierdza mocną pozycję województwa (por. Atrakcyjność..., Dolny Śląsk...). Między innymi dlatego w 2006 r. zanotowano dwukrotnie większy spadek bezrobocia niż w 2005. W rankingu województw o największym spadku bezrobocia, w ujęciu bezwzględnym, województwo dolnośląskie uplasowało się na 2. miejscu w kraju. Tendencja ta została utrzymana w kolejnych miesiącach.

Pogorszenie sytuacji gospodarczej w 2008 r. w kraju i regionie spowodowało jednak wyhamowanie tendencji spadku bezrobocia na Dolnym Śląsku. To okres spadku bezrobocia, ale najmniejszego od 2004 r. – liczba zarejestrowanych zmniejszyła się tylko o 10,6 %. Był to ponad czterokrotnie mniejszy spadek niż w roku poprzednim.



Zaś w 2009 r. na dolnośląskim rynku pracy nastąpił wzrost bezrobocia. Po sześcioletnim, korzystnym pod tym względem okresie (w latach 2003–2008), zanotowano znaczny przyrost liczby zarejestrowanych (o 28,4 %, do 146,3 tys.) – większy wystąpił jedynie w roku 1999 i 2001. Oczywiście należy podkreślić, że wzrost odnotowano w skali całego kraju. Stąd powodem powyższych zmian były ewidentnie czynniki egzogeniczne.

Samo bezrobocie, przede wszystkim z punktu widzenia ekonomicznego, ma skutki także pozytywne. Jeżeli jednak przekracza pewne granice czasu czy poziomu, stwarza szereg kwestii społecznych (m. in. ubóstwo, przestępczość). W omawianym okresie pozostający bez pracy dłużej niż rok to 33,7 tys. osób zarejestrowanych (2004 r. – 86,1 tys.). Najwięcej w powiatach: kłodzkim – 4,1 tys. (2004 r. – 8,6 tys.) i grodzkim wrocławskim – 3,9 tys. (13,8 tys.). W procencie osób bezrobotnych stanowili oni 23 % (w 2004 r. – 46,4 %). Sytuuje to Dolny Śląsk na 6. miejscu wśród województw (w 2004 r. – 3.), i nieco lepiej od średniej krajowej – odpowiednio w 2009 r. – 25,8 % i 2004 r. – 49,3 %. Najgorsza sytuacja, mimo zdecydowanej poprawy, występuje na obszarze powiatu dzierzoniowskiego (2004 r. – 50,5 %, 2009 r. – 30,6 %), kłodzkiego (51,1 % i 30,3 %) i milickiego (48,9 % i 30 %), w których pod koniec dekady prawie co trzeci bezrobotny nie mógł znaleźć zatrudnienia w ciągu pierwszych 12 miesięcy. Na uwagę zasługuje powiat ziemski i grodzki wrocławski, w których odsetek ten zmalał w stosunku rocznym odpowiednio: z 45,5 % do 24,5 % i z 42,9 % do 24,1 %.

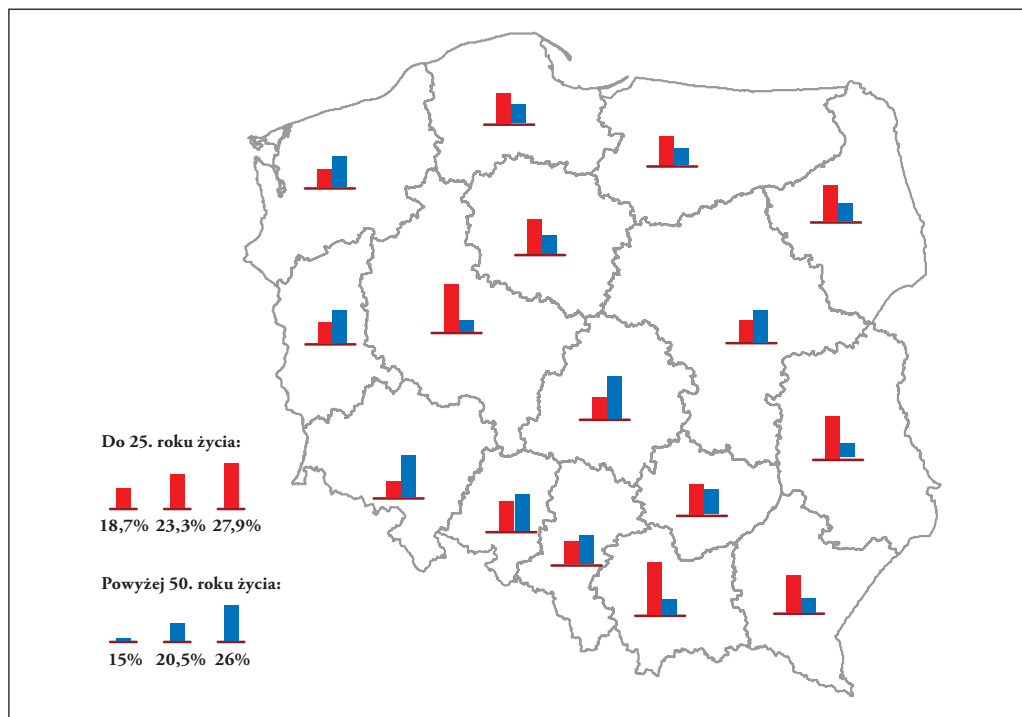
Uczestnictwo w pracy zawodowej jest silnie uwarunkowane przez płeć oraz związane z nią role społeczne. Wspomniane już gorsze wskaźniki aktywności i zatrudnienia kobiet obserwowane są także przy okazji analizy problemu bezrobocia w tej grupie. Stopa bezrobocia wg BAEL w omawianym okresie kształtowała się dla obu płci następująco: kobiety – 2004 r. 25,5 %, 2009 r. – 10,3 %; mężczyźni: 24,3 % i 9,9 % (w wieku produkcyjnym odpowiednio: 25,6 % i 10,3 %; oraz 24,6 % i 10 %).

Udział bezrobotnych kobiet w ogólnej liczbie zarejestrowanych w 2009 r. kształtował się w przedziale od 46,0 % w województwie podlaskim do 54,7 % w województwie wielkopolskim. W regionie dolnośląskim odsetek ten wyniósł 50,8 % (2004 r. – 52,4 %). Należy podkreślić jednak fakt, że w 2009 r. wystąpił prawie dwukrotnie większy wzrost bezrobocia wśród mężczyzn niż kobiet. Udział mężczyzn we wzroście bezrobocia w 2009 r. wyniósł 66,2 %, a ich udział w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych zwiększył się z 44,4 % do 49,2 %. Liczba bezrobotnych mężczyzn wzrosła w omawianym okresie o 42,4 %, podczas gdy liczba bezrobotnych kobiet zwiększyła się o 17,3 %. Udział kobiet w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych zmalał z 55,6 %, które odnotowano na koniec grudnia 2008 r., czy 57,1 % w 2007 r. (w 2004 r. – 52,4 %).

W 2009 r. 74,3 tys. kobiet widniało w statystykach urzędów pracy Dolnego Śląska (2004 – 134,7 tys.). Najwięcej w powiatach: grodzkim wrocławskim, ziemskim kłodzkim i wałbrzyskim. Powyżej jednego roku bezrobotnymi było w województwie 19,8 tys. kobiet (z tego aż 9,4 tys. kobiet pozostawało bez zatrudnienia powyżej 24 miesięcy), co stanowi blisko 27 % ogółu bezrobotnych tej płci (w 2004 r. – 54 %). W procencie ludności w wieku produkcyjnym stanowiły 8,1 % (2004 r. – 14,6 %) i najczęściej w powiatach: złotoryjskim (odpowiednio: w 2009 r. – 13,7 %, w 2004 r. – 22,4 %), górowskim (13,5 %, 20,8 %) i kłodzkim (12,9 %, 19,7 %).

W analizie charakterystyki bezrobocia na terenie województwa można także wyszczególnić wiek oraz wykształcenie osób pozostających poza rynkiem. Obie cechy silnie determinują ten stan i z wymienionych poniżej względów skutkują niezwykle groźnym, nie tylko dla jednostek, ale i z punktu widzenia makro – całej gospodarki i społeczeństwa, zjawiskiem utraty wartości kapitału ludzkiego.

Ryc. 4. Udział bezrobotnych do 25. i po 50. roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych według województw (stan na 31 grudnia 2009 r.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rynek pracy w Polsce 2009 rok, 2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1550>, 10.08.2010, s.16.



W sposób szczególny należy obserwować statystyki traktujące o osobach młodych (do 25. roku życia) oraz starszych (powyżej 50 lat), o czym już była mowa. Ilość bezrobotnych na Dolnym Śląsku, według danych urzędów pracy, którzy skończyli 55. rok życia, wyniosła w 2009 r. 17,3 tys. (2004 r. – 12,2 tys.). Zdecydowanie najwięcej w powiatach: grodzkim wrocławskim 3,0 tys. (2,6 tys.) oraz ziemskich: kłodzkim 1,4 tys. (841 osób), wałbrzyskim 1,3 tys. (846 osób) i świdnickim 1,0 tys. (657 osób).

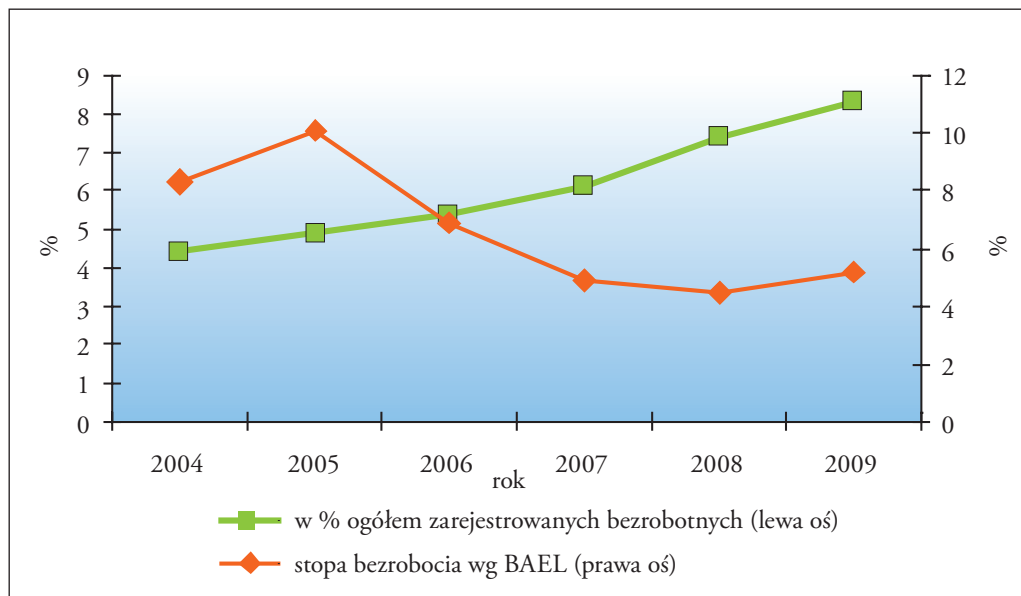
W najstarszej grupie wśród ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w grudniu w latach 2004–2009 udział wahał się od 27,7 % w 2007 r. do 4,7 % w 2004 r. W 2009 r. udział ten wzrósł w stosunku do roku poprzedniego o 23,4 % i wyniósł 26 % (por. ryc. 4). W statystyce BAEL stopa bezrobocia osób „powyżej 55. roku życia” w 2009 r. wyniosła 6,7 % (2004 r. – 20,4 %).

Potencjałem społecznym regionu są jednak przede wszystkim osoby młode. W 2009 r. bezrobotni poniżej 25. roku życia na Dolnym Śląsku to 27,4 tys. osób (2004 r. – 55 tys.). W ciągu 12 miesięcy zarejestrowano 7,6 tys. osób więcej. Najbardziej zagrożone powiaty, w których odnotowano najwyższą ilość w tej grupie wiekowej, to zdecydowanie: kłodzki – w 2009 r. 2,4 tys. (2004 – 4,7 tys.), następnie grodzki wrocławski 1,8 tys. (5,2 tys.), wałbrzyski 1,7 tys. (4,0 tys.). W grupie młodzieży, która nie mogła znaleźć zatrudnienia, odsetek bezrobotnych w całej populacji zarejestrowanych był znacznie wyższy: od 21,4 % w 2004 r. do 15,4 % w 2007 r. W ostatnim analizowanym roku wzrost był znacznie wyższy niż w grupie osób najstarszych, bo aż o 38,6 % – do 18,7 % (por. ryc. 4). Stopa bezrobocia według BAEL wśród młodej populacji odnotowana w 2009 r. kształtowała się na poziomie 21,1 % (2004 r. – 43,9 %). Jakże są powody tak dużego napływu młodych osób do zasobu bezrobotnych w ostatnim analizowanym roku? W czasie kryzysu subpopulacja najmłodsza najbardziej odczuła negatywne zmiany na rynku. Podjęte działania zmierzające do uelastycznienia rynku pracy w Polsce (m.in. wprowadzenie umów czasowych, niestandardowych) przede wszystkim umożliwiły pracodawcom zwalnianie takich pracowników.

Wspomniana już kategoria kapitału ludzkiego to przede wszystkim „...zasób wiedzy, umiejętności...” (Domański, 1993, s. 19). Z uwagi na to, najistotniejszym problemem na rynku pracy jest brak zatrudnienia osób z wykształceniem wyższym, często absolwentów podejmujących próby znalezienia pierwszej pracy. Wprawdzie najliczniejszą grupę wśród ogółu zarejestrowanych stanowią osoby, które zakończyły edukację na poziomie niskim: gimnazjalne i niższe oraz zasadnicze zawodowe, to właśnie osoby po ukończeniu studiów, w metodologii statystycznej, mają najwyższe ceniony kapitał. Trzeba podkreślić, że aby region w pełni wykorzystywał szansę rozwojową wynikającą z obecności wyższych

uczelni, obok sukcesów w przyciąganiu studentów, musi posiadać zdolność ich zatrzymywania. W przeciwnym razie, jak zauważa M. Herbst, stanie się producentem kapitału dla innych regionów, gdzie pracownicy znajdą lepsze warunki do pracy i życia (Herbst, 2010).

Ryc. 5. Bezrobotni z wyższym wykształceniem w województwie dolnośląskim w latach 2004–2009



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Informacja o sytuacji na rynku pracy w województwie dolnośląskim w grudniu, z lat 2004–2009, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu, http://www.dwup.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=20&Itemid=52, 04.08.2010; Rocznik Statystyczny Województwa Dolnośląskiego 2004–2009, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław; Aktywność Ekonomiczna Ludności w Województwie Dolnośląskim w IV kwartale 2009 r., 2010, Informacja Sygnalna, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xsbc/wroc/ASSETS/aktyw_IVkw_2009.pdf, 10.08.2010, s.10.

Z punktu widzenia badań GUS stopa bezrobocia w grupie osób z wyższym wykształceniem jest dość niska zarówno w skali kraju, jak województwa. Obniżała się w latach 2004–2008 z 8,3 % do 4,5 %. W IV kwartale 2009 r. wzrosła do 5,2 %. Jednak gdy weźmiemy pod uwagę udział tej grupy w ogóle zarejestrowanych bezrobotnych, jak prezentuje rycina 5., na terenie Dolnego Śląska systematycznie rośnie z 4,4 % w 2004 r. do 8,3 % w 2009 r. Ilość bezrobotnych zmniejszała się jedynie w 2006 i 2007 r. W pozostałych latach następował przyrost z różnym natężeniem, w 2009 r. aż pięciokrotny w stosunku do poprzednich 12 miesięcy (o 3 611 osób). Związane jest to między innymi z niekorzystną dla absolwentów strukturą wybieranych studiów w stosunku do



zapotrzebowania rynku. Według danych Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w I półroczu 2009 r. wśród największej ilości specjalistów wśród bezrobotnych, czyli tzw. zawody nadwyżkowe, stanowili: filologowie, socjologowie i biolodzy (Ranking...). Nadal osoby takie stosunkowo najkrócej pozostają bezrobotne. Jednak brak możliwości uzyskania pracy zgodnej z wykształceniem sprawia, iż młodzi ludzie podejmują się wykonywania pracy o niższych kwalifikacjach zawodowych (zjawisko *underemployment*) lub decydują się na emigrację.

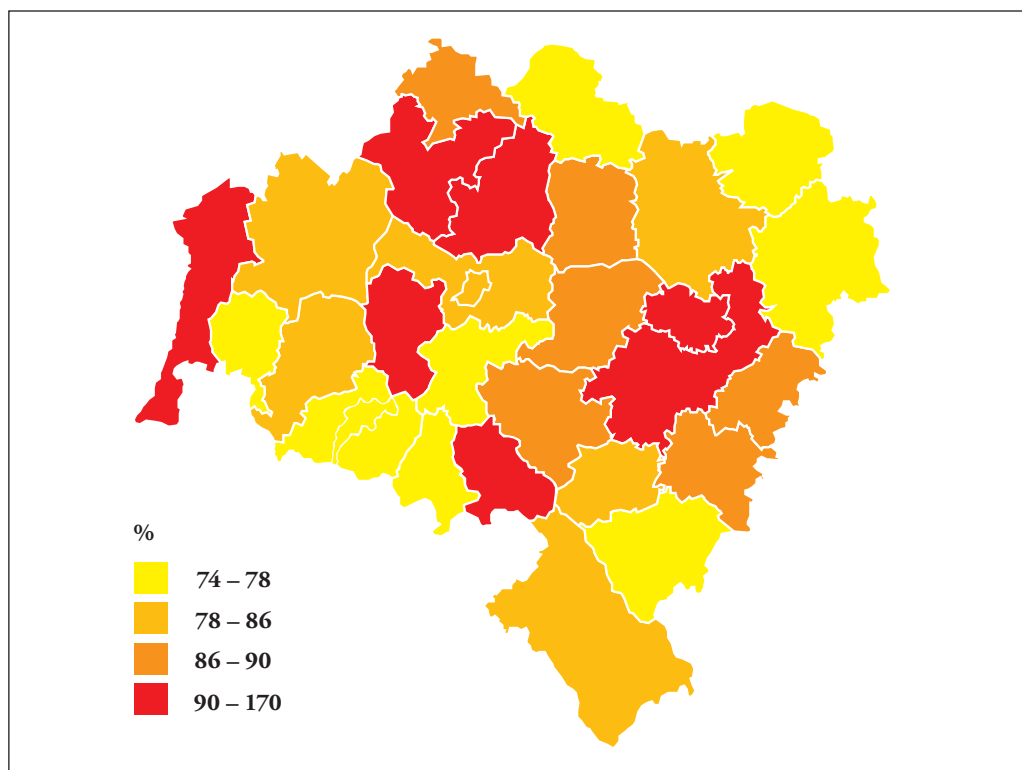
Tak zwany „boom edukacyjny” uznaje się za jeden z wielkich sukcesów polskiej transformacji. Przyjmuje się, że wzrost poziomu wykształcenia jest gwarantem rozwoju gospodarczego i obietnicą lepszej jakości życia publicznego. Tworzenie nowych (przede wszystkim prywatnych) wyższych uczelni, rozszerzenie oferty edukacyjnej i łatwiejszy dostęp absolwentów szkół średnich do kontynuowania nauki zarówno na studiach zawodowych, jak i magisterskich oraz wyższe oczekiwania i ambicje młodzieży przyczyniły się do znacznego przyrostu liczby studentów uczelni wyższych i absolwentów legitymujących się wyższym wykształceniem. W procencie ludności w wieku 15–64 osoby z takim wykształceniem stanowiły w 2004 r. – 13,1 %, a w 2009 r. już 17,1 %. Region dolnośląski znajduje się w czołówce województw (z mazowieckim i małopolskim), gdy porównujemy ilość studentów na 10 tysięcy mieszkańców. Według tego wskaźnika w 2004 r. było to 5,4 tys., a w 2009 r. – już 6,7 tys. osób (w całej populacji odpowiednio 575 i 600). Liczba absolwentów szkół wyższych wzrosła z blisko 33 tys. w roku 2004 do 37 tys. w 2009. Należy podkreślić, że ten znaczący skok w poziomie wykształcenia ludności, widoczny nie tylko wśród ludzi młodych, spowodowany jest wymogami rynku i koniecznością podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Na Dolnym Śląsku odsetek wskazujący na kształcenie ustawiczne w populacji osób w wieku 25–64, mimo że nieco się obniżył, był zawsze powyżej średniej krajowej w 2004 r. – 6,1 % (5,0 %), 2009 r. – 5,1 % (4,7 %) i zapewniało to regionowi odpowiednio 2. i 4. pozycję.

1.2.3. Krótko- i długookresowe przepływy migracyjne

Wspomniano wcześniej o emigracji. Wielkość i kierunek migracji oraz ich natężenie zależą od wielu przyczyn, wśród których najczęściej wymienia się te o charakterze ekonomicznym, w tym podjęcie pracy, czy poprawa sytuacji materialnej, gdy dotychczasowy poziom płacy nie jest satysfakcjonujący. Biorąc pod uwagę tę ostatnią kwestię, czyli wysokości wynagrodzenia na Dolnym Śląsku, można dojść do wniosku, że rynek jest bar-

dzo atrakcyjny dla pracowników. W 2009 r., podobnie jak w latach wcześniejszych, pod względem przeciętnego wynagrodzenia brutto w relacji do średniej krajowej województwo znajdowało się na 4. miejscu wśród innych regionów (wynagrodzenie było niższe jedynie od mazowieckiego (w 2009 r. o 26,7 %), śląskiego (o 3,3 %), pomorskiego (o 0,7 %). Jedynie o 0,6 % było to wynagrodzenie poniżej średniej dla Polski (w 2004 r. – o 2,2 %).

**Ryc. 6. Średnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w latach 2004–2009
w relacji do średniej krajowej (Polska=100)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych..., op. cit.

Jednak dokonując porównań na poziomie powiatów, dostrzega się znaczne zróżnicowanie regionu. Wyraźnie przodują trzy: lubiński (2004 r. – 161,8 %, 2009 r. – 169,4 % średniej krajowej), zgorzelecki (121,7 %, 113,6 %) i wrocławski, grodzki (104,2 %, 107,3 %). Na drugim biegunie są powiaty z niezwykle niskim przeciętnym wynagrodzeniem: górowski (73,5 %, 74,3 %), lubański (75 %, 74,3 %) i milicki (73,9 %, 74,4 %). Rycina 6. obrazuje średnią dla powiatów z lat 2004–2009 w odniesieniu do średniego wynagrodzenia dla całej Polski.



W badaniu przeprowadzonym w październiku 2008 r. uzyskano wyniki wskazujące, że w przypadku wysokości przeciętnego wynagrodzenia mężczyzn województwo dolnośląskie zajmowało 4. miejsce, kobiet – 7. (mężczyźni miesięcznie na 1 godzinę zarabiali o 22,7 %, tj. o 3,52 zł więcej niż kobiety) (Wynagrodzenia...).

W przypadku wyjazdów krótkotrwałych, jedynie związanych z podjęciem zatrudnienia, region według ostatnich danych z 2006 r. wydawał się atrakcyjnym miejscem docelowym. Porównując z innymi województwami, saldo wyjazdów i przyjazdów do pracy było dodatnie – 2,9 tys., jednak nie tak, jak w mazowieckim (70,5 tys.), czy śląskim (5,9 tys.). W skali regionu najwięcej osób przyjechało do pracy do Wrocławia (41,8 tys.), polkowickiego (13,7 tys.), świdnickiego (10,1 tys.) i wałbrzyskiego (10 tys.). Jednak porównanie z ilością wyjeżdżających prezentuje wynik pozytywny, czyli dodatni jedynie dla Wrocławia (35 tys.), Legnicy (3,4 tys.), Jeleniej Góry (2,3 tys.), powiatu polkowickiego (6,7 tys.) i wałbrzyskiego (1,6 tys.). Zdecydowanie najgorszy bilans wypadł dla powiatów: głogowskiego (–4,6 tys.), trzebnickiego (–3,8 tys.) i legnickiego (–3,3 tys.). Co wydaje się wynikiem „zasysania” pracowników przez duże miasta (Wrocław, Legnica – tzw. „efekty aglomeracyjne”) oraz większe ośrodki przemysłowe (w tym wypadku Legnicko-Głogowski Okręg Miedziowy).

Według danych statystycznych w latach 2004–2008 w województwie dolnośląskim obserwowano natomiast ujemne saldo migracji stałej, co oznacza, że liczba wymeldowanych z pobytu stałego w ciągu roku przekraczała liczbę zameldowanych na pobyt stały w tym okresie (w roku 2004 – o 1,4 tys., w 2008 – o 1,2 tys.). W przeliczeniu na 1000 osób saldo migracji stałej w 2008 r. kształtowało się na porównywalnym poziomie, jak średnia dla całego kraju i wyniosło –0,4 (w roku poprzednim –0,5), sytuując województwo dolnośląskie na 5. miejscu wśród województw, po mazowieckim, małopolskim, pomorskim i wielkopolskim, w których jednak odnotowano dodatnie saldo. Saldo to w 2009 r. było nieznacznie dodatnie, o 907 osób. Największy deficyt salda migracyjnego odnotowano jednak w powiatach: wałbrzyskim (2004 r. – –671; 2009 r. – –663) i kłodzkim (–379, –435).

Analizując kategorię migracji za granicę, należy zauważyć, że biorąc pod uwagę nawet dłuższy horyzont czasowy, największą przewagę emigracji (na pobyt stały) nad imigracją zanotowano w 2006 r., w którym z deficytu 919 osób w 2005 r. wzrósł do 4 030. W dalszym ciągu z Dolnego Śląska wyjeżdża dużo osób, jednak deficyt zmalał do 224 osób. W 2009 r. wyemigrowało 2,2 tys. osób, co powoduje, że województwo było na 3. miejscu, za śląskim i opolskim. Ale z roku na rok wzrasta także imigracja. Ogólnie potwierdza się spowolnienie tempa przyrostu liczby Polaków podejmujących pracę w naj-



bardziej popularnych do tej pory państwach – w Wielkiej Brytanii, w Irlandii, jak również w Niemczech. Jak przyznaje K. Iglicka, autorka raportu z badań nad powrotami Polaków w okresie kryzysu, mimo że nie można jeszcze mówić o „masowych powrotach” (część migrantów stosuje strategię „przeczekania” kryzysu), to jednak część osób decyduje się na powrót do Polski. Trzeba jednak podkreślić, że selektywny charakter masowych migracji poakcesyjnych, zarówno ze względu na czynniki demograficzno-społeczne migrantów, takie jak wiek (młody), jak i wykształcenie (zarówno zawodowe, jak i wyższe) oraz brak doświadczeń na rynku pracy w Polsce przed wyjazdem, w przypadku części wyjeżdżających, spowodowały, że po powrocie część migrantów powrotnych spotyka się z problemem braku pracy zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami oraz kłopotami z integracją na lokalnych rynkach pracy (Iglicka, 2009). Wydaje się, że na Dolnym Śląsku także należy zmierzyć się z tym zjawiskiem i skutecznie mu przeciwdziałać.

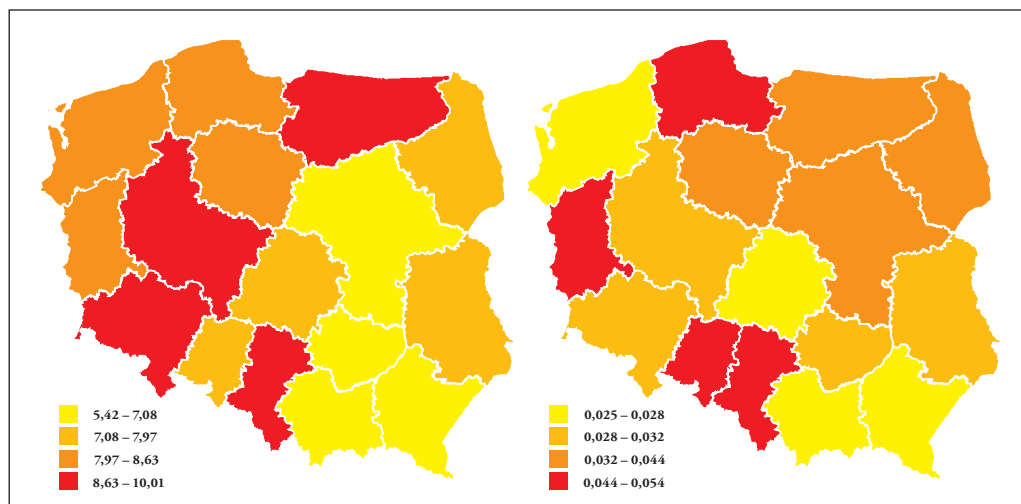
Choć trudno kwestionować, że także Dolnoślązacy „...coraz częściej wyjeżdżają nie dlatego, że tak wynika ze strategii rodziny czy gospodarstwa domowego, ale ze względu na własne – indywidualistyczne – motywacje. Wśród tych motywów – obok tradycyjnych, takich jak chęć znalezienia pracy czy zarobienia pieniędzy (...) – pojawiają się nowe: chęć poznania świata, języka, kultury, edukacja, zdobycie doświadczenia zawodowego. Wszystkie te elementy sprawiają, że obraz polskich migracji (...) z coraz większym trudem poddaje się rygorom statystycznego opisu. Dodatkowo, zróżnicowanie typów i strategii migracyjnych istotnie utrudnia (...) sformułowanie rzetelnej prognozy rozwoju wypadków w przyszłości, nawet tej najbliższej...” (Kaczmarczyk, 2010, s. 15).

1.2.4. Bezpieczeństwo na rynku pracy – wypadki i poszkodowani

Omawiając specyfikę i stan rynku pracy w regionie dolnośląskim, warto omówić jeszcze jedno zagadnienie – bezpieczeństwo świadczenia i miejsc pracy. Przyczyny wypadków przy pracy ogólnie można podzielić na trzy grupy: techniczne, organizacyjne i ludzkie. Z raportów Państwowej Inspekcji Pracy można wyczytać istotny wniosek mówiący o jednokierunkowej zależności. Zaobserwowano, że im gorsza kondycja gospodarki i społeczeństwa, tym gorsze wskaźniki bezpieczeństwa, i odwrotnie. Zmiany miejsca pracy, najczęściej wymuszone bezrobociem, nie sprzyjają wzrostowi poziomu bezpieczeństwa. Wiąże się to z sytuacją, że wiele osób decyduje się na podjęcie każdego zajęcia, bez względu na kwalifikacje zawodowe i predyspozycje zdrowotne.

Studiując statystyki dotyczące tego typu zagrożeń – wypadków w regionie w badanym okresie, widać, że Dolny Śląsk nie był bezpieczny pod tym względem. We wszystkich latach, biorąc pod uwagę wskaźnik poszkodowanych w wypadkach na 1000 pracujących, przyjmował on najwyższą (jedyną dwucyfrową) wartość ze wszystkich województw (2004 r. – 10,6; 2009 r. – 10,1; średnia krajowa odpowiednio – 7,1 i 7,4). W wypadkach tych poszkodowanych zostało od 9,3 tys. w 2004 r. (z czego 45 ofiar śmiertelnych) do aż 10,6 tys. (44 ofiary) w 2008 r. W dwóch latach odnotowano spadek – w 2005 r. i 2009 r. W ostatnim roku wprawdzie zanotowano o 47 osób poszkodowanych więcej, jak w 2004 r., ale mniej osób poniosło śmierć – 28 (por. ryc. 7).

Ryc. 7. Poszkodowani w wypadkach przy pracy ogółem (mapa lewa) oraz wypadkach śmiertelnych (mapa prawa) – wskaźnik częstotliwości wypadków na 1000 pracujących w województwach w 2009 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie Głównej Inspekcji Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy w 2009 roku, Biuletyn Informacji Publicznej, Państwowy Inspektorat Pracy, http://www.pip.gov.pl/html/pl/sprawozd/09/spraw_09.htm, 16.08.2010, s.155.

Dolny Śląsk plasuje się wysoko także pod względem wskaźnika osób zatrudnionych w warunkach zagrażających zdrowiu (na 1000 pracujących) – na 4. miejscu. Terytorialna struktura zagrożeń czynnikami szkodliwymi dla zdrowia od lat nie ulega zasadniczym zmianom. Najtrudniejsze warunki pracy nadal występują w województwie śląskim (w 2009 r. średnio co piąta osoba pracowała tam w warunkach zagrożenia dla zdrowia – 182,3; w 2004 r. – 192,7). Kolejne to opolskie (2009 r. – 165,8; 2004 r. – 148,3), zachodniopomorskie (2009 r. – 143,3; 2004 – 157,0). Dolny Śląsk w 2009 r. to 132,8, co dało



nieznacznie gorszy wynik niż w 2004 r. – 131,6, ale przy średniej krajowej w 2004 r. – 121,1, w 2009 r. – 104,4.

W strukturze powiatów zdecydowanie najwięcej wypadków i osób poszkodowanych odnotowano w latach 2004–2008 na terytorium Wrocławia (ponad 3 tys. osób, z wyraźną tendencją wzrostową) oraz powiatów: polkowickiego (od ok. 610 do 860, podobnie tendencja rosnąca), lubińskiego (ok. 500–690 osób, stopniowo rosnąco od 2006 r.), świdnickiego (od ok. 410 do 580) oraz wałbrzyskiego (440–530, także tendencja wzrostowa). Znaczny negatywny proces zauważyć się w powiecie grodzkim wrocławskim, gdzie ilość poszkodowanych z 297 osób w 2004 r., w 2008 r. wzrosła do 482.

Warto zwrócić uwagę, że w wypadkach, w których poszkodowane zostały kobiety, Dolny Śląsk zajmował miejsce 3. (za mazowieckim oraz śląskim). Liczba ta, poza 2005 r., w którym zanotowano spadek, stopniowo się powiększała. I tak: w 2004 r. było to 2,7 tys. kobiet, a w 2008 r. już 3,3 tys. Biorąc pod uwagę obszar – najwięcej kobiet uległo wypadkom w powiatach: grodzkim wrocławskim i legnickim, ziemskim wałbrzyskim, lubińskim oraz kłodzkim.

Najlepiej pod tym względem wypadają dane dotyczące osób młodych (do 18. roku życia). Młodociani mogą być zatrudniani w celu przygotowania ich do zawodu, który będą w przyszłości wykonywać, ale nie jest to praca zarobkowa. Istnieje jednak duża grupa pragnących zdobyć własne środki finansowe i zyskać nowe życiowe doświadczenie. Zatrudnianiem takich osób zainteresowanych jest coraz więcej firm. Ale ochrona tej grupy pracowników zostało również obwarowane przez ustawodawcę szczególnym reżimem prawnym. Pracodawca musi zagwarantować w takiej sytuacji wykonywanie zajęć przez osoby młodociane na odpowiednich stanowiskach pracy i dać im właściwe warunki, które nie będą tworzyły możliwości narażenia na niebezpieczeństwo ich zdrowia lub życia (prace lekkie).

W wypadkach przy pracy młodocianych region zajął nawet 14. miejsce w 2006 r. (z 8. w 2004 r. i 11. w 2005). W kolejnych latach jednak odnotowywano zwiększenie liczby młodocianych poszkodowanych i w 2008 r. Dolny Śląsk znalazł się na gorszej, 6. pozycji (za województwem wielkopolskim, pomorskim, małopolskim, śląskim i podkarpackim) (Sprawozdanie...).



1.3. Wnioski

Na zakończenie można przywołać wnioski autorów międzywojewódzkiej analizy porównawczej traktującej o kapitale ludzkim. Mocną stroną województwa dolnośląskiego, co podkreślili eksperci, jest rynek pracy, stosunkowo dobre wskaźniki bezrobocia i jakość zasobów pracy (Kapitał ludzki...). Jednak niepokoi, jak ukazano w tym opracowaniu, niski poziom aktywności zawodowej. Tym bardziej, że dotychczas towarzyszył wynikającemu z procesów demograficznych wzrostowi liczby osób w wieku produkcyjnym. Zatem powiększaniu zasobów potencjalnej siły roboczej towarzyszył spadek rzeczywistej podaży pracy, postępujący pomimo wzrostu zatrudnienia. Warto także wspomnieć, że obok wzrostu zatrudnienia drugim istotnym powodem obniżania poziomu bezrobocia jest negatywne zjawisko polegające na ograniczaniu aktywności. Niska wartość wskaźników aktywności zawodowej wskazuje na bierność, jako na jeden z głównych problemów rynku pracy, i to nie tylko na terenie dolnośląskim.

A w jednym z ostatnich dokumentów Rady Europejskiej w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia Państw Członkowskich z 27 kwietnia 2010 r., w części II Zintegrowanych Wytycznych Strategii Europa 2020 wytyczna numer 7 brzmi: „...Zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego...”. Ustalony został także wymierny cel: „...w Europie w 2020 roku 75 proc. osób w wieku 20–64 lata powinno mieć zatrudnienie. Lepiej zintegrowani na rynku pracy powinni być przede wszystkim ludzie młodzi, pracownicy starsi, osoby niepełnosprawne...” (Decyzja Rady... zintegrowane wytyczne, s. 9).

Powyższe ściśle związane jest z problemem „starzenia się ludności” i jego konsekwencji dla rynku pracy, czyli „starzenia się zasobów pracy”. Na Dolnym Śląsku spadek potencjalnych zasobów pracy wyniesie do 2035 r. blisko 20,3 % i będzie ponad dwukrotnie wyższy niż spadek liczby ludności, co spowoduje głębokie zmiany struktury ludności według wieku (Zagórska, 2010). Tym bardziej istotne stanie się wykorzystywanie potencjału jak największej liczby osób zdolnych i chętnych do pracy.

Na uwagę zasługuje także kwestia nadmiernej ilości wypadków przy pracy. Przy programowaniu działań prewencyjnych w dziedzinie wypadkowości niezbędne jest uwzględnienie ogólnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Na stan wypadkowości wpływa wiele czynników, w tym: wskaźnik bezrobocia, struktura i kondycja finansowa podmiotów gospodarczych, a także ogólnie przyjęte wzorce zachowań. Częste zmiany miejsca pracy, najczęściej wymuszone bezrobociem, nie sprzyjają wzrostowi poziomu bezpieczeństwa.



Wręcz odwrotnie – wiele osób decyduje się na podjęcie każdego zajęcia, bez względu na kwalifikacje zawodowe i predyspozycje zdrowotne, co stwarza większe zagrożenie.

Dolnośląski rynek pracy jest mocno zróżnicowany – szczególną wagę należy przywiązywać do tych spośród powiatów, gdzie np. wysoka stopa bezrobocia może rodzić kolejne kwestie społeczne. Przede wszystkim do grupy tej należą powiaty: złotoryjski, lubański, górowski, lwówecki, dzierżoniowski i kłodzki. Z drugiej strony – samo zatrudnienie nie gwarantuje stabilizacji dla gospodarstw domowych (tzw. zjawisko „ubogich pracujących”, *working poor*). Jest to tym bardziej ważne wobec faktu, który akcentują autorzy raportu Polska 2030: „...grupy względnie zamożniejsze mogą oczekiwać, że z czasem zarobią relatywnie więcej niż grupy wyjściowo od nich uboższe, niezależnie od tego, jak wysokie są ich wyjściowe dochody. Wydaje się, że zjawisko wiąże się z charakterem zmian technologicznych zachodzących w Polsce, w wyniku których w coraz większym stopniu preferowani są pracownicy z wysokimi kwalifikacjami...” (Raport Polska 2030..., 2009, s. 95).

Kumulacja niskiego poziomu wynagrodzeń i niskich wskaźników zatrudniania generują obszary problemowe, obszary wykluczenia. Należy zaakcentować, że najlepszym sposobem na wyjście z wykluczenia jest znalezienie i podjęcie pracy. Jednak fakt ten „...może zostać urzeczywistniony w pełni wyłącznie wtedy, gdy praca ta jest zrównoważona, wysokiej jakości i odpowiednio wynagradzana...” (Rezolucja...w sprawie aktywnej integracji..., s. 26). A występujący w dalszym ciągu podział na powiaty w dobrej kondycji i z zagwarantowanymi podstawami rozwoju oraz te z gorszymi wskaźnikami i bez perspektyw to podstawa dla intensyfikacji działań dla władz regionu w celu zminimalizowania wewnętrznych dysproporcji.



Bibliografia

- Aktywność Ekonomiczna Ludności w Województwie Dolnośląskim w IV kwartale 2009 r., 2010, Informacja Sygnalna, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_aktyw_IVkw_2009.pdf, 10.08.2010.
- Atrakcyjność inwestycyjna regionów i podregionów Polski 2009, 2009, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk, www.ibngr.edu.pl/index.php/pl/lewe_menu/atrakcyjnosc_inwest_wojewodztw, 20.08.2010.
- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 20.09.2010.
- Bartkowski J., Gąciarz B., Giermanowska E., Kudlik A., Sobisiak P., 2009, Pracodawcy o zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Jak jest? Co można zmienić?, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa, www.isp.org.pl/files/14629162620774503001254387709.pdf, 20.07.2010.
- Co jest ważne, co można, a czego nie wolno – normy i wartości w życiu Polaków, 2010, CBOS, lipiec, BS/99/2010, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_099_10.PDF, 11.09.2010.
- Definicja niepełnosprawności, Organizacja Narodów Zjednoczonych, <http://www.unic.un.org.pl/niepelnosprawnosc/definicja.php>, 10.09.2010.
- Decyzja Rady z dnia 27 kwietnia 2010 w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia Państw Członkowskich, Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga, COM (2010) 193, Bruksela, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMM_PDF_COM_2010_0193_F_PL_PROPOSITION_DE_DECISION.pdf, 10.09.2010.
- Dezaktywizacja osób w wieku okołoemerytalnym. Raport z badań, 2008, Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, http://analizy.mpips.gov.pl/images/stories/publ_i_raporty/dezaktywizacja.pdf, 11.08.2010.
- Dolny Śląsk regionem wiedzy i innowacji, 2008, Ernst&Young, Wrocław, www.raport-dolny-slask.e-publish.pl, 20.08.2010.
- Domański R.S., 1993, Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy, PWN, Warszawa.
- Harmonised unemployment rate by gender - total, Eurostat <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 20.08.2010.
- Herbst M., 2010, Tworzenie i absorpcja kapitału ludzkiego w polskich miastach akademickich w kontekście realizacji Narodowej Strategii Spójności. Raport, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/3_8_M_Herbst_Tworzenie_i_absorpcja_kapitalu_ludzkiego_w_pols.pdf, 17.08.2010.



- Iglicka K., 2009, Powroty polaków w okresie kryzysu gospodarczego. W pętli pułapki migracyjnej. Raport z badań, Raporty i Analizy, Centrum Stosunków Międzynarodowych, nr 1, http://dev.csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Krystyna%20Iglicka%20Powroty%20Polak%C3%B3w%20w%20okresie%20kryzysu%20gosp.pdf, 11.08.2010.
- Informacja o sytuacji na rynku pracy w województwie dolnośląskim w grudniu, z lat 2004–2009, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu, http://www.dwup.pl/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=20&Itemid=52, 04.08.2010.
- Kaczmarczyk P., 2010, Kryzys a decyzje migracyjne Polaków, Biuletyn FISE 3, www.bezrobocie.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/biuletyny_fise/100817_biuletyn_fise_3-2010_emigracja_a_kryzys.pdf, 10.09.2010.
- Kalita J., 2006, Sytuacja osób niepełnosprawnych na rynku pracy oraz rola organizacji pozarządowych świadczących usługi dla tej grupy beneficjentów, www.fise.org.pl/files/1bezrobocie.org.pl/public/Raporty/JKalita_raport_dot_osob_niepelnosprawnych_na_rynku_pracy.pdf, 25.08.2010.
- Kapitał Ludzki w województwie dolnośląskim w latach 2002–2006: międzywojewódzka analiza porównawcza, 2008, Urząd Statystyczny, Wrocław.
- Labour Force Survey, 117/2010 – 4 August 2010, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, 13.09.2010.
- Ocena sytuacji na rynku pracy i poczucie zagrożenia bezrobociem, CBOS, marzec 2010, BS/38/2010, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_038_10.PDF, 20.08.2010.
- Ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie dolnośląskim w I półroczu 2009 roku, 2009, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy w Wałbrzychu, www.dwup.pl, 10.08.2010.
- Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe, 2009, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy, 2010/C 212 E/06, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:212E:0023:0031:PL:PDF>, 10.09.2010.
- Rocznik Statystyczny Województwa Dolnośląskiego 2004–2009, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Rynek pracy w Polsce 2009 rok, 2010, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Warszawa, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=1550>, 10.08.2010.



Sprawozdanie Głównej Inspekcji Pracy z działalności Państwowej Inspekcji Pracy za lata 2002–2009, Biuletyn Informacji Publicznej, Państwowy Inspektorat Pracy, www.bip.pip.gov.pl/pl/bip/sprawozd_pip_2006, 16.08.2010.

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Dz.U. nr 69, poz.415 z 2008 r., tekst ujednolicony ze zm.

Wynagrodzenia pracowników według cech społeczno-ekonomicznych za październik 2008 r. w województwie dolnośląskim, 2010, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław, www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/wroc/ASSETS_syg_wyn_2010.pdf, 10.08.2010.
www.unic.un.org.pl 20.08.2010.

Zagórska A., 2010, Demograficzne uwarunkowania rynku pracy województwa dolnośląskiego do 2035 r., „Informator Dolnośląskiego Rynku Pracy i Edukacji”, nr 3.



mgr Jolanta Mizera-Pietraszko, Politechnika Wrocławska

2. Edukacja i wychowanie

2.1. Wprowadzenie. Edukacja i wychowanie jako sfera zagrożeń

Zarządzanie systemem edukacji społeczeństwa powinno być bezsprzecznie jednym z priorytetów polityki każdego kraju. W tym sensie stwarzanie optymalnych warunków do rozwoju edukacji i wychowania społeczeństwa, w sytuacji trwającego od wielu już lat przełomu politycznego, jest podstawą tworzenia tzw. silnego państwa gwarantującego satysfakcjonującą pozycję społeczną, adekwatną do wykształcenia i zabezpieczającego byt kategorii osób w wieku nieprodukcyjnym, stanowiącej ponad połowę populacji (nie uwzględniając szarej strefy, grup uprzywilejowanych przez poprzedni system polityczny, czyli wcześniej-szych emerytów oraz pokaźnej kategorii społecznej tzw. rencistów III grupy inwalidzkiej, którzy niegdyś po kilku latach pracy przechodzili na rentę).

Analiza zagrożeń w sferze realizacji procesu edukacyjnego w regionie dolnośląskim ma na celu identyfikację czynników zakłócających funkcjonowanie systemu edukacyjnego oraz wskazanie kierunków polityki regionalnej zmierzających do wyeliminowania wszelkich negatywnych zjawisk.

Uwzględnienie specyfiki regionu, jak np. zróżnicowanie społeczne, liczba uczelni publicznych i prywatnych, liczba studentów, struktura zapotrzebowania na siłę roboczą, zmiany demograficzne występujące na poszczególnych etapach edukacyjnych, realia związane z położeniem przygranicznym Niemiec oraz Czech, umożliwi powiązanie charakterystyki warunków nauczania w regionie dolnośląskim z aktualnie obowiązującymi normami prawnymi systemu edukacyjnego, stanowiącego w swojej niedoskonałości niekiedy źródło zagrożeń.

Do przeprowadzenia analizy zagrożeń oraz określenia kierunków prognozowanych zmian wykorzystano:

1. dane statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego;
2. dokumenty organów zarządzających regionem;
3. obowiązujące akty prawne i materiały opublikowane przez Ministerstwo Edukacji Narodowej oraz Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego;



4. opinie wyrażane na forach edukacyjnych;
5. raporty wyników egzaminów opracowane przez Centralną Komisję Egzaminacyjną;
6. oraz przeprowadzono 35 wywiadów w środowisku edukacyjnym.

Jednym z etapów analizy jest przeprowadzone parametryczne porównanie wybranych zagrożeń w sferze edukacji w regionie dolnośląskim z pozostałymi regionami kraju oraz zaakcentowanie tendencji polityki edukacyjnej tych regionów, w których występują one w mniejszym zakresie, względnie zostały całkowicie wyeliminowane.

W związku z włączeniem Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 warto również uwydatnić zmiany w szkolnictwie kraju będące konsekwencją realizacji postulatów unijnych ukierunkowanych na ujednolicenie systemu edukacyjnego.

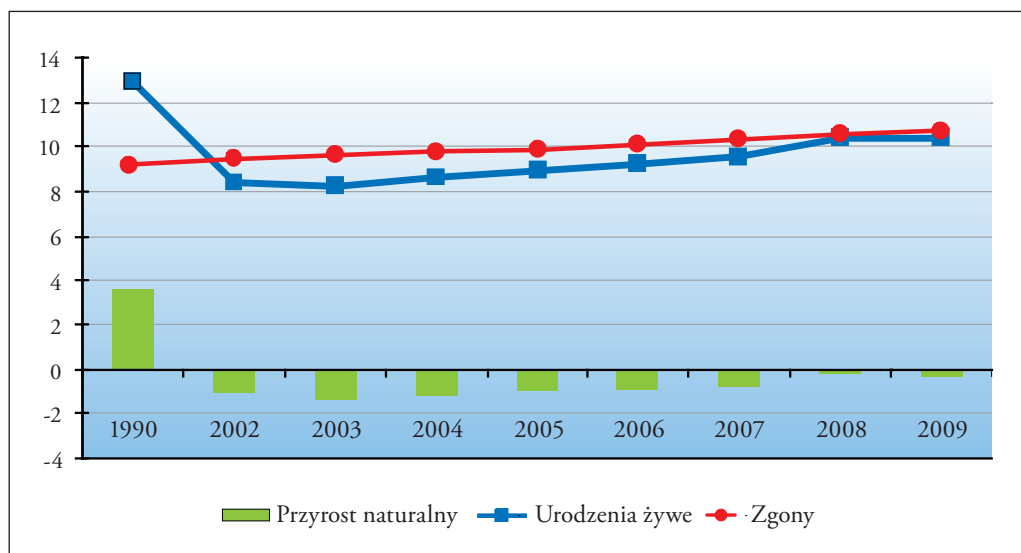
W celu zachowania zgodności ze strukturą systemu edukacyjnego niniejsze opracowanie podzielono na etapy edukacyjne, w ramach których dokonano analizy zagrożeń. W ostatnim etapie omówiono pozostałe zagrożenia wynikające z niedoskonałości systemu edukacyjnego i odnoszące się do wszystkich, względnie większości etapów edukacyjnych.

2.2. Charakterystyka czynników oddziaływania na proces edukacyjny

Z uwagi na zależność występującą pomiędzy jakością kształcenia wyrażoną m.in. w liczebności szkół oraz uczelni, a określonymi cechami charakterystycznymi regionu, jak np. liczba miast oraz warunki ekonomiczne, struktura ludności, zapotrzebowanie na siłę roboczą, warto rozpocząć krótką charakterystyką województwa.

Liczba ludności województwa na koniec roku 2009 wynosi 2 878 410 (w tym 823 466 w miastach powiatowych) i według prognoz demograficznych powinna utrzymać się na niezmiennym poziomie w okresie najbliższej dekady. Podyktowane jest to faktem, że po okresie ostrego spadku w roku 2003 przyrost naturalny ulega systematycznemu wzrostowi i aktualnie oscyluje wokół zera, co uwidoczniło na rycinie 8.

Ryc. 8. Przyrost naturalny w województwie dolnośląskim w roku 1990 oraz latach 2002–2009



Źródło: Dolnośląskie Centrum Zdrowia, 2010.

Wykazana na rycinie 8. tendencja wskaźnika przyrostu naturalnego w województwie pozwala na oszacowanie trendu zmian demograficznych na poszczególnych etapach edukacyjnych. Wyż demograficzny przełomu lat 80. i 90. ubiegłego stulecia, po uwzględnieniu ruchów migracyjnych związanych z wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej, warunków ekonomicznych panujących w kraju, przesunięciem wieku płodności matek, jak również obserwowanym od roku 2002 wzrostem zawieranych małżeństw, wykazuje stopniową tendencję wzrostową (Dzieci w Polsce..., 2009, s. 3).

Tabela 1. Struktura wiekowa ludności województwa dolnośląskiego w roku 2009

Wiek	Liczba ludności
Do 1. roku	30 150
1–4 lata	107 002
5–9 lat	123 713
10–14 lat	144 600
15–19 lat	178 861
20–24 lata	219 245
25–29 lat	253 924



30–34 lata	234 119
Ogółem	2 874 088

Źródło: Rocznik demograficzny 2010, 2010, GUS, Warszawa, s. 512.

W tabeli 1. pokazano populację województwa dolnośląskiego w przekroju wiekowym zgodnym z aktualnym systemem nauczania, czyli od okresu żłobkowo-przedшкоlnego do ewentualnego ukończenia studiów doktoranckich. Ogólna liczba ludności województwa różni się w obu źródłach (zob. Rocznik demograficzny 2010, 2010, s. 512; Materiały Dolnośląskiego..., 2010), jednak różnice są na tyle nieznaczące, że nie mają wpływu na prowadzoną analizę. Najwięcej ludności zamieszkuje w podregionie wałbrzyskim – 674 708, we Wrocławiu – 632 146, na terenie jeleniogórskim – 576 145, wrocławskim – 545 011 i najmniej w legnicko-głogowskim – 448 617.

Stopa bezrobocia na rok 2008 wynosi 10 %, z tym że 17 % w wałbrzyskim, 13,9 % w jeleniogórskim i jedynie 3,3 % we Wrocławiu (Rocznik statystyczny województw, 2009, s. 111).

Województwo posiada najwyższy w kraju wskaźnik emigracji, głównie do Niemiec – 807 tys., Wielkiej Brytanii – 410 tys. i Irlandii – 99 tys. (na koniec roku 2009; zob. Rocznik demograficzny 2010, 2010, s. 408). Równocześnie najwyższy jest wskaźnik imigracji 1 655 tys., w tym z Wielkiej Brytanii – 661 tys., Niemiec – 389 tys. i Irlandii – 166 tys. Zauważalna jest tendencja wzrostowa powrotów osób w wieku produkcyjnym. Głównie są to robotnicy budowlani pracujący czasowo na umowy-zlecenie zawarte za pośrednictwem polskich instytucji. W przypadkach ich powrotów wraz z rodzinami, zwiększa się liczba uczniów polskich szkół.

Region dolnośląski podzielony jest na 26 powiatów ziemskich oraz 3 miasta na prawach powiatu: Wrocław, Legnica i Jelenia Góra. W ramach województwa wyróżniono 5 podregionów: jeleniogórski, obejmujący 9 powiatów (8 ziemskich i 1 grodzki); legnicko-głogowski z 6 powiatami (5 ziemskimi i 1 grodzkim); wałbrzyski z 5 powiatami i wrocławski, który zawiera 8 powiatów. Osobnym podregionem jest stolica województwa – Wrocław.

2.3. System edukacyjny wg stanu na rok 2010/2011

Aktualnie obowiązujący system edukacyjny złożony jest z sześciu poziomów: edukacja przedszkolna, często połączona z opieką w zespole żłobków dla dzieci od kilku miesięcy do lat sześciu, szkoły podstawowe, gimnazja, szkoły ponadgimnazjalne (licea



ogólnokształcące, uzupełniające licea ogólnokształcące dla absolwentów szkół zawodowych, licea profilowane, technika, uzupełniające technika dla absolwentów szkół zawodowych, ogólnokształcące szkoły artystyczne, zasadnicze szkoły zawodowe), szkoły wyższe oraz studia doktoranckie.

Osobną grupę stanowią trzyletnie szkoły specjalne dla uczniów z upośledzeniem umysłowym przysposabiające do zawodu. Warto zaznaczyć, iż zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Edukacji Narodowej dotyczącymi integracji tej grupy uczniów z uczniami szkół publicznych, na przestrzeni około 10 lat większość szkół specjalnych uległa likwidacji, zaś nauczycieli wykwalifikowanych do pracy z różnymi rodzajami upośledzeń uczniów pozbawiono pracy. Ich funkcję przejęli nauczyciele szkół publicznych, z założenia nieznający rodzajów nerwic, zaburzeń psychicznych i umysłowych ani też metod pracy z takim uczniami.

W konsekwencji proces integracyjny odbywa się kosztem jakości nauczania w szkołach publicznych, często w atmosferze protestów ze strony rodziców zatroskanych o wiedzę, a w szczególności o bezpieczeństwo swoich dzieci narażonych na wszelkie patologie społeczne.

Obowiązkiem edukacyjnym objęta jest grupa wiekowa 6–18 lat. Nowym elementem jest włączenie do systemu studiów doktoranckich, systematyczne eliminowanie szkół policealnych, natomiast objęcie uczniów szkół przyuczających do wykonywania zawodu obowiązkiem egzaminu maturalnego poprzez stworzenie szkół uzupełniających.

2.3.1. Edukacja przedszkolna

Bezrobocie spowodowało dobrowolne ograniczanie, względnie w wielu przypadkach rezygnację z urlopów wychowawczych, szczególnie w grupie kobiet ceniących swoją pracę oraz pozycję społeczną, głównie z wykształceniem wyższym. Tym samym zainteresowanie zespołami żłobkowo-przedszkolnymi systematycznie wzrasta.

Według spisu szkół opracowanego przez Centrum Informatyczne Edukacji jest ich ponad 60 w województwie, w tym 14 we Wrocławiu (Szkoly dolnośląskie, 2010). Stan na koniec roku 2008 wskazuje, że w żłobkach województwa dolnośląskiego liczba dzieci na 1000 dzieci w wieku do 3 lat, przy średniej krajowej 25,8, wynosi aż 43,4, co stanowi najwyższy wskaźnik w skali kraju (Mały rocznik statystyczny Polski 2010, 2010). Warto zauważyć, że od roku 2003 w województwie wybudowano najwięcej żłobków w Polsce.



O ile zagrożeniem dla rozwoju uczuciowego dziecka w wieku do lat 2, niekiedy 3 jest brak matki przebywającej w pracy, co często wywołuje osłabienie organizmu i zwiększoną podatność na choroby wieku dziecięcego, o tyle kontakt z otoczeniem rówieśników, w szczególności u dzieci powyżej drugiego roku życia, rozwija wartości poznawcze, zapoczątkowując proces włączenia się w to środowisko. Zwykle po wstępnej, chociaż trudnej fazie adaptacyjnej dziecko zaczyna postrzegać nowe środowisko z punktu widzenia poznawczego poprzez porównywanie go do środowiska rodzinnego, w którym pełni dominującą rolę. Tymczasem w przedszkolu wymagane są określone reguły zachowań, dodatkowo akceptacja rówieśników także uwarunkowana jest spełnieniem pewnych oczekiwań.

Zespoły żłobkowo-przedszkolne oraz przedszkola oferują wiele zajęć dodatkowych, jak np. taniec czy nauka języka obcego. Regułą jest, że są one odpłatne, co wywołuje presję rodziców bogatszych na tych, dla których dodatkowy wydatek jest problemem, zaś zorganizowanie indywidualnej opieki przedszkolnej dla dziecka jako jednego z nielicznych w okresie zajęć bywa niekiedy trudne.

Stosunkowo wielu nauczycieli zespołów przedszkolnych skarży się na roszczeniowość rodziców wyrażaną w formie agresywnych zachowań lub nieuzasadnionych pretensji dotyczących rzekomo gorszego traktowania ich dziecka, względnie bez znajomości uwarunkowań prawnych krytykują oni organizację pracy przedszkola. Często nie licząc się z godzinami pracy przedszkola, odbierają dziecko po godzinach zamknięcia. Nauczycielom pozostającym po kilka godzin ponadwymiarowych w przedszkolu dyrektorzy nie zawsze rekompensują nadgodziny pracy. Uzasadnieniem jest brak stosownego przepisu. W nielicznych przypadkach dyrektorzy dopuszczają rejestrację nadgodzin, udzielając z tego tytułu czasu wolnego od pracy.

2.3.2. I etap edukacyjny

Etap pierwszy popularnie zwany jest nauczaniem zintegrowanym lub nauczaniem początkowym.

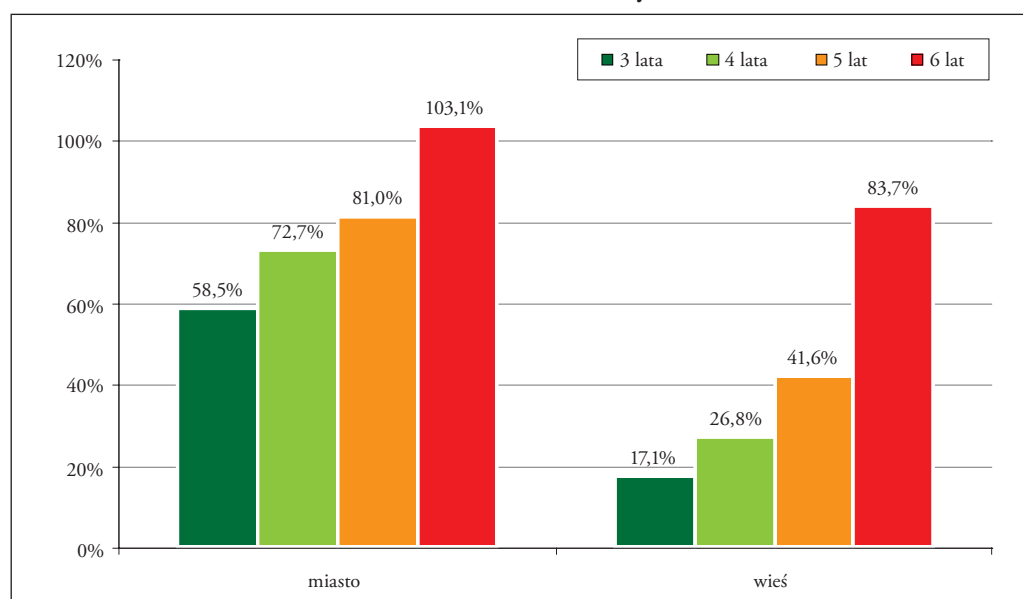
Na łączną liczbę 13 968 podstawowych szkół w Polsce, według stanu na rok 2009, województwo ma ich 824, w tym 220 szkół specjalnych podstawowych, gimnazjalnych i zawodowych rozlokowanych w ok. 50 miejscowościach (Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, 2009, s. 150), natomiast według innego źródła mamy 836 szkół podstawowych (Szkoly dolnośląskie, 2010). Łączna liczba uczniów województwa wynosi 268 313 tys.

Statystycznie średnia liczebność uczniów szkoły podstawowej wynosi 325. Warto zaznaczyć istotne zróżnicowanie liczebności uczniów w przekroju szkół miejskich, gdzie dochodzi ona niekiedy do kilku tysięcy (zwłaszcza w przypadku zespołów szkolnych lub szkół w dużych aglomeracjach miejskich) oraz w szkołach wiejskich województwa, w których uczy się poniżej 100 uczniów.

W związku ze spadkiem liczby uczniów o 134 tys. na przestrzeni ostatnich 10 lat zlikwidowano ok. 2800 szkół w kraju, zwalniając niemal 50 tys. nauczycieli. Nie uwzględniono faktu, że fala wyżu demograficznego przebiega sinusoidalnie z szacowaną częstotliwością 20–30 lat, kiedy pokolenie wyżu wchodzi w okres reprodukcji. Zjawisko to jest niezależne od innych czynników demograficznych czy popularyzowanych modeli rodziny, choć niekoniecznie zawsze przebiega z jednakowym nasileniem. Sytuacja finansowa organów prowadzących szkoły zwykle nie pozwala na budowę nowych obiektów. Należałoby więc raczej rozważyć celowość wykorzystania tych obiektów do innych celów w okresach niżu demograficznego, aniżeli do sprzedawania prywatnym instytucjom.

Diagram struktury wielu dzieci uczęszczających do przedszkoli obrazuje zapotrzebowanie na obiekty zespołów żłobkowo-przedszkolnych oraz pośrednio na zatrudnienie nauczycieli (ryc. 9).

Ryc. 9. Odsetek dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego w miastach i na wsi w roku szkolnym 2008/2009



Źródło: Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, s. 59, 2009, GUS.



Jak wspomniano w rozdziale poprzednim, w zespołach przedszkolnych wielu uczniów rozpoczyna naukę języka obcego. Pojawia się więc problem zróżnicowania umiejętności językowych już w klasie pierwszej, niestety, obowiązkowego podziału według poziomu zaawansowania znajomości języka obcego dotychczas nie wprowadzono.

Interpretacja stosownego zapisu Podstawy programowej kształcenia ogólnego dla szkół podstawowych dopuszcza przygotowanie dziecka do nauki pisania. W praktyce każdy podręcznik do nauki języka obcego rozpoczyna się nauką pisania i wymowy liter alfabetu.

Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, szkoły rozumieją ten zapis w różny sposób, stąd są placówki, w których sześciolatek zna alfabet, co znacząco pomaga także w nauce języka obcego oraz takie, które przygotowują pierwszoklasistów do nauki kaligrafowania liter, przez niemal rok blokując nauczycielom możliwość realizacji podstawy programowej języka obcego i obniżając szansę spełnienia wymogu opanowania tej umiejętności w końcowym okresie roku szkolnego.

Zaobserwowano także podział zasad zachowania podczas lekcji w klasach pierwszych na pozwalanie wychodzenia uczniom do toalety, spożywania posiłków, zaś w innych szkołach zabranianie tego. Wynikiem tego w szkołach, gdzie uczniom od czasu rozpoczęcia nauki zabraniano tych czynności, nie ma problemów w kolejnych latach nauki z dyscypliną, zaś druga grupa przejawia nadpobudliwość i niesubordynację do końca okresu nauki szkolnej.

Według aktualnie obowiązujących norm prawnych podział zespołów klasowych do celów nauczania języków obcych jest obligatoryjny dopiero na drugim etapie edukacyjnym, ale istnieje możliwość podzielenia klasy nauczania zintegrowanego. Konsekwencją tego jest organizowanie nauki w 30-osobowych zespołach klasowych, podczas gdy w krajach unijnych klasy dzielone są na zespoły 12-osobowe. Warto zaznaczyć, że w każdej praktycznie klasie są uczniowie nieposiadający podręcznika i zakłócający z tego powodu układ lekcyjny. W takich warunkach nauczyciel mający liczny zespół, często z pokaźnym wskaźnikiem uczniów posiadających orzeczenia poradni pedagogicznej, o strukturze z przewagą nadpobudliwych chłopców, nie ma szansy na realizację programu nauczania. Roszczeniowość rodziców wspierana przez dyrektora dodatkowo zniechęca do pracy z takim zespołem, zaś wymóg indywidualizacji nauczania jest nierealny.

Niedoprecyzowane rozporządzenie w zakresie systemu oceniania powoduje, iż wychowawcy nauczania wczesnoszkolnego oceniają w formie opisowej wyłącznie swoich uczniów, zaś w tym samym czasie nauczyciele języka obcego przygotowują oceny opisowe wszystkich klas etapu I w układzie dla każdego ucznia oraz oceny tradycyjne uczniów etapu II. Niejednokrotnie dyrektor wymaga dodatkowo przygotowania ocen opisowych



osobno dla każdego z rodziców oraz osobno dla wychowawcy klasy. Nauczyciel języka obcego wystawia więc kilkaset ocen opisowych dodatkowo, podczas gdy inny nauczyciel ocenia tę samą grupę uczniów systemem tradycyjnym wyłącznie w dzienniku lekcyjnym.

Stosunkowo duża skala zmian organizacyjnych w ostatnich kilku latach wskazuje na istotne luki w prawie oświatowym dotyczące etapu wczesnoszkolnego. Wymaga to więc wzmoczonych działań w procesie wspomagania placówek oświatowych w realizacji nowych wyzwań reformy.

2.3.3. II etap edukacyjny

Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych z rodzicami, dla uczniów rozpoczynających naukę w klasach czwartych zmiana warunków nauczania stanowi ogromną trudność. Po każdej lekcji przemieszczają się do innej sali klasowej, muszą znać dzienny rozkład zajęć lekcyjnych, posiadać podręczniki i zeszyty do każdego przedmiotu, poznają nowych nauczycieli, często do klasy dochodzą nowi uczniowie. Najczęściej uczniowie są zdezorietowani, zapominają przyborów szkolnych, dzienniczków, nie mają zapakowanych podręczników ani zeszytów. Rozpoczęcie roku zaczyna się często od słabszych ocen, gdyż system oceniania stanowi dla nich również nowy element w życiu szkoły.

Duża ilość przedmiotów powiązana odpowiednio z liczbą nowych nauczycieli nie sprzyja szybkiej adaptacji do nowego środowiska szkolnego. Rodzice nie przychodzą po ucznia do szkoły, zaś praca nad zadaniami domowymi nie jest już tak istotna dla nich, jak w nauczaniu zintegrowanym.

Nauczyciel nie ma wpływu na zachowanie uczniów, gdyż nie wolno mu podnosić tonu głosu, zaś uwagi odnotowane w dzienniczku ucznia lub dzienniku szkolnym nie wywołują żadnych pozytywnych reakcji, nie wzywa rodziców, ale często toleruje hałas, co w konsekwencji prowadzi do chorób zawodowych gardła, nerwic i obniżenia sprawności słuchowej.

Powodem tego stanu jest brak stosownych, adekwatnych do czynu, kar o charakterze prewencyjnym dla ucznia oraz ich egzekwowanie przez szkoły. Inaczej bowiem zachowują się uczniowie, których rodzice współpracują ze szkołą, a inaczej ci, w domu których demonstrowana jest negatywna postawa wobec nauczyciela i zwykle wszelkich autorytetów. Niekiedy rodzice wydają się być pozbawieni świadomości, iż wychowanie w atmosferze lekceważenia lub nienawiści docelowo obraca się przeciwko nim samym po osiągnięciu przez dziecko wieku zapoczątkowującego okres dojrzewania.



Większość szkół podstawowych wyposażona jest w komputery, które mogłyby służyć do wspomagania procesu nauczania różnych przedmiotów. Niestety, najczęściej postulat ten nie jest realizowany przez dyrektorów, jako że wymaga ułożenia planu zajęć w taki sposób, żeby laboratorium komputerowe było dostępne w dowolnym czasie.

Osobnym zagadnieniem jest przygotowanie uczniów do pracy z komputerem zarówno w zakresie obsługi programów edukacyjnych, jak też osiągania celów dydaktycznych. Sygnalizowany jest bowiem brak rozróżnienia przez uczniów wykorzystania komputera do celów edukacyjnych oraz do zabawy. Przejawem tego jest automatyczne wykonywanie poleceń programu bez świadomości roli koncentracji ukierunkowanej na pozyskiwanie wiedzy – jest to nowe zjawisko zaobserwowane wyłącznie w szkołach, gdzie komputery wykorzystywane są do wspomagania nauki różnych przedmiotów.

Powszechnie obowiązuje pogląd o negatywnym doborze nauczycieli szkół podstawowych, choć sytuacja jest mocno zróżnicowana w zależności od typu i wielkości regionu. Uznaje się, że jest to źródłem jakości kształcenia oraz nieprawidłowego traktowania uczniów. Faktycznie, duży odsetek nauczycieli, w szczególności w szkołach wiejskich, to osoby po wielu latach pracy w zawodzie, zdobywające wykształcenie wyższe na kierunkach nauczycielskich dopiero w roku 2006, jako ostatecznym terminie zdobycia wykształcenia pod rygorem rozwiązania umowy. Efektywność ich nauczania jest adekwatna do kwalifikacji.

Egzamin końcowy jest sprawdzeniem wiadomości ucznia oraz jego predyspozycji w kierunku dalszego kształcenia – szkoły przeprowadzają wiele egzaminów próbnych, opracowują sprawozdania, jednak uczniowie, świadomi faktu, że egzamin praktycznie nie ma wpływu na ich dalsze plany, lekceważą pracę szkoły. Odzwierciedleniem sytuacji są wyniki egzaminu w roku 2010.

Zestawienie zawarte w tabeli 2. prezentuje wyniki sprawdzianu z przekroju wielkości miejscowości, a pośrednio wielkości szkół. W większości województw mniejsze szkoły osiągają lepsze wyniki, niekiedy z wyjątkami, jak na przykładzie województwa śląskiego, gdzie największe miasta uzyskały średni wskaźnik realizacji zadań w wysokości 44,6 %. Szkoły wiejskie województwa dolnośląskiego zajęły w rankingu przedostatnie, piętnaste miejsce, zaś szkoły z największych miast dolnośląskich – miejsce szóste i trzecie.

Zależność wielkości szkoły od wyników egzaminu można wytłumaczyć indywidualizacją nauczania – im mniejszy zespół, tym większa możliwość współpracy z każdym uczniem.



Tabela 2. Wyniki egzaminu końcowego szkół podstawowych w roku 2010

Województwo	Wieś	Miasto do 20 tys.	Miasto powyżej 100 tys.
dolnośląskie	30,8	20,6	26,8
kujawsko-pomorskie	40,7	20,4	27,9
lubelskie	55,0	10,7	12,9
lubuskie	32,6	34,1	20,1
łódzkie	40,8	10,6	22,1
małopolskie	57,5	11,3	19,4
mazowieckie	40,8	12,8	29,8
opolskie	44,6	22,3	10,3
podkarpackie	62,3	11,9	6,4
podlaskie	37,5	16,8	21,6
pomorskie	39,4	14,2	24,1
śląskie	25,8	7,1	44,6
świętokrzyskie	55,5	16,7	12,4
warmińsko-mazurskie	38,0	23,6	17,1
wielkopolskie	42,7	21,8	14,7
zachodniopomorskie	28,9	26,7	23,5

Źródło: Brożek A., Czarnota-Mączyńska J., Walczak J., 2010, Osiągnięcia uczniów kończących szkołę podstawową w roku 2010, Centralna Komisja Egzaminacyjna, Warszawa, s. 20.

2.3.4. III etap edukacyjny

Gimnazja powołano w roku 2001/2002. W roku szkolnym 2008/2009 na ogólną liczbę 7334 placówek województwo posiadało 559 gimnazjów dla 144 600 uczniów (Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, 2009, s.189). Oznacza to średnią liczbę 258 gimnazjalistów uczących się w jednej szkole zatrudniającej przeciętnie 15 nauczycieli. W podanej liczbie mieści się 90 gimnazjów specjalnych oraz 12 dla dorosłych.

Utworzenie nowego rodzaju szkoły spowodowało kumulację określonych zachowań, utrwalonych z czasem jako modelowe. Uczniowie czują się prawie dorośli, co wyrażają stylem ubioru, fryzur i tendencjami do naśladowania negatywnych nawyków dorosłych. Powszechnie gimnazjaliści uznawani są za agresywnych, wulgarnych, palących tytoń, dopuszczających się prób picia alkoholu, zażywania narkotyków, patologii społecznych, wielu wykroczeń i przestępstw, niekiedy nawet zabójstw. Praca w szkołach tego typu ma



więc charakter szczególny, gdyż wymaga umiejętności egzekwowania obowiązku szkolnego, pracy podczas lekcji, przy praktycznym braku środków zaradczych. Znane są zatem liczne przypadki rezygnacji z tej pracy po krótkim okresie konfliktu z uczniami i braku wsparcia ze strony dyrektora. Praca traktowana jest zatem jako brak możliwości zatrudnienia w innym typie szkoły.

W świetle przyjętego przez Radę Ministrów w roku 2004 Krajowego Programu Zapobiegania Niedostosowaniu Społecznemu i Przystępczości (Współpraca szkół z policją..., 2004) procedura interwencyjna obejmuje powiadomienie wychowawcy, pedagoga szkolnego, dyrektora, wezwanie rodziców, powiadomienie policji względnie sądu rodzinnego. Niestety, dyrektorzy wielu szkół wydają rozporządzenia wewnętrzne zabraniające przysyłania im niesubordynowanych uczniów i zwykle nie powiadamiają policji, co stymuluje przestępczość środowiska szkolnego. Taka postawa podyktowana jest obawą konfliktu ze środowiskiem rodziców mających wpływ na pozbawienie ich posady.

Tabela 3. obrazuje skalę problemu braku miejsc w placówkach specjalistycznych na poziomie III etapu edukacyjnego oraz IV w grupie zasadniczych szkół zawodowych. Liczby ujemne wskazują na przerost zapotrzebowania w stosunku do dostępnych miejsc w placówkach. Szczególną uwagę zwraca różnica zapotrzebowania pomiędzy szkołami podstawowymi a gimnazjami. Należy uwzględnić wspomniane wcześniej unikanie przez dyrektorów szkół podstawowych zgłaszania przestępstw policji, co ma wpływ na częściową deformację prezentowanych danych. Zestawienia opracowano na bazie decyzji sądów rodzinnych o umieszczeniu wychowanka w tego typu placówce.

Na ogólną liczbę 72 w kraju województwo posiada 10 placówek MOW resocjalizacyjnych oraz resocjalizacyjno-rewaloryzacyjnych, zajmując drugie miejsce w Polsce po województwie mazowieckim (Kulesza, 2009). Z zagadnieniem tym bezpośrednio wiąże się unikanie obowiązku szkolnego poprzez macierzyństwo – uczennice, zwłaszcza w szkołach wiejskich, w ten sposób uchylają się od realizacji obowiązku szkolnego oraz podejmowania pracy.



Tabela 3. Symulacja zapotrzebowania na miejsca w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych oraz Młodzieżowych Ośrodkach Socjoterapeutycznych

MOW Szkoła	Klasa	Chłopcy		Dziewczęta	
		n	up.	n	up.
Szkoła podstawowa	1	-1	0	0	0
	2	-1	-3	0	0
	3	-3	-3	0	-1
	4	27	5	-3	0
	5	43	0	11	3
	6	37	8	-11	3
Gimnazjum	1	458	22	93	10
	2	-38	-26	-28	10
	3	-221	-2	-24	-13
ZSZ	1	-405	-73	-162	-15
	2	-162	-18	-66	-3
Szkoły ponadgimnazjalne	1	-13	0	0	0
	2	1	0	0	0
Ogółem miejsc	-564	-278	-90	-190	-6
MOS Szkoła	Klasa	Chłopcy		Dziewczęta	
		n*	up.*	n*	up.*
Szkoła podstawowa	1	8	-1	5	0
	2	-1	1	-3	1
	3	-2	0	5	-1
	4	24	-9	0	4
	5	8	-3	0	-3
	6	-96	-7	-35	6
Gimnazjum	1	-98	-17	-58	-3
	2	-169	-15	-91	-9
	3	-38	-8	-50	-8
ZSZ	1	-341	-10	-147	-1
	2	-43	0	-13	-1
Szkoły ponadgimnazjalne	1	1	0	7	0
	2	5	0	3	0
Ogółem miejsc	-1203	-742	-69	-377	-15

* n – norma intelektualna; up – upośledzenie w stopniu lekkim

Źródło: Oczekujący na miejsca w placówkach typu MOW i MOS z podziałem na kategorie placówek (MOW i MOS), płeć, poziom rozwoju intelektualnego (norma lub upośledzenie w stopniu lekkim), etap edukacji (typ szkoły; klasa), <https://www.systemkierowania.cmppp.edu.pl/>, 16.11.2010.



Wyniki egzaminu gimnazjalnego uwidaczniają także rozwarstwienie społeczne na etapie gimnazjalnym powiązane z efektywnością nauczania. Po zakończeniu III etapu nauki uczniowie dokonują samodzielnego wyboru szkoły, przy określonych warunkach przyjęć szkół, w których respektowane są zasady realizacji obowiązku szkolnego. Tym samym odbywa się niejako naturalna selekcja środowiska wchodzącego w kolejny etap nauki, uwidocznioma poprzez analizę wyników egzaminacyjnych.

Jak wykazują średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego z kwietnia 2010 r., opracowane na podstawie arkusza standardowego przez Okręgową Komisję Egzaminacyjną we Wrocławiu, rozpiętość osiągnięć z części humanistycznej waha się od 12 punktów na maksymalną liczbę 50 w szkołach specjalnych, do powyżej 40 w gimnazjach przy szkołach IV etapu, uzyskujących najwyższe wyniki na ogólnopolskich olimpiadach. Do 40 punktów uzyskały niektóre gimnazja w Legnicy, natomiast gorsze wyniki są w gimnazjach z Wałbrzycha i Jeleniej Góry. Część matematyczno-przyrodnicza wypadła zdecydowanie słabiej: w Wałbrzychu wyłącznie Gimnazjum nr 13 osiągnęło 42 punkty, we Wrocławiu tylko Gimnazjum Językowe „Parnas” osiągnęło prawie 40 punktów. W pozostałych regionach najlepszym i jedynym wynikiem było ok. 37 punktów. Wspomniane Gimnazjum „Parnas” uzyskało 47 punktów za wyniki egzaminu z języka angielskiego i 48 z języka niemieckiego. Zespoły Szkół nr 1 i 2 w Wałbrzychu uzyskały odpowiednio średnie po 47,3 i 44,7 z egzaminu z języka angielskiego, zaś w Jeleniej Górze Gimnazjum nr 1 uzyskało 45 punktów z egzaminu z języka angielskiego, podobnie jak Gimnazjum TWP w Legnicy.

Przypadki pojedynczych szkół gimnazjalnych osiągających wysokie wyniki nauczania na łączną liczbę 559 w województwie, gdzie średnie wyniki po przeprowadzanych przez szkoły kilkakrotnie egzaminach próbnych oscylują wokół 20–25 punktów, niezależnie od części egzaminacyjnej, obrazują jednoznacznie skalę wpływu analizowanych zagrożeń na efekty w nauce.

2.3.5. IV etap edukacyjny

Grupę szkół ponadgimnazjalnych stanowią licea ogólnokształcące, których województwo posiada 346 (oraz 12 uzupełniających), licea profilowane w liczbie 88, technika – 171, technika uzupełniające – 44 oraz zasadnicze szkoły zawodowe – 114, w tym 336 szkół dla dorosłych (Szkoly dolnośląskie, 2010). Łączna liczba szkół wynosi 775, czyli 439 z wyłączeniem szkół dla dorosłych, na łączną liczbę 178 861 wychowanków województwa w grupie wiekowej 15–19.



Wskaźnik populacji środowiska szkolnego przypadający na szkołę wynosi zatem 407 uczniów i jest wyższy o 82 w porównaniu do wcześniejszych etapów nauczania. Jest to rezultatem likwidacji wielu szkół, w tym przysposabiających do zawodów, na które występuje aktualnie stosunkowo duże zapotrzebowanie rynku. Odtworzenie jednostki edukacyjnej wiąże się z zatrudnieniem wykwalifikowanej kadry do nauczania danego zawodu, co jest problemem finansowym dla budżetów powiatowych.

Z uwagi na liczbę rodzajów szkół ponadgimnazjalnych adekwatnie do nich występuje wysokie zróżnicowanie środowisk szkolnych, sygnalizowane w rozdziale poprzednim. Jest to niejako przełomowy etap w życiu ucznia z punktu widzenia jego przyszłej kariery zawodowej. Jak powszechnie wiadomo, do szkół zawodowych trafiają uczniowie mający na wcześniejszych etapach problemy z nauką, względnie pochodzący z biedniejszych, często wielodzietnych robotniczych rodzin.

Wiąże się z tym istotna rola oddziaływania środowiska rodzinnego wyrażającego własne preferencje w zakresie wykształcenia. Rodzice z niskim wykształceniem nie widzą konieczności kontynuacji nauki dziecka, skutkiem czego nierzadko uczeń mający lepsze wyniki w nauce wybiera szkołę zawodową, zaś uczeń ze środowiska o wyższym poziomie wykształcenia, często nawet pomimo niechęci do szkoły, jest pod silną presją rodziców do kontynuacji nauki w najlepszych szkołach. Po latach presji uczniowie słabsi uzyskują wyższą pozycję społeczną od uczniów zdolniejszych, ale ze środowisk o niższym statusie społecznym. Należy postrzegać w tym stratę dla niewykorzystanych zdolności na rzecz społeczeństwa oraz niekorzystną strukturę zawodową.

Z kolei w szkołach uznawanych za prestiżowe popularnym zjawiskiem są korepetycje, jako forma indywidualizacji nauczania. Wychodzi się z założenia, iż nauczyciel nie chce, względnie nie potrafi dostatecznie klarownie wytłumaczyć zagadnienia, natomiast korepetytor to osoba wysłuchująca ze zrozumieniem problemów szkolnych i odrabiająca zadania domowe za pieniądze rodziców ucznia. Ranga zagrożenia jest wysoka w tym sensie, że uzmysławia uczniowi możliwość zastąpienia obowiązku nauki korepetycjami, zaś z etycznego punktu widzenia utrwała pogląd, że wiedzę można kupić. Z wypowiedzi respondentów jednoznacznie wynika, iż odpowiedzialnością za tę sytuację obciążani są nauczyciele, podczas gdy zmniejszenie liczebności klas poprzez ich podział byłoby zgodne z wymogami unijnymi oraz realizacją ministerialnego postulatu indywidualizacji nauczania.

Zróżnicowanie środowiska uczniowskiego na etapie IV przejawia się także w wynikach egzaminu maturalnego. Zdawalność przedmiotów obowiązkowych w roku 2010 we Wrocławiu przekracza w większości szkół 50 %, z języka polskiego dochodząc niekiedy do niemal 80 %, z matematyki w granicach 30–40 % (z wyjątkami, jak np. LO nr XIII



– 93 %), w przypadku języka angielskiego oscyluje wokół 50–70 % (poza szkołami uzupełniającymi, gdzie wynosi średnio 20 %), podobnie przedstawiają się wyniki z języka niemieckiego, dochodzące w przypadku kilku szkół do 100 %. Szkoły podregionu wrocławskiego osiągnęły ogólnie nieco słabsze wyniki, szczególnie z języków obcych. W podregionie legnickim warto wyróżnić LO w Chojnowie, które uzyskało bardzo dobre wyniki. W powiecie wałbrzyskim bardzo słabo wypadł egzamin z matematyki, za to wysoki odsetek uczniów dobrze poradził sobie z językiem polskim. Języki obce wypadły nieco poniżej średniej krajowej. Korzystnie zaprezentował się podregion jeleniogórski w zakresie wszystkich przedmiotów obowiązkowych, z tym, że różnica osiągnięć pomiędzy egzaminem z języka polskiego i matematyki sięga ok. 50 % na niekorzyść przedmiotów ścisłych. W podregionie głogowskim I LO uzyskało imponujące wyniki: 83 % język polski, 73 % matematyka, 92 % język angielski, 87 % niemiecki i 100 % język francuski. W pozostałych szkołach podregionu wyniki z języka polskiego osiągnęły powyżej 70 %, natomiast z języków obcych ok. 50 %.

Zdecydowanie nie ma różnic pomiędzy terenami miejskimi a wiejskimi, jednak widoczna jest skala zróżnicowania pomiędzy liceami ogólnokształcącymi a szkołami uzupełniającymi, specjalnymi i szkołami dla dorosłych, gdzie maksymalne wyniki dochodzą jedynie do 20 %.

Analizowany etap edukacyjny zamyka niejako okres realizacji obowiązku szkolnego i generalnie wykazuje zróżnicowanie społeczności uczniów według środowiska, z którego pochodzą, oraz, co ma z tym bezpośredni związek, według wyboru rodzaju szkoły. Kolejny etap edukacji w szkołach wyższych również nie pozostaje bez wpływu decyzji rodziców.

2.3.6. Szkolnictwo wyższe

Etap uczelniany oraz studia doktoranckie stanowią uzupełniający element systemu edukacyjnego. Omawiana część analizy nie jest sferą oświaty. Jednostki naukowe realizują zadania dydaktyczne oraz prowadzą działalność naukowo-badawczą. Studia magisterskie i doktoranckie nie są objęte obowiązkiem szkolnym, zaś uczelnie podlegają Ministerstwu Nauki i Szkolnictwa Wyższego i stanowią indywidualne jednostki naukowe o wewnętrznie ustalonych regułach organizacyjnych.

Niniejszy rozdział ogranicza zatem analizę wyłącznie do obszaru dydaktyki, z wyłączeniem sfery naukowo-badawczej. Ocena parametryczna jednostek naukowych



prowadzona jest przez Komitet Ewaluacji Jednostek Naukowych przy Ministerstwie Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Na przestrzeni ostatniej dekady nastąpił nienotowany dotychczas w historii rozwój szkół wyższych. Równocześnie odsetek młodzieży studiującej wzrósł z 17 % do ok. 85 %, poprzez zwiększenie dostępu do studiów oraz zwiększenie nakładów finansowych przypadających na każdego studenta.

Tabela 4. Liczba uczelni oraz studentów w przekroju lat i typów uczelni

Wyszczególnienie	Szkoly wyższe				Studenci w tys.			
	2000/ 2001	2005/ 2006	2008/ 2009	2009/ 2010	2000/ 2001	2005/ 2006	2008/ 2009	2009/ 2010
Ogółem	310	445	456	461	1584,8	1953,8	1927,8	1900
Uniwersytety	15	18	18	19	443,3	563,1	526,4	535,6
Wyższe szkoły techniczne	23	22	24	23	318,4	331,1	322,1	317,5
Wyższe szkoły rolnicze	9	9	8	7	85,6	107,7	87,6	81,2
Wyższe szkoły ekonomiczne	94	95	83	80	369,5	407,8	356,6	310,0
Wyższe szkoły pedagogiczne	19	16	18	18	148,3	111,8	107,7	106,8
Akademie medyczne	10	9	9	9	29,5	48,8	58,0	60,0
Wyższe szkoły morskie	2	2	2	2	10,1	11,5	10,1	10,0
Akademie wychowania fizycznego	6	6	6	6	22,2	28,2	28,2	28,2
Wyższe szkoły artystyczne	21	22	21	21	12,8	15,4	15,7	16,1
Wyższe szkoły teologiczne	15	13	15	15	9,3	10,4	7,4	7,5
Szkoly resortu obrony narodowej oraz resortu spraw wewnętrznych i administracji	10	7	7	7	12,2	14,0	16,2	19,8
Pozostałe szkoły	86	226	245	254	123,6	304,2	391,8	407,4

Źródło: Szkoły wyższe i ich finanse w 2009 r., 2010, GUS, Warszawa, s. 25.

Tabela 4. ilustruje proces rozbudowy szkolnictwa wyższego w kraju w latach 2000–2010. Aktualnie w Polsce kształci się ok. 2 mln studentów na prawie 200 kierunkach, co uznaje się za najwyższy współczynnik skolaryzacji w Europie. Z tej liczby 120



252 osób studiuje w województwie dolnośląskim na uczelniach publicznych i 49 622 na niepublicznych (Szkoly wyższe i ich finanse w 2009 r., 2010, s. 25). Największymi uczelniami województwa są: Uniwersytet Wrocławski, gdzie kształci się 36 567 studentów, Politechnika Wrocławska – 32 718, Uniwersytet Ekonomiczny – 17 222, Akademia Medyczna – 5 631, Akademia Wychowania Fizycznego – 3 812, Akademia Sztuk Pięknych – 1 090 i Akademia Muzyczna – 718 studentów. Więcej studentów kształci się na uczelniach w województwach: mazowieckim – 347 204, małopolskim – 212 139, śląskim – 178 034 i wielkopolskim – 176 674.

Upowszechnienie dostępu do studiów w takiej skali wywołało kwestie standardów nauczania. Uczelnie publiczne opracowały modele absolwenta swoich kierunków, w których jednoznacznie zdefiniowano obszary zagadnień, w jakich się on specjalizuje po ukończeniu studiów licencjackich oraz magisterskich. Niemniej jednak liczne wypowiedzi zarówno absolwentów, w szczególności wyższych szkół niepublicznych, jak i przedstawicieli firm, w których studenci odbywają praktyki, sugerują istotne obniżenie się poziomu kształcenia w porównaniu z okresem charakteryzującym się nielicznym odsetkiem studentów. W związku z tym powołano komisje i dokonano podziału uprawnień wyższych szkół niepublicznych do nadawania stopni wyłącznie licencjackich lub dodatkowo stopni magisterskich w przypadkach pozytywnych wyników ewaluacji jednostki.

Odpłatność za studia jest powszechnym problemem ograniczającym dostęp do wiedzy uprzednio analizowanej grupy uczniów zdolnych ze środowisk uboższych, którzy pragną kontynuować naukę na studiach niekiedy wbrew sugestiom rodzin. Pomimo rokrocznie poszerzanej oferty stypendialnej, jako czynnika motywującego i niejednokrotnie umożliwiającego realizację planów, zapotrzebowanie na ten rodzaj wspomagania nauki jest ciągle jeszcze wyższe od zakresu wykorzystania do tego celu funduszy unijnych.

Nie sposób pominąć w analizie zagadnienia struktury popytu i podaży rynku na specjalistów-absolwentów uczelni Dolnego Śląska. W świetle badań ankietowych prowadzonych przez Centrum Kształcenia Ustawicznego Politechniki Wrocławskiej największe zapotrzebowanie rynku pracy województwa jest na inżynierów elektroniki i telekomunikacji, niemal 40 % mniejsze na inżynierów transportu (logistyków). 43 % respondentów zadeklarowało potrzebę zatrudnienia specjalistów finansowych oraz filologów i tłumaczy, 30 % ekonomistów, niemal tyle samo inżynierów mechaników, inżynierów planowania produkcji, inżynierów automatyki, inżynierów budowlanych i specjalistów do zarządzania zasobami ludzkimi (Kupczyk, 2006, s. 241). Według natomiast badań grupy Aregon (Aregon, 2009) najwyższe zapotrzebowanie na specjalistów regionu dolnośląskiego występuje w branżach: informatyka, elektronika, chemia i hotelarstwo.



Według oficjalnej informacji MNiSW o wynikach rekrutacji w roku akademickim 2009/2010 najpopularniejszymi kierunkami studiów na podstawie liczby kandydatów są: zarządzanie, pedagogika, prawo, budownictwo, informatyka, ekonomia, administracja, psychologia, turystyka i rekreacja, inżynieria środowiska, filologia, finanse i rachunkowość. Analiza porównawcza skłania do sformułowania prognozy, iż z uwagi na rozkład popularności kierunków studiów kształcących w branżach priorytetowych dla rozwoju regionu dolnośląskiego, jak również podobieństwa wyników wymienionych jednostek badawczych, relacje popyt-podaż na pracę będą oscylowały na zbliżonym poziomie przez najbliższych siedem lat, zanim nastąpi wypełnienie luki zatrudnienia.

2.3.7. Studia doktoranckie

Liczba uczestników studiów doktoranckich szacowana jest na 37 500 osób w kraju według stanu na rok 2010. Najpopularniejszymi dziedzinami są nauki społeczne, badane przez ponad połowę ogólnej liczby doktorantów. Drugie miejsce zajmują nauki techniczne – 5 990 oraz przyrodnicze – 5 393 (Mały rocznik statystyczny Polski 2010, 2010, s. 251). Zdecydowanie mniej doktorantów studiuje nauki medyczne i rolnicze. Liczba doktorantów na Dolnym Śląsku szacowana jest na ok. 5 000, przy czym ulega ona częstym zmianom. Na ogólnokrajową liczbę tytułów doktorskich 4 659 w roku 2009, w województwie nadano 510 tytułów doktorskich, w tym 207 uniwersytety, 108 wyższe uczelnie techniczne, 57 wyższe szkoły ekonomiczne i 43 wyższe szkoły artystyczne. Największymi dolnośląskimi uczelniami dolnośląskimi kształcącymi doktorantów są: Uniwersytet Wrocławski, Politechnika Wrocławska, Akademia Medyczna, Uniwersytet Przyrodniczy, Akademia Muzyczna, Akademia Sztuk Pięknych, Akademia Wychowania Fizycznego i Dolnośląska Szkoła Wyższa TWP.

Tabela 5. Przebieg przewodów doktorskich w roku akademickim 2009/2010

	Doktoranci	Otwarte przewody	Po ostatnim roku
Uniwersytety	17350	3772	1910
Uczelnie techniczne	5846	1328	742
Uczelnie ekonomiczne	3180	217	502
Uczelnie medyczne	2272	489	207

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Szkoły wyższe i ich finanse w 2009 r., 2010, GUS, Warszawa, s. 280.



Od roku 1990 liczba otwartych przewodów w kraju wzrosła z 869 do 7 250 w roku 2009/2010. Tabela 5. prezentuje relację otwartych przewodów doktorskich w stosunku do liczby studiów doktoranckich niezakończonych obroną przewodu doktorskiego. Można jednoznacznie przyjąć, iż zainteresowanie studiami doktoranckimi jest bardzo duże i systematycznie rośnie. Zasadniczym powodem jest konkurencja obserwowana na rynku pracy – liczba corocznie opuszczających uczelnie absolwentów Dolnego Śląska jest zdecydowanie wyższa od zainteresowania pracodawców tego regionu.

Niemniej jednak brak uwarunkowań prawnych, gwarantujących możliwość wzięcia urlopu na seminaria, konferencje, zajęcia ze studentami, realizację programu kursów obowiązkowych, prowadzenie badań, powoduje, że w zdecydowanej większości przypadków doktorant zmuszony jest do rezygnacji ze studiów. Poza pracą zawodową i studiami ma często obowiązki rodzinne. Pracodawca nie ma bowiem statutowego obowiązku udzielania urlopu, może więc zawsze motywować brakiem zainteresowania tak wysokimi kwalifikacjami. Przejawem zagrożenia jest dominujące zainteresowanie doktorantów kursami odbywającymi się przede wszystkim w późnych godzinach wieczornych.

Obserwowany znaczący wskaźnik pracodawców przejawia nieprzychylny stosunek do zatrudniania pracowników realizujących studia doktoranckie, w szczególności pracowników z tytułem doktora. W konsekwencji zwykle poszukując pracy, doktorzy nie ujawniają swoich kwalifikacji. Tymczasem jest wiele ofert zagranicznych zdecydowanie bardziej interesujących dla nich. Firmy zagraniczne zapewniają znacznie wyższe od krajowego wynagrodzenie i dodatkowo wynajmują mieszkanie swoim pracownikom. To stymuluje zjawisko odpływu za granicę specjalistów o najwyższych kwalifikacjach.

Większość doktorantów planuje kontynuację swoich badań na uczelni po zdobyciu stopnia doktora. Niskie wynagrodzenia nauczycieli akademickich są powodem uzupełniania płac poprzez nadgodziny i dodatkowe miejsca pracy na uczelniach prywatnych. Zatem zasadniczo uczelnie nie zatrudniają absolwentów swoich studiów doktoranckich po obronie tytułu głównie ze względów finansowych. Jeśli nawet absolwent otrzyma taką ofertę, zatrudniany jest na najniższym stanowisku naukowym asystenta lub wykładowcy z pensją w granicach najniższej krajowej.

Zagrożenia na tym etapie wskazują na praktyczny brak zainteresowania rynku zarówno popularyzowaniem studiów doktoranckich, jak też wykorzystaniem potencjału naukowego pracowników z tytułem doktora. Należy to uznać za najistotniejsze zagrożenie dla gospodarki regionu dolnośląskiego.



2.4. Potencjalne czynniki ryzyka w edukacji

W niniejszym rozdziale dokonano analizy stanu zagrożeń w sferze edukacji niezależnych od poziomu nauczania. Skoncentrowano się na zagrożeniach będących konsekwencją aktów prawnych oraz częstych zmian w systemie prawa oświatowego, wprowadzanych niekiedy po rozpoczęciu roku szkolnego.

Niewspółmierna do zapotrzebowania rynku pracy liczba corocznych absolwentów wyższych szkół wrocławskich powoduje, że znalezienie pracy w zawodzie nauczyciela przestało być jedyną szansą na zatrudnienie dla najniżej wykwalifikowanych. W wielu szkołach głównie ponadgminajalnych pracują nauczyciele z tytułem doktora, co wykazano w tabeli 6. Tabela ta dodatkowo uwidacznia przedmioty stanowiące w istocie dyscypliny, w których nauczyciele z tytułem doktora nie znajdują zatrudnienia w jednostkach naukowych, ani też w przemyśle. Można to tłumaczyć brakiem zainteresowania rynku pracy specjalistami z takim wykształceniem.

Nie oznacza to jednak zaniku zagrożenia zwanego negatywnym doбором kadry nauczycieli. Z wypowiedzi respondentów ze środowiska oświatowego jednoznacznie wynika, iż zatrudnieni w okresie poprzedzającym bezrobocie nauczyciele odczuwają silne zagrożenie utratą pracy, co wyrażane jest w zachowaniach uznanych za mierne, jak np. bezgranicznie podwładnej postawie, tolerowaniu łamania praw pracowniczych, wyrażaniu pochlebstw w obecności dyrektora, donosicielstwie, czy szykanowaniu nieakceptowanych przez dyrektora nauczycieli.

Tabela 6. Wykształcenie nauczycieli w przekroju przedmiotów

Przedmioty ogólnokształcące	Nauczyciele ogółem	Nauczyciele z wykształceniem średnim	Nauczyciele ze stopniem doktora
biologia	13277	2	178
biologia z higieną i ochroną środowiska	603	0	21
chemia	12888	5	258
fizyka i astronomia	13183	11	206
geografia	12036	4	73
przyroda	17336	21	41
historia	26744	37	362
historia i społeczeństwo	5368	8	44
WOS	14160	5	218



informatyka	24534	25	152
technologia informacyjna	7135	6	59
język angielski	42186	650	277
język francuski	2186	8	29
język hiszpański	404	5	14
język niemiecki	17852	82	143
język włoski	254	1	16
język rosyjski	4152	15	18
język łaciński	388	1	12
język polski	54530	73	441
matematyka	46692	66	204
muzyka	12753	68	30
plastyka	16056	55	34
technika	18428	54	42
WF	54441	140	121
kształcenie zintegrowane	66630	127	50
PO	3665	7	38
podstawy przedsiębiorczości	4943	3	64
zarys wiedzy o gospodarce	191	0	17
wiedza o kulturze	3461	1	56
wychowanie do życia w rodzinie	10437	15	33
inne przedmioty ogólnokształcące	9093	60	545

Źródło: Raport, CODN, s. 23, 2008, <http://www.men.gov.pl/images/pdf/statystyka/nauczyciele2008.pdf>.

Placówki oświaty w ocenie towarzystw antymobbingowych są miejscem, w którym problem zarządzania poprzez wyłącznie kontrolowanie i zastraszanie nauczycieli jest poważniejszy niż w pozostałych zawodach. W ostatnim okresie popełniono w kraju dwa samobójstwa z tego powodu. Przyczyną tego stanu jest wyłanianie na stanowiska dyrektorów osób będących od wielu lat nauczycielami, którzy powielają, pokoleniowo utrwalony, patologiczny model zarządzania.

Wyłącznym wymogiem do kandydowania na dyrektora jest ukończenie kursu kwalifikacyjnego zarządzania oświatą, co wydaje się być niewystarczające. Zwiększone uprawnienia dyrektorów, będące konsekwencją przekazania szkół organom samorządowym, dopuszczają pełną swobodę w zakresie tego typu działań. Kuratorium z powodu ograniczonych uprawnień popiera wszelką działalność dyrektorów, zaś organy samorządowe przyjmują wygodną postawę nieingerowania w prowadzoną przez nich politykę.



Dyrektorzy nie są rozliczani zatem z czasu pracy, ani dezorganizowania pracy szkoły z powodu braku kwalifikacji do zarządzania.

Dotacje na ucznia powodują, że szkoły zabiegają o każdego wychowanka, co przekładane jest na tolerancję wobec chuligańskich zachowań, jak również promowania do kolejnych klas jako jedynej metody szybszego pozbycia się go ze szkoły.

Zauważyć też należy poważne zagrożenie związane z narzuconą biurokracją. Szkoły nie dysponują zapleczem komputerów dla nauczycieli, którzy regularnie przygotowują w domach po kilkadziesiąt stron wymaganej dokumentacji, mając do tego krótkie terminy. Odbywa się to kosztem przygotowania do lekcji oraz sprawdzania testów.

Bezpieczeństwo nauczycieli pracujących z trudną młodzieżą wymaga podjęcia stosownych środków zapobiegawczych. W przeszłości we wrocławskim IX LO szalony uczeń okaleczył nożem kilku nauczycieli, powodując trwałą niepełnosprawność jednego z nich. Po nagłośnieniu sprawy przez media zaniechano dalszych działań zmierzających do poprawy warunków pracy nauczycieli.

Zadaniem poradni psychologiczno-pedagogicznych jest badanie przyczyn problemów w nauce i wydawanie oświadczeń dotyczących metod pracy z uczniem. Niestety, w zdecydowanej większości przypadków ewidentnych objawów zaburzeń poradnie wydają pozytywne oświadczenia, blokując szkołom możliwość przeniesienia ucznia do stosownej placówki, gdzie znajdzie pomoc wykwalifikowanych specjalistów. Uczniowie chwalą sobie poradnictwo jako gwarantujące pozytywne oceny w szkole na podstawie orzeczeń poradni.

Wprowadzenie obowiązku zatrudniania pedagogów w szkołach związane jest z pomocą uczniom i rodzicom z rozwiązywaniu problemów szkolnych, jednak brak jednoznacznie zdefiniowanych uprawnień i zakresu obowiązków powoduje, że w niektórych placówkach pełnią oni narzucone funkcje przyjmowania skarg uczniów na nauczycieli i przekazywania ich dyrektorowi, co określane jest mianem rzecznika ucznia.

2.5. Wnioski

Prawidłowość funkcjonowania systemu edukacji uzależniona jest od wielu czynników, jednak głównym problemem jest organizacja pracy placówek oświaty, adekwatna do liczby uczniów struktura budynków szkolnych, liczba sal, podział większych zespołów na grupy oraz wyposażenie placówek w sprzęt wymagany do nauczania poszczególnych przedmiotów.



Zaobserwowana tendencja przekazywania coraz większych uprawnień dyrektorom szkół, przy równoczesnym prowadzeniu przez dolnośląskie Kuratorium Oświaty i Wychowania polityki uzależniania wydawania własnych decyzji, dotyczących tak istotnych spraw, jak np. awans zawodowy, zatwierdzenie kwalifikacji do nauczania przedmiotu i wielu innych, wyłącznie od woli dyrektora szkoły, wydaje się dominującym powodem skali analizowanych nieprawidłowości. Wobec pozytywnych wyników przeprowadzonych przez kuratorium kontroli szkół, pomimo tak wielu powszechnie znanych nieprawidłowości, wskazana niepokojąca tendencja niejako podważa rolę kuratorium w obecnym systemie szkolnictwa.

Równocześnie organy prowadzące szkoły, często posługujące się argumentem braku środków finansowych na inwestycje oświatowe (przy wysokich wynagrodzeniach pracowników urzędów gmin, jak i dyrektorów szkół), nie ingerują w prowadzoną przez nich politykę. Tym samym funkcjonowanie szkół pozostaje bez kontroli. Jest to konsekwencją przekazania uprawnień samorządom, które nie są do tego profesjonalnie przygotowane.

Należy podkreślić, iż zarządzanie placówką oświatową, przy braku kwalifikacji organizacyjnych wielu dyrektorów i tak dalece posuniętej swobodzie ich działania, gwarantowanej ustawowo, jest ewidentnym powodem wykazanych nadużyć i w perspektywie utrwalonych modeli zarządzania nie ulegnie zmianie w najbliższym okresie.

Pozytywną stroną systemu jest ustawiczne doskonalenie zawodowe, jednak obecny trend nasilania częstotliwości szkoleń bez określenia kwalifikacji prelegentów wskazuje na niewielkie zainteresowanie podyktowane niską jakością szkoleń, długością ich trwania oraz organizacją polegającą na obligowaniu nauczycieli po wielogodzinnej pracy do pozostawiania w szkołach do wieczora kosztem przygotowania zajęć lekcyjnych.

Zagrożenie bezpieczeństwa pracy nauczycieli w kontakcie ze środowiskiem patologicznym wymaga podjęcia kroków interwencyjnych ze strony władz województwa, z powodu systematycznego prognozowanego nasilania się tego zjawiska w skali kraju.

Wprowadzenie do systemu edukacyjnego studiów doktoranckich powoduje konieczność uregulowań prawnych umożliwiających ich realizację oraz rozbudowy systemu zachęt dla rynku pracy do zatrudniania pracowników z tytułami doktorskimi. Prognoza trendu zagrożenia wskazuje na spadek zainteresowania podnoszeniem kwalifikacji, wskutek zaakcentowanych w analizie problemów przy równoczesnym zainteresowaniu pracodawców zagranicznych wykwalifikowaną kadrą polskich specjalistów.



Bibliografia

- Aregon, 2010, Etap II – Analiza zapotrzebowania na kadry w branżach uznanych za strategiczne dla dolnośląskiego rynku pracy. Prognoza zapotrzebowania gospodarki regionu na siłę roboczą w układzie sektorowo-branżowym i kwalifikacyjno-zawodowym w województwie dolnośląskim. Raport podsumowujący, Wrocław.
- Brożek A., Czarnota-Mączyńska J., Walczak J., 2010, Osiągnięcia uczniów kończących szkołę podstawową w roku 2010, Centralna Komisja Egzaminacyjna, Warszawa.
- Materiały Dolnośląskiego Centrum Zdrowia Publicznego, 2010, Wrocław.
- Dzieci w Polsce w 2008 roku. Charakterystyka demograficzna, 2009, GUS, Warszawa.
- Kulesza J., 2009, Analiza bazy i struktury miejsc w Młodzieżowych ośrodkach wychowawczych i Młodzieżowych ośrodkach socjoterapii, Centrum Metodyczne Pomocy Psychologiczno-Pedagogicznej.
- Kupczyk T., 2006, Audyt ofert pracy, zapotrzebowanie na kwalifikacje i szkolenia na Dolnym Śląsku, Centrum Kształcenia Ustawicznego, Politechnika Wrocławska, Wrocław.
- Mały rocznik statystyczny Polski 2010, 2010, GUS, Warszawa.
- Nauczyciele we wrześniu 2008. Stan i struktura zatrudnienia, 2009, Centralny Ośrodek Doskonalenia Nauczycieli, Warszawa, <http://www.men.gov.pl/images/pdf/statystyka/nauczyciele2008.pdf>, 16.11.2010.
- Oczekujący na miejsca w placówkach typu MOW i MOS z podziałem na kategorie placówek (MOW i MOS), płeć, poziom rozwoju intelektualnego (norma lub upośledzenie w stopniu lekkim), etap edukacji (typ szkoły; klasa), <https://www.systemkierowania.cmppp.edu.pl/>, 16.11.2010.
- Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2008/2009, 2009, GUS, Warszawa.
- Rocznik demograficzny 2010, 2010, GUS, Warszawa.
- Rocznik statystyczny województw 2009, 2009, GUS, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół, Dz.U. nr 4, poz. 17 z 2009 r.
- System Informacji Oświatowej, <http://www.sio.edu.pl/>, 15.09.2007.
- Szkoły dolnośląskie, 2010, Centrum Informatyczne Edukacji.
- Szkoły wyższe i ich finanse w 2009 r., 2010, GUS, Warszawa.



dr Dorota Moron, Uniwersytet Wrocławski

3. Ubóstwo i wykluczenie społeczne

3.1. Wprowadzenie.

Ubóstwo i ekskluzja społeczna jako zagrożenia społeczne

Jednym z niezwykle istotnych, zdiagnozowanych zagrożeń społecznych jest zagrożenie ubóstwem, a co za tym idzie wykluczeniem społecznym. Problem ubóstwa i wykluczenia społecznego to kwestia, z którą boryka się cały świat, w tym również państwa wysoko rozwinięte. Stąd rok 2010 został przez Unię Europejską określony Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

Czym jest ubóstwo i wykluczenie społeczne? Intuicyjnie pojęcia te łączymy ze złą sytuacją materialną jednostek i rodzin, niemożnością zaspokojenia potrzeb na pożądanym poziomie. Jednakże nie są one tożsame i nie powinny być stosowane zamiennie.

Ubóstwo możemy zdefiniować jako stan, w którym jednostce lub rodzinie brakuje środków na zaspokajanie podstawowych potrzeb. W takiej prostej definicji pojawia się jednak pewien problem. Chodzi mianowicie o to, czy poziom życia jednostki, poziom zaspokojenia przez nią potrzeb, sytuację materialną należy oceniać wyłącznie z punktu widzenia możliwości fizycznego przeżycia, czy też należy je odnosić do poziomu życia społeczeństwa. Stąd dwa ujęcia ubóstwa – bezwzględne (absolutne) i względne (relatywne).

Ubóstwo absolutne poziom życia jednostki ocenia wyłącznie z punktu widzenia możliwości jej fizycznego przetrwania. To taki stan warunków bytowych, który uniemożliwia lub w istotnym stopniu utrudnia spełnianie podstawowych funkcji życiowych (Lustig, 2000; Markowski, Toczyski, 1988). Natomiast ubóstwo względne poziom życia jednostki ocenia w odniesieniu do poziomu dostępnego innym lub na tle cywilizacyjnego pułapu dostępnego społeczeństwu, w którym jednostka żyje. Ubóstwo to taki stan warunków bytowych, który w istotny sposób spada poniżej warunków dostępnych przeciętnej jednostce lub rodzinie w społeczeństwie.

Z występowaniem ubóstwa w sposób istotny powiązane jest wykluczenie społeczne (ekskluzja społeczna). „Najczęściej bieda postrzegana jest jako stan niedostatku, którego wskaźnikiem jest dochód lub wielkość spożycia zaspokajającego podstawowe



potrzeby. Termin ekskluzja społeczna, jako zjawisko wielowymiarowe, jest rezerwowany dla bardziej złożonego procesu, w którym bieda jest tylko jedną z form jej przejawiania się. Ekskluzja obejmuje obok materialnej także i niematerialną depryzację. Odnosi się do utrwalonej w czasie sytuacji nierównego dostępu do praw, instytucji oraz do drastycznego załamania się stosunków społecznych. Z pewnym uproszczeniem można przyjąć, że bieda to brak lub słaby dostęp do dóbr i usług, a ekskluzja to wykluczenie z miejsca i relacji w społeczeństwie” (Dziewięcka-Bokun, 2003, s. 211–212). Autorzy Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski wykluczenie społeczne definiują jako „brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich” (Narodowa...). Ekskluzja wiąże się więc z brakiem możliwości uczestniczenia w życiu społecznym, izolacją i napiętnowaniem społecznym, polega nie na zróżnicowaniu uprawnień przysługujących różnym grupom, jak miało to miejsce w społeczeństwach tradycyjnych, ale na zróżnicowaniu praktycznych możliwości korzystania z tych uprawnień (Frieske, 1999).

Wykluczenie społeczne powiązane jest z ubóstwem w tym sensie, że najbardziej podatni na procesy marginalizacji są właśnie ludzie biedni. Jednakże nie sposób postawić znaku równości pomiędzy biedą a wykluczeniem społecznym. Ubóstwo jest ważnym, ale nie jedynym powodem ekskluzji. Do innych przyczyn, zaliczyć możemy m. in.: bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą chorobę, uzależnienia, rozbicie rodzin, ale też przekonania religijne, narodowość, miejsce zamieszkania czy wykształcenie.

Zdefiniowanie kategorii ubóstwa i wykluczenia społecznego jest pierwszym i zarazem kluczowym krokiem na drodze do podjęcia prób pomiaru tych zjawisk. Wybór konkretnej definicji i przyjęcie określonych wskaźników mają podstawowe znaczenie dla uzyskanych wyników – w zależności od definicji różne grupy i kategorie społeczne uznamy za ubogie czy wykluczone.

O ile w przypadku ubóstwa generalnie odwołujemy się do kwestii dochodowych – analizujemy dochody lub/i wydatki gospodarstw domowych, o tyle analiza wykluczenia społecznego jest o wiele bardziej złożona. Konieczne jest tu bowiem wykorzystanie wielu różnych wskaźników.



3.2. Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem – Dolny Śląsk na tle kraju

Zasięg zagrożenia ubóstwem zależy przede wszystkim od tego, jaką definicję i granicę ubóstwa przyjmujemy. Z jednej strony, możemy uwzględnić relatywne podejście do ubóstwa i za ubogie uznawać te gospodarstwa domowe, których wydatki będą wynosiły poniżej 50 % średnich miesięcznych wydatków ogółu gospodarstw domowych. Ta granica kwotowo w IV kwartale 2009 r. wynosiła 633 zł dla gospodarstwa 1-osobowego i 1 709 zł dla 4-osobowego (Ubóstwo..., 2010). Z drugiej strony, możemy posłużyć się koncepcją ubóstwa absolutnego, bezwzględnego. Tutaj wskazać należy na dwie ważne granice ubóstwa. Ustawowa granica ubóstwa to kwota, która zgodnie z obowiązującym prawem umożliwia uzyskanie świadczeń pieniężnych z systemu pomocy społecznej. Od 1 października 2006 r., zgodnie z Ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i aktami wykonawczymi, obowiązują w tym zakresie dwa progi – 477 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 351 zł na osobę w rodzinie. Granica ubóstwa skrajnego – minimum egzystencji – to szacowana przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych linia biedy, określana również mianem minimum biologicznego, która stanowi dolne kryterium ubóstwa, wyznacza granicę, poniżej której występuje biologiczne zagrożenie życia oraz rozwoju psychofizycznego człowieka (Kurowski, 2002; Deniszczyk, Sajkiewicz, 1997a). Wynosiło ono w I kwartale 2009 r. 443 zł dla gospodarstwa 1-osobowego i 1 196 zł dla 4-osobowego.

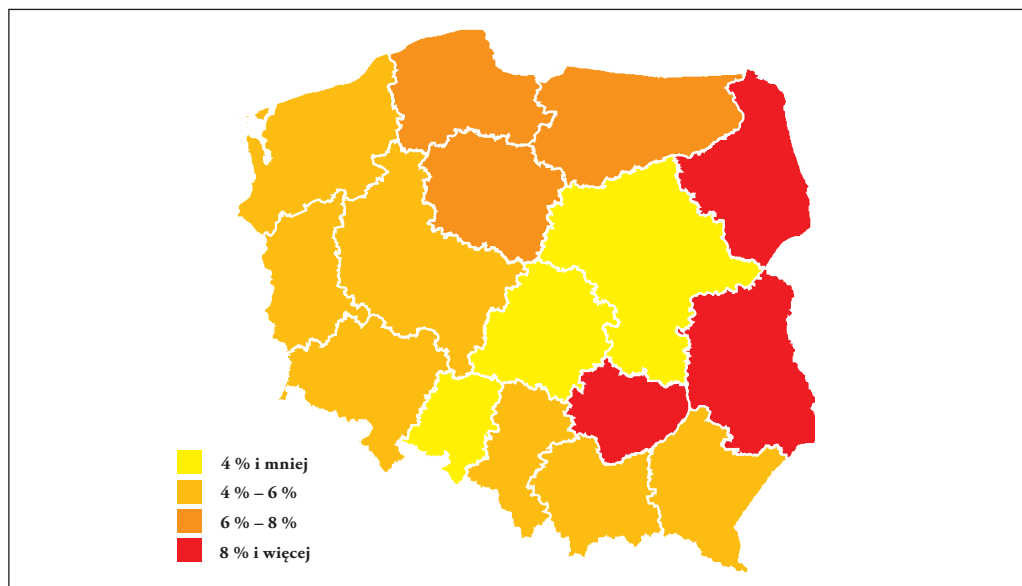
Warto jeszcze wspomnieć o jednej granicy – minimum socjalnym. Nie jest to typowa linia ubóstwa, ale kategoria, która wskazuje na granicę wydatków gospodarstw domowych, która zapewnia minimalnie godziwy poziom życia. „Wzorzec minimum socjalnego jest więc modelem zaspokajania potrzeb na generalnie niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym dla reprodukcji sił vitalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, dla posiadania i wychowania potomstwa oraz dla utrzymania więzi ze społeczeństwem” (Kurowski, 2002, s. 2; zob. Deniszczyk, Sajkiewicz, 1997b). Minimum socjalne jest też znacząco wyższe, niż trzy wskazane granice ubóstwa – średnioroczne minimum socjalne w 2009 r. wyniosło dla 1-osobowego gospodarstwa pracowniczego 901,72 zł, a dla gospodarstwa 4-osobowego 2 838,05 zł (Wysokość..., 2010, s. 1). Takie kwoty – zgodnie z obliczeniami – pozwalają na zaspokojenie na minimalnym poziomie wszystkich niezbędnych do życia i funkcjonowania w społeczeństwie potrzeb. Samo zaspokojenie potrzeb podstawowych pozwala na przeżycie, ale niesie za sobą ryzyko postępującego wykluczenia społecznego.



Kto jest najbardziej zagrożony ubóstwem? Z danych ogólnopolskich wynika, że najbardziej narażone na biedę są gospodarstwa domowe utrzymujące się ze źródeł niezarobkowych, szczególnie świadczeń społecznych: zasiłków dla bezrobotnych i zasiłków z pomocy społecznej. W trudnej sytuacji są też gospodarstwa rencistów i rolników. Wspomnieć należy również o istnieniu kategorii ubogich pracujących. Uzyskiwanie płacy minimalnej – od 1 stycznia 2010 r. wynoszącej 1 317 zł – nie daje szansy na utrzymanie rodziny na godziwym poziomie. Szczególnie zagrożone ubóstwem są rodziny wielodzietne. „Już przy liczbie dzieci większej od 2 odsetek ubogich, niezależnie od przyjętego progu ubóstwa, przekracza przeciętną. Wśród małżeństw z co najmniej 4 dziećmi na utrzymaniu – ok. 36 % osób żyło w 2009 r. w sferze ubóstwa ustawowego i ok. 21 % w sferze ubóstwa skrajnego” (Ubóstwo..., 2010, s. 2).

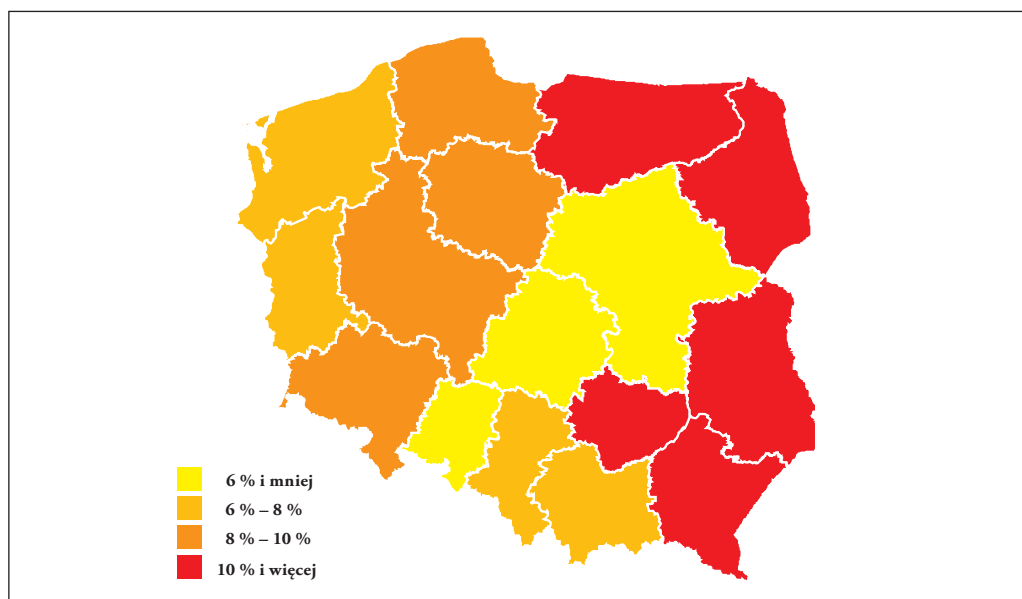
Ubóstwo wykazuje także zróżnicowanie regionalne. Do najbardziej zagrożonych ubóstwem – zgodnie z miernikami ubóstwa absolutnego – należą województwa: podlaskie, lubelskie i świętokrzyskie, a także warmińsko-mazurskie i podkarpackie. Najmniejsze zagrożenie ubóstwem cechuje województwa: mazowieckie, łódzkie i opolskie. Dolnośląskie sytuuje się mniej więcej po środku klasyfikacji – nie należymy do regionów ubogich, ale też znajdujemy się daleko od tych województw, w których zagrożenie ubóstwem jest najmniejsze. Informacje te potwierdzają dwie różne miary ubóstwa absolutnego – minimum egzystencji, szacowane przez IPiSS (ryc. 10) oraz ustawowa granica ubóstwa stosowana w pomocy społecznej (ryc. 11). Podobnie wygląda sytuacja, gdy analizujemy relatywną granicę ubóstwa (ryc. 12). Regionalne zróżnicowanie ubóstwa w Polsce jest więc faktem, co nie oznacza, że są województwa, w których ów problem nie występuje – przyjmuje on po prostu nieco mniejszy lub większy zasięg.

Ryc. 10. Ubóstwo skrajne – odsetek osób znajdujących się poniżej minimum egzystencji w 2009 r. wg województw



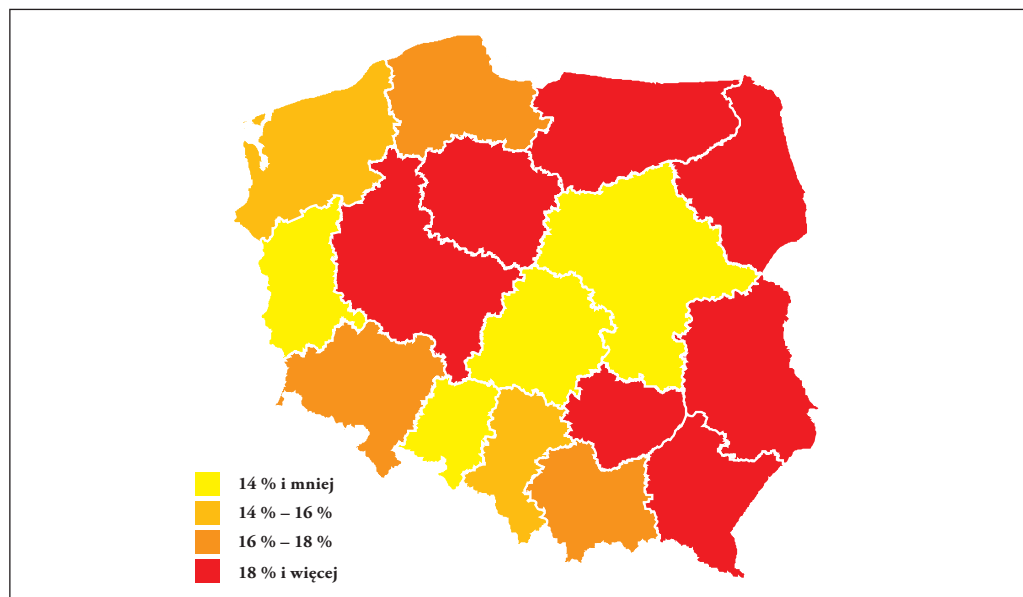
Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ubóstwo...*, op. cit., s. 3.

Ryc. 11. Ubóstwo – odsetek osób znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa w 2009 r. wg województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ubóstwo...*, op. cit., s. 3.

Ryc. 12. Relatywne ubóstwo – odsetek osób znajdujących się poniżej relatywnej granicy ubóstwa w 2009 r. wg województw



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ubóstwo..., op. cit., s. 3.

Regionalne zróżnicowanie notuje również zasięg wykluczenia społecznego. Analizując to pojęcie, autorzy „Diagnozy społecznej” uważają, iż ze względu na różne czynniki sprzyjające wykluczeniu trudno mówić o jednym typie ekskluzji (Czapiński, Panek, 2009, s. 337). Wskazują oni na wykluczenie strukturalne, które definiują głównie takie czynniki, jak: „miejsce zamieszkania (wieś), niskie wykształcenie własne i ojca, a także skorelowane i prawdopodobnie zależne od tych zmiennych dochody na osobę w gospodarstwie domowym poniżej granicy ubóstwa” (Czapiński, Panek, 2009, s. 337), ale również i status bezrobotnego; wykluczenie fizyczne, które wiąże się przede wszystkim z podeszłym wiekiem i niepełnosprawnością, a także, choć w niewielkim stopniu, z niskim wykształceniem rodziców oraz wykluczenie normatywne, które „tworzą takie kryteria, jak nadużywanie alkoholu lub przyjmowanie narkotyków, konflikt z prawem, samotność i bycie ofiarą dyskryminacji ze względu na narodowość, wygląd, przekonania lub z innych powodów” (Czapiński, Panek, 2009, s. 337–338). Autorzy wyróżniają również wykluczenie materialne, które powiązane jest z ubóstwem i bezrobociem. Wykluczenie i zagrożenie ekskluzją wykazują zróżnicowanie regionalne, co obrazują dane w tabeli 7. O ile ogólne wyniki w zakresie wykluczenia są dla Dolnego Śląska w miarę pozytywne – zagrożenie wykluczeniem,



wynoszące 21,6 %, sytuuje województwo na 12. miejscu, a ekskluzja, dotycząca 12,4 %, na miejscu 14., to zwrócić należy uwagę na spore zagrożenie i wykluczenie w zakresie ekskluzji fizycznej i materialnej. Widać więc, że ubóstwo przybiera w regionie dość duże rozmiary. Jednocześnie – choć na tle kraju region wypada dobrze – fakt, że wykluczony jest co dziesiąty obywatel, a co piąty jest ekskluzją zagrożony, winien być impulsem do podejmowania aktywnych działań na rzecz przeciwdziałania tym zjawiskom.

Tabela 7. Odsetek osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych ze względu na typ wykluczenia w przekroju wojewódzkim

Województwo	Typ wykluczenia									
	Fizyczne		Strukturalne		Normatywne		Materialne		Ogółem	
	Z*	W*	Z*	W*	Z*	W*	Z*	W*	Z*	W*
dolnośląskie	15,8	5,1	10,8	0,5	12,5	4,3	9,6	8,6	21,6	12,4
kujawsko-pomorskie	17,2	5,0	18,8	1,1	11,4	3,7	11,9	10,8	24,4	15,6
lubelskie	20,2	6,7	28,7	2,8	12,4	4,0	11,6	11,0	30,0	22,0
lubuskie	22,2	8,6	15,1	0,3	18,4	7,4	15,3	12,3	31,9	20,6
łódzkie	17,7	5,2	17,6	0,8	11,4	4,8	8,8	7,8	24,6	14,2
małopolskie	17,3	6,0	20,0	1,3	9,7	3,2	6,6	5,8	23,2	14,9
mazowieckie	14,3	3,4	18,3	1,3	14,5	5,1	7,4	6,3	21,9	14,0
opolskie	11,3	2,2	18,7	0,9	10,7	4,7	6,6	6,1	18,6	12,1
podkarpackie	17,3	4,1	26,5	1,8	9,3	3,5	16,8	15,2	30,4	22,1
podlaskie	17,4	4,2	25,3	1,8	15,3	5,6	11,0	8,9	27,2	18,3
pomorskie	14,6	4,4	14,1	0,7	13,2	4,9	8,4	7,2	20,5	12,7
śląskie	14,0	4,3	7,6	0,3	12,2	4,9	8,1	6,9	19,0	11,2
świętokrzyskie	18,1	4,9	25,7	1,4	10,4	2,8	9,9	9,2	24,8	16,7
warmińsko-mazurskie	16,1	6,4	19,4	0,9	9,7	3,4	10,8	10,0	26,5	15,7
wielkopolskie	15,1	4,5	17,1	1,1	12,6	3,7	7,1	6,3	20,5	12,7
zachodniopomorskie	15,2	4,7	17,5	1,1	13,0	5,2	10,0	8,7	25,3	14,8

* Z – zagrożeni wykluczeniem, W – wykluczeni

Źródło: Czapiński J., Panek T., (red.), 2009, Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa, s. 340.



3.3. Pomoc społeczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego

Instytucją polityki społecznej państwa, powołaną do wsparcia obywateli w sytuacji biedy czy wykluczenia społecznego, jest pomoc społeczna. Ma ona pomagać osobom i rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których same nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wskazać należy na kilka najważniejszych, wynikających z Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, cech pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa – a więc to państwo ma określone zadania w zakresie wspierania potrzebujących. Ma ono udzielać pomocy w ostatniej kolejności, gdy osoba lub rodzina nie jest w stanie sobie poradzić sama i z pomocą najbliższych i tylko wówczas, gdy wystąpi trudna sytuacja życiowa. Głównym celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężania owych trudnych sytuacji, ale dodatkowo pomoc społeczna stawia sobie za cel ochronę godnej egzystencji, aktywizację świadczeniobiorców oraz ma cel prewencyjny – jej zadaniem jest zapobieganie trudnym sytuacjom.

Ustawa formułuje podmiotowe i przedmiotowe kryteria ustalania prawa do świadczeń. Zgodnie z kryterium podmiotowym prawo do pomocy społecznej przysługuje osobom posiadającym obywatelstwo polskie, mającym miejsce zamieszkania i przebywającym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także, na określonych zasadach, obywatelom państw członkowskich Unii Europejskiej i innym cudzoziemcom. Kryterium przedmiotowe to przede wszystkim kryterium trudnej sytuacji życiowej. Możliwe okoliczności trudnej sytuacji życiowej wskazuje ustawa i zalicza do nich w szczególności: ubóstwo, sieroctwo, bezdomność, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę, przemoc w rodzinie, potrzebę ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzebę ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, brak umiejętności w przystosowaniu do życia młodzieży opuszczającej całodobowe placówki opiekuńczo-wychowawcze, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizm lub narkomanię, zdarzenia losowe i sytuacje kryzysowe, klęski żywiołowe lub ekologiczne. Dodatkowe kryterium przedmiotowe, w zakresie prawa do części świadczeń, w szczególności pieniężnych, to próg dochodowy. Kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarujące ustalone zostało na 477 zł, a na osobę w rodzinie 351 zł (Ustawa...pomocy...; Rozporządzenie...kryteriów dochodowych...).



System świadczeń z pomocy społecznej obejmuje szeroką gamę świadczeń pieniężnych i niepieniężnych. Do świadczeń pieniężnych zaliczamy: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy, zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie, pomoc dla rodzin zastępczych, pomoc na usamodzielnienie oraz na kontynuowanie nauki, świadczenie pieniężne na utrzymanie i pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego dla cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą oraz wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Do świadczeń niepieniężnych zaliczamy: pracę socjalną, bilet kredytowany, składki na ubezpieczenie zdrowotne, składki na ubezpieczenia społeczne, pomoc rzeczową, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencję kryzysową, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, w ośrodkach wsparcia oraz w rodzinnych domach pomocy, specjalistyczne usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia, mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej, opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej i w placówce opiekuńczo-wychowawczej, pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych, w tym w mieszkaniu chronionym, pomoc w uzyskaniu zatrudnienia, pomoc na zagospodarowanie – w formie rzeczowej dla osób usamodzielnianych, szkolenia, poradnictwo rodzinne i terapię rodzinną prowadzone przez ośrodki adopcyjno-opiekuńcze (Ustawa...pomocy...; Sierpowska, 2008; Nitecki, 2008; Maciejko, Zaborniak, 2008).

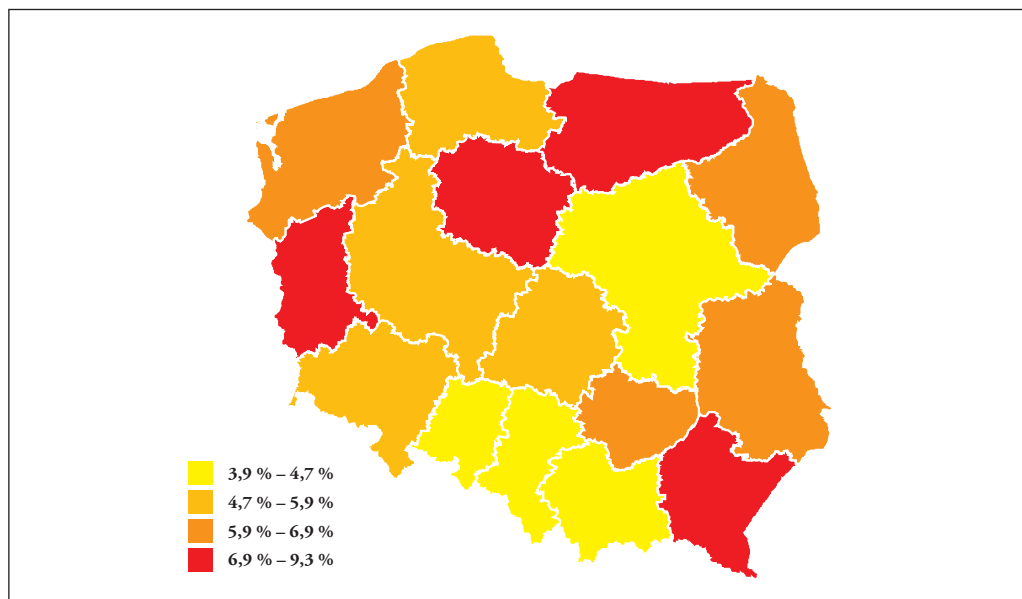
Problem ubóstwa obrazuje nie tylko liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa, ale także liczba osób faktycznie korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. W 2009 r. w województwie dolnośląskim z pomocy społecznej skorzystało 4,8 % mieszkańców, średnio w kraju 5,5 %. Taki wynik sytuuje nasz region na 11. miejscu wśród województw (ryc. 13). Liczba korzystających z pomocy społecznej na Dolnym Śląsku spadła – w 2009 r. było to 4,8 %, a w 2005 r. 6,3 % (Sprawozdanie...2009; Sprawozdanie...2005). Otwartym pozostaje pytanie, czy należy traktować tę zmianę jako pozytywną, gdyż zmniejsza się zubożenie społeczeństwa, czy negatywną, bo nie zmieniany od kilku lat próg uprawniający do świadczeń skutkuje tym, że coraz więcej osób nie może skorzystać z pomocy.

Dane dotyczące liczby osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej dostępne są tylko na poziomie województw, jednakże wskaźnikiem obrazującym zróżnicowanie świadczeń w obrębie województwa mogą być wydatki budżetów gmin i powiatów na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej na 1 mieszkańca. Notujemy w tym zakresie bardzo duże zróżnicowanie, które obrazuje rycina 14. Oczywiście



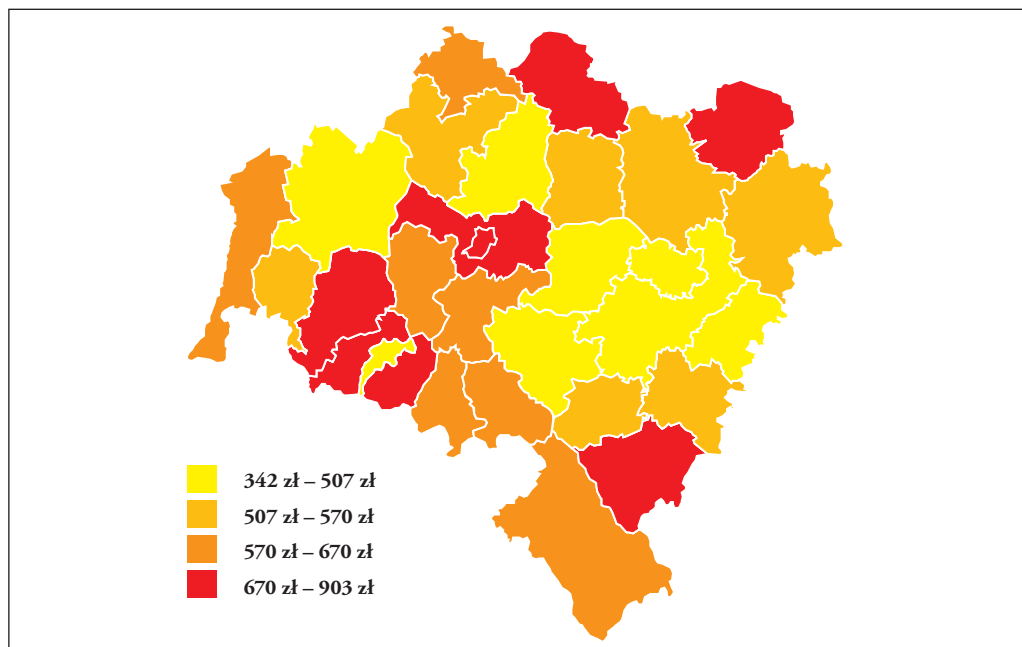
ście wydatki te zależą również od zasobności gmin i powiatów, jednakże ich główną determinantą są niezaspokojone potrzeby ludności.

Ryc. 13. Odsetek osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej bez względu na rodzaj świadczenia, formę i źródło finansowania



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2009, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=104>, 20.09.2010; Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 02.08.2010.

Ryc. 14. Wydatki budżetów gmin i powiatów na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ogółem na 1 mieszkańca w zł w 2008 r.

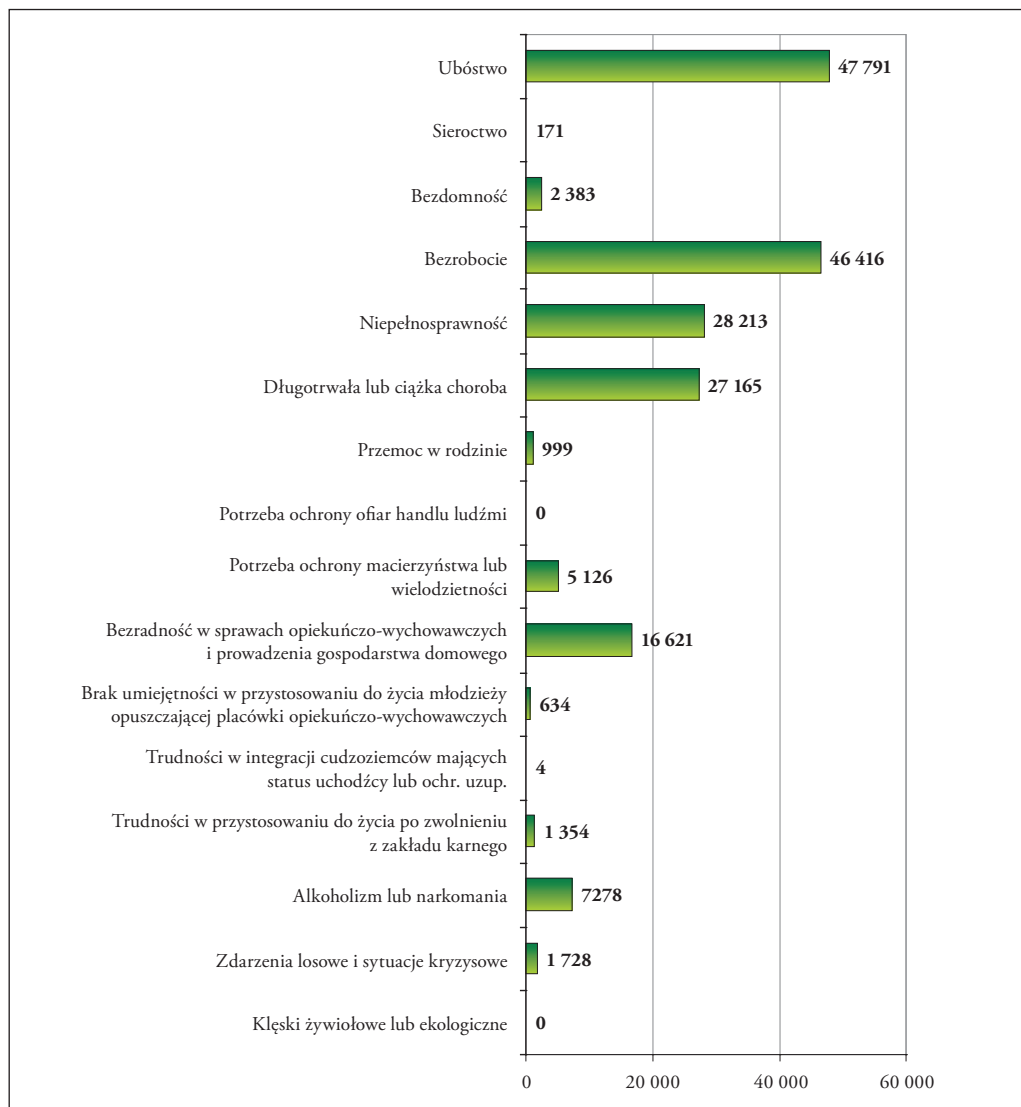


Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wybrane aspekty poziomu życia mieszkańców województwa dolnośląskiego w 2008 r., 2009, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.

W 2009 r. z pomocy społecznej, niezależnie od rodzaju i formy świadczenia oraz źródła finansowania, skorzystało 137 288 osób z 95 283 rodzin, w tym 31 469 rodzin zamieszkujących na wsi (Sprawozdanie...2009). Dolnośląska bieda wcale nie jest więc biedą typowo wiejską – przeważają beneficjenci pomocy społecznej zamieszkujący w miastach. Głównymi przyczynami udzielania pomocy społecznej na Dolnym Śląsku są ubóstwo i bezrobocie. Na te powody wskazywano przy ponad 45 tys. rodzin. Kolejne przyczyny to niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (szczególnie w rodzinach niepełnych i wielodzietnych) oraz alkoholizm i narkomania (ryc. 15). Przyznając pomoc społeczną, pracownik socjalny bardzo często wskazuje na więcej niż jeden powód, w wielu rodzinach bowiem trudna sytuacja jest wynikiem nagromadzenia wielu różnych czynników i okoliczności, np. ubóstwo i bezrobocie wiążą się jeszcze z niepełnosprawnością, chorobą, bezradnością, bezdomnością czy alkoholizmem. To znacząco utrudnia rozwiązanie problemów rodziny i wyjście z ubóstwa, sprzyja zaś postępującemu wykluczeniu społecznemu.



Ryc. 15. Powody przyznania pomocy społecznej w województwie dolnośląskim w 2009 r. – liczba rodzin, u których wskazano dany powód*



*można wskazać więcej niż jeden powód przyznania pomocy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie... 2009, op. cit.

Do najczęściej przyznawanych świadczeń pomocy społecznej należą zasiłki: celowe, okresowe i stałe. Stosunkowo często przyznawane są też posiłki i usługi opiekuńcze (tabela 8). Podkreślić należy, że żywność, szczególnie obiady, to świadczenia wspierające dzieci – większość z nich przyznawana jest właśnie najmłodszym. Zresztą prawie 40 % rodzin



korzystających z pomocy społecznej to rodziny z dziećmi. Spośród rodzin z dziećmi 28 % stanowią rodziny wielodzietne, czyli mające troje i więcej dzieci, a 44 % rodzin z dziećmi to rodziny niepełne. To właśnie rodziny posiadające większą liczbę dzieci i rodzice samotnie wychowujący dzieci są w szczególnie trudnej sytuacji. Nieco ponad 20 % ogółu rodzin korzystających z pomocy społecznej to rodziny emerytów i rencistów, a 42 % to rodziny 1-osobowe (Sprawozdanie...2009). Osoby samotne też są w trudnej sytuacji – w przypadku utraty dochodu bardzo często mogą liczyć wyłącznie na pomoc społeczną.

Tabela 8. Udzielone świadczenia z pomocy społecznej w województwie dolnośląskim w 2009 r.

Wyszczególnienie	Liczba osób, którym przyznano decyzją świadczenie	Liczba świadczeń	Kwota świadczeń w zł	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
Zasiłek stały	13 860	135 681	46 575 938	13 684	20 040
Zasiłek celowy na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną	0	0	0	0	0
Zasiłek okresowy	36 543	203 614	55 499 411	35 704	95 483
w tym przyznany z powodu bezrobocia	30 624	169 274	48 032 758	29 966	80 359
Schronienie	1 229	171 298	1 894 630	1 180	1 642
Posiłek	48 377	6 261 140	25 354 944	27 107	97 010
w tym dla dzieci	39 282	5 022 769	19 952 176	20 984	88 190
Ubranie	1 061	2 519	138 522	1 046	2 229
Usługi opiekuńcze ogółem	8 314	3 412 058	35 164 309	8 022	10 058
Zasiłek celowy na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego	782	907	1 516 639	781	2 092
Inne zasiłki celowe i w naturze ogółem	72 144	x	51 663 263	65 107	158 681
w tym zasiłek specjalny celowy	13 247	27 125	5 944 360	12 966	29 964
Poradnictwo specjalistyczne	x	x	x	9 036	20 813
Interwencja kryzysowa	x	x	x	1 176	2 893
Praca socjalna	x	x	x	45 398	107 606
Odpłatność za domy pomocy społecznej	2 650	25 953	39 963 781	2 627	2 778

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie... 2009, op. cit.



Znacząco rzadziej pomoc społeczna świadczy wsparcie usługowe w postaci pracy socjalnej czy specjalistycznego poradnictwa. Pracę socjalną jako wyłączną pomoc zastosowano w przypadku 8 450 rodzin, zaś odnośnie 38 866 zastosowano ją łącznie z innym wsparciem, często materialnym. Pracując z podopiecznymi w 2009 r., zawarto zaledwie 5 662 kontraktów socjalnych, czyli pisemnych umów, określających uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (Sprawozdanie...2009). Metoda kontraktu wydaje się zaś być jednym z efektywnych działań, które zmusza odbiorców pomocy do wysiłku w przezwyciężaniu problemów.

Brak jest, niestety, informacji na temat efektywności pomocy społecznej w sensie faktycznego przezwyciężenia trudnej sytuacji osób i rodzin, ich usamodzielnienia i uniezależnienia od pomocy społecznej. Doświadczenie wskazuje jednak na to, że klienci pomocy społecznej stosunkowo rzadko w pełni rozwiązują swoje problemy, a w wielu przypadkach stają się stałymi podopiecznymi instytucji wsparcia społecznego (zob. Frieske, 1999). Z jednej strony, świadczy to o niskiej efektywności systemu publicznej pomocy społecznej, z drugiej – wskazuje, że mamy do czynienia z tworzeniem się warstwy osób stale zależnych od świadczeń socjalnych, które z różnych powodów nie potrafią pokonać swojej trudnej sytuacji.

Wśród kategorii osób uzależnionych od pomocy społecznej wyróżnić należy takie jednostki i rodziny, którym odpowiada styl życia oparty o korzystanie ze wsparcia społecznego i nie są zainteresowane podejmowaniem prób przezwyciężenia swojej sytuacji, w tym poszukiwaniem zatrudnienia. Utrwalają one model funkcjonowania społecznego określanego mianem „kultury ubóstwa”, charakteryzującej się własną, odmienną od społecznie akceptowanej, hierarchią wartości (m.in. lekceważeniem znaczenia edukacji i zatrudnienia, pochwałą „przedsiębiorczości” i „operatywności” polegającej na pozyskiwaniu świadczeń, akceptacją drobnej przestępczości) i charakterystycznym systemem najczęściej przejawianych zachowań (apatia, bierność, spędzanie czasu przed telewizorem lub w gronie sąsiedzkim, adaptacja do poziomu minimum) (zob. Frieske, 1999). Zachowania takie, podobnie jak bieda, są utrwalane i dziedziczone przez kolejne pokolenia, stąd zadaniem pomocy społecznej jest w tym przypadku przezwyciężenie negatywnych wzorców i inkluzja społeczna. Praktyka wskazuje jednak, że jest to zadanie niezwykle trudne. Spotykamy się tu bowiem z niechęcią klienta do podejmowania działań faktycznie prowadzących do zmiany jego sytuacji.

Wysokość świadczeń z pomocy społecznej sprawia, że osoby utrzymujące się ze wsparcia społecznego mają zapewnione przeżycie na poziomie minimalnym (wysokość



świadczeń z pomocy społecznej uzależniona jest od dochodu rodziny – zasiłek stały i okresowy ustalany jest generalnie w wysokości nie przekraczającej różnicy między kryterium dochodowym: 477 zł dla osoby samotnej i 351 zł na osobę w rodzinie, a dochodem na osobę; dodatkowo w razie potrzeby rodzinie może zostać przyznany zasiłek celowy). Nie ma tu więc mowy o pełnym uczestnictwie w życiu społecznym, ale raczej o funkcjonowaniu na granicy minimum egzystencji. Stąd dłuższe korzystanie wyłącznie ze świadczeń pomocy społecznej sprzyja wykluczeniu społecznemu jednostek i rodzin.

3.4. Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób nie korzystających z wsparcia pomocy społecznej

Nie wszystkie osoby potrzebujące wsparcia i żyjące w ubóstwie korzystają ze świadczeń z pomocy społecznej. Jedne dlatego, że nie chcą pomocy, inne, gdyż pomoc im nie przysługuje. Są osoby, które nie korzystają z pomocy społecznej ze wstydu, dumy, czy ze względu na to, że nie wiedzą o takiej możliwości. Tu niezwykle istotna jest działalność pracowników socjalnych. Mogą oni podjąć interwencję nie tylko na wniosek zainteresowanej osoby, ale także po sugestjach sąsiadów, szkoły czy ośrodka zdrowia. Oczywiście sam zainteresowany musi wyrazić zgodę na udzielenie mu pomocy, ale dobra informacja i przełamanie bariery wstydu mogą pomóc wielu osobom. Istnieje również kategoria osób nie korzystających ze wsparcia ze względu na to, że wiąże się ono z akceptacją określonych reguł i podjęciem zobowiązań, np. zarejestrowaniem się w urzędzie pracy i poszukiwaniem zatrudnienia, zaprzestaniem używania alkoholu.

Odmienną kategorią są osoby, które żyją w biedzie, ale uzyskują dochód powyżej kryterium dochodowego pomocy społecznej, które, przypomnijmy, wynosi 477 zł dla osoby samotnie gospodarującej i 351 zł na osobę w rodzinie. Pozostaje bowiem pytanie: czy osoba samotna mająca 500–600 zł dochodu lub rodzina, w której na osobę przypada 400–500 zł może pozwolić sobie na godne życie? Osoby i rodziny o niskich dochodach popadają w niedostatek szczególnie wówczas, gdy pojawiają się jakieś trudne sytuacje, np. choroba wymagająca droższego leczenia czy nieprzewidziane wydatki. Osoby przekraczające kryterium dochodowe, ale wymagające wsparcia, mogą uzyskać z pomocy społecznej zasiłek specjalny celowy w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opał, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (Ustawa...pomocy...). Nieco wyższe kryteria dochodowe



przynające prawo do świadczeń zachowano w przypadku świadczeń rodzinnych, którym warto poświęcić nieco uwagi.

System świadczeń rodzinnych, oferujący świadczenia, takie jak: zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze, zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka wypłacaną fakultatywnie przez gminę oraz jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia się dziecka, poza wieloma innymi zadaniami ma wspierać rodziny ubogie, a w szczególności pewne wyróżnione kategorie rodzin: rodziny niepełne, wielodzietne czy z osobami niepełnosprawnymi. Świadczenia przysługują, gdy dochód na osobę w rodzinie nie przekracza 504 zł, a w przypadku rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym – 583 zł (Ustawa...świadczeniach rodzinnych; Rozporządzenie...świadczeń rodzinnych). Wysokość świadczeń rodzinnych sprawia, że trudno tu mówić o efektywnym wspieraniu rodzin we właściwym wypełnianiu ich funkcji (dla przykładu: wysokość zasiłku rodzinnego zależy od wieku dziecka – dla dziecka do ukończenia 5. roku życia zasiłek wynosi 68 zł, na dziecko w wieku powyżej 5 lat, do ukończenia 18. roku życia – 91 zł, zaś na dziecko w wieku powyżej 18. roku życia do ukończenia 24 lat – 98 zł; dodatek z tytułu samotnego wychowywania dziecka to 170 zł, ale nie więcej niż 340 zł na wszystkie dzieci; dodatek z tytułu wychowywania dziecka w rodzinie wielodzietnej to 80 zł miesięcznie na trzecie i następne dzieci; dodatek z tytułu kształcenia i rehabilitacji dziecka niepełnosprawnego to dla dziecka do ukończenia 5. roku życia 60 zł miesięcznie, a dla dziecka w wieku 5–24 lata – 80 zł miesięcznie (zob. Ustawa...rodzinnych; Rozporządzenie...świadczeń rodzinnych; zob. Korcz-Maciejko, 2009). Świadczenia rodzinne ograniczają w Polsce ryzyko ubóstwa wśród dzieci o 10 %, podczas gdy np. w Austrii o 49 %, Finlandii o 40 %, Szwecji i Słowenii o 39 % (Child..., 2008, s. 41).

Dostępność świadczeń wsparcia społecznego powoduje, że pojawia się kategoria osób żyjących ubogo, ale paradoksalnie zbyt bogato, aby skorzystać ze świadczeń pomocy społecznej czy świadczeń rodzinnych. Owo ubóstwo przejawia się funkcjonowaniem nieco ponad granicą minimum egzystencji i prawa do świadczeń z pomocy społecznej, ale poniżej granicy minimum socjalnego, czyli poziomu zapewniającego możliwość pełnego funkcjonowania w życiu społecznym. Kogo dotyczy ta sytuacja? Najczęściej osób korzystających z różnego typu świadczeń zabezpieczenia społecznego, np. rent, emerytur, zasiłków przedemerytalnych czy zasiłków dla bezrobotnych, ale również i osób pracujących, których wynagrodzenie lokuje się w pobliżu granicy minimalnego wynagrodzenia za pracę.



3.5. Wnioski

Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym – choć nie tak znaczące, jak w niektórych regionach kraju – jest na Dolnym Śląsku stale obecne. Konieczne jest więc podejmowanie aktywnych działań na rzecz przeciwdziałania tym problemom.

Bieda i ekskluzja łączą się bardzo często ze zjawiskiem bezrobocia. Utrata pracy, a następnie zasiłku dla bezrobotnych czyni z bezrobotnego podopiecznego pomocy społecznej i spycha go wraz z rodziną na margines życia społecznego. Im dłuższy jest czas pozostawania bez pracy, tym większa bieda, a dodatkowo zagrożenie wykluczeniem. Wprawdzie trudno orzec, że minimalne wynagrodzenie za pracę zapewnia godziwe życie, ale aktywność zawodowa przeciwdziała ekskluzji i zmniejsza znacząco ryzyko skrajnej biedy. Dążenie do przeciwdziałania zjawisku bezrobocia, szczególnie wśród osób mających na swoim utrzymaniu rodziny i na terenach o wysokim bezrobociu, jest niezwykle istotne. Ważne jest tu korzystanie z aktywnych instrumentów rynku pracy, które wspierają osoby bezrobotne w podjęciu zatrudnienia. Warto wykorzystywać tu różne formy wspieranego zatrudnienia, szczególnie wobec osób, które mają problem ze znalezieniem zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

Ubóstwo często łączy się również z niepełnosprawnością, długotrwałymi lub ciężkimi chorobami, bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz alkoholizmem. Zadaniem publicznych służb pomocy społecznej jest przeciwdziałanie tym negatywnym zjawiskom i wspieranie osób nimi objętych w poszukiwaniu rozwiązań pozwalających na pokonanie trudnej sytuacji życiowej. Zależnie od problemu, jednostki wymagają wsparcia, skierowania do właściwych służb, które mogą udzielić im pomocy, aktywizacji czy wreszcie pomocy finansowej. Pomoc społeczna, zależnie od sytuacji klienta, powinna podejmować decyzje odnośnie form udzielanej mu pomocy. Świadczenia pieniężne są ważne, ale w wielu przypadkach same transfery finansowe nie rozwiązują problemów, a wręcz utrwalają aktualną, złą sytuację. Przekazywanie środków finansowych musi być połączone z większym zakresem działań o charakterze usługowym, nastawionych na wsparcie i aktywizację klientów pomocy społecznej.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne mają „twarz dziecka”. To właśnie dzieci są szczególnie zagrożone biedą. Wsparcie rodzin z dziećmi posiłkami dla dzieci w szkołach i skąpyimi świadczeniami rodzinnymi nie wystarczy, aby zapewnić dzieciom z ubogich rodzin równy start w przyszłość. Fakt, że mamy dziś do czynienia z dziećmi, które są głodne, a ów posiłek w szkole to ich jedyne pożywienie w ciągu dnia, powinien wprawiać w zażenowanie. Konieczne jest wprowadzanie szerszych programów na rzecz wsparcia rodzin



z dziećmi, aktywizacji rodziców i pomocy dzieciom – o charakterze finansowym i rzeczowym, ale też usługowym. Dobra praca z rodziną pozwala rozwiązać jej problemy bez podejmowania drastycznych decyzji o umieszczeniu dzieci poza rodziną, co, poza przypadkami przemocy, winno być rozwiązaniem ostatecznym.

Znaczącym problemem jest występowanie specyficznej kategorii osób biednych – zbyt ubogich, by żyć godnie i w pełni uczestniczyć w życiu społecznym i zbyt bogatych, by korzystać z pomocy społecznej. Szczególnie dotyczy to osób pobierających niskie, zbliżone do minimalnych, świadczenia z systemu zabezpieczenia społecznego, ale także osób pracujących, szczególnie w przypadku, gdy osoba ma na utrzymaniu rodzinę. Oczywiście trzeba podjąć decyzję i arbitralnie rozstrzygnąć komu przysługują, a komu nie, świadczenia z pomocy społecznej, ale przyjmując takie założenie, pamiętać należy, że trudno osoby tylko nieznacznie przekraczające kryteria dochodowe zakwalifikować do dobrze sytuowanych. One również, w miarę możliwości samorządów i zdiagnozowanych potrzeb, powinny uzyskiwać wsparcie. Potrzebne jest ono szczególnie dzieciom, a także osobom chorym czy niepełnosprawnym, które znaczącą część swoich dochodów przeznaczają na leczenie czy rehabilitację.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne nie są problemami, które łatwo rozwiązać, dodatkowo stanowią one znaczące zagrożenie z perspektywy spójności społecznej. Bieda, połączona z bezrobociem, chorobą, niepełnosprawnością czy alkoholizmem w dłuższej perspektywie prowadzi do wykluczenia społecznego. Inkluzja społeczna jest w tym przypadku bardzo trudna, stąd ważna rola aktywnej walki z biedą, przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu.



Bibliografia

- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 02.08.2010.
- Child Poverty and Well-Being in the EU. Current status and way forward, 2008, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, European Communities, Luxembourg.
- Czapiński J., Panek T., (red.), 2009, Diagnoza społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa.
- Deniszczuk L., Sajkiewicz B., 1997a, Kategoria minimum egzystencji, (w:) Golinowska S., (red.) Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie, IPiSS, Warszawa.
- Deniszczuk L., Sajkiewicz B., 1997b, Kategoria minimum socjalnego, (w:) Golinowska S., (red.) Polska bieda II. Kryteria – Ocena – Przeciwdziałanie, IPiSS, Warszawa.
- Dziewięcka-Bokun L., 2003, Ekskluzja społeczna jako problem polityki społecznej, (w:) Dziewięcka-Bokun L., Zamorska K., (wybór i oprac.), Polityka społeczna. Teksty źródłowe, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Frieske K.W. (red.), 1999, Marginalność i procesy marginalizacji, IPiSS, Warszawa.
- Korcz-Maciejko A., 2009, Świadczenia rodzinne. Komentarz. 3. wydanie, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- Kurowski P., 2002, Koszyki minimum socjalnego i minimum egzystencji – dotychczasowe podejście, IPiSS, Warszawa, <http://www.ipiss.com.pl/teksty/kurowski.pdf>, 10.01.2009.
- Lustig J., 2000, Ubóstwo i jego pomiar, (w:) Frąckiewicz L., (red.) Polityka społeczna. Zarys wykładów wybranych problemów, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice.
- Maciejko W., Zaborniak P., 2008, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz, LexisNexis, Warszawa.
- Markowski Z., Toczyski W., 1988, Wstęp do socjoekonomii, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski, <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mpis/NSIS.pdf>, 20.08.2010.
- Nitecki P., 2008, Prawo do pomocy społecznej w polskim systemie prawnym, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, Dz.U. nr 127 poz. 1055 z 2009 r.



- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2009 r. w sprawie wysokości dochodu rodziny albo dochodu osoby uczącej się stanowiących podstawę ubiegania się o zasiłek rodzinny oraz wysokości świadczeń rodzinnych, Dz.U. nr 129, poz. 1058 z 2009 r.
- Sierpowska I., 2008, Prawo pomocy społecznej, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2009, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=104>, 20.09.2010.
- Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2005, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=104>, 20.09.2010.
- Ubóstwo w Polsce, 2010, GUS, Warszawa, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_wz_ubostwo_w_polsce-broszura.pdf, 10.09.2010.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. nr 175 poz. 1362 z 2009 r., tekst ujednolicony ze zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, Dz.U. nr 228 poz. 2255 z 2003 r. ze zm.
- Wybrane aspekty poziomu życia mieszkańców województwa dolnośląskiego w 2008 r., 2009, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław.



dr Marta Makuch, Uniwersytet Wrocławski

4. Bezpieczeństwo publiczne

*Doskonałe bezpieczeństwo i nietykalność własności oraz osoby:
oto prawdziwa wolność społeczna.*

Antoine de Rivarol

4.1. Wprowadzenie. Patologie społeczne a bezpieczeństwo publiczne

„...Mieszkańcy Europy pragną żyć bezpiecznie i korzystać ze swoich swobód, a samo prawo do bezpieczeństwa jest ich podstawowym prawem...” (Strategia bezpieczeństwa..., s. 19). Takie sformułowanie zapisano w europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Wewnętrznego: Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa z 2010 r. Zagadnienie bezpieczeństwa jest przedmiotem zainteresowania różnych nauk, dlatego można podać kilka obszarów, których bezpieczeństwo może dotyczyć (ekonomiczne, ekologiczne, socjalne, zdrowotne, społeczne). Bezpieczeństwo, czyli najogólniej mówiąc „poczucie braku zagrożenia”. Tak jest wówczas, jeśli zagrożenie nie ma lub występuje marginalnie. Jest to „...uzależnione od siły oddziaływania dwóch elementów: poziomu zagrożeń wobec wartości cennych dla człowieka, który może powstać wskutek działania innego człowieka lub być efektem tzw. zdarzeń losowych, oraz skuteczności zabezpieczeń i ochrony przed zagrożeniami...” (Caliński, 2004). Wobec tego jest to proces dynamiczny, zmieniający się w czasie, nie jest stały i niezmienny. Kształtuje się odwrotnie proporcjonalnie do ilości różnego rodzaju zagrożeń, także szeroko pojmowanych zjawisk patologicznych w społeczeństwie.

Analiza zmian w ocenie stanu bezpieczeństwa w Polsce, na podstawie badań CBOS, wskazuje, że okres przemian ustrojowych i gospodarczych spowodował znaczny spadek poczucia bezpieczeństwa obywateli. W 1987 r. prawie trzy czwarte społeczeństwa (74 %) uważało, że Polska jest krajem, w którym się żyje bezpiecznie, natomiast w 1993 r. takie opinie podzielał już tylko co czwarty Polak (26 %). Od 2001 r. ponownie rośnie odsetek ankietowanych uważających, że Polska należy do bezpiecznych krajów. W ostatnim raporcie z 2010 r. ponad dwie trzecie badanych (70 %) podziela tę opinię. Przeciwnego zdania jest 26 %. Tę zmianę w tendencjach postrzegania społecznego można łączyć



m. in. ze wzrostem od 1999 r. wskaźników wykrywalności przestępstw według danych podawanych przez policję.

Nieco inaczej kształtują się odpowiedzi, gdy perspektywa jest jednostkowa – w pierwszym badaniu przeprowadzonym w 1996 r. jedynie 30 % nie przejawiało obaw o własne bezpieczeństwo (odwrotnego zdania – 67 %). W 2005 r. już odpowiednio 45 % i 51 %, a w 2008 r. – 59 % i 40 %. Natomiast kolejne lata to odsetek odpowiedzi odpowiednio: 2009 r. – 58 % i 41 %, a 2010 – 53 % i 46 %. Oznacza to pogorszenie nastrojów oraz obawy prawie połowy społeczeństwa o własne życie, zdrowie lub mienie (Opinie o poczuciu...). Należy zauważyć, że poczucie bezpieczeństwa spada w tych województwach, w których rosną wskaźniki związane z przestępczością, co może oznaczać, że odczucia obywateli są w dużej mierze spowodowane rzeczywistym zagrożeniem przestępczością (zwłaszcza kryminalną), a nie obrazem kreowanym medialnie.

Badania przeprowadzone przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu wśród mieszkańców Dolnego Śląska („Społeczna ocena poczucia stanu bezpieczeństwa i pracy policji”) wskazują na podobne wnioski. W 2009 r. bezpiecznie w miejscu zamieszkania czuło się 83 % badanych osób (w 2004 r. odpowiedzi „tak” i „raczej tak” udzieliło nieco mniej, bo 79,4 %; w 2008 r. – 70,3 %). To ostatnie badanie na zlecenie Komendy Głównej Policji przeprowadziło konsorcjum trzech ośrodków badawczych (CBOS, DGA PBS oraz TNS OBOP), jako drugą edycję badania opinii publicznej „Polskie Badanie Przestępczości. Profil obszarów działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji” (Polskie Badanie Przestępczości...). Był to jeden z najniższych wyników (wyższe jedynie od województwa śląskiego oraz zachodniopomorskiego).

Poczucie bezpieczeństwa jest zróżnicowane ze względu m. in. na powiaty – zdecydowanie najwięcej zagrożeń dostrzegają i czują się z tego tytułu najmniej bezpiecznie mieszkańcy powiatów: lubińskiego (67,6 %), górowskiego (69,9 %), zgorzeleckiego (70,3 %) oraz kłodzkiego (72,3 %). Odpowiednio w 2004 r.: legnickiego (53,5 %), zgorzeleckiego (57,6 %) i wrocławskiego (65,7 %). Co, jak można się domyślać, jest także związane ze znaczną ilością różnego rodzaju przestępstw występujących w tych powiatach, zwłaszcza tych najbardziej dotkliwych dla społeczności – przestępstw kryminalnych.

A jeśli już się obawiają mieszkańcy Dolnego Śląska, to w kolejności wymienianych: największym zagrożeniem, tak jak dla ogółu Polaków, są brawurowo jeżdżący kierowcy (43,3 % odpowiedzi). Na niszczenie mienia przez wandalów wskazała niemal jedna trzecia badanych (30,6 %), co stanowi największy odsetek wskazań na to zagrożenie wśród wszystkich województw. Następne w kolejności zagrożenia to: agresja ze strony osób pijanych lub narkomanów (25,4 %), zaczepianie przez grupy agresywnej młodzieży (20,7 %)



oraz bójki i pobicia (20,1 %) (badanie OBOP dla Komendy Głównej Policji w 2008 r.). Warto zauważyć, że przeszło połowa mieszkańców, według wyników obu badań, dobrze oceniało pracę policjantów w okolicy miejsca zamieszkania („dobrze” i „raczej dobrze” w 2009 r. – 54,7 %), a 47,4 % wystawiało dobre oceny dla skuteczności policji w walce z przestępczością. W porównaniu do innych województw są to jednak oceny bardzo niskie. Co jest przyczyną takich wyników? Poniższa analiza będzie odpowiedzią między innymi na to pytanie.

Z punktu widzenia tematyki opracowania najszerzej zostanie omówiona kategoria zagrożeń patologicznych na terenie Dolnego Śląska. W oparciu o dane statystyczne GUS, dane Komendy Głównej Policji oraz przede wszystkim materiały udostępnione przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu zostaną przeanalizowane wybrane zagrożenia dla stabilnego i bezpiecznego życia społeczności regionu.

Najpierw jednak należy wyjaśnić – co można nazwać patologią, patologią społeczną? Etymologicznie patologia to „pathos – choroba” oraz „logos – nauka”, czyli „nauka o chorobie”. Choroba w tym znaczeniu jest dysfunkcją społeczną. Rzadziej używa się terminów – dewiacja, dezintegracja czy dezorganizacja. Najczęściej w literaturze powołuje się na A. Podgóreckiego, według którego jest to „...ten rodzaj zachowania, ten typ instytucji, ten typ funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego, czy ten rodzaj struktury, który pozostaje w zasadniczej, niedającej się pogodzić sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami, które w danej społeczności są akceptowane...” (Podgórecki, 1969, s. 24). Natomiast J. Jasiński wyraźnie oddziela patologię indywidualną od społecznej. Definiuje społeczną jako zachowania dewiacyjne, czyli niezgodne z ogólnie przyjętymi przez społeczeństwo normami postępowania. Zachowanie to musi wobec tego spełniać trzy kryteria: masowości (występowanie na dużą skalę), szkodliwości (uznawane przez członków społeczeństwa za szkodliwe); są godne potępienia (postrzegane przez społeczeństwo jako dewiacyjne; brak aprobaty społecznej). Oczywiście, skoro proces bezpieczeństwa jest zjawiskiem zmiennym w czasie, zmienne są także pierwszoplanowe bolączki społeczne. Obrazują to bardzo dobrze badania A. Siemaszko (w 1988 r.) i S. Sobczaka (w 2006 r.), które ukazują najbardziej potępiane zachowania według stopnia ich negacji, odpowiednio w 1988 r.: kazirodstwo, zabójstwo, pobicie chuligańskie, gwałt, rozbój, nieudzielanie pomocy, nałogowe narkotyzowanie się, szpiegostwo, porwanie samolotu i nałogowy alkoholizm. Natomiast w 2006 r.: zgwałcenie, pornografia dziecięca, nakłanianie nieletnich do prostytucji, przemoc wobec dzieci, kidnaping, molestowanie seksualne dziecka, zabójstwo, przemoc wobec współmałżonka oraz pedofilia (Pospiszył, 2009).



Przywoływany powyżej autor, Jasiński, do objawów patologii zalicza: uzależnienia od substancji toksycznej (m. in. alkoholizm, narkomania); naruszenie zakazów, w tym przestępczość i prostytucję oraz naruszenie nakazów – tzw. pasożytnictwo społeczne.

Reasumując, patologią jest naruszanie norm prawnych, moralnych lub/i obyczajowych. Według J. Wodza to zjawiska społeczne niezgodne ze wzorcami zachowań uznanych przez społeczeństwo, występujące w zwiększającym się nasileniu ilościowym i wyraźnie dysfunkcyjne dla dokonujących się zmian w społeczeństwie. J. Malec podkreśla dodatkowo skutki, czyli fakt szkodliwości danego zachowania. Zalicza do nich: śmierć osób, osłabienie ich odporności fizycznej i psychicznej, wzrost zachorowalności i chorobliwości, uszkodzenia ciała, nasilenie stresów, internalizację wadliwych norm moralnych, straty w mieniu (Petrykowska, 2006).

4.2. Przestępczość jako przejaw patologii społecznych

Często gdy omawia się patologie społeczne, zwraca się uwagę na zjawisko przestępczości. Aby sytuacja uznana została za przestępstwo, muszą być spełnione określone kryteria:

1. Czyn – zewnętrzne zachowanie się człowieka, zależne od jego woli, polegające na działaniu lub zaniechaniu działania (działanie jako złamanie norm zakazowych; zaniechanie działania jako złamanie norm nakazowych).
2. Wina w zachowaniu się człowieka – określa jego psychiczny stosunek do naruszania norm. W przypadku przestępstwa w grę wchodzi zarówno wina umyślna, gdy jednostka świadomie popełnia czyn zabroniony, jak też nieumyślna.
3. Czyn człowieka jest przestępstwem wtedy, gdy doprowadza do złamania normy, której naruszenie obwarowane jest sankcjami określonymi w ustawie (jeśli naruszenie normy nie ma usankcjonowania w ustawach, sytuacja taka, z prawnego punktu widzenia, nie będzie przestępstwem).
4. Bezprawność czynu – musi być on niezgodny z obowiązującymi przepisami prawa (nie tylko z przepisami prawa karnego).
5. Społeczna szkodliwość czynu w stopniu wyższym niż znikomy – to termin umowny, obejmujący zarówno rodzaj i charakter naruszonego dobra, okoliczności popełnienia czynu, jak też motywacje zachowania się jednostki. Czyn wtedy jest przestępstwem, gdy godzi w ład i porządek stosunków społecznych (Ziomka, 2008).



Struktura przestępstw stwierdzonych na Dolnym Śląsku w latach 2004–2009 kształtowała się podobnie, jak w innych województwach. Zdecydowanie najczęściej przestępstw stanowiły przestępstwa kryminalne (tj. m. in. zabójstwo, uszczerbek na zdrowiu, bójka lub pobicie, zgwałcenie, związane z Ustawą z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, kradzież cudzej rzeczy, kradzież z włamaniem), następnie drogowe (przede wszystkim wypadki, prowadzenie pojazdu przez osobę będącą pod wpływem alkoholu lub środków odurzających) oraz gospodarcze (m. in. oszustwo gospodarcze, fałszerstwo). To, co zauważa się, studiując statystyki policyjne, to fakt, że o ile w przypadku tych pierwszych w stosunku do 2004 r. nastąpiło na Dolnym Śląsku zmniejszenie odsetka – z 75,9 % do 70,5 %, to przy drogowych i gospodarczych odnotowano w skali województwa wzrost (odpowiednio: z 13 % do 14,6 % oraz z 7,8 % do 11,4 %).

4.3. Przestępczość i bezpieczeństwo na Dolnym Śląsku – analiza komparatywna

Dolny Śląsk nie ma dobrej opinii, gdy weźmiemy pod uwagę materię związaną z bezpieczeństwem publicznym. Od lat niezmiennie statystyka wskazuje, że region dolnośląski sytuuje się w czołówce regionów z największą ilością popełnionych przestępstw (wraz z mazowieckim i śląskim). Mimo wyraźnego spadku od 2004 r. – z 123,5 tys. do 109,3 tys., nadal znajduje się na 3. pozycji wśród województw. Oczywiście trzeba wziąć pod uwagę, że są to województwa także z dużą ilością mieszkańców (odpowiednio mazowieckie – 1., śląskie – 2., dolnośląskie – 5. miejsce). Województwa, do których napływa również znaczna ilość populacji, na określony czas (głównie za pracę). Także potencjalnych osób, które szukają sposobu na życie i zarobek w nie do końca zgodny z prawem sposób. Można zgodzić się z konstatacją L. Szredera, który stwierdza, że dostrzega się pewną prawidłowość – województwa silnie zurbanizowane, o dużym potencjale przemysłowym i dużej liczbie ludności generują więcej przestępstw (w tym kryminalnych). Istnieje jeszcze jedna prawidłowość, iż w takich województwach przestępczość kryminalna w prawie 50 % skoncentrowana jest w wielkich miastach (Szreder, 2007). Reasumując, wymienia się czynniki, które mogą być w tym kontekście brane pod uwagę: gęstość zaludnienia, udział kobiet i nieletnich w ogólnej liczbie ludności, a także poziom urbanizacji, bezrobocie, ubóstwo, poziom zamożności oraz warunki życia ludności.

Niemniej w opracowaniach i analizach porównawczych przedstawia się Dolny Śląsk jako region stosunkowo niebezpieczny. Jak choćby w ostatniej publikacji czwartej

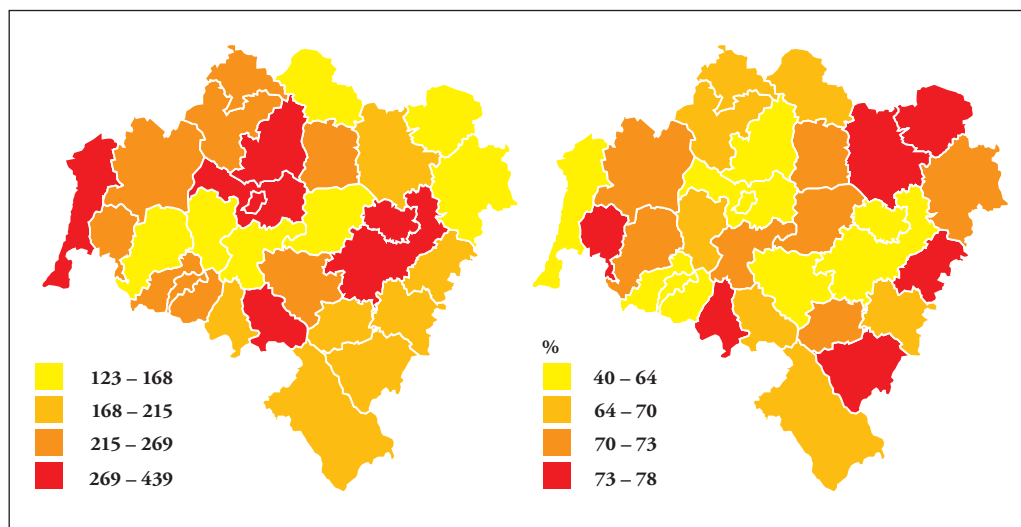


części „Atlasu przestępczości w Polsce”, w którym autorzy posłużyli się współczynnikiem przestępczości za 2007 r. Współczynnik ten jest ilorazem liczby przestępstw i liczby ludności w danym roku (w tym wypadku stan na 30 czerwca), pomnożony przez 100 tys. Według tego miernika region znajdował się na 1. miejscu (Siemaszko, Gruszczyńska, Marczewski, 2009). Posługując się tym samym współczynnikiem i biorąc pod uwagę liczbę ludności na koniec czerwca 2008 r., można stwierdzić, że sytuacja nieznacznie się poprawiła. Z wartością 3 665 województwo dolnośląskie znalazło się na drugim miejscu, zaraz za lubuskim (3 755). Ten sam wskaźnik w 2009 r. na Dolnym Śląsku wzrósł do 3 801. Według innego opracowania A. Siemaszko w latach 2007–2009 zgodnie z wynikami „Polskiego Badania Przestępczości” na Dolnym Śląsku zagrożenie było najwyższe. Według ogólnego współczynnika wiktylizacji (obejmującego rozbój, pobicie, włamanie, kradzież samochodu, kradzież z samochodu oraz inna kradzież (np. telefonu komórkowego, roweru) padł ofiarą co czwarty mieszkaniec (wartość 26,6; wartość dla Polski – 18,1) (por. Siemaszko, Polskie...).

4.4. Przestępczość kryminalna

Wskaźnik zagrożenia przestępstwami kryminalnymi (stwierdzonymi) na 10 tys. mieszkańców na Dolnym Śląsku obrazuje tendencję spadkową, z nieznacznym wzrostem w ostatnim roku, od 2004 r. było to odpowiednio: 340,5; 310,4; 291,0; 282,11; 258,17; 271,03. Biorąc pod uwagę strukturę regionu, najwyższe wartości (powyżej 300) zanotowano w powiatach: w 2004 r. – wrocławskim grodzkim i ziemskim (548,7 i 488,7), legnickim (434,3), wałbrzyskim (428,1, głogowskim (411,0), lubińskim (386,7), jeleniogórkim (368,9) i zgorzeleckim (335,3). W 2009 r. natomiast wskaźnik powyżej średniej dla całego województwa odnotowano w powiatach grodzkim i ziemskim wrocławskim (438,68 i 387,31), wałbrzyskim (357,94), legnickim (349,42) oraz lubińskim (275,91). Należy zwrócić uwagę na dodatnią zależność ilości przestępstw kryminalnych ze wskaźnikiem wykrywalności sprawców. W omawianym okresie w 2004 wskaźnik poniżej 60 % odnotowano w powiatach grodzkim i ziemskim wrocławskim, legnickim, zgorzeleckim, lubińskim, jeleniogórkim, świdnickim, wałbrzyskim i głogowskim. W 2009 r. najniższe wartości wskaźnika odnotowano w: grodzkim i ziemskim wrocławskim, jeleniogórkim, zgorzeleckim, legnickim, świdnickim, lubińskim oraz wałbrzyskim (ryc. 16).

Ryc. 16. Wskaźnik zagrożenia przestępstwami kryminalnymi na 10 tys. mieszkańców (mapa lewa) oraz wskaźnik wykrywalności przestępstw w powiatach na Dolnym Śląsku (mapa prawa)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.

W skali województwa, tak jak w całym kraju, wartość wskaźnika wykrywalności przestępstw kryminalnych wzrasta: z 51,9 % w 2004 do 56,3 % w 2009 r. Najniższa jest jednak wykrywalność przestępstw dotyczących mienia – w grupie „kradzież cudzej rzeczy” średnio 31,5 %. Chociaż to i tak więcej, niż wyniósł wskaźnik ogólnopolski. W Polsce wskaźnik wykrywalności w tej grupie to 19,9 % w 2004 i 26,6 % w 2009 r.

A właśnie w grupie przestępstw kryminalnych najczęściej dotyczyło kradzieży cudzej rzeczy – ilość stwierdzonych na Dolnym Śląsku to 29,8 tys. w 2004 r., do 2008 r. następował spadek – 21,8 tys. W ostatnim analizowanym roku odnotowano natomiast niewielki wzrost – o 0,1 pkt procentowy. Powyższe przełożyło się na spadek wskaźnika zagrożeń na 10 tys. mieszkańców – z 103,0 w 2004 r. do 75,9 w 2009 r. Równie wysoki wskaźnik i znaczną ilość przypadków, oraz podobną tendencję „odbicia” w ostatnich analizowanych 12 miesiącach, zauważono w grupie „kradzież z włamaniem” – w 2004 r. było to 27,2 tys. stwierdzonych przestępstw (wskaźnik – 87,1), w 2008 r. – 13,9 tys. (wskaźnik – 48,4). Jednak w 2009 r. nastąpił wzrost do 15,2 tys., co przełożyło się także na wskaźnik o wartości 53,0.

Zdecydowanie mniejsza jest ilość przestępstw kryminalnych przeciwko życiu i zdrowiu, ale te z kolei, co jest zrozumiałe, cechuje olbrzymi ładunek zagrożeń i emocji



społecznych. Wskaźnik zagrożenia związany z zabójstwami oscyluje wokół 0,3. Inne w grupie – uszczerbek na zdrowiu oraz bójka lub pobicie to wartość bliska 4,0. W analizowanym okresie zmniejszała się liczba stwierdzonych zabójstw (z wyjątkiem wzrostu w 2007 r.) z 107 do 82. Pozostałe kategorie podlegały znacznym wahaniom – stwierdzonych przestępstw zakwalifikowanych jako uszczerbek na zdrowiu było więcej w stosunku do poprzedniego roku w 2007 i 2009 (ogółem średnio 1 156 przestępstw). Natomiast w grupie „bójka lub pobicie” – w 2007 i 2008 (średnia dla województwa w latach 2004–2009 to 11 64). Najwięcej przestępstw w omawianej grupie przeciwko życiu i zdrowiu według statystyk policyjnych odnotowano we Wrocławiu oraz powiatach wałbrzyskim i świdnickim.

4.5. Przestępstwa drogowe

Na uwagę zasługuje znaczny problem wypadków i kolizji drogowych oraz ich skutków na terenie województwa dolnośląskiego. W 2004 r. ilość przestępstw drogowych stwierdzonych to 16,5 tys. (wskaźnik zagrożenia na 10 tys. – 58,3). W kolejnych latach obserwowano wzrost do 2006 r., następnie spadek – do 15,3 tys. (53,5) w 2008 r. W ostatnim analizowanym roku ponownie policja odnotowała wzrost ilości tego typu przestępstw – o 3,4 punkty procentowe, co przełożyło się również na zwiększenie wskaźnika – do 55,4.

Gdzie należy szukać przyczyn takiego stanu rzeczy? Oczywiście, podobnie jak w całym kraju, trzeba nadmienić o jakości nawierzchni dróg (zwłaszcza pogarszaniu się stanu technicznego dróg niższej klasy). Opracowanie „Bezpieczne drogi ratują życie” zawiera wyniki drugiego etapu prac nad Projektem „Europejski Atlas Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego” (Program EuroRAP) w Polsce. To mapy ryzyka społecznego i indywidualnego na drogach krajowych w latach 2006–2008 (także w porównaniu z okresem poprzednim 2005–2007), obejmujące wybrane rodzaje i okoliczności wypadków z ofiarami śmiertelnymi lub ciężko rannymi oraz ich przyczyny. Według badań autorów na 76 % długości dróg krajowych nie nastąpiły istotne zmiany poziomu ryzyka społecznego, a na 12 % długości dróg nastąpił wzrost ryzyka o jedną lub więcej klas. Z porównania zmiany klas ryzyka indywidualnego na sieci dróg krajowych dla dwóch okresów wynika, że na 80 % długości dróg krajowych nie nastąpiły istotne zmiany ryzyka, a na 10 % długości dróg nastąpił wzrost ryzyka o jedną lub więcej klas (por. Bezpieczne drogi...).

Jednak głównym powodem jest czynnik ludzki, a w ok. 80 % kierujący pojazdem. Także następstwa wypadków to zagrożenie obszerne. Przede wszystkim grupa wiekowa



najbardziej narażona na wypadki drogowe to osoby mające 15–45 lat i dla tej grupy to podstawowa przyczyna śmierci. Koszty bezpośrednie wywołane przez wypadki drogowe są różnorodne: medyczne, związane z utratą majątku, administracyjne, utrata zdolności do pracy, utracona jakość życia, problemy prawne. Ale to także koszty społeczne: zaangażowanie służb ratunkowych, utrudnienia w ruchu, przestoje i straty materialne, związane z wypadkiem, diagnostyka i hospitalizacja ofiar, zaangażowanie personelu medycznego w skomplikowane i wielorakie procedury medyczne, odszkodowania i pomoc państwa dla poszkodowanych i ich rodzin (zasiłki, renty) (Skutki...). Warto podkreślić, że od 10 lat Polska znajduje się na pierwszym miejscu w Unii Europejskiej odnośnie kosztów, jakie ponosi państwo z tego tytułu.

Jaka jest skala zjawiska według oficjalnych statystyk? W ostatnich latach w Polsce najwięcej wypadków drogowych, ofiar śmiertelnych i osób rannych odnotowano w 2000 r. (57,3 tys. wypadków, 71,6 tys. rannych, 6,3 tys. zabitych). Od 2001 r. następował spadek wskaźników, utrzymujący się do 2006 r. W 2007 r. nastąpił wzrost liczby wypadków i ich ofiar, ale w 2008 i 2009 r. ponownie odnotowano obniżenie ilości zdarzeń (w 2009 r. odpowiednio – 44,2 tys., 56 tys. i 4,6 tys.). Jednak spadek ten nie poprawił pozycji wśród krajów europejskich. Wręcz odwrotnie – według ostatnich danych z 2008 r. w Polsce zanotowano najwyższą w Unii Europejskiej liczbę ofiar śmiertelnych, natomiast wskaźnik obrazujący ilość osób, które poniosły śmierć na drodze (na 100 tys. mieszkańców) – 14 %, sytuuje kraj na drugim miejscu, za Litwą.

Na Dolnym Śląsku, co prezentuje tabela 9., w analizowanym okresie doszło do prawie 3 tys. wypadków w roku 2004, 2006 i 2008, blisko 3,1 tys. w 2005 i 2007, natomiast w 2009 – do 2,6 tys. Wśród innych regionów sytuowało to województwo na 6. i 7. miejscu pod względem najbardziej zagrożonych obszarów. W wypadkach tych ogółem od 2004 r. zostało rannych 23,8 tys. (średnio 4,8 tys. rocznie), a zginęło 2,1 tys. Większość wypadków powodowali kierujący pojazdami, w 2009 r. byli oni sprawcami 2 041 wypadków (co stanowi 77 % ogółu). Głównymi przyczynami wypadków było: niedostosowanie prędkości do warunków ruchu (w 2009 r. – 728 wypadki) oraz nieprzestrzeganie pierwszeństwa przejazdu (2009 r. – 295 wypadków).



Tabela 9. Wypadki, liczba zabitych i rannych oraz wskaźniki na 100 wypadków według województw w 2009 r.

Województwa	Wypadki ogółem	Zabici ogółem	Ranni ogółem	Wskaźnik liczby zabitych na 100 wypadków	Wskaźnik liczby rannych na 100 wypadków
dolnośląskie	2 668	294	3 648	11,0	136,7
kujawsko-pomorskie	1 646	231	1 943	14,0	118,0
lubelskie	2 093	318	2 674	15,2	127,8
lubuskie	992	137	1 323	13,8	133,4
łódzkie	4 709	347	5 958	7,4	126,5
małopolskie	4 418	314	5 603	7,1	126,8
mazowieckie (bez KSP)	3 307	513	4 129	15,5	124,9
opolskie	912	114	1 128	12,5	123,7
podkarpackie	2 173	220	2 776	10,1	127,7
podlaskie	1 041	179	1 353	17,2	130,0
pomorskie	2 848	257	3 641	9,0	127,8
śląskie	5 565	414	6 854	7,4	123,2
świętokrzyskie	1 744	176	2 275	10,1	130,4
warmińsko-mazurskie	1 817	176	2 382	9,7	131,1
wielkopolskie	3 989	403	5 171	10,1	129,6
zachodniopomorskie	1 818	206	2 237	11,3	123,0
Komenda Stołeczna Policji	2 456	273	2 953	11,1	120,2
Polska	44 196	4 572	56 048	10,3	126,8

Źródło: Wypadki drogowe w Polsce w 2009 roku, 2010, Komenda Główna Policji, Warszawa, http://dlakierowcow.policja.pl/portall/dk/807/47493/Wypadki_drogowe_raporty_roczne.html, 07.09.2010, s. 8–9.

Mając na uwadze różnice pomiędzy poszczególnymi województwami, zarówno w liczbie mieszkańców, powierzchni itp., należy określić jeszcze wskaźniki liczby zabitych i liczby rannych na 100 wypadków drogowych oraz na 100 tys. mieszkańców. Wskaźniki te pozwolą dokonać oceny i porównania stanu bezpieczeństwa w poszczególnych województwach oraz sytuacji regionu dolnośląskiego. W pierwszej grupie mierników Dolny



Śląsk osiągał w badanych latach najwyższe wskaźniki rannych na 100 wypadków (wyższe także od średniej krajowej, która w 2009 r. wyniosła 126,8) – w okresie 2007–2009, natomiast w 2005 r. 2. miejsce za mazowieckim, a w 2006 – za lubuskim (z wartością średnią dla tych lat 135,8). Co ciekawe, z obliczeń wynika, że w 2004 r. znajdował się wśród najbezpieczniejszych pod tym względem województw (za łódzkim).

Gdy analizujemy inny wskaźnik: liczbę ofiar śmiertelnych na 100 wypadków, sytuacja jest nieco tylko lepsza – 8. lub 9. pozycja (średnio 11,5). Jednak nadal było to nieco więcej, niż średnia ważona dla całej Polski (w 2009 – 10,9). Podobnie pod względem rannych i osób zabitych w odniesieniu do 100 tys. osób zamieszkujących dane województwo – region zajmuje średnie lokaty. Pozytywnym jest jednak fakt, że od 2008 r. wskaźniki są niższe od wartości ogólnopolskich. Według ostatnich raportów Komendy Głównej Policji w 2009 r. było to odpowiednio: ranni – 126,7 i 146,9; zabici – 10,2 i 12,0.

4.6. Przestępczość a problem nadmiernego spożywania alkoholu

Bez wątpienia swoistą „plagą” społeczną są kierujący pod wpływem alkoholu lub/i innych środków powodujących osłabienie koncentracji. Problem jest na tyle duży, że pozytywnie należy przyjąć nowelizacje prawne z 2010 r., które przewidują, że kierowcy, którzy spowodują wypadek pod wpływem alkoholu, w którym będą poszkodowani lub zabici, dożywotnio stracą prawo jazdy. Zmiana w przepisach prawa karnego zaostrza kary z dwóch lat pozbawienia wolności do maksimum pięciu za takie wykroczenia, jak jazda pod wpływem alkoholu, narkotyków lub środków odurzających oraz ucieczka z miejsca wypadku.

W Polsce ogółem w 2009 r. zatrzymano 27 878 nietrzeźwych kierowców, więcej o prawie 3 tys. niż w roku 2008. W 2009 r. kierowcy ci uczestniczyli w 5 346 wypadkach, śmierć w nich poniosło 571 osób, a 6 795 zostało rannych. W tym samym czasie na terenie Dolnego Śląska, w porównaniu z rokiem poprzednim, stwierdzono także wzrost liczby ujawnionych kierujących pojazdami pod wpływem alkoholu (w stanie po użyciu oraz w stanie nietrzeźwości) o 1 512 osób (tj. o 10 %). Z ich winy wydarzyło się 291 wypadków, w których 376 osób odniosło obrażenia, a 16 poniosło śmierć. Pod względem ilości wypadków z winy nietrzeźwych Dolny Śląsk sytuuje się na 11. miejscu wśród regionów. Wskaźnik zagrożenia na 10 tys. osób nieznacznie zmalał z 53,6 w 2004 r. do 51,16 w 2009 r. Zdecydowanie najczęściej zagrożonych tym problemem odnotowano w powiatach: w 2004 r. – milickim (119,7), dzierzoniowskim (86,5), jaworskim (85,5), wołow-



skim (80,5); w 2009 r. – złotoryjskim (77,93), górowskim (77,54), milickim (75,53) oraz również wołowskim (70,77).

Uzależnienie od alkoholu to nie tylko problem jednostkowy, ale i społeczno-ekonomiczny. Szacuje się, że koszty związane z profilaktyką i przeciwdziałaniem problemom alkoholowym stanowią do 3 % ogólnych kosztów całego dochodu społeczności Europy ponoszonych przez pomoc społeczną, służbę zdrowia, ubezpieczenia, wymiar sprawiedliwości i więziennictwo (Dolnośląski program...). Biorąc pod uwagę problem związany z nadużywaniem alkoholu przez mieszkańców Dolnego Śląska, dane statystyczne policji ukazują znaczną ilość osób, które m. in. zostały doprowadzone do wytrzeźwienia, większą niż w innych regionach. W 2009 r. ilość ogółem (doprowadzeni do jednostek policji i izb wytrzeźwień) to aż 18 101, czyli region zajął 2. miejsce (za regionem śląskim – 42 369 osób), w tym 1 363 kobiet (śląskie – 3 541).

Konsekwencje, przede wszystkim koszty nadużywania alkoholu, są różnorodne – w tym zdrowotne, społeczne. Trzeba podkreślić również, że takie osoby zdecydowanie częściej popełniają przestępstwa, nie tylko drogowe. Osoby nietrzeźwe stanowią źródło zagrożenia dla otoczenia. Przybiera ono formy od łagodniejszych w postaci zaczepek do najbardziej drastycznych w postaci agresji fizycznej. Dawno już stwierdzono istnienie dwukierunkowego związku między alkoholem i przemocą. Nie tylko spożywanie alkoholu może sprzyjać agresywności, ale także ofiary przemocy mogą wypijać nadmierne ilości alkoholu (Alkohol, przemoc..., 1999).

4.7. Narkotyki i narkomania w statystykach policyjnych

Wśród zagrożeń, które zostały wymienione przez mieszkańców Dolnego Śląska w sondażu, o którym była mowa we wprowadzeniu, znalazły się także te, których sprawcami są osoby uzależnione od narkotyków. Badania empiryczne dowiodły, że często narkotyki są swoistym „lekarstwem” na nudę, beznadziejność, szarość życia, trudności w szkole czy w domu, na nieumiejętność nawiązywania kontaktów z ludźmi. Ważnym mechanizmem uzależnień jest nieprawidłowy przebieg procesu socjalizacji. Przyczynami rozwoju narkomanii są ogólne warunki współczesnego życia. Ogółem S. Rego wymienia czynniki indywidualne oraz środowiskowe (społeczne). Do uwarunkowań indywidualnych można zaliczyć: dezorganizację osobowości, emocjonalną niedojrzałość, powiązania z alkoholem, trudności w nauce osób młodych. Wśród środowiskowych są: patologia życia rodzinnego, pochodzenie społeczne, przyczyny społeczne natury ogólnej (szybkie zmiany społeczne).



A jakie są skutki? Począwszy od ogólnospołecznych – osoby takie przestają pełnić podstawowe role: zawodowe, rodzinne, towarzyskie. Negatywnie oddziałują także na sferę ekonomiczną (skutek obciążający). Koszty utrzymania osób uzależnionych to przede wszystkim wydatki na organizowanie działań profilaktycznych, sieci leczenia, rehabilitacji, opieki społecznej (Muszyńska, 2004). Osoby używające narkotyków, poza problemami natury zdrowotnej, doświadczają także problemów natury socjalnej, takich jak na przykład brak środków do życia, konflikty z prawem, bezrobocie czy bezdomność. Do wykluczenia społecznego, z jednej strony, może przyczyniać się nadużywanie substancji psychoaktywnych, z drugiej strony – samo wykluczenie społeczne sprzyja sięganiu po substancje psychoaktywne.

Problematyka przestępczości związanej z narkotykami zajmuje istotne miejsce w programie polityki europejskiej. Dokonując próby zdefiniowania tak złożonego zjawiska, jakim jest zależność między narkotykami i przestępczością, należy brać pod uwagę, iż każda z definicji będzie stanowić swoiste uproszczenie. Definiowana zależność nie jest ani prosta, ani liniowa, lecz może mieć charakter dynamiczny, zmienny w czasie, nawet w przypadku tej samej osoby (Struzik, 2007). Jak twierdzi B. Hołyst „...z punktu widzenia uczciwego obywatela groza narkomanii leży przede wszystkim w tym, że popularność *ćpania* zagraża wciągnięciem w narkomanię również jego dzieci, z punktu jednak widzenia socjologii kryminalistycznej główne niebezpieczeństwo polega na tworzeniu gotowości wśród narkomanów do udziału bez skrupułów we wszelkich przestępstwach, jeśli tylko dzięki temu zdołają zapewnić sobie dostęp do narkotyku...” (Hołyst, 2007, s. 122).

Przy analizie danych dotyczących przestępczości narkotykowej należy wziąć pod uwagę, że liczby znajdujące się w oficjalnych statystykach nie pokazują pełnego obrazu nielegalnego rynku narkotyków. Wiele przestępstw nie jest ujawnionych i znacznie większa jest „ciemna liczba” przypadków łamania ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii. Drugą istotną kwestią, o której warto pamiętać przy analizie danych, jest wpływ aktywności policji na liczbę ujawnień. Liczby poszczególnych przestępstw stanowią zarówno obraz świata przestępczego, jak również skalę aktywności instytucji odpowiedzialnych za walkę z podażą narkotyków. W Polsce przestępstwa powiązane z narkotykami dzieli się na dwie zasadnicze grupy: pospolite przestępstwa kryminalne przewidziane w kodeksie karnym i innych ustawach karnych (np. rozboje, kradzieże, fałszerstwa), oraz przestępstwa określone w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, polegające m. in. na nielegalnej produkcji, przemycie, wprowadzaniu do obrotu i posiadaniu środków odurzających i psychotropowych, a także prowadzeniu niedozwolonych upraw roślin, służących do produkcji narkotyków (Ibidem; Malczewski, Struzik, 2009).



W 2009 r. w Polsce wszczęto 20 260 postępowań w sprawach narkotykowych, czyli o 4,8 % więcej od analogicznego okresu roku poprzedniego. Liczba ujawnianych tego typu czynów rośnie od 2000 r., kiedy to w Polsce wszczęto niecałe 6 tys. takich postępowań. Na Dolnym Śląsku w tym samym okresie wszczęto 2 750 postępowań (o 2,4 % więcej niż w 2008 r.). W 2004 r. były to 2 682 postępowania, najwięcej w 2006 r. – 3 091. Wskaźnik zagrożenia na 10 tys. mieszkańców zmalał z 25,8 w 2005 r. (7 448 stwierdzonych przestępstw) do 17,6 w 2009 r. (5 066). Przez ostatnie lata najwięcej przestępstw rejestrowano w tych samych województwach: wielkopolskim, śląskim i mazowieckim. Jednak biorąc pod uwagę wskaźnik zagrożenia, Dolny Śląsk plasuje się w czołówce zagrożonych tego typu przestępczością województw (z wielkopolskim, lubuskim, pomorskim oraz zachodniopomorskim).

Wśród powiatów Dolnego Śląska wskaźnik zagrożenia przestępczością narkotykową w 2009 r. był zdecydowanie najwyższy w wołowskim (41,62), głogowskim (25,90), oleśnickim (24,91), jeleniogórskim (24,39). Na uwagę zasługuje spadek wskaźnika na terenie powiatu wrocławskiego – grodzkiego (z 43,6 w 2004 r. do 21,68 w 2009 r.), mimo że ilość przestępstw była najwyższa – 2004 r. 2 780, w 2009 r. 1 371, oraz kłodzkiego (z 65,4 w 2005 r. do 14,51 w 2009 r.). Narkomania przy tym związana jest przede wszystkim z grupą osób młodych. Pokolenie starsze, zwłaszcza po 50. roku życia, w obrębie którego spotykamy często alkoholików, wolne jest od narkomanii, w sensie masowego problemu. W grupie nieletnich odnotowano w analizowanych latach brak jakichkolwiek większych zmian w ilości przestępstw narkotykowych, tzn. w 2004 r. były to 793 czyny tego typu, w 2009 r. – 736 (zdecydowanie więcej w 2005 r. – 1 089, 2006 r. – 859; mniej – 2007 r. – 507, 2008 r. – 538). Podobnie ilość osób nieletnich pozostaje na podobnym poziomie: 2004 r. – 360, 2009 r. – 356 (w latach 2005–2006 odpowiednio 442 i 415).

4.8. Przestępczość wśród nieletnich

Na początku wskazując na obawy mieszkańców Dolnego Śląska, wyrażone w sondażach, podkreślono, że wśród tych najczęściej wymienianych znalazły się odpowiedzi związane z agresywnością młodych ludzi. Coraz częściej media donoszą o przypadkach i oznakach takiego zachowania, często bardzo brutalnego. Jakie są problemy współczesnej młodzieży? Według badania przeprowadzonego m. in. we Wrocławiu współczesnym młodym ludziom najbardziej doskwiera brak perspektyw życiowych, zagubienie w tempie współczesnego świata, brak zrozumienia ze strony dorosłych. Pojawiły się i takie odpo-



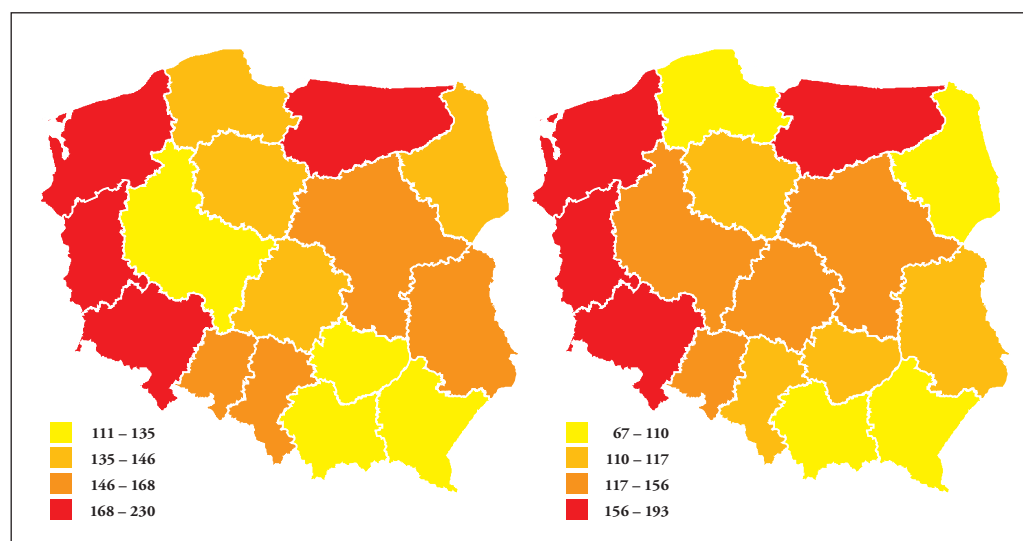
wiedzi w ankietach, że problemy młodzieży, a wśród nich przede wszystkim agresja, są efektem zaniedbań wychowawczych oraz braku oferty spędzania czasu wolnego. Wskazuje to na, z jednej strony, pogłębiający się kryzys szkoły i marginalizowanie przez samych uczniów znaczenia w procesie wychowawczym tej instytucji. Środowisko szkolne charakteryzuje deficyt w sferze przekazu wartości i norm, brak dbałości o przedkładane wzorce zachowań i wzory osobowe młodzieży (Sierosławski, 2007). Dowodzi tego rozmiar przestępczości popełnianej na terenie placówek szkolno-wychowawczych. Z danych statystycznych Komendy Głównej Policji wynika, że w 2009 r. na ich terenie stwierdzono ogółem 24 864 przestępstwa (o 1 689 więcej niż w 2008 r.), w tym na terenie: szkół podstawowych i gimnazjów 21 040 przestępstw (19 443 w 2008 r.), szkół średnich i zawodowych 2 527 przestępstw (2 612 w 2008 r.), oraz internatów i burs szkolnych 1 297 przestępstw (1 120 w 2008 r.). Na Dolnym Śląsku w tym samym okresie odnotowano odpowiednio: w szkołach podstawowych i gimnazjach – 2 590 przypadków (2008 r. – 2 567), więcej jedynie na Śląsku i Małopolsce; w szkołach średnich i zawodowych nastąpił spadek z 452 do 162 (7. pozycja wśród innych województw); w ostatniej grupie – w internatach i bursach szkolnych było 246 przestępstw (w 2008 r. – 250) i stanowiło to drugie miejsce wśród regionów, więcej jedynie zarejestrowano w województwie małopolskim (Przestępczość nieletnich...).

Z drugiej strony jednak trudno podważać takie opinie, jak J. Czapińskiego: „...Przemoc i zachowania autodestrukcyjne uczniów są raczej problemem środowisk, z których uczniowie pochodzą (...). Od nauczycieli zależy dużo mniej niż od rodziców. Nie oznacza to, że szkoły, z pomocą władz samorządowych, nie mogą nic w sprawie szkolnych patologii zrobić. Mogą, ale głównie poprzez zmianę nastawienia rodziców, skłonienie ich do większego zaangażowania w rozwiązywanie problemów własnych dzieci, a co najmniej do większego zainteresowania się tymi problemami. Także poprzez bardziej systematyczny kontakt z rodzicami, wciągnięcie ich w sprawy szkoły i bardziej rygorystyczne egzekwowanie od nich właściwego wywiązywania się z obowiązków rodzicielskich.(...) Zwalczanie patologii szkolnych zacząć należy od zwalczania patologii w rodzinach uczniów, w ich środowiskach pozaszkolnych” (Raport... Szkoła bez przemocy, s. 117). Potwierdzają to wyniki badań – młodzież, która angażuje się w działalność przestępczą w latach kształtujących ich osobowość, była narażona na przebywanie w dysfunkcyjnej lub niestabilnej rodzinie (Hollin, Browne, Palmer, 2004).

Niemniej wzrost agresji i przestępczości nieletnich jest faktem. Stwierdzono przy tym, że większość czynów popełnionych przez nich to działania zaplanowane. Do podstawowych bodźców determinujących należą: chęć zdobycia pieniędzy lub innych korzyści

materialnych, zaimponowania innym, namowa kolegów lub osób dorosłych, powielanie wzorów i zachowań z domu rodzinnego oraz poszukiwanie akceptacji, której nie odnajdują w domu rodzinnym (Hołyst, 2009).

Ryc. 17. Dorośli skazani prawomocnie przez sądy powszechne za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego (mapa lewa) oraz nieletni, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub kary w sądach powszechnych w związku z czynami karalnymi (mapa prawa) – średnia dla lat 2005–2008



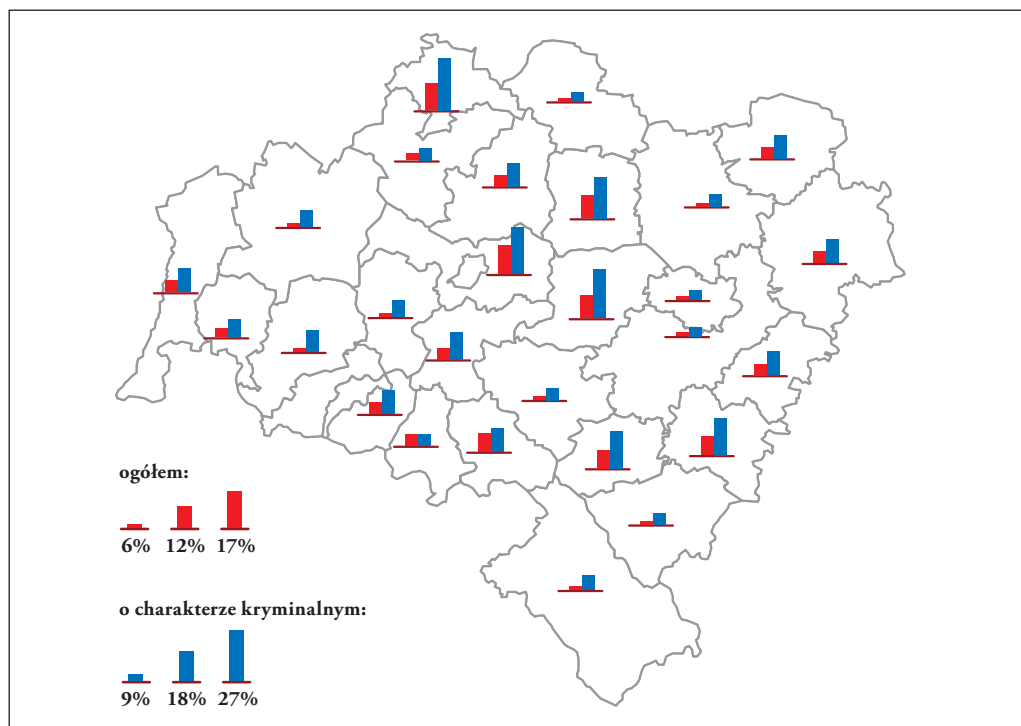
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Rocznik Statystyczny Województwa, 2005–2009, GUS, Warszawa.

Bez względu na przyczyny, według dostępnych danych, Dolny Śląsk znajduje się w ostatnich latach w czołówce województw z największą ilością popełnianych czynów karalnych przez nieletnich (za Śląskiem). Natomiast gdy porównamy ilość młodocianych, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub kary w sądach powszechnych w związku z czynami karalnymi na 10 tys. nieletnich ogółem, okazuje się, że Dolny Śląsk znajduje się na najgorszej pozycji – średnia lat 2005–2008 to 192,7 (przy średniej dla kraju – 131,5) (ryc. 17).

W roku 2009 ujawniono 5 652 nieletnich sprawców (było to o 229 mniej niż w roku 2008, i o 504 niż w 2004), którzy stanowili 11,4 % ogółem ustalonych podejrzanych (2008 r. – 12,3 %; 2004 r. – 11 %). Jednak trzeba podkreślić, że średnia dla całego kraju w 2009 r. to 9,7 % (w 2004 r. – 8,8 %). Wskaźnik udziału czynów nieletnich w ogólnej liczbie przestępstw stwierdzonych wyniósł w analizowanym okresie w 2009 r.

10,2 %, tj. o 0,1 punktu procentowego mniej niż w 2008 r., ale o 1,2 punktu więcej niż w 2004 r. (w kraju: w 2009 r. – 7,5 %, w 2004 r. – 4,8 %) (Przystępczość nieletnich...). Dolny Śląsk znajduje się pod tym względem na trzecim miejscu – za wielkopolskim i zachodniopomorskim. Miernik ten był zdecydowanie wyższy w grupie przestępstw o charakterze kryminalnym: w 2009 r. 13,9 % (2004 r. – 11,4 %). Najwyższy w kategoriach: rozbój i wymuszenie rozbójnicze – w 2009 r. – 41,2 %; w 2004 – 32,6 %, następnie uszczerbek na zdrowiu (odpowiednio 30,6 %; 22,4 %) oraz udział w bójce lub pobiciu (25,8 %; 21,8 %).

Ryc. 18. Wskaźnik udziału przestępstw popełnionych przez nieletnich do ogółem stwierdzonych – ogółem i o charakterze kryminalnym na Dolnym Śląsku w 2009 r. (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu.

W strukturze województwa w 2009 r. najwyższe, dalece przekraczające średnią dla regionu, wskaźniki udziału przestępstw popełnionych przez nieletnich do ogółem stwierdzonych odnotowano w powiatach: głogowskim (17,2 %), legnickim (17,0 %), wołow-



skim (15,6 %). W 2004 r. – jaworskim (15,8 %), głogowskim (13,6 %), legnickim (13 %) (ryc. 18). Analizując dane statystyczne, wyraźnie widać, że najwyższe są w grupie rozbój i wymuszenie rozbójnicze. Bardzo wysoki procent wymienionego miernika stwierdzono w 2009 r. w powiecie strzelińskim (91,3 %), górowskim (81,0 %), średzkim (77,0 %), złotoryjskim (76,2 %), lubańskim (75,4 %) (w 2004 r. – strzelińskim 82,7 %, zgorzeleckim 61,1 %, głogowskim 54,5 %).

Można zaobserwować, że pokrywa się to z mapą ubóstwa i bezrobocia. Nikłe szanse na atrakcyjny start życiowy, pogłębione w rejonach słabiej rozwiniętych, uboższych, rodzą zwłaszcza w młodych ludziach dużą frustrację, z którą radzą sobie często w sposób destrukcyjny – sięgając po substancje psychoaktywne i przemoc. Wcześniej następuje tam inicjacja nikotynowa, alkoholowa, więcej młodzieży upija się, wyższy odsetek dziewcząt uprawia prostytutkę. Wysoki jest jednocześnie poziom akceptacji dla agresji i różnorodnych zachowań niezgodnych z prawem, jako sposobu „wyrównywania szans”. W rejonach wykluczenia częściej używa się paranarkotyków, tańszych substancji psychoaktywnych, a czasem kilku środków jednocześnie (tzw. politoksykomania). Częściej pojawiają się tam zależności narkotyki – alkohol, narkotyki – prostytutka, a także różne formy agresji i przemocy w relacjach rówieśniczych (Młodzież zagrożona...). Potwierdzają to także wnioski B. Hołysza: „...cechami charakterystycznymi zachowań przestępczych osób nieletnich są: duży odsetek przestępstw dokonywanych pod wpływem alkoholu (lub środków odurzających) oraz współuczestnictwo z jedną lub kilkoma osobami (często sam nieletni nie dokonałby czynu)...” (Hołyst, 2009, s. 420).

Najnowsze badania przeprowadzone przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dowodzą, że mimo licznych kampanii propagujących informacje o szkodliwości alkoholu, wskaźniki spożycia alkoholu przez młodzież są bardzo wysokie (tylko około 10 % nieletnich nie sięga po alkohol). Tak wynika z ogólnopolskich badań ankietowych zrealizowanych w 2007 r. w ramach Europejskiego Programu Badań Ankietowych w Szkołach (ESPAD, European School Survey Project on Alcohol and Drugs) – próby picia alkoholu ma za sobą 90,2 % gimnazjalistów z klas trzecich i 94,8 % uczniów klas drugich szkół ponadgimnazjalnych. Odsetki konsumentów alkoholu, definiowanych jako osoby, które piły jakiegokolwiek napój alkoholowy w czasie ostatnich 12 miesięcy przed badaniem, w przypadku uczniów młodszych nie odbiegają znacznie od odsetków konsumentów stwierdzanych w badaniach na populacji osób dorosłych (Sierosławski, 2007). Według badania naukowego „Konsumpcja substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną – Młodzież 2008”, w ciągu miesiąca poprzedzającego ostatni pomiar 75 % uczniów przynajmniej raz piło piwo, 54 % – wódkę i inne mocne alkohole, a 29 %



– wino. Do upicia się częściej przyznawali się chłopcy (51 %) niż dziewczęta (34 %). Jeśli pod uwagę weźmiemy miejsce zamieszkania, to zauważymy, że najczęściej takie zachowanie deklarują uczniowie z małych miast – 45 %. Wnioski z badania wskazują, że upijaniu się sprzyja ponadto lepsza sytuacja materialna ucznia oraz niższy poziom wykształcenia jego rodziców (Kolbowska, 2009).

Skalę zjawiska problemu alkoholowego osób nieletnich na Dolnym Śląsku można przedstawić, podobnie jak osób dorosłych, na podstawie m. in. ilości osób zatrzymanych do wytrzeźwienia. Według danych w 2009 r. było to 307 nieletnich (2. miejsce wśród województw, za śląskim – 600), w 2008 – 402 (Raport z działań...). Coraz więcej także notuje się przestępstw drogowych z udziałem nieletnich, którzy dodatkowo byli pod wpływem alkoholu. Mimo że skala jest niewielka, to w 2004 r. były to 64 przypadki, w 2009 r. – 86, a liczba osób do 18. roku życia kierujących i nietrzeźwych – to odpowiednio 58 i 80.

4.9. Wnioski

Reasumując, sprawnie funkcjonujący system społeczno-ekonomiczny, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym, opiera się na wielu elementach. Jednym z nich jest minimalny poziom zachowań społecznych, przestępczych. Warto podkreślić, że „...państwo stoi na straży porządku i bezpieczeństwa publicznego przede wszystkim poprzez działania zapobiegające popełnianiu przestępstw. Wiadomo jednak, że nawet najlepiej prowadzone przedsięwzięcia prewencyjne nie są w stanie zapobiec przestępczości. Obowiązkiem państwa jest podejmowanie działań mających na celu przywrócenie naruszonego w wyniku przestępstwa porządku i bezpieczeństwa publicznego” (Krajowy... s. 4).

Skuteczna walka z przestępczością oraz prowadzenie działań mających na celu zapobieganie alkoholizmowi i narkomanii wymagają jednak środków finansowych. Środki te nigdy nie są wystarczające. Do tego pojawiają się nowe zagrożenia wraz z rozwojem społeczno-gospodarczym (m. in. cyberprzestępstwa). Bardzo istotną sprawą jest wdrażanie środków, które mają korzystny wpływ nie tylko dla społeczeństwa, ale także takich, które poprawiają jakość życia indywidualnych obywateli.

Ukazany zarys przestępczości i zachowań patologicznych w regionie dolnośląskim wskazuje, że sytuacja pod wieloma względami jest daleka od zadowolenia. Wysokie wskaźniki zagrożenia przestępstwami, szczególnie dotkliwymi dla społeczności, jak kradzieże, pobicia, rozboje w grupie osób dorosłych oraz, co szczególnie niepokoi – nieletnich, wymagają ciągłej obserwacji i analiz. Wyniki badań ukazują, że obraz młodzieży, widziany



oczami dorosłych mieszkańców regionu, jest pesymistyczny. Młodzi Dolnoślązacy są postrzegani jako kategoria cechująca się roszczeniowym stosunkiem do życia, skupiona na konsumpcjonizmie oraz realizacji tylko własnych potrzeb, niekiedy także kosztem wspólnoty, w tym lokalnej. Co więcej, generuje także szereg problemów społecznych, w tym kryminogennych.

Kryminogenne skłonności młodzieży stanowią, według Dolnoślązaków, poważniejszy problem dla społeczności lokalnej niż przestępczość dorosłych. Jednak z drugiej strony młodzi ludzie postrzegają rodziców jako osoby, które nie zawsze potrafią pomóc im w rozwiązywaniu ich problemów, zwłaszcza poważnych i wstydliwych, naturalnie pojawiających się we wczesnej fazie życia (Kurzępa, Lisowska, Pierzchalska, 2008). Przeanalizowane dane odzwierciedlają konstatację, że dolnośląska młodzież wzoruje się na postępowaniu osób dorosłych. Do konsumpcji alkoholu przez młodzież przyczyniają się niewłaściwe postawy wychowawców i rodziców, brak umiejętności i gotowości do podejmowania zdecydowanych interwencji. Dotyczy to także bierności dorosłych świadków wobec sprzedaży alkoholu osobom niepełnoletnim.

Należy wzmocnić działania zaradcze, profilaktyczne. Na terenie województwa dolnośląskiego policja aktualnie realizuje blisko 80 programów prewencyjnych, z których zaledwie kilka bezpośrednio dotyczy obszaru profilaktyki uzależnień. Wobec tak niewielkiej ilości programów i w obliczu zidentyfikowanych potrzeb w tym zakresie konieczne jest wzmożenie aktywności policji oraz innych podmiotów, które mogą ją wspomóc w tworzeniu i realizowaniu kolejnych programów prewencji kryminalnej, ukierunkowanych na przeciwdziałanie uzależnieniom. Policja posiada pomysły, idee, ale głównym problemem są środki finansowe. Stąd należy zgodnie z zapisami Krajowej Strategii Rozwoju 2007–2015 oraz rządowego programu Razem Bezpieczniej: „... przy współpracy z lokalnymi społecznościami dążyć do tworzenia efektywnych lokalnych systemów bezpieczeństwa oraz wspierać działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa, w szczególności mając na celu ograniczenie najbardziej dokuczliwej przestępczości pospolitej...” (Krajowa Strategia...; Razem Bezpieczniej...).



Bibliografia

- Alkohol, przemoc, agresja, 1999, tłum. Fronczyk K. i Sacewicz M., „Alkohol i nauka”, nr 1, www.psychologia.edu.pl/czytelnia/51-alkohol-i-nauka/251-alkohol-przemoc-i-agresja.html, 12.09.2010.
- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 06.08.2010.
- Bezpieczne drogi ratują życie, Europejski Program Oceny Ryzyka na Drogach, EuroRAP, http://www.eurorap.org/lib_search?search=Y&Type=nat, 10.09.2010.
- Caliński P., 2004, Tylko zmiany na gorsze są łatwe, Gazeta Policyjna, wydanie on-line, nr 11, www.gazetapolicyjna.policja.pl/archiwum/1104/s1a1, 15.10.2010.
- Dolnośląski program profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień na lata 2009–2012, Załącznik do uchwały nr XXXVI/567/09 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 29 stycznia 2009 r., www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Zdrowie/program_2009.pdf, 10.09.2010.
- Hollin C.R., Browne D., Palmer E.J., 2004, Przestępczość wśród młodzieży. Rozpoznanie zjawiska, diagnozowanie i profilaktyka, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk.
- Hołyst B., 2007, Socjologia kryminalistyczna T.1., Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Hołyst B., 2009, Psychologia kryminalistyczna, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Kolbowska A., 2009, Konsumpcja substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną, Serwis Informacyjny Narkomania, nr 1, www.narkomania.org.pl/czytelnia/92,Konsumpcja-substancji-psychoaktywnych-przez-mlodziez-szkolna, 20.08.2010.
- Krajowy Program na Rzecz Ofiar Przestępstw na lata 2009 – 2013, <http://www.pomoc.rpo.gov.pl/pliki/1173170089.pdf>, 20.10.2010.
- Kurzępa J., Lisowska A., Pierzchalska A., 2008, Prostytucja „nieletnich” w perspektywie Dolnoślązaków. Raport z badań, Agencja Wydawnicza „ARGI”, Wrocław.
- Malczewski A., Struzik M., 2009, Nielegalny rynek oraz przestępczość związana z narkotykami w świetle najnowszych danych (w:) „Problemy Narkomanii”, Polskie Towarzystwo Zapobiegania Narkomanii, nr 1.
- Młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym a używanie substancji psychoaktywnych. Raport z badania, 2009, PBS DGA Spółka z o.o. Warszawa/Sopot.
- Muszyńska A., 2004, Narkomani. Sprawcy czynów karalnych, Zakamycze, Kraków.



- Opinie o poczuciu bezpieczeństwa i zagrożeniu przestępczością, CBOS, BS/80/2010, Warszawa, www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_080_10.PDF, 15.09.2010.
- Petrykowska M., 2006, Patologia społeczna – próba definicji problemu (w) Jędrzejko M. (red.), Patologie społeczne, Wyższa Szkoła Humanistyczna im. A. Gieyszтора, Pułtusk.
- Podgórecki A., 1969, Patologia życia społecznego, PWN, Warszawa.
- Polskie Badanie Przestępczości. Profil obszarów działania komend wojewódzkich i Komendy Stołecznej Policji – województwo dolnośląskie, 2008, materiał KWP we Wrocławiu (nie publikowane).
- Pospiszyl I., 2009, Patologie społeczne. Resocjalizacja, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Przestępczość nieletnich, Komenda Główna Policji, http://www.policja.pl/portal/pol/790/2443/Przestepczosc_nieletnich.html, 20.09.2010.
- Przestępczość nieletnich w latach 1990–2009, Komenda Główna Policji, www.statystyka.policja.pl/portal/st/942/50256/PRZESTEP CZOSC_NIELETNICH_w_LATACH_1990__2009.html?search=13255, 20.08.2010.
- Raport roczny programu społecznego „Szkoła bez przemocy”, Warszawa 2009, www.szkolabezprzemocy.pl/pliki/221-176-raport-roczny-2009.pdf, 10.09.2010.
- Raport z działań policji w zakresie zapobiegania przestępczości oraz patologiom społecznym w 2009 roku, Zestawienie nr 3., 2010, Warszawa, www.policja.pl/portal/pol/719/57818/Raport_z_dzialan_Policji_w_zakresie_zapobiegania_przestepczosci_w_2009_roku.html, 10.09.2010.
- Razem bezpieczniej, Rządowy program ograniczania przestępczości i aspołecznych zachowań, http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/portal/rb/6/Tresc_programu.html, 11.08.2010.
- Rocznik Statystyczny Województw, 2005–2009, GUS, Warszawa.
- Siemaszko A., Polskie Badanie Przestępczości (PBP) 2007–2009: wybrane rezultaty, <http://razembezpieczniej.mswia.gov.pl/download.php?s=23&id=1056>, 10.09.2010.
- Siemaszko A., Gruszczyńska B., Marczewski M., 2009, Atlas przestępczości w Polsce 4, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Sierosławski J., 2007, Analiza wzorów używania narkotyków oraz związanych z tym problemów wśród okazjonalnych użytkowników narkotyków w dwóch miastach, Warszawa, www.narkomania.gov.pl/portal?id=15&res_id=537049, 10.08.2010.
- Sierosławski J., 2007a, Używanie alkoholu i narkotyków przez młodzież szkolną. Raport z ogólnopolskich badań ankietowych zrealizowanych w 2007 r., Warszawa, Instytut Psychiatrii i Neurologii, www.parpa.pl/download/Raport%20ESPAD%202007%20Polska1.pdf, 12.09.2010.



- Skutki i koszty wypadków drogowych, www.drogaibezpieczenstwo.org.pl/UserFiles/File/Skutki_i_koszty.pdf, 11.10.2010.
- Społeczna ocena poczucia stanu bezpieczeństwa i pracy Policji. Badania 2004, 2009, Wydział Postępowań Administracyjnych i Prezydialny Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu (nie publikowane).
- Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, 2010, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PLC.pdf, 10.09.2010.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, 2006, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Struzik M., 2007, Przestępstwa związane z narkotykami. Próba zdefiniowania zjawiska, nr 2, Serwis Informacyjny Narkomania, www.narkomania.org.pl/czasopisma/Serwis-Informacyjny-Narkomania, 12.09.2010.
- Szreder L., 2007, Stan zagrożenia pospolitą przestępczością kryminalną w Polsce (w:) Bezpieczeństwo osobiste obywatela w RP, Wyd. WSZiP, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii, Dz.U. nr 179, poz. 1485 z 2006 r., ze zm.
- Wypadki drogowe w Polsce w 2009 r., 2010, Komenda Główna Policji, Warszawa, http://dlakierowcow.policja.pl/portal/dk/807/47493/Wypadki_drogowe__raporty_roczne.html, 07.09.2010.
- Ziomka Z., 2008, Przyczyny zachowań przestępczych oraz zjawisk patologicznych w świetle teorii socjologicznych, Wyd. Szkoły Policji w Katowicach, Katowice, www.old.katowice.szkola-policji.gov.pl/index2.php?id=859, 10.09.2010.



mgr Jolanta Mizera-Pietraszko, Politechnika Wrocławska

5. Ochrona zdrowia

5.1. Wprowadzenie. Sfera ochrony zdrowia jako obszar zagrożeń

Wszystkim obywatelom, niezależnie od statusu materialnego, prawo zapewnia równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanej ze środków publicznych. Ustawy o samorządach: gminnym, powiatowym oraz województwa, nakładają na jednostki samorządu terytorialnego liczne zadania, w tym także z zakresu ochrony zdrowia. Niedofinansowanie sfery opieki zdrowotnej, niewłaściwa infrastruktura oraz nieefektywne zarządzanie zasobami przy jednoczesnych permanentnych próbach reformowania systemu powoduje, że realizacja powyższych obowiązków staje się coraz trudniejsza.

Taki stan odbierany jest w społeczeństwie jako brak bezpieczeństwa zdrowotnego, czego wyrazem jest subiektywne poczucie zagrożenia, jakie spotyka pacjentów i ich rodziny w sytuacji choroby. Wiąże się ono ściśle ze świadomością niedostatecznej dostępności opieki zdrowotnej oraz możliwości korzystania z niej w zakresie zaspokajającym potrzebę zdrowotną.

System ochrony zdrowia, który za pomocą ograniczonych środków na zdrowie próbuje zaspokoić popyt na praktycznie nieograniczone świadczenia zdrowotne, z definicji pozostaje mniej lub bardziej niezrównoważony (Ruszkowski, 2010, s. 8). Wszelkie działania mające na celu poprawę, optymalizację czy zrównoważenie systemu powinny uwzględniać zależność:

spełnianie oczekiwań pacjentów poprzez zaspokajanie ich potrzeb zdrowotnych

wymaga

dostarczania określonych, finansowanych z dostępnych zasobów, świadczeń zdrowotnych

udzielanych przez

świadczeniodawców – pracowników medycznych, należycie przygotowanych i wynagradzanych

dysponujących

stosowną, właściwie rozmieszczoną infrastrukturą i efektywnymi technologiami medycznymi



Na tej podstawie można podjąć próbę zidentyfikowania podstawowych czynników stanowiących zagrożenie dla funkcjonowania obecnego systemu opieki zdrowotnej, a tym samym zmniejszających bezpieczeństwo zdrowotne obywateli. Generalnie zagrożenia te można podzielić na dwa obszary:

- a) zagrożenia systemowe, związane z zarządzaniem strukturą opieki zdrowotnej (zasoby materialne, kadrowe, system finansowania, dostępność usług itp.) oraz
- b) zagrożenia społeczne, związane z kulturą zdrowotną obywateli (oświata i profilaktyka zdrowotna, zachowania prozdrowotne, higiena itp.).

Zgodnie z profilem tematycznym niniejszego opracowania zagadnienia identyfikacji zagrożeń systemu opieki zdrowotnej zostaną zawężone do zagrożeń systemowych na obszarze województwa dolnośląskiego.

5.2. Identyfikacja systemowych zagrożeń ochrony zdrowia

Dobrym narzędziem pozwalającym na zidentyfikowanie słabych stron systemu opieki zdrowotnej jest, stosowana w planowaniu strategicznym, analiza SWOT (Strategia..., 2005, s. 35). Pozwala ona na posegregowanie informacji dotyczących systemu na cztery obszary czynników strategicznych: mocne strony i słabe strony (czynniki wewnętrzne, zależne od organizacji), szanse i zagrożenia (czynniki zewnętrzne, niezależne od organizacji). Typową analizę przedstawiono w tabeli 10.

Tabela 10. Analiza SWOT systemu ochrony zdrowia

Mocne strony	Słabe strony
1. Istnienie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. 2. Dobrze wykwalifikowana kadra medyczna. 3. Bardzo szeroka i profesjonalna oferta usług medycznych, także dla świadczeniobiorców spoza naszego kraju. 4. Istnienie ośrodków stosujących nowoczesne technologie medyczne. 5. Zwiększająca się liczba podmiotów posiadających akredytację oraz certyfikat jakości.	1. Nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych alokacja zasobów ochrony zdrowia. 2. Brak pełnych, wiarygodnych informacji, niezbędnych w procesach decyzyjnych. 3. Niedostosowanie sposobu funkcjonowania ochrony zdrowia oraz struktury kadrowej i materialnej systemu do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych, epidemiologicznych i ekonomicznych. 4. Brak skutecznych mechanizmów zarządzania i nadzoru właścicielskiego.



6. Realizowanie projektów w obszarze ochrony zdrowia, finansowanych ze środków wspólnotowych. 7. Dobra baza naukowo-dydaktyczna.	5. Wysokie koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, generowane m. in. przez brak nadzoru nad ordynacją leków oraz przerosty zatrudnienia w niektórych placówkach. 6. Systematyczne zadłużanie się części zakładów opieki zdrowotnej. 7. Dekapitalizacja znacznej części bazy materialnej. 8. Niskie płace personelu medycznego. 9. Niewystarczająca dostępność do usług medycznych, współistniejąca ze zjawiskiem korupcji i „szarej strefy”. 10. Słabość mechanizmów politycznych.
Szanse	Zagrożenia
1. Istnienie otwierającego się rynku usług medycznych. 2. Nie w pełni wykorzystany potencjał zasobów kadrowych. 3. Przygotowanie do wykonywania usług medycznych o wysokim standardzie, finansowanych także ze środków niepublicznych. 4. Możliwość optymalizacji kosztów funkcjonowania systemu ochrony zdrowia. 5. Zwiększenie poziomu finansowania ochrony zdrowia. 6. Dostosowanie systemu ochrony zdrowia do zmieniającego się popytu na świadczenia zdrowotne.	1. Pogorszenie stanu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. 2. Nadumieralność w wybranych grupach wiekowych, skutkująca krótszym trwaniem życia populacji w porównaniu z krajami UE. 3. Niski poziom finansowania ochrony zdrowia. 4. Niedostosowanie leczenia stacjonarnego do zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa. 5. Niska świadomość zdrowotna społeczeństwa. 6. Atrakcyjniejsza oferta finansowa dla kadry medycznej za granicą.

Źródło: opracowanie własne.

Wymagającymi omówienia są istotne czynniki występujące w obszarach „słabe strony” i „zagrożenia”, które można pogrupować następująco:

- nieadekwatna do potrzeb terytorialna i organizacyjna struktura opieki zdrowotnej;
- niski poziom finansowania i zadłużanie się zakładów opieki zdrowotnej;
- niewystarczająca dostępność do gwarantowanych usług medycznych;
- słabe dostosowanie systemu do zjawisk zdrowotnych i demograficznych występujących w społeczeństwie;
- niska świadomość zdrowotna społeczeństwa.



W dalszej części opracowania zostaną omówione zagrożenia wymienione w poz. a), b) oraz łącznie c) i d), natomiast propozycje działań, mających na celu poprawę bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli w tych obszarach, przedstawię w rekomendacjach.

5.3. Struktura ochrony zdrowia – zagrożenia

Rozmieszczenie zasobów na terenie województwa ma najczęściej charakter uwarunkowany historycznie, zdefiniowany przejętymi po II wojnie światowej zasobami materialnymi – nie jest adekwatny do dzisiejszych uwarunkowań społecznych i ekonomicznych (Michalewski, 2008, s. 2). Dolny Śląsk przed wojną był terenem o dużym stopniu zurbanizowania, stąd w niemal w każdym z licznych miast i miasteczek funkcjonowały szpitale, których działalność często była kontynuowana po wojnie, w wielu przypadkach bez racjonalnego merytorycznego i ekonomicznego uzasadnienia (ryc. 19). Konsekwencją tego faktu jest bardzo zróżnicowana struktura i stan tych zasobów, w przeważającej mierze nieodpowiadająca aktualnym standardom. Placówki ochrony zdrowia zlokalizowane są często w starych, zdekapitalizowanych obiektach, niedostosowanych do obowiązujących wymogów. Dwie trzecie obiektów mieszczących szpitale zostało wybudowanych przed rokiem 1939.

Na Dolnym Śląsku zlokalizowano jedynie kilka dużych, stosunkowo nowoczesnych szpitali zbudowanych w ramach tzw. inwestycji centralnych. Realizacja tych projektów, ich lokalizacja (m. in. Świdnica, Polanica-Zdrój, Milicz, Wrocław), a obecnie profil medyczny nie były ściśle koordynowane w ramach regionalnego systemu opieki zdrowotnej. Jednocześnie likwidacji z przyczyn technicznych i ekonomicznych ulegają obiekty, niekiedy znaczące i będzie to proces postępujący.

Ryc. 19. Rozmieszczenie szpitali w województwie dolnośląskim (bez Wrocławia)



Źródło: Biuletyn statystyczny ochrony zdrowia województwa dolnośląskiego 2008; Dolnośląskie Centrum Zdrowia Publicznego we Wrocławiu.

Jak wynika z danych (zob. tabela 11.), województwo dolnośląskie, które pod względem liczby mieszkańców zajmuje 8. miejsce w kraju, ma dużo szpitali (3. miejsce), które z kolei mają mało łóżek na 10 tys. mieszkańców (7. miejsce). Jeszcze bardziej niekorzystnie wypada wskaźnik ilości łóżek przypadających na szpital, gdzie dolnośląskie z 205 łózkami zajmuje 14. miejsce w kraju. Istotnym zagrożeniem dla systemu opieki zdrowotnej jest zbyt duża liczba szpitali z niewystarczającą liczbą łóżek szpitalnych, co bezpośrednio przekłada się na niedostateczną wysokość finansowania zakładów opieki zdrowotnej. Konsekwencją tego jest niewystarczająca oferta usług zdrowotnych, niskie płace personelu, słabe wyposażenie w aparaturę i sprzęt medyczny, co w połączeniu ze zdekapitalizowaną infrastrukturą budzi uzasadnione obawy o bezpieczeństwo zdrowotne mieszkańców województwa.



Tabela 11. Liczba szpitali ogólnych i łóżek szpitalnych wg województw w 2007

Wyszczególnienie	Szpitale		Łóżka w szpitalach		Liczba łóżek w szpitalach na 10 tys. mieszkańców	
	Ogółem	w tym	Ogółem	w tym	Ogółem	miejsce w kraju
Polska	748	170	175 023	10 204	45,3	x
dolnośląskie	64	18	13 132	2 049	44,3	7
kujawsko-pomorskie	39	17	8 747	1 460	41,7	11
lubelskie	37	5	10 982	401	50,0	3
lubuskie	22	7	4 312	652	41,5	12
łódzkie	60	15	13 200	276	51,0	2
małopolskie	63	24	13 623	678	41,4	13
mazowieckie	92	13	22 958	615	43,7	9
opolskie	20	4	4 216	363	40,9	14
podkarpackie	31	4	9 021	93	43,3	10
podlaskie	28	5	5 934	140	49,5	4
pomorskie	36	10	8 259	667	36,5	16
śląskie	105	20	25 978	980	55,0	1
świętokrzyskie	20	1	5 665	156	45,5	5
warmińsko-mazurskie	34	9	5 873	746	39,9	15
wielkopolskie	63	12	15 402	773	44,4	6
zachodniopomorskie	34	6	7 721	155	44,0	8

Źródło: sprawozdania Mz-29 (szpitale ogólne, szpitale uzdrowiskowe – bez szpitali psychiatrycznych i zakładów opiekuńczo-leczniczych), www.csioz.gov.pl, 31.12.2007.

5.4. Finansowanie ochrony zdrowia – zagrożenia

Ochrona zdrowia finansowana jest z kilku źródeł, zarówno publicznych, jak i prywatnych. Największym z nich, mającym charakter podatku celowego, są przychody ze składki na ubezpieczenie zdrowotne, które są gromadzone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Krajowe Rolnicze Ubezpieczenie Społeczne oraz przekazywane do Narodowego Funduszu Zdrowia. Drugim pod względem wielkości źródłem publicznego zasilania ochrony zdrowia są wydatki budżetu państwa i samorządów terytorialnych. Wśród prywatnych źródeł finansowania ochrony zdrowia istotne znaczenie mają środki gospodarstw



domowych oraz nakłady: pracodawców, prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, organizacji charytatywnych (niedotowanych z funduszy publicznych).

Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ) stanowią najczęściej jedną z form samorządowych jednostek organizacyjnych, służących wykonywaniu zadań samorządu terytorialnego wszystkich szczebli. Ze względu na szczególny charakter relacji pomiędzy SPZOZ a jego organem założycielskim oraz kryzys systemu organizacji i finansowania ochrony zdrowia w Polsce, zakłady te mogą powodować poważne zagrożenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (Babczuk, 2010). W sposób szczególny dotyczy to samorządu powiatowego, odpowiedzialnego za zasadniczą część szpitali ogólnych działających w Polsce. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej SPZOZ nie posiada zdolności upadłościowej. Jednocześnie w myśl tej ustawy ujemny wynik finansowy nie może być podstawą do zaprzestania działalności zakładu, jeżeli dalsze jego istnienie uzasadnione jest celami i zadaniami, do których realizacji został utworzony, a których nie może przejąć inny zakład w sposób zapewniający nieprzerwane sprawowanie opieki zdrowotnej nad ludnością. Zgodnie z tym obowiązek pokrycia ujemnego wyniku finansowego SPZOZ spoczywa wówczas na organie założycielskim. Jednocześnie zobowiązania i należności SPZOZ po jego likwidacji stają się zobowiązaniami i należnościami organu założycielskiego.

W konsekwencji jednostki samorządu terytorialnego mogą zostać zmuszone do przejęcia długów samorządowych placówek ochrony zdrowia w przypadku niewypłacalności SPZOZ bądź realizacji programu jego restrukturyzacji przewidującego świadczenie usług medycznych w formie spółki prawa handlowego. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych stanowi, że łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60 % wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. O tym, jak zadłużenie SPZOZ wpływa na dług samorządów świadczą przytoczone w tabeli 12. dane. Widać wyraźnie, że np. w 2006 r. z dwunastu powiatów województwa dolnośląskiego, które przekroczyły ustawowy 60 % wskaźnik relacji zadłużenia do dochodów, jedenaście zrobiło to wyłącznie na skutek zobowiązań SPZOZ, dla których byli organem założycielskim. Szczególnie dramatycznie wygląda to w praktycznie niezadłużonych na działalności operacyjnej powiatach milickim i lwóweckim, a także wołowskim i górowskim, w których dług ciągle narasta.



Tabela 12. Powiaty, w których relacja zadłużenia do ich dochodów lub zadłużenia powiększonego o zobowiązania SPZOZ do ich dochodów przekroczyła 60 %

Województwo	Powiat	2006		2007	
		a [%]	b [%]	a [%]	b [%]
dolnośląskie	dzierżoniowski	25,78	74,27	30,27	60
	głogowski	30,15	91,52	27,94	79
	górowski	30,58	131,68	32,78	153
	jaworski	26,78	77,2	45,25	61
	jeleniogórski	50,49	81,18	43,54	66
	kamiennogórski	30,94	81,61	36,07	58
	lubański	43,61	117,42	34,44	101
	lwówecki	1,08	73,98	7,15	56
	milicki	7,2	66,11	12,67	52
	wołowski	28,62	78,45	31,48	90
	ząbkowicki	38,58	109,48	33,56	102
	złotoryjski	72,15	88,96	51,76	69

a – procentowa relacja zadłużenia do wyniku operacyjnego;

b – procentowa relacja zadłużenia powiększonego o zobowiązania SPZOZ do wyniku operacyjnego.

Źródło: Babczuk A., 2010, Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządu powiatowego, „Finanse Komunalne”, nr 7–8.

Zobowiązania SPZOZ mogą w istotny sposób pogorszyć relację zadłużenia do dochodów powiatów. Zobowiązania te mogą także znacząco pogorszyć zdolność obsługi zadłużenia, a tym samym prawidłowego funkcjonowania powiatów. Prowadzi to do wniosku, że niezdolność zapewnienia równowagi finansowej SPZOZ (w szczególności skutecznej restrukturyzacji tych placówek) towarzyszy niemożności zapewnienia bezpieczeństwa finansowania bieżących zadań publicznych przez niektóre powiaty.

Główną przyczyną pogarszającej się sytuacji finansowej wojewódzkich jednostek ochrony zdrowia jest, oprócz czynników strukturalnych przedstawionych we wcześniejszej części analizy, brak rozliczenia przez Narodowy Fundusz Zdrowia kosztów leczenia pacjentów ponad zakontraktowane limity świadczeń. Zadłużone jednostki podejmują próby zmiany sytuacji poprzez najprostsze oszczędności w wydatkach: rezygnację z kosztotwórczych procedur, outsourcing usług administracyjnych i pomocniczych, przedłużanie terminów płatności dostawcom. Nie przynosi to najczęściej pożądanych efektów, gdyż jednostki muszą zazwyczaj obsługiwać zobowiązania z lat ubiegłych. Działalność w sytuacji permanentnego zadłużenia odbija się na jakości świadczeń zdrowotnych.



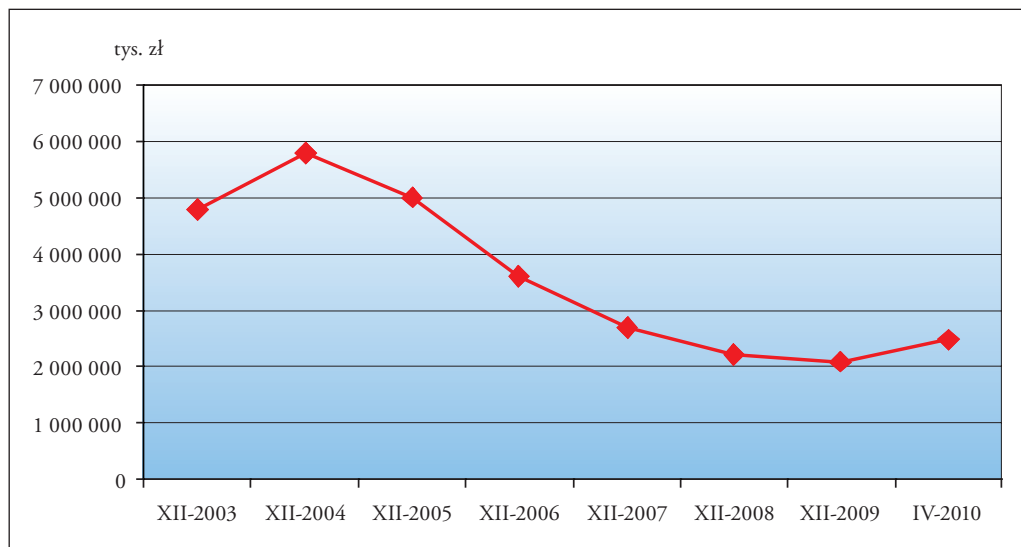
Zadłużenie SPZOZ w skali całego kraju, chociaż wyraźnie spadło od początku 2000 r., to jednak utrzymuje się na poziomie powyżej 2 mld zł rocznie, głównie z powodu narastających zobowiązań wobec zewnętrznych dostawców (por. tabela 13.; ryc. 20.).

Tabela 13. Zobowiązania wymagalne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tys. zł)

Data	Zobowiązania wymagalne	w tym z tytułu dostaw i usług
31.12.2003	4 732 974	2 480 863
31.12.2004	5 684 425	2 839 630
31.12.2005	4 875 372	2 310 073
31.12.2006	3 603 739	1 912 990
31.12.2007	2 627 427	1 664 235
31.12.2008	2 379 577	1 510 519
31.12.2009	2 341 158	1 579 408
31.03.2010	2 503 978	1 764 088

Źródło: sprawozdania Rb-Z zebrane przez Ministerstwo Finansów.

Ryc. 20. Zmiany poziomu zadłużenia SP ZOZ w latach 2003–2010



Źródło: sprawozdania..., op. cit.

Dane powyższe nie obejmują zobowiązań skumulowanych z lat ubiegłych. Szacuje się, że łączne zadłużenie SPZOZ może w roku 2010 sięgnąć kwoty 10 mld zł.

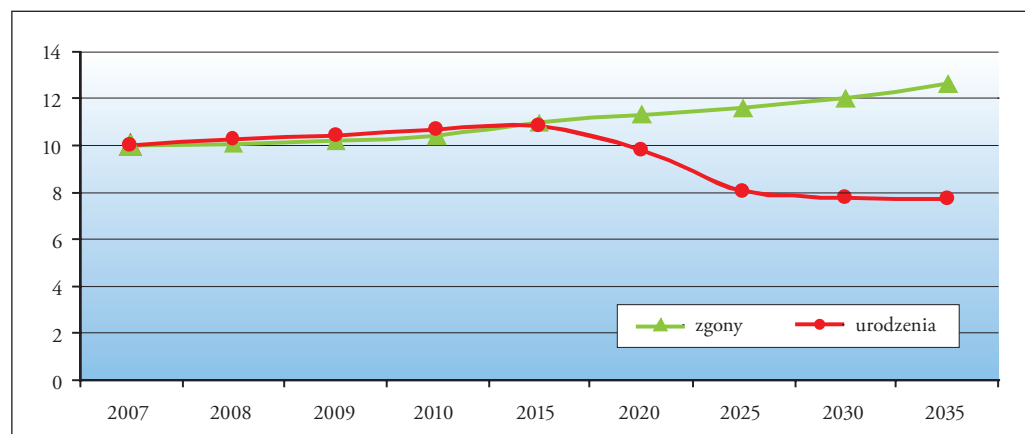
5.5. Dostępność świadczeń zdrowotnych – zagrożenia

Zagrożenia w dostępie do świadczeń zdrowotnych mogą wynikać z opisanych uprzednio problemów organizacyjnych i finansowych zakładów opieki zdrowotnej. Istnieje jednak grupa zagrożeń związanych z niedostatecznym dostosowaniem oferty usług medycznych do warunków demograficznych i epidemiologicznych na danym obszarze kraju. Warunki demograficzne to przede wszystkim malejący przyrost naturalny, czego efektem jest stopniowe zmniejszanie się liczby osób młodych do 20. roku życia i szybki przyrost liczby osób starszych po 60. roku życia (ryc. 21). Czynniki epidemiologiczne to zwiększone ryzyko zachorowania na choroby w określonym wieku i środowisku społecznym, czego skutkiem jest występowanie zjawiska nadumieralności w danych grupach wiekowych kobiet i mężczyzn.

Ocena dostępności usług medycznych w Polsce wypada pozytywnie dla podstawowej opieki zdrowotnej (POZ), uzyskującej ponad 80 % pozytywnych ocen, z której jednocześnie korzysta największy odsetek populacji – 50 % (zob. Szulc, 2010).

Z tego też względu znaczenie POZ, jako źródła zagrożeń bezpieczeństwa zdrowotnego, nie zostało w niniejszym opracowaniu dostatecznie uwypuklone. Najniższą ocenę dostępności otrzymała ambulatoryjna opieka specjalistyczna (AOS), 40 % pozytywnych ocen, z której korzysta ok. 30 % populacji (z tego blisko połowa prywatnie). Subiektywne odczucie dostępności do świadczeń medycznych kształtuje się podobnie na terenie całego kraju, województwo dolnośląskie w tej ocenie nie odbiega od innych regionów.

Ryc. 21. Prognozowany przyrost naturalny w Polsce do roku 2035



Źródło: Szulc J., 2010, Uwarunkowania i perspektywy poprawy zdrowia w strategii do 2020 roku, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa.



Trudności w dostępie do usług medycznych są przyczyną bardzo niebezpiecznego zjawiska rezygnacji ze świadczeń zdrowotnych. Interesujące jest badanie powodów tych rezygnacji (tabela 14). Wynika z nich, że głównymi przyczynami rezygnacji ze świadczeń zdrowotnych są: brak pieniędzy (w domyśle na zakup usług zdrowotnych w jednostkach niepublicznych, ewentualnie na pokrycie kosztów dojazdu) oraz długa lista oczekujących, co potwierdza fakt niedostatecznej dostępności świadczeń medycznych w publicznym systemie ochrony zdrowia.

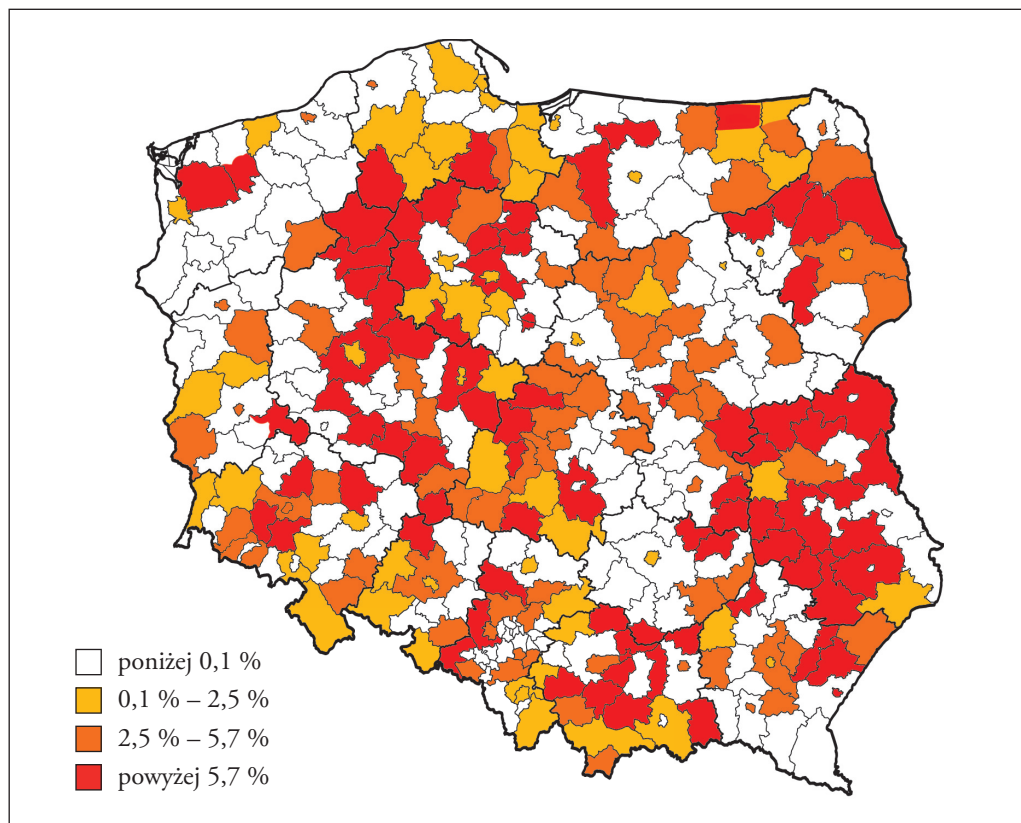
Tabela 14. Osoby rezygnujące ze świadczeń zdrowotnych z różnych powodów w tysiącach i odsetkach osób (2004 r.)

	Polska ogółem	Dolny Śląsk ogółem	Dolny Śląsk miasto	Dolny Śląsk wieś
Osoby rezygnujące	5 773,0	441,5	321,1	120,4
Brak pieniędzy	1 466,1	121,8	79,3	42,5
	25 %	28 %	25 %	35 %
Długa kolejka	1 155,0	101,6	86,0	15,6
	20 %	23 %	27 %	13 %
Brak czasu	1 121,7	62,6	44,1	18,6
	19 %	14 %	14 %	15 %
Duża odległość	185,9	17,4	7,1	10,3
	3 %	4 %	2 %	9 %

Źródło: Stan zdrowia ludności Polski w przekroju terytorialnym w 2004 r., 2007, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Innym niekorzystnym zjawiskiem jest niedostateczna oferta opieki długoterminowej, co jest wynikiem niedostatecznego uwzględniania w systemie świadczeń zdrowotnych zmian demograficznych, w tym przypadku starzenia się społeczeństwa. Zwiększający się popyt na łóżka w jednostkach opiekuńczo-leczniczych nie jest właściwie zaspokajany. Wiele powiatów nie posiada w ogóle takich łóżek (ryc. 22).

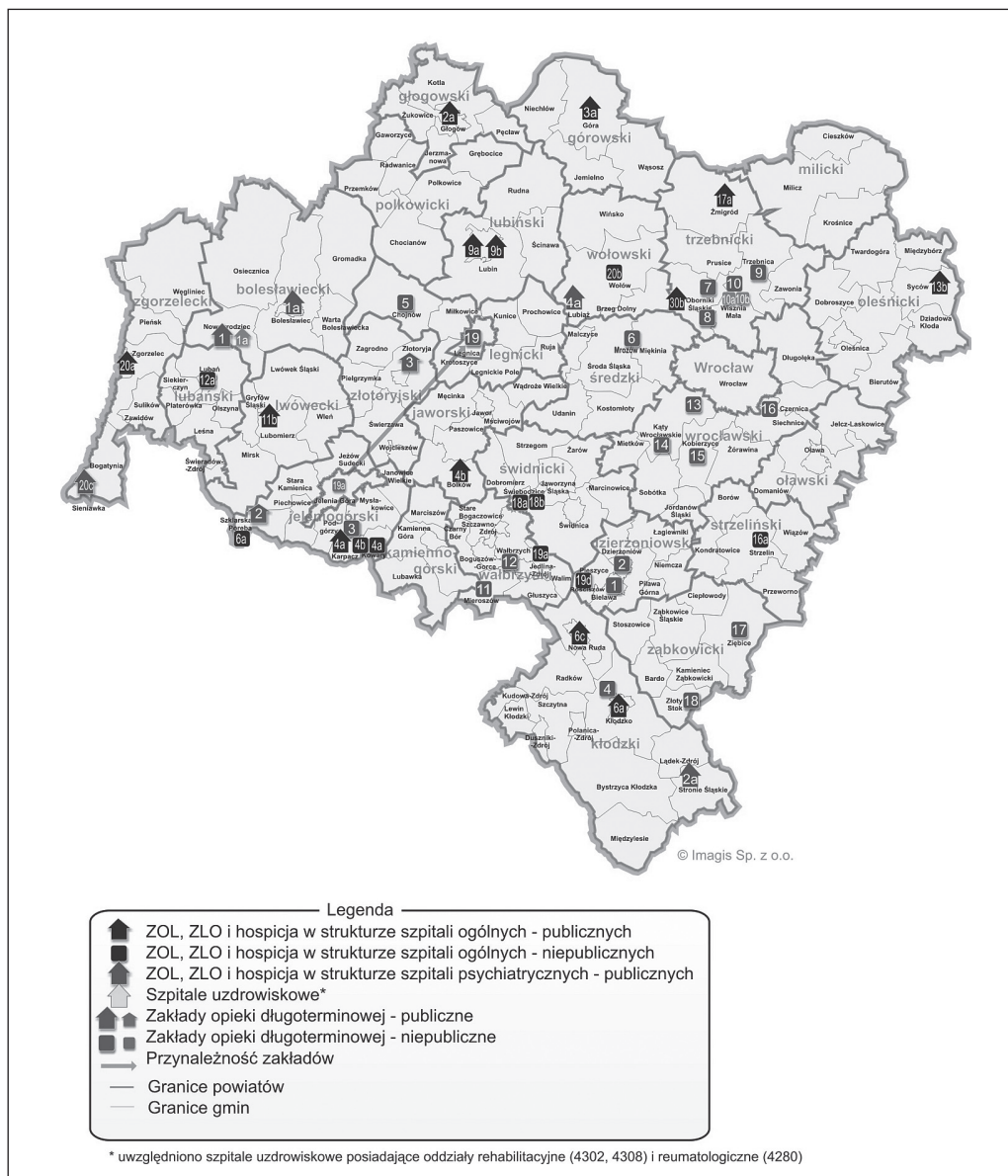
Ryc. 22. Odsetek łóżek na oddziałach geriatrycznych i opieki długoterminowej wobec ogólnej liczby łóżek szpitalnych w powiatach



Źródło: Ruszkowski J., 2010, Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.

W konsekwencji pacjenci przewlekle lub terminalnie chorzy zajmują miejsca w szpitalach „ostrych”, finansowanych i rozliczanych głównie z wykonanych procedur specjalistycznych, co ma negatywny wpływ na ich kondycję ekonomiczną. Zjawisko to będzie się pogłębiać i wymaga pilnych rozwiązań systemowych. W tej sytuacji dziwić może wyjątkowa niechęć publicznego systemu opieki zdrowotnej do tworzenia placówek opieki długoterminowej. W województwie dolnośląskim na 26 tego typu placówek aż 23 to placówki niepubliczne (blisko 90 %). Nieco lepsza, choć dalece niewystarczająca, jest sytuacja w przypadku opieki hospicyjnej, gdzie udział placówek niepublicznych wynosi blisko 50 % (ryc. 23).

Ryc. 23. Rozmieszczenie zakładów opieki długoterminowej w województwie dolnośląskim (bez Wrocławia)



Źródło: Biuletyn..., op. cit.

Taki stan powoduje, że niepubliczne placówki opieki długoterminowej, ze względu na stosunkowo wysoki koszt świadczonych usług, są niedostępne dla licznej grupy uboższych pacjentów. Z drugiej strony, w systemie nie wykorzystuje się możliwości przekształ-



cania niedochodowych (nieobłożonych) oddziałów lub całych szpitali publicznych na takie placówki opiekuńczo-lecznicze, których usługi mogą być finansowane ze środków NFZ.

Stosunkowo nowym obszarem bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli jest powstający w kraju nowoczesny system medycyny ratunkowej. System Ratownictwa Medycznego (RM) jest oparty na Szpitalnych Oddziałach Ratunkowych (SOR), Zespołach Ratownictwa Medycznego i Centrach Powiadamiania Ratunkowego (CPR). Na Dolnym Śląsku jest obecnie 13 wysoko specjalistycznych szpitali, które utworzyły SOR, obsługujących średnio ok. 200 000 mieszkańców:

1. Wojewódzki Szpital Specjalistyczny we Wrocławiu;
2. Wojskowy Szpital Kliniczny we Wrocławiu;
3. Szpital im. T. Marciniaka we Wrocławiu;
4. Szpital Kliniczny Akademii Medycznej we Wrocławiu;
5. Szpital SP ZOZ Św. Jadwigi w Trzebnicy;
6. Szpital SP ZOZ w Miliczu;
7. Szpital Wojewódzki w Legnicy;
8. Szpital MCZ w Lubinie i Szpital SP ZOZ w Lubinie;
9. Szpital SP ZOZ w Zgorzelcu;
10. Szpital im. dr. A. Sokołowskiego w Wałbrzychu;
11. Szpital – SCM w Polanicy-Zdroju;
12. Szpital Wojewódzki w Jeleniej Górze;
13. Szpital SP ZOZ „Latawiec” w Świdnicy.

System RM spełnia swoje zadania, jedynym problemem jest brak wystarczającej ilości lądowisk przyszpitalnych dla śmigłowców Lotniczego Pogotowia Ratunkowego (LPR). Wydaje się wobec tego koniecznym utworzenie drugiej, obok Wrocławia, jednostki LPR, np. na lotnisku w Jeleniej Górze, która obsługiwałaby cały południowy, sudecki region województwa.

5.6. Wnioski

Warunki życia i związane z tym bezpieczeństwo zdrowotne obywateli uległy na przestrzeni ostatniego dwudziestolecia znaczącej poprawie. Dobrym miernikiem jest w tym przypadku wzrost przeciętnego trwania życia, który obecnie dla mieszkańców województwa dolnośląskiego wynosi 70,9 lat dla mężczyzn (w 1995 r. – 67,0 lat) i 79,4 lat dla



kobiet (w 1995 r. – 75,5 lat), przy czym średnia wartość dla Polski wynosi odpowiednio 71,5 oraz 80,1 lat (zob. Rocznik demograficzny, 2010). Oznacza to, że w ciągu 15 ostatnich lat okres przeciętnego trwania życia kobiet i mężczyzn na Dolnym Śląsku zwiększył się o blisko 4 lata. Pozytywne znaczenie tych wskaźników osłabia fakt, że należą one do najniższych w kraju, osiągając zaledwie 12. miejsce na 16 województw. Jest dowód na to, że zagrożenia zdrowotne, zarówno te związane z warunkami życia populacji, jak i te związane z organizacją ochrony zdrowia, są ciągle aktualne i znacząco wpływają na sytuację mieszkańców województwa.

Reasumując, zmniejszanie zagrożeń w ochronie zdrowia, a tym samym zwiększanie bezpieczeństwa zdrowotnego wymaga podjęcia działań o charakterze strategicznym (Szulc, 2010, s. 6), które pozwoliłyby na:

1. optymalizację nieadekwatnej do potrzeb zdrowotnych alokacji zasobów ochrony zdrowia;
2. zmniejszenie zadłużania się publicznych zakładów opieki zdrowotnej;
3. poprawę dostępności do zabiegów ratujących życie, w szczególności w zakresie świadczeń wysoko specjalistycznych;
4. wdrożenie specyficznych metod i narzędzi do efektywnego zarządzania systemem ochrony zdrowia.

Proponowane kierunki zmian w systemie ochrony zdrowia powinny obejmować:

1. tworzenie wysoko specjalizowanych centrów medycznych umożliwiających efektywne wykorzystanie aparatury diagnostycznej i zabiegowej;
2. restrukturyzację SP ZOZ w kierunku tworzenia zakładów i oddziałów opieki długoterminowej i rehabilitacyjnej – z jednej strony oraz rozwoju usług ambulatoryjnych i chirurgii jednego dnia – z drugiej;
3. skracanie czasu oczekiwania na świadczenia medyczne poprzez zwiększenie dostępności do ambulatoryjnej opieki specjalistycznej;
4. wprowadzenie do publicznego systemu dobrowolnych ubezpieczeń zdrowotnych;
5. wdrożenie nowoczesnych technologii informatycznych w ochronie zdrowia.



Bibliografia

- Babczuk A., 2010, Samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, jako źródło zagrożenia sytuacji finansowej samorządu powiatowego, „Finanse Komunalne”, nr 7–8.
- Biuletyn statystyczny Ministerstwa Zdrowia, 2008, Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia, Warszawa.
- Biuletyn statystyczny ochrony zdrowia województwa dolnośląskiego 2008, 2009, Dolnośląskie Centrum Zdrowia Publicznego we Wrocławiu.
- Michalewski A., 2008, System opieki zdrowotnej województwa dolnośląskiego – diagnoza, cele i kierunki zmian, metodologia, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław.
- Narodowy Program Zdrowia na lata 2007–2015, 2007, Załącznik do Uchwały nr 90/2007 Rady Ministrów z dnia 15 maja 2007.
- Owoc J., 2009, Ubezpieczenia zdrowotne – szanse i zagrożenia, „Wiadomości Ubezpieczeniowe”, nr 2.
- Ruszkowski J., 2010, Zwiększenie bezpieczeństwa zdrowotnego, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Sprawozdania Mz-29 (szpitale ogólne, szpitale uzdrowiskowe – bez szpitali psychiatrycznych i zakładów opiekuńczo leczniczych), www.csioz.gov.pl, 31.12.2007.
- Stan zdrowia ludności Polski w przekroju terytorialnym w 2004 r., 2007, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Rocznik Demograficzny, 2010, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Strategia rozwoju ochrony zdrowia w Polsce na lata 2007–2013, 2005, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa.
- Szulc J., 2010, Uwarunkowania i perspektywy poprawy zdrowia w strategii do 2020 roku, Ministerstwo Zdrowia, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z 2009 r. ze zm.
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej, Dz.U. nr 91, poz. 408 z 1991 r., tekst ujednolicony ze zm.



dr Dorota Moron, Uniwersytet Wrocławski

6. Społeczeństwo obywatelskie

6.1. Wprowadzenie. Niedostateczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego jako zagrożenie społeczne

Do zagrożeń społecznych, wprawdzie o nieco odmiennym charakterze, niż prezentowane tu zagrożenia w innych sferach, należy również zaliczyć niedostateczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Ze względu na specyfikę tej materii warto poświęcić kilka słów na jej wyjaśnienie. Postawić należy bowiem pytania o to, co to jest społeczeństwo obywatelskie i czy faktycznie jego niedostateczny rozwój niesie za sobą zagrożenia społeczne.

Pojęcie społeczeństwa obywatelskiego jest dziś różnie definiowane, posługują się nim nie tylko ludzie nauki, ale również politycy, dziennikarze i inni aktorzy życia społecznego. A. Antoszewski podkreśla, że wspólnym mianownikiem większości definicji społeczeństwa obywatelskiego jest teza, iż stanowi ono autonomiczną wobec państwa przestrzeń społeczną, która wypełniona jest przez dobrowolne współdziałanie zrzeszonych jednostek (Antoszewski, 2000, s. 9). P. Frączak, M. Rogaczewska i K. Wygnański, analizując wizję rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, definiują je jako przestrzeń „działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągającą się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów” (Frączak, Rogaczewska, Wygnański, 2005). K. Dziubka wskazuje, że jest to „społeczeństwo, w którym zespół instytucji oraz różnego typu dobrowolnych, spontanicznych organizacji, związków i stowarzyszeń jest podstawą samodzielnego, wolnego od ingerencji państwa rozwoju obywateli, a zarazem stanowi wyraz ich własnej aktywności, inicjatyw i potrzeb” (Dziubka, 1997, s. 390). Społeczeństwo obywatelskie można widzieć jako „strukturę instytucji politycznych, cywilizowaną i wyzbytą agresji formę redukcji napięć społecznych, system wartości zapewniających trwałość wspólnoty postrzeganej w kategoriach dobra wspólnego lub jako zapośredniczenie potrzeb jednostki i ich zaspokojenie poprzez własną pracę jednostki i zaspokajanie potrzeb wszystkich innych” (Kościański, Misztal, 2008, s. 28). Często jest ono utożsamiane z tzw. trzecim sektorem, a więc sektorem niezależnych od państwa, prywatnych, samorządnych i dobrowolnych organi-



zacji, które prowadzą działalność nie nastawioną na zysk, opierając się na pracy społecznej członków i wolontariuszy (zob. Szacki, 1997; Blicharz, Huchla, 2008). Społeczeństwo obywatelskie to pewien określony, pożądany stan, charakteryzujący się tym, że obywatele podejmują aktywność w ramach dobrowolnych organizacji i grup społecznych i w ten sposób realizują swoje interesy i zaspokajają potrzeby, a także dbają o wspólne dobro. Organizacje pozarządowe i zaangażowanie w nich to środek realizacji tego celu. Jednocześnie obywatele, aby realizować swoje interesy, czy działać dla dobra wspólnego, nie muszą od razu tworzyć struktur instytucjonalnych, ale mogą pracować w ramach grup i wspólnot o charakterze nieformalnym. Społeczeństwo obywatelskie jest więc przestrzenią, rozciągającą się pomiędzy rodziną a sferą państwową i gospodarczą, w której jest miejsce dla działania organizacji pozarządowych, ale również miejsce dla aktywności jednostek i grup społecznych o charakterze nieformalnym, dzięki czemu obywatele zaspokajają swoje potrzeby i realizują interesy.

Pytając o zagrożenia związane z niedostatecznym rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, wskazać należy na jego istotne funkcje, które w tym przypadku nie będą realizowane w ogóle albo w bardzo ograniczonym zakresie.

Funkcje o charakterze społeczno-politycznym przejawiają się w kontrolowaniu działalności struktur państwowych, udziale w wyborach przedstawicieli do władz, a także artykułowaniu potrzeb, interesów i oczekiwań określonych zbiorowości, wspólnot czy kategorii społecznych. Takie działania mogą się odbywać poprzez specjalnie do tego celu powołane organizacje, jak np. partie, polityczne, związki zawodowe, lokalne komitety na rzecz realizacji jakiegoś postulatu, ale również w ramach aktywności indywidualnej czy grup nieformalnych. Przykładami mogą tu być: udział w wyborach, spotkania z władzami, uczestnictwo w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji, składanie petycji, udział w konsultacjach społecznych czy nawet tzw. obywatelskie nieposłuszeństwo. Jednocześnie struktury społeczeństwa obywatelskiego pełnią funkcję o charakterze mediacyjnym – pozwalają na koordynowanie interesów jednostkowych, uzgadnianie interesów grupowych z interesem ogólnospołecznym (zob. Gliński, 2000; Wnuk-Lipiński, 2005; Golińska, 2006).

Społeczeństwo obywatelskie, szczególnie poprzez swoje struktury organizacyjne, realizuje funkcje wspierania materialnego tych potrzebujących obywateli, którym z różnych powodów państwo nie udziela wsparcia. Świadczy swoim członkom różnorodne usługi społeczne, uzupełniając lub zastępując działalność władz publicznych. Szczególnie ważna jest działalność obywatelska na tych polach, gdzie państwo nie wypełnia należycie nakładanych nań zadań lub gdzie w ogóle nie jest obecne. Obywatele i powoływane



przez nich organizacje często lepiej i efektywniej niż administracja publiczna rozwiązują problemy zbiorowości (zob. Osborne, Geabler, 1994).

Społeczeństwo obywatelskie jednoczy obywateli, skupia ich wokół określonych celów, wartości i zadań, buduje więzi społeczne, a więc pełni funkcję integracyjną, jednocześnie edukuje obywateli, pozwala na wykształcanie postaw obywatelskich, nawyku uczestnictwa w życiu publicznym. Jednostki realizują tu również potrzebę przynależności, współpracy z innymi, działalności wspólnej, a także potrzebę samorealizacji, czy rozwijania własnych zainteresowań (zob. Załuska, 1998).

6.2. Polityczne zaangażowanie obywateli

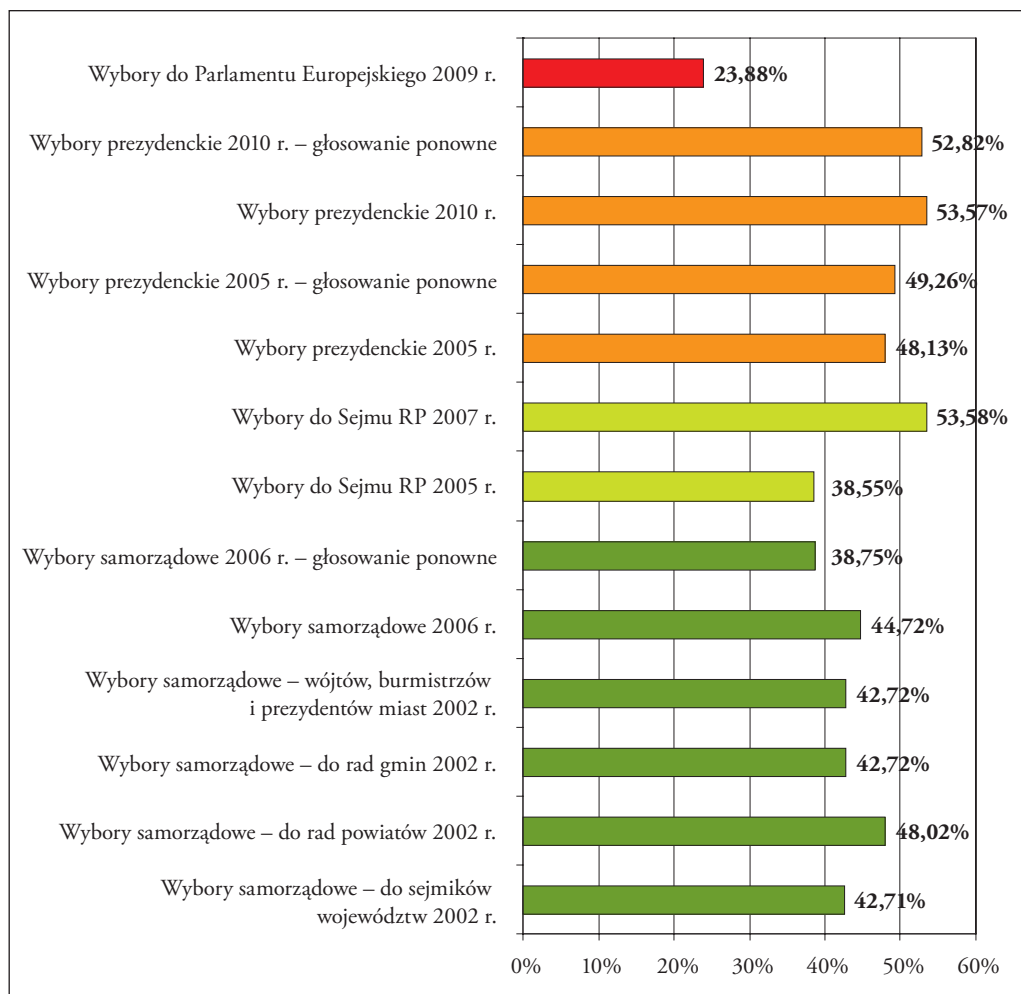
Istotnym aspektem działań obywatelskich jest zaangażowanie o charakterze politycznym. Chodzi przede wszystkim o wpływ jednostek na rządzenie ich najbliższą wspólnotą i świadomość odpowiedzialności za to, co dzieje się w ich miejscowości.

Nie ma wielu możliwości porównania i opisanie aktywności politycznej na poziomie lokalnym w momencie, gdy nie przeprowadzamy badań empirycznych. Wskaźnikiem może być zaangażowanie wyborcze, chociaż pisząc o frekwencji w wyborach, należy pamiętać, że to tylko jedna z możliwych form działań.

Wybory samorządowe, niestety, nie cieszą się szerszym zainteresowaniem obywateli. Generalnie uczestniczy w nich mniejsza liczba jednostek niż w wyborach ogólnopolskich – parlamentarnych czy prezydenckich (ryc. 24). Wybory parlamentarne i prezydenckie przyciągają bardziej intensywną kampanią czy udziałem polityków z pierwszych stron gazet, samorządowe wydają się przez to być mniej ważne. Ciągłe jeszcze nie zdajemy sobie sprawy ze znaczenia wyborów lokalnych i wpływu lokalnych władz na nasze życie. Frekwencja w wyborach samorządowych różni się też w poszczególnych powiatach województwa dolnośląskiego, a różnice te wynoszą ponad 10 punktów procentowych – w wyborach samorządowych z 12 listopada 2006 r. najniższą frekwencję odnotowano w Legnicy – 39,13 %, najwyższą w powiecie legnickim – 52,71 % (ryc. 25). Wydaje się jednak, że trudno tu stawiać tezę o bardziej lub mniej obywatelskich społecznościach, raczej powiedzieć można, że większa frekwencja bywa tam, gdzie w wyborach startują znane społeczności osoby, kampania jest intensywna, czy pojawia się dyskusja o ważnych, lokalnych problemach.

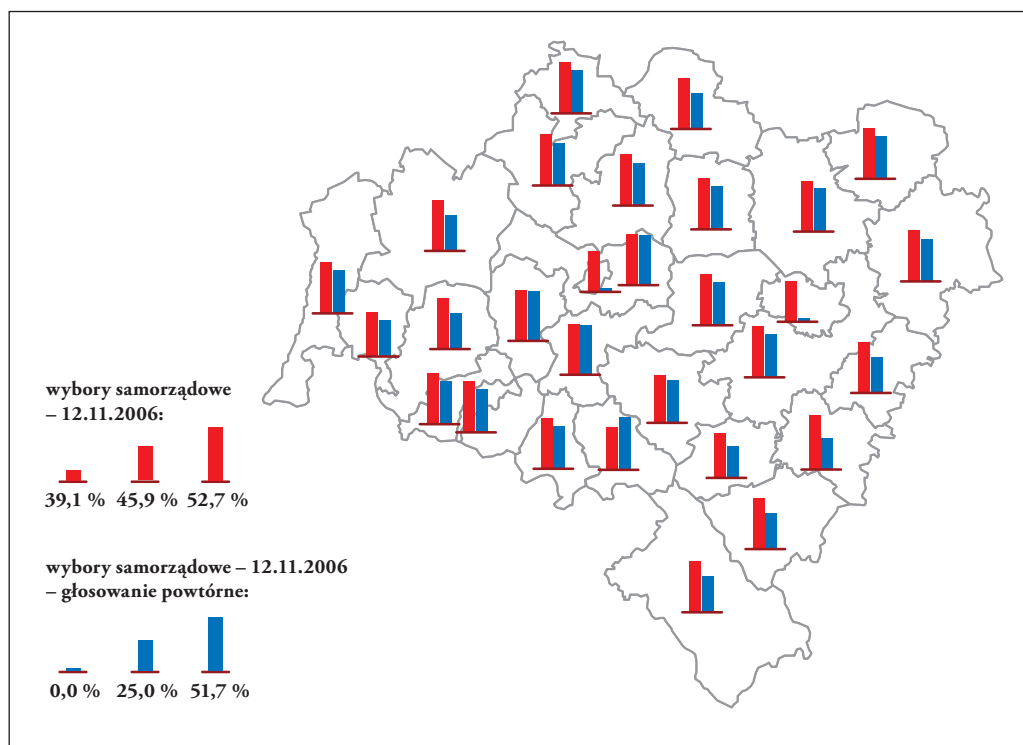


Ryc. 24. Frekwencja w wyborach – średnia dla województwa dolnośląskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl>, 20.09.2010.

Ryc. 25. Frekwencja w wyborach samorządowych w 2006 r. w województwie dolnośląskim według powiatów



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Państwowa..., op. cit.

Dolnoślązacy na tle reprezentantów innych województw są stosunkowo aktywni, jeśli chodzi o organizowanie się w celu wystawienia własnych kandydatów w wyborach samorządowych. W wyborach w 2006 r. na Dolnym Śląsku zarejestrowano 1076 komitetów wyborczych, z czego 1028 to komitety wyborców, a 832 z nich zostały utworzone w celu zgłoszenia kandydatów tylko w jednej gminie do 20 tys. mieszkańców, a więc miały charakter typowo lokalny (tabela 15). To właśnie w małych miejscowościach najczęściej mamy do czynienia z samoorganizacją wyborców w celu wystawienia własnego kandydata i z głosowaniem na konkretne, znane z kontaktów bezpośrednich, osoby, zaś w większych częściej dochodzi do głosowania na przedstawicieli partii politycznych.



Tabela 15. Komitety wyborcze wg rodzaju i województw w wyborach samorządowych w roku 2006

Województwo	Liczba komitetów stowarzyszeń i organizacji	Liczba komitetów wyborczych wyborców		Liczba komitetów wyborczych ogółem
		Ogółem	W tym: utworzonych w celu zgłaszania kandydatów tylko w jednej gminie do 20 tys. mieszkańców	
dolnośląskie	48	1028	832	1076
kujawsko-pomorskie	22	666	579	688
lubelskie	14	1015	888	1029
lubuskie	19	370	314	389
łódzkie	32	963	832	995
małopolskie	25	864	679	889
mazowieckie	62	1651	1396	1713
opolskie	25	266	213	291
podkarpackie	24	647	516	671
podlaskie	11	475	416	486
pomorskie	19	698	599	717
śląskie	55	951	730	1006
świętokrzyskie	21	609	550	630
warmińsko-mazurskie	22	504	419	526
wielkopolskie	44	1357	1200	1401
zachodniopomorskie	11	662	529	673

Źródło: dane statystyczne dotyczące wyborców, komitetów wyborczych i kandydatów w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Państwowa Komisja Wyborcza, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=1929&layout=1, 25.09.2010.

Jedną z form aktywności obywateli o charakterze politycznym jest możliwość organizacji i udziału w referendum lokalnym. Referendum lokalne jest podstawową instytucją demokracji bezpośredniej. Za jego pomocą mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego, jako członkowie wspólnoty samorządowej, wyrażają w drodze głosowania swoją wolę co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej tej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki lub w sprawie odwołania organu stano-



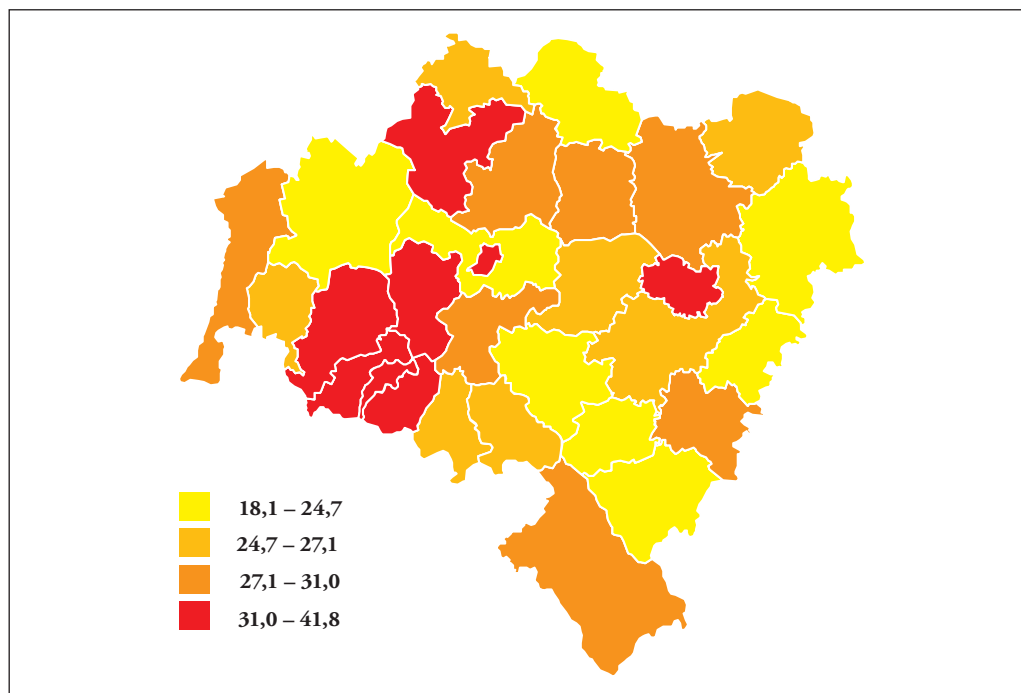
wiącego tej jednostki, a w przypadku gminy także wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Referendum może być przeprowadzone z inicjatywy organu stanowiącego danej jednostki samorządu terytorialnego lub na wniosek co najmniej 10 % uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy albo powiatu lub 5 % uprawnionych do głosowania mieszkańców województwa (Ustawa...referendum lokalnym). Podkreślić należy, że chociaż owo referendum wydaje się być niezwykle ważną formą wpływu mieszkańców na sprawy lokalne, to nie jest często wykorzystywane. W kadencjach 2002–2006 i 2006–2010 w województwie dolnośląskim przeprowadzono w sumie 5 referendów (po jednym w gminach Żórawina, Długołęka, Domaniów oraz dwa w gminie Święta Katarzyna), z których tylko jedno – w gminie Żórawina dnia 29.02.2004 r. – było ważne, tzn. wzięło w nim udział więcej niż 30 % uprawnionych do głosowania (zob. art. 55 ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym) i zaowocowało odwołaniem rady gminy i wójta gminy. Wszystkie referenda dotyczyły odwołania rady gminy i wójta, nie było w ogóle referendów poświęconych jakimś ważnym lokalnym problemom (zob. Zestawienie...2006–2010; Zestawienie...2002–2006).

6.3. Społeczne zaangażowanie obywateli

Społeczna aktywność obywateli może mieć bardzo różnorodny charakter i cele oraz przebiegać w formach zinstytucjonalizowanych lub też bez pośrednictwa organizacji. Trudno tu więc o dobre i adekwatne wskaźniki takiej działalności, raczej posługujemy się w tym przypadku wskaźnikami opisującymi pewne wycinki społecznej aktywności.

Aktywność obywateli można opisać, analizując liczbę organizacji pozarządowych. Ponieważ w organizacjach działają ludzie, to oni są siłą napędową podmiotów trzeciego sektora, warto wziąć pod uwagę nie bezwzględną liczbę organizacji, ale ich liczbę na 10 tys. mieszkańców, gdyż to lepiej obrazuje faktyczne zaangażowanie. Powiaty naszego regionu wykazują znaczące zróżnicowanie w tym zakresie – najwięcej organizacji na 10 tys. mieszkańców przypada w dużych miastach – we Wrocławiu, Jeleniej Górze i Legnicy, a także w powiatach: lwóweckim, zgorzeleckim, złotoryjskim i polkowickim. Najmniej organizacji przypada na 10 tys. mieszkańców w powiatach: bolesławieckim, oleśnickim i oławskim (ryc. 26). Różnice są tu znaczące – ponad 20 organizacji na 10 tys. mieszkańców, jednakże nie można na tej podstawie od razu powiedzieć, że w tych powiatach, w których mamy najmniej organizacji, brakuje aktywności obywatelskiej, choć z pewnością jest to argument na rzecz tego, że aktywność ta może być utrudniona czy ograniczona.

Ryc. 26. Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w powiatach województwa dolnośląskiego*



* obliczono na podstawie danych dotyczących liczby organizacji pozarządowych na dzień 22.10.2010 i liczby mieszkańców na dzień 31.12.2009.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 02.08.2010; Bazy danych – organizacje pozarządowe, <http://bazy.ngo.pl>, 22.10.2010.

6.4. Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi

Niezwykle ważna dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji obywateli w sektorze publicznym jest współpraca pomiędzy administracją publiczną a organizacjami *non-profit*. Szczegółowo unormowana ona została ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zgodnie z którą administracja publiczna ma obowiązek współpracy z trzecim sektorem. Jednocześnie ów obowiązek współdziałania nie zawsze w praktyce przekłada się na faktyczną współpracę oraz partnerstwo administracji i organizacji pozarządowych. Przyjazna i otwarta na trzeci sektor administracja jest natomiast sprzymierzeńcem rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, zagospo-



darowywania przez obywateli przestrzeni publicznej i samodzielnego rozwiązywania przez nich lokalnych problemów. Niechęć administracji jest znaczącym zagrożeniem dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego.

Analizując współpracę administracji i organizacji pozarządowych, odwołać się należy do „Sprawozdania z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2008 rok”, przygotowanego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Z organizacjami pozarządowymi współpracowały – w sposób finansowy i pozafinansowy – zarówno Urząd Wojewódzki, jak i Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, a także wszystkie miasta na prawach powiatów – Wrocław, Legnica i Jelenia Góra. Wszystkie powiaty województwa dolnośląskiego współpracowały w jakiś sposób z organizacjami pozarządowymi, czyniło to również 97,7 % gmin regionu. W formie zarówno finansowej, jak i pozafinansowej współpracowało z trzecim sektorem 86,7 % powiatów i 78,8 % gmin (Więckiewicz, 2010, s. 187, 212). Szczególne znaczenie dla współpracy ma przyjęcie przez administrację programu współpracy, który reguluje kwestie współdziałania (obowiązek przyjęcia takiego programu ma samorząd terytorialny, dla administracji rządowej jest to fakultatywne). Program ten miał Urząd Marszałkowski, wszystkie miasta na prawach powiatu, 90,9 % powiatów ziemskich i 89,6 % gmin (Więckiewicz, 2010).

Dla organizacji ważna jest współpraca finansowa, dzięki której otrzymują one środki na realizację ważnych społecznie zadań. Współpraca finansowa, czyli przekazywanie środków organizacjom pozarządowym na realizację zadań, może być prowadzona w trybie omawianej uprzednio ustawy, na zasadzie powierzenia (administracja finansuje zadanie) lub wspierania (administracja dofinansowuje zadanie) oraz w oparciu o inne tryby zlecania, np. w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Zestawienie informacji o zakresie współpracy finansowej administracji i samorządów zawiera tabela 16.



Tabela 16. Wybrane formy współpracy finansowej i pozafinansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w województwie dolnośląskim w roku 2008

Formy współpracy	Urząd Wojewódzki	Urząd Marszałkowski	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Gminy
Powierzanie zadań:					
liczba ofert	0	88	51	186	263
liczba umów	0	50	39	132	241
wysokość środków	0	2753502	1831440	501143	5224094
Wspieranie zadań:					
liczba ofert	50	1282	1781	395	1742
liczba umów	47	305	1326	305	1654
wysokość środków	602000	10418608	62071796	993873	27933978
Łączna liczba przeprowadzonych otwartych konkursów ofert	4	8	515	33	580
Inne tryby zlecania:					
liczba ofert	63	278	90	79	243
liczba umów	35	107	96	59	243
wysokość środków	480271	5905091	34530971	5923641	8119514

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Więckiewicz K. (kier.), 2010, *Sprawozdanie z funkcjonowania ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2008 rok*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, http://www.pozytek.gov.pl/files/pdfsprawozdanie_z_ustawy_2008.pdf, 03.10.2010, s. 108–237.

Odnosnie współpracy pozafinansowej, wspomnieć należy, że w 2008 r. powołano na Dolnym Śląsku 145 zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, w tym 90 w gminach, z trzecim sektorem skonsultowano 151 projektów aktów prawnych i innych dokumentów strategicznych i programowych, z czego gminy skonsultowały 101 takich dokumentów. Wyróżnić tu należy Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, który poddał konsultacjom aż 24 dokumenty.

Pomimo że przeważająca część samorządów współpracuje z organizacjami pozarządowymi, ciągle jeszcze są w regionie gminy i powiaty, które nie dopełniły obowiązku przyjęcia programu współpracy, kluczowego dla współdziałania z trzecim sektorem dokumentu. Jak wynika z tabeli 16., to gminy przekazują organizacjom największe środki i to z nimi, jako z podmiotami najbliższymi obywatelom, współpraca powinna być najciszejsza.



6.5. Wnioski

Wartość społeczeństwa obywatelskiego polega nie tylko na tym, że kontroluje władzę, jest aktywne w sferze politycznej, artykułuje swoje interesy i potrzeby, ale również na tym, że aktywni obywatele potrafią samodzielnie zaspokajać swoje potrzeby, wyręczając państwo w tych sferach, w których nie radzi sobie albo rezygnuje z aktywności. Obywatele często lepiej i efektywniej realizują zadania, a także reagują szybciej niż administracja. Brak aktywności obywatelskiej, przy niedomaganiu działalności państwa, powoduje wytworzenie się luki w zaspokajaniu potrzeb, która może mieć różnorakie negatywne konsekwencje. Stąd wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego wydaje się być niezwykle ważnym zadaniem, które niesie ze sobą poprawę jakości życia jednostek w wielu wymiarach.

Polityczna aktywność obywateli także ma swoje znaczenie. Szczególnie chodzi tu o świadomość tego, że o wielu sprawach decydują władze najbliższych jednostek terytorialnych – gminy i powiatu, stąd udział w wyborach samorządowych i kontakty z lokalnymi politykami to dbałość o dobre funkcjonowanie społeczności lokalnej i zaspokojenie jej potrzeb.

Administracja publiczna, zgodnie z zasadą subsydiarności, winna wspierać rozwój społeczeństwa obywatelskiego, przede wszystkim poprzez zachęcanie jednostek do aktywności obywatelskiej, a także tworząc przyjazny klimat współpracy z aktywnymi podmiotami trzeciego sektora. Polskie organizacje pozarządowe nie należą do zasobnych finansowo (zob. Gumkowska, Herbst, Radecki, 2010), często więc niewielkie wsparcie finansowe ze strony administracji stanowi znaczący impuls do rozszerzenia działalności.

Silne społeczeństwo obywatelskie przejawia się funkcjonowaniem w przestrzeni publicznej aktywnych jednostek – odpowiedzialnych za swój los i zdolnych do podejmowania działań na rzecz wspólnoty. Aktywność obywatelska przynosi korzyści w wielu wymiarach i na różnych poziomach – zarówno dla samych działających jednostek, jak też ich najbliższego otoczenia oraz lokalnej społeczności. Niesie też za sobą pozytywne skutki dla funkcjonowania systemu demokratycznego. Niedorozwój społeczeństwa obywatelskiego stanowi więc zagrożenie zarówno dla zaspokajania potrzeb obywateli, dobrego funkcjonowania lokalnych wspólnot, jak i w konsekwencji dla stabilności demokracji.



Bibliografia

- Antoszewski A., 2000, Społeczeństwo obywatelskie a proces konsolidacji demokracji, (w:) Czajowski A., Sobkowiak L., (red.) Studia z teorii polityki, t. III, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl, 02.08.2010.
- Bazy danych – organizacje pozarządowe, <http://bazy.ngo.pl>, 22.10.2010.
- Blicharz J., Huchla A., 2008, Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Komentarz, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Dane statystyczne dotyczące wyborców, komitetów wyborczych i kandydatów w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz w wyborach wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, Państwowa Komisja Wyborcza, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Menu01&news_cat_id=1929&layout=1, 25.09.2010.
- Dziubka K., 1997, Społeczeństwo obywatelskie: wybrane aspekty ewolucji pojęcia, (w:) Jabłoński A.W., Sobkowiak L., (red.) Studia z teorii polityki, t. II, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., 2005, Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, http://www.lgo.pl/wwwdane/files/Glos_w_dyskusji.pdf, 15.03.2010.
- Gliński P., 2000, O pewnych aspektach obywatelskości. Aktywność społeczna a integracja wspólnot obywatelskich, (w:) Domański H., Ostrowska A., Rychard A., (red.) Jak żyją Polacy, IFiS PAN, Warszawa.
- Golinowska S., 2006, Funkcje oczekiwane i realizowane organizacji pozarządowych, (w:) Golinowska S., Boni M., (red.) Nowe dylematy polityki społecznej, CASE, Warszawa.
- Gumkowska M., Herbst J., Radecki P., 2010, Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2008, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa.
- Kościański A., Misztal W., 2008, Wprowadzenie. Aktywność obywatelska: ile idei, ile praktyki?, (w:) Kościański A., Misztal W., (red.) Społeczeństwo obywatelskie między ideą a praktyką, IFiS PAN, Warszawa.
- Osborne D., Gaebler T., Rządzić inaczej: jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną, Media Rodzina of Poznań, Poznań.
- Państwowa Komisja Wyborcza, <http://www.pkw.gov.pl>, 20.09.2010.



- Szacki J., 1997, Wstęp. Powrót idei społeczeństwa obywatelskiego, (w:) Szacki J., (wybór i wstęp) Ani książkę, ani kupiec: obywatel. Idea społeczeństwa obywatelskiego w myśli współczesnej, Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz.U. nr 88, poz. 985 z 2000 r. ze zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 873 z 2003 r. ze zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z 2004 r., tekst ujednolicony ze zm.
- Więckiewicz K. (kier.), 2010, Sprawozdanie z funkcjonowania Ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie za 2008 rok, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, http://www.pozytek.gov.pl/files/pdf/sprawozdanie_z_ustawy_2008.pdf, 03.10.2010.
- Wnuk-Lipiński E., 2005, Socjologia życia publicznego, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Załuska M., 1998, Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych, (w:) Załuska M., Boczoń J., (red.) Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim, Wydawnictwo „Śląsk”, Katowice.
- Zestawienie wyników referendum lokalnych – kadencja 2006–2010, Państwowa Komisja Wyborcza, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=22409&news_id=40649&layout=1&page=text, 01.10.2010.
- Zestawienie wyników referendum lokalnych – kadencja 2002–2006, Państwowa Komisja Wyborcza, http://www.pkw.gov.pl/pkw2/index.jsp?place=Lead07&news_cat_id=22408&news_id=40610&layout=1&page=text, 01.10.2010.



dr Marta Makuch, Uniwersytet Wrocławski

mgr Jolanta Mizera-Pietraszko, Politechnika Wrocławska

dr Dorota Moron, Uniwersytet Wrocławski

7. Rekomendacje

Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze rynku pracy

1. Dbanie o „trójkąt aktywności ekonomicznej”: zwiększony poziom aktywności zawodowej, niski odsetek osób biernych na rynku pracy oraz niską stopę bezrobocia. Podstawowym warunkiem istotnego wzrostu liczby zatrudnionych jest zwiększenie aktywności ekonomicznej ludności – czyli szukających pracy i gotowych ją podjąć. Wiele osób, które obecnie zaliczane są do zasobu biernych pod względem ekonomicznym, w tym kobiety, osoby starsze, niepełnosprawne, czy wreszcie zniechęcone długotrwałym bezskutecznym poszukiwaniem zatrudnienia, są potencjałem, marnotrawionym kapitałem, który należy wykorzystać do rozwoju społeczno-gospodarczego.
2. Kreacja nowych miejsc pracy jako priorytet lokalnej polityki społeczno-gospodarczej. Priorytetem polityki rynku pracy nie powinno być zachowanie istniejących miejsc pracy, lecz utrzymanie wysokiego tempa powstawania nowych. Sytuacja na rynku pracy zależy w dużym stopniu od tempa kreacji zatrudniania. Dzięki temu osoby tracące pracę mogą ją szybko znajdować i nie odchodzić do bierności zawodowej. Działania powinny skłaniać także do podejmowania działalności na własny rachunek.
3. Działania promocyjne i akcentowanie pozytywnych aspektów wykształcenia oraz doksztalcenia się. Pobieranie edukacji przez całe życie jest warunkiem koniecznym wzrostu produktywności, ale i zmiany zatrudnienia w ciągu kariery zawodowej. Jest to szczególnie ważne w związku z przemianami zachodzącymi na rynku pracy oraz z koniecznością zmiany zatrudnienia przez osoby pracujące w warunkach szkodliwych dla zdrowia lub wykonujące pracę, która wymaga szczególnych predyspozycji psychofizycznych. Bezrobotni pozostający poza rynkiem pracy potrzebują w większym stopniu szkoleń, ponieważ ich wykształcenie jest niewystarczające lub pozostając wiele czasu poza rynkiem pracy, straciły zdolność korzystania z umiejętności nabytych podczas edukacji.



4. Udzielanie pomocy w zdobyciu zatrudnienia, jeśli osoba nie jest w stanie samodzielnie poradzić sobie na rynku pracy, a deklaruje chęć podjęcia pracy. Na „zdrowym” rynku utrata jednej pracy i poszukiwanie nowej jest zjawiskiem normalnym. Aby proces ten wiązał się z jak najmniejszym ryzykiem, osoby szukające pracy powinny otrzymać skuteczną pomoc publicznych służb zatrudnienia. Wymaga to stosowania nowoczesnych i skutecznych narzędzi oraz adresowania ich do osób, które takiej pomocy rzeczywiście potrzebują (długotrwale bezrobotnych, osób powracających do rejestrów bezrobotnych po raz kolejny, bezrobotnej młodzieży, osób narażonych na zwolnienie z pracy). Często zdolność takich ludzi do podejmowania inicjatywy jest ograniczona. Warto podkreślić, że wyraźne wykluczenie z rynku pracy może być efektem braku wystarczających możliwości zatrudnienia, nie zaś braku aktywności człowieka.
5. Wspieranie różnych form elastyczności na rynku pracy. Problem bezrobocia ma często charakter strukturalny – wynika z niedopasowania struktury podaży pracy do struktury popytu. Odpowiedzią na takie problemy powinny być właściwe programy edukacyjne, programy wspierające mobilność przestrzenną mieszkańców oraz wielotorowe pośrednictwo pracy i informacji zawodowej. Zwiększanie elastyczności rynku powinno być podejmowane w sposób wyważony i wzajemnie powiązany z działaniami na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa pracowników (zasady modelu *flexicurity*). W sposób szczególny należy traktować grupę osób młodych – poprzez stymulowanie potencjału młodych ludzi, to znaczy ich umiejętności, talentów, przedsiębiorczości i motywacji, oraz zachęcanie młodych ludzi do mobilności zarówno geograficznej, jak i międzysektorowej.
6. Działania na rynku pracy powinny być poddawane starannej ewaluacji, by środki koncentrować na programach efektywnych. Wymaga to zbudowania systemu ewaluacji i analizy programów i projektów publicznych (w tym także finansowanych z funduszy europejskich), w szczególności pod kątem tworzenia nowych miejsc pracy.

Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze edukacji i wychowania

1. Aktualne zmiany demograficzne w województwie dolnośląskim wskazują na potrzebę ograniczenia likwidacji placówek oświatowych i wykorzystania istniejącej infrastruktury do tworzenia zespołów żłobkowo-przedszkolnych, na które jest największe zapotrzebowanie oraz do podziału zespołów klasowych zgodnie ze standardami obowiązującymi w systemach edukacyjnych krajów unijnych.



2. Wobec oczywistej konieczności korzystania z podręczników istotne jest zaangażowanie środków budżetowych do pomocy przy zakupie najdroższych podręczników, jak np. do nauki języków obcych, dla uczniów z rodzin o najniższych dochodach w całym okresie realizacji obowiązku szkolnego.
3. Rezygnacja z opisowego systemu ocen z przedmiotów prowadzonych przez nauczycieli wyższych etapów edukacyjnych na etapie nauczania początkowego, ujednolicenie reguł szkolnych polegające na dyscyplinowaniu uczniów w zakresie wychodzenia z klasy, wprowadzeniu zakazu spożywania posiłków podczas lekcji we wszystkich szkołach województwa, rozpoczęciu etapu kaligrafowania liter od początku roku szkolnego w klasie pierwszej kształcenia zintegrowanego oraz wprowadzenie obowiązkowego podziału na 15-osobowe zespoły klasowe w przypadku zajęć z języków obcych pozwoli na podniesienie efektywności nauczania oraz przybliżenie organizacji funkcjonowania systemu na tym etapie do standardów unijnych.
4. Za istotne należy uznać powołanie niezależnych od kuratorium i organów samorządowych zespołów inspektorów oceniających działalność szkół i metod zarządzania nimi, upoważnionych do odwoływania z funkcji dyrektorów w przypadkach stwierdzenia ewidentnego naruszania przepisów prawnych. Podniesienie wymogów kwalifikujących do kandydowania na stanowisko dyrektora wydaje się koniecznością w świetle wyników niniejszej analizy. Kolejnym wskazaniem jest wprowadzenie przedmiotu zarządzanie oświatą na kierunkach studiów nauczycielskich.
5. Zapewnienie bezpieczeństwa nauczycielom w kontakcie z rodzinami ze środowisk patologicznych, względnie z uczniami nieprzystosowanymi społecznie ograniczy odpływ kadry o wyższych kwalifikacjach do wykonywania innych zawodów. Wydaje się bowiem oczywiste, iż to nie osobowość nauczyciela, jak się powszechnie uważa, ale stworzone warunki jego pracy w szkole powinny gwarantować bezpieczeństwo. Do tego celu można przeprowadzić analizę sytuacji w szkołach dolnośląskich. Warte rozważenia wydaje się wprowadzenie na studiach nauczycielskich kursów przygotowujących do sytuacji problemowych.
6. Wyposażenie szkół regionu dolnośląskiego w laboratoria komputerowe do realizacji innych niż informatyka przedmiotów oraz laboratoria przedmiotowe, w tym do nauki języków obcych. W szkołach z zespołami klasowymi o liczebności przekraczającej 25 osób można wprowadzić mikrofony, co ograniczy wysiłek głosowy nauczycieli. Zakup tablic bezpyłowych pozwoli na oszczędność czasu lekcyjnego wymaganego do regularnego ścierania tablic tradycyjnych i oczekiwania na ich wyschnięcie.



7. Wprowadzenie dla uczniów jednolitego systemu kar dyscyplinarnych o charakterze prewencyjnym uzależnionych od rodzaju popełnionego czynu we wszystkich szkołach oraz kontrola ich egzekwowania ograniczą skalę zjawisk patologii społecznej w szkołach. Aktualnie za ten sam czyn uczeń w jednej szkole kierowany jest do stosownej placówki, zaś w innej nie ponosi żadnych konsekwencji. Można przykładowo wprowadzić obciążenie odpowiedzialnością materialną rodziców za dewastację mienia szkoły.
8. Zasada konkurencyjności kwalifikacji nauczyciela obligująca dyrektorów do zatrudniania nauczycieli lub powierzania im zakresu obowiązków na dany rok szkolny zgodnie z ukończonym kierunkiem studiów ograniczyłaby zjawisko tzw. negatywnej selekcji oraz liczbę nauczycieli pracujących w kilku szkołach dla uzupełnienia etatu. Równocześnie wyeliminowałaby sytuacje korupcyjne.
9. Przeprowadzenie analizy porównawczej funkcjonowania placówek oświatowych zatrudniających pedagogów i psychologów z placówkami niedostrzegającymi takiej potrzeby, których jest 54 % według stanu podanego przez System Informacji Oświatowej z dnia 15.09.2007, w celu określenia zakresu i form ich wykorzystania w procesie wychowawczym oraz ewentualnego ukierunkowania ich roli w przypadku zadeklarowania zapotrzebowania przez szkoły dolnośląskie.
10. Ograniczenie nadmiernie rozbudowanej biurokracji szkolnej wobec braku zaplecza w szkołach jako zagrożenia dla działalności dydaktycznej i wychowawczej nauczycieli ma na celu ukierunkowanie ich pracy na działalność dydaktyczną.
11. Konieczne jest określenie kwalifikacji prelegentów szkoleń nauczycieli oraz długości ich trwania.
12. Przygotowanie programu wspomagania studiów kształcących specjalistów w branżach o strategicznym znaczeniu dla regionu dolnośląskiego umożliwiłoby zrównoważenie popytu z podażą na siłę roboczą w regionie.
13. Wprowadzenie urlopów do realizacji studiów doktoranckich oraz specjalnych dodatków dla pracodawców ich zatrudniających, w tym zatrudniających specjalistów z tytułem doktora dla powstrzymania odpływu kadr o najwyższych kwalifikacjach do krajów o wyższej stopie ekonomicznej.



Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze ubóstwa i wykluczenia społecznego

1. Walka z ubóstwem poprzez rozwiązywanie problemu bezrobocia. Ubóstwo bardzo często wiąże się z bezrobociem. Zatrudnienie szczególnie trudno znaleźć jest w tych obszarach województwa, gdzie mamy do czynienia z wysokim bezrobociem i stagnacją gospodarczą. Niezbędne są działania poprzez aktywne instrumenty rynku pracy, nastawione na uzyskanie zatrudnienia. Konieczne jest stosowanie różnych form zatrudnienia wspieranego w odniesieniu do osób, które na wolnym rynku nie będą w stanie sobie poradzić.
2. Aktywna pomoc społeczna. Pomoc społeczna ma za zadanie wspieranie rodzin w przezwyciężaniu ich trudnych sytuacji życiowych. Świadczenia pieniężne pozwalają zaspokoić najbardziej palące potrzeby, ale stałe korzystanie z zasiłków nie rozwiązuje problemów, a wręcz utrwała sytuację, w której rodzina przyjmuje model ubogiej konsumpcji i podlega procesowi ekskluzji. Niezbędne jest rozszerzanie oferty usługowej pomocy społecznej, szczególnie w postaci pracy socjalnej, poradnictwa czy innych działań aktywizacyjnych. Świadczenia pieniężne muszą być powiązane z obowiązkami nakładanymi na świadczeniobiorców tak, by wspierać ich w rozwiązywaniu problemów, a nie robić to za nich lub utrzymywać problemowe sytuacje, które im dłużej trwają, tym trudniejsze są do pokonania. Takie działania wymagają zwiększania liczby pracowników pomocy społecznej i nawiązywania współpracy z innymi publicznymi służbami (np. służbami zatrudnienia) oraz organizacjami pozarządowymi.
3. Zindywidualizowana pomoc społeczna. W swym założeniu pomoc społeczna nie jest świadczeniem o charakterze roszczeniowym, a więc przynależnym osobom spełniającym określone kryteria, ale uznaniowym. To pracownik socjalny, po analizie sytuacji rodziny, powinien podejmować decyzję dotyczącą form wsparcia. Niezbędne jest stworzenie możliwości pomocy tym osobom i rodzinom, których dochody nieznacznie przekraczają kryteria dochodowe pomocy społecznej. Osoby te mogą dostawać świadczenia finansowe w postaci specjalnego zasiłku celowego, ale na ten cel fundusze musi przeznaczyć gmina. Ważne jest, by pośród wszystkich ważnych celów, zauważyć i tę potrzebę oraz wyasygnować na nią środki budżetowe. Pomoc społeczna powinna szukać także innych możliwości wsparcia potrzebujących z tej kategorii, choćby poprzez ścisłą współpracę z organizacjami pozarządowymi, których obowiązek stosowania kryteriów dochodowych nie dotyczy.



4. Zwalczanie ubóstwa wśród dzieci. Dzieci jako kategoria narażona na biedę i zagrożona wykluczeniem winny być objęte szczególnymi działaniami. Konieczne jest podjęcie działań przez gminy dla ograniczenia występowania problemu głodu wśród dzieci. Samorządy powinny tworzyć kompleksowe programy pracy z dziećmi zagrożonymi ubóstwem i wykluczeniem, które – poza wsparciem w postaci posiłków, ubrań czy pomocą pieniężną – będą obejmowały pomoc usługową, np. w postaci zajęć wyrównawczych, zajęć z pedagogiem, psychologiem. Zdobycie wykształcenia jest dla dzieci szansą na znalezienie zatrudnienia i przełamanie bariery wykluczenia rodziny, stąd szczególny nacisk trzeba położyć na zapewnienie dzieciom i młodzieży możliwości kształcenia. Gminy i powiaty mogą w tym zakresie rozwijać własne programy stypendialne, a także nawiązywać współpracę z organizacjami pozarządowymi, które oferują taką pomoc.

Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze bezpieczeństwa publicznego

1. Zintegrowana prewencja i polityka bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo to wspólna sprawa – jednostek, społeczeństwa, władz, odpowiedzialnych służb. Szeroka współpraca w ramach tzw. prewencji zintegrowanej powoduje, że przyjęte do wykonania zadania profilaktyczne są realizowane jednocześnie przez prewencję policyjną i prewencję socjalną (społeczną). Wiąże się to także z dywersyfikacją źródeł finansowania tych przedsięwzięć, z połączeniem środków publicznych i prywatnych, krajowych i zagranicznych, w tym europejskich.
2. Przeciwdziałanie agresji i przestępczości młodych ludzi. Rudymentrym jest wdrażanie odpowiednich programów i projektów realizowanych przede wszystkim w szkołach oraz bezpośrednio w środowiskach rodzinnych. To tzw. prewencja rozwojowa, która ma za zadanie przerwać negatywny łańcuch reakcji prowadzących do przestępczości. To przerwanie pewnej ciągłości nieuchronnie zmierzającej do wejścia na ścieżkę aspołeczną bądź kryminalną poprzez promowanie zmiany sposobu myślenia, przewartościowania wzorców moralnych, nauczania samokontroli oraz rozwoju umiejętności społecznych. Skupia się na aspekcie wychowawczym, a więc obejmuje również szkolenie rodziców, wytwarzanie więzi oraz komunikacji wewnątrz rodziny. Należy posłużyć się w tym celu szeregiem narzędzi, takich jak doradztwo rodzinne, terapia rodzinna, szkolenia rodziców, czy też warsztaty z dziećmi z zakresu rozwoju umiejętności społecznych. Wymagane jest wypracowanie skutecznych reakcji, opie-



- rających się na trzech elementach: prewencji, środkach karno-wychowawczych oraz integracji społecznej i ponownego włączenia niepełnoletnich i młodocianych sprawców wykroczeń do życia społecznego.
3. Akcentowanie negatywnych skutków alkoholizmu oraz narkomanii. Ograniczenie skali zjawiska alkoholizmu jako jaskrawego przejawu patologii społecznej oraz czynnika kryminogennego, który w zasadniczy sposób wpływa na poziom ładu i porządku publicznego oraz poczucie bezpieczeństwa społecznego. Trudno się nie zgodzić, że gros gminnych programów przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii jest zbyt ogólnikowych, przepisywanych z krajowych, bez analizy lokalnych potrzeb i warunków. Należy zintensyfikować także działania edukacyjne skierowane do sprzedawców oraz działania kontrolne i interwencyjne mające na celu ograniczenie dostępności napojów alkoholowych i przestrzeganie zakazu sprzedaży alkoholu poniżej 18. roku życia.
 4. Promowanie zdrowego i wolnego od przestępczości stylu życia. Wiadomo, że najlepiej „uczyć przez zabawę”, poprzez organizowanie i wspieranie lokalnych imprez rozrywkowych dla rodzin, dzieci i młodzieży promujących zdrowy i bezpieczny styl życia wolny od uzależnień oraz przestępczości (w tym imprez sportowych, kulturalnych). Należy również promować badania nad wszelkimi aspektami problemów związanych ze spożywaniem alkoholu przez młodocianych, a zwłaszcza przez dzieci i młodzież, po to, by móc lepiej zidentyfikować i ocenić metody radzenia sobie z tymi problemami. Inicjowane w dorastaniu doświadczenia z piciem alkoholu mogą rozwijać się z różną dynamiką zarówno pod względem kierunku zmian, jak i ich natężenia.
 5. Zdecydowane działania w kierunku ograniczenia ofiar śmiertelnych i rannych w wypadkach drogowych. Skuteczność polityki w dziedzinie bezpieczeństwa na drogach zależy w dużym stopniu od nasilenia kontroli i od przestrzegania przez kierowców wymogów bezpieczeństwa. Kluczową rolę odgrywa egzekwowanie prawa. Użytkownik dróg, jako pierwsze ogniwo w łańcuchu bezpieczeństwa, jest jednym z najbardziej podatnych na błąd elementów systemu bezpieczeństwa. Niezależnie od obowiązujących środków technicznych, na skuteczność polityki bezpieczeństwa na drogach ma wpływ zachowanie kierowców. Stąd też tak duże znaczenie ma edukacja i szkolenia.
 6. Zagrożenia społeczne związane z przestępstwami i patologiami zmniejszają odpowiednio przygotowane służby – kompetentna kadra i sprawne, nowoczesne narzędzia pracy. Oznacza to, że należy wzmocnić dwa elementy: czynnik ludzki i materialny. Ten pierwszy związany jest przede wszystkim z problemem wakatów, nadmiernego



obciążenia policjantów zadaniami, obowiązkami, czy też, co wiąże się z poprzednim, kierowania niedoświadczonych pracowników do prac, które ewidentnie doświadczania i praktyki wymagają. W powiązaniu z niesatysfakcjonującym wynagrodzeniem może to skutkować szybkim „wypaleniem” zawodowym, co przekłada się na jakość i wydajność pracy. Jest to ściśle związane ze środkami finansowymi, których służby zawsze otrzymują zbyt mało w stosunku do potrzeb. Stanowczo zbyt mało, aby można było działać sprawniej i skuteczniej. To przekłada się m. in. na poczucie bezpieczeństwa i na ocenę pracy policji.

Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze ochrony zdrowia

1. Koncentracja stacjonarnej wysoko specjalistycznej opieki zdrowotnej w kilku rejonach (centrach medycznych), w sposób umożliwiający objęcie opieką zdrowotną mieszkańców w odległości maksymalnie do 50 km od szpitala (Wrocław, Legnica-Lubin, Wałbrzych-Świdnica, Jelenia Góra, Kłodzko).
2. Restrukturyzacja (likwidacja, łączenie, przeprofilowanie) szpitali, które nie spełniają wymogów lub standardów, trwale zadłużonych, dublujących świadczenia na danym obszarze.
3. Poprawa zarządzania szpitalami w celu lepszego wykorzystania posiadanych zasobów (podniesienie stopnia obłożenia łóżek szpitalnych, skracanie niezbędnego okresu pobytu w szpitalu, intensyfikacja wykorzystania aparatury diagnostycznej i zabiegowej, informatyzacja procedur administracyjnych i medycznych).
4. Ochrona budżetów samorządów poprzez umożliwienie przekształcania zadłużonych jednostek ochrony zdrowia, dla których są organem założycielskim, w podmioty prawa handlowego z wyłącznym udziałem tych samorządów.
5. Zmianę finansowania (kontraktowania) świadczeń medycznych przez NFZ, w taki sposób, aby nie limitować z górnej ilości świadczeń, tylko finansować faktyczną ilość wykonanych świadczeń zgodnie z zasadą, że „pieniądz idzie za pacjentem”. Pozwoli to na likwidację instytucji „nadwykonań” świadczeń medycznych, w sytuacji gdy szpital nie ma prawa odmówić pomocy pacjentowi.
6. Wprowadzenie dodatkowych, dobrowolnych, prywatnych ubezpieczeń medycznych, co pozwoliłoby na zwiększenie zasilenia budżetu ochrony zdrowia środkami prywatnymi, szacownymi obecnie na ok. 20 mld zł rocznie (22 % ogółem nakładów na ochronę zdrowia w Polsce).



7. Zdecydowane zwiększenie dostępności do ambulatoryjnej opieki specjalistycznej i świadczeń wysoko specjalistycznych ratujących życie.
8. Wprowadzenie elektronicznych systemów: rejestru usług medycznych i monitorującego ruch pacjentów „e-rejestracja”.
9. Reorganizacja jednostek opieki zdrowotnej pod kątem zmieniającej się sytuacji zdrowotnej mieszkańców. Rozwój oddziałów deficytowych ilościowo: onkologicznych, psychiatrycznych, geriatrycznych, ratunkowych.
10. Rozdział stacjonarnego leczenia ostrego i długoterminowego. Tworzenie nowych jednostek opiekuńczo-leczniczych, pielęgnacyjno-opiekuńczych, rehabilitacji leczniczej, hospicyjnych.
11. Utworzenie drugiej jednostki Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, obsługującego południową część województwa.

Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze społeczeństwa obywatelskiego

1. Promocja udziału w wyborach lokalnych. Udział w wyborach jest dobrowolny, jednakże niezwykle ważna jest promocja zachowań obywatelskich. Jednostki powinny zdać sobie sprawę, że to lokalne władze podejmują wiele wiążących decyzji i stąd wpływ na ich wybór jest istotny. Konieczne jest promowanie indywidualizacji kandydatów w wyborach samorządowych – obywatele winni głosować tu na konkretne, znane im osoby, a nie na partie polityczne. Kampanie informacyjno-promocyjne powinny być prowadzone przez sektor publiczny, ale także i pozarządowy, w okresie kampanii wyborczej, ale również i poza nią. Do aktywności wyborczej zachęcać należy szczególnie młodzież, która często nie jest w ogóle zainteresowana życiem politycznym i obywatelskim.
2. Wspieranie aktywności obywatelskiej i samoorganizacji. Zadaniem administracji publicznej i organizacji pozarządowych winno być aktywne wspieranie działań obywatelskich – podejmowanych nieformalnie, jak i w ramach podmiotów trzeciego sektora. Obywatele powinni uzyskiwać pomoc odnośnie organizowania swoich działań, w tym zakładania organizacji pozarządowych, możliwości wywierania wpływu na władze, właściwych form działań czy sposobów pozyskiwania funduszy. W tym zakresie sprawdza się funkcjonowanie różnego typu punktów, biur doradztwa czy wspierania organizacji *non-profit*, organizacji parasolowych itp. Aktywność wspiera



- też tworzenie lokalnych federacji organizacji pozarządowych, które pomagają szczególnie organizacjom mniejszym czy nowym.
3. Aktywna współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami *non-profit*. Samorząd terytorialny, który jest przecież wspólnotą mieszkańców, nie powinien stanowić opozycji wobec społeczeństwa obywatelskiego, ale stanowić niejako przedłużenie jego aktywności. Misją samorządu terytorialnego musi być wspieranie społeczeństwa obywatelskiego poprzez rozwój jak najszerszej współpracy z organizacjami pozarządowymi. Władze lokalne powinny rozwijać możliwie szeroki zakres form współpracy, zarówno o charakterze finansowym, jak i pozafinansowym. Szczególne znaczenie w tym zakresie ma tworzenie programów współpracy, które stanowią podstawę współdziałania, finansowe wspieranie działań organizacji *non-profit*, ale również rozbudowa form współpracy pozafinansowej, szczególnie różnych form pozafinansowego wspierania organizacji (np. pomoc administracyjna, użyczenie sprzętu, lokalu, wsparcie prawne, doradztwo), współpracy informacyjnej, wzajemnych konsultacji i promowania działań.
 4. Współpraca samorządu terytorialnego z mieszkańcami. Organizacje pozarządowe są niejako naturalnym partnerem samorządu, ale nie zawsze działania mieszkańców muszą przyjmować formy instytucjonalne. Administracja winna nawiązywać współpracę także z mieszkańcami. Dotyczy to zarówno wymiany informacji, konsultacji społecznych, jak i bardziej zaawansowanych form współdziałania. W 2010 roku do ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie wprowadzono nową formę współdziałania – inicjatywę lokalną. Jest to forma współpracy z mieszkańcami, a więc może (choć nie musi) być realizowana bez pośrednictwa podmiotów trzeciego sektora. Administracja powinna stworzyć prawne i finansowe warunki do realizacji współpracy z mieszkańcami właśnie w formie inicjatywy lokalnej.



Spis tabel

L.p.	Tytuł	Strona
Tab. 1.	Struktura wiekowa ludności województwa dolnośląskiego w roku 2009	143
Tab. 2.	Wyniki egzaminu końcowego szkół podstawowych w roku 2010	151
Tab. 3.	Symulacja zapotrzebowania na miejsca w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych oraz Młodzieżowych Ośrodkach Socjoterapeutycznych	153
Tab. 4.	Liczba uczelni oraz studentów w przekroju lat i typów uczelni	157
Tab. 5.	Przebieg przewodów doktorskich w roku akademickim 2009/2010	159
Tab. 6.	Wykształcenie nauczycieli w przekroju przedmiotów	161
Tab. 7.	Odsetek osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych ze względu na typ wykluczenia w przekroju wojewódzkim	172
Tab. 8.	Udzielone świadczenia z pomocy społecznej w województwie dolnośląskim w 2009 roku	178
Tab. 9.	Wypadki, liczba zabitych i rannych oraz wskaźniki na 100 wypadków według województw w 2009 r.	195
Tab. 10.	Analiza SWOT systemu ochrony zdrowia	210
Tab. 11.	Liczba szpitali ogólnych i łóżek szpitalnych wg województw w 2007 r.	214
Tab. 12.	Powiaty, w których relacja zadłużenia do ich dochodów lub zadłużenia powiększonego o zobowiązania SPZOZ do ich dochodów przekroczyła 60%	216
Tab. 13.	Zobowiązania wymagalne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tys. zł)	217
Tab. 14.	Osoby rezygnujące ze świadczeń zdrowotnych z różnych powodów w tysiącach i odsetkach osób (2004 r.)	219
Tab. 15.	Komitety wyborcze wg rodzaju i województw w wyborach samorządowych z roku 2006	230
Tab. 16.	Wybrane formy współpracy finansowej i pozafinansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w województwie dolnośląskim w roku 2008	234



Spis rycin

L.p.	Tytuł	Strona
Ryc. 1.	Badanie CBOS: Jak Pan(i) ogólnie ocenia obecną sytuację na rynku pracy w Polsce?	119
Ryc. 2.	Współczynnik aktywności ekonomicznej i wskaźnik zatrudnienia w 2009 r. w Polsce według województw	121
Ryc. 3.	Stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego (powyżej 12 miesięcy) w województwie dolnośląskim w 2009 r.	125
Ryc. 4.	Udział bezrobotnych do 25. i po 50. roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych według województw (stan na 31 grudnia 2009 r.)	127
Ryc. 5.	Bezrobotni z wyższym wykształceniem w województwie dolnośląskim w latach 2004–2009	129
Ryc. 6.	Średnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w latach 2004–2009 w relacji do średniej krajowej (Polska=100)	131
Ryc. 7.	Poszkodowani w wypadkach przy pracy ogółem (mapa lewa) oraz wypadkach śmiertelnych (mapa prawa) – wskaźnik częstotliwości wypadków na 1000 pracujących w województwach w 2009 r.	134
Ryc. 8.	Przyrost naturalny w województwie dolnośląskim w roku 1990 oraz latach 2002–2009	143
Ryc. 9.	Odsetek dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego w miastach i na wsi w roku szkolnym 2008/2009	147
Ryc. 10.	Ubóstwo skrajne – odsetek osób znajdujących się poniżej minimum egzystencji w 2009 roku wg województw	170
Ryc. 11.	Ubóstwo – odsetek osób znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa w 2009 roku wg województw	170
Ryc. 12.	Relatywne ubóstwo – odsetek osób znajdujących się poniżej relatywnej granicy ubóstwa w 2009 roku wg województw	171
Ryc. 13.	Odsetek osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej bez względu na rodzaj świadczenia, formę i źródło finansowania	175
Ryc. 14.	Wydatki budżetów gmin i powiatów na pomoc społeczną i pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej ogółem na 1 mieszkańca w zł w 2008 roku	176
Ryc. 15.	Powody przyznania pomocy społecznej w województwie dolnośląskim w 2009 roku – liczba rodzin, u których wskazano dany powód	177
Ryc. 16.	Wskaźnik zagrożenia przestępstwami kryminalnymi na 10 tys. mieszkańców (mapa lewa) oraz wskaźnik wykrywalności przestępstw w powiatach na Dolnym Śląsku (mapa prawa)	192



Ryc. 17	Dorośli skazani prawomocnie przez sądy powszechne za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego (mapa lewa) oraz nieletni, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub kary w sądach powszechnych w związku z czynami karalnymi (mapa prawa) – średnia dla lat 2005–2008	201
Ryc. 18	Wskaźnik udziału przestępstw popełnionych przez nieletnich do ogółem stwierdzonych – ogółem i o charakterze kryminalnym na Dolnym Śląsku w 2009 r. (w %)	202
Ryc. 19	Rozmieszczenie szpitali w województwie dolnośląskim (bez Wrocławia)	213
Ryc. 20	Zmiany poziomu zadłużenia SP ZOZ w latach 2003–2010	217
Ryc. 21	Prognozowany przyrost naturalny w Polsce do roku 2035	218
Ryc. 22	Odsetek łóżek na oddziałach geriatrycznych i opieki długoterminowej wobec ogólnej liczby łóżek szpitalnych w powiatach	220
Ryc. 23	Rozmieszczenie zakładów opieki długoterminowej w województwie dolnośląskim (bez Wrocławia)	221
Ryc. 24	Frekwencja w wyborach – średnia dla województwa dolnośląskiego	228
Ryc. 25	Frekwencja w wyborach samorządowych z 2006 roku w województwie dolnośląskim według powiatów	229
Ryc. 26	Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w powiatach województwa dolnośląskiego	232



Nota o autorach

Marta Makuch – politolog, doktor nauk politycznych o specjalności polityka społeczna i gospodarcza; adiunkt w Zakładzie Polityki Społecznej i Ekonomicznej Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego; zainteresowania naukowe: polityka społeczno-ekonomiczna, w szczególności polityka fiskalna, pieniężna i rynku pracy w Polsce.

Jolanta Mizera-Pietraszko – magister, absolwentka Wydziału Informatyki i Zarządzania Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu; doktorantka na Wydziale Zarządzania i Informatyki Politechniki Wrocławskiej; zainteresowania naukowe: informatyka (przetwarzanie języka naturalnego, lingwistyka komputerowa, systemy komputerowego tłumaczenia tekstów i mowy, systemy informacji wielojęzycznej), organizacja i zarządzanie, ekonomia, nauki filologiczne – lingwistyka, pedagogika i psychologia – edukacja i wychowanie.

Dorota Moroń – politolog, socjolog, doktor nauk politycznych o specjalności polityka społeczna; adiunkt w Zakładzie Polityki Społecznej i Ekonomicznej Instytutu Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego; zainteresowania naukowe: organizacje pozarządowe, wolontariat, współpraca trzeciego sektora z administracją publiczną, kapitał społeczny, obszary i problemy współczesnej polityki społecznej; wielosektorowość w polityce społecznej, pomoc społeczna i polityka edukacyjna.