



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



DOLNY
ŚLĄSK

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

dr Dorota Moroń (koordynator)

dr Marta Makuch

mgr Jolanta Mizera-Pietraszko

Wrocław, listopad 2010

Spis treści

Przedmowa.....	5
----------------	---

Marta Makuch

Rynek pracy	8
Wprowadzenie. Rynek pracy jako obszar zagrożeń	8
Rynek pracy na Dolnym Śląsku – wybrane wskaźniki.....	10
Aktywność ekonomiczna ludności	10
Bezrobocie.....	14
Krótko i długookresowe przepływy migracyjne.....	20
Bezpieczeństwo na rynku pracy – wypadki i poszkodowani.....	23
Wnioski	26
Bibliografia.....	27

Jolanta Mizera-Pietraszko

Edukacja i wychowanie	30
Wprowadzenie. Edukacja i wychowanie jako sfera zagrożeń.....	30
Charakterystyka czynników oddziaływania na proces edukacyjny	31
System edukacyjny wg stanu na rok 2010/2011.....	34
Edukacja przedszkolna	35
I etap edukacyjny	36
II etap edukacyjny	39
III etap edukacyjny	41
IV etap edukacyjny	44
Szkolnictwo wyższe	46
Studia doktoranckie	49
Potencjalne czynniki ryzyka w edukacji.....	51
Wnioski	54
Bibliografia.....	55

Dorota Moroń

Ubóstwo i wykluczenie społeczne.....	57
Wprowadzenie. Ubóstwo i ekskluzja społeczna jako zagrożenia społeczne.....	57
Zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem – Dolny Śląsk na tle kraju	59
Pomoc społeczna wobec ubóstwa i wykluczenia społecznego	63
Ubóstwo i wykluczenie społeczne osób nie korzystających z wsparcia pomocy społecznej.....	71
Wnioski	73
Bibliografia.....	75

Marta Makuch

Bezpieczeństwo publiczne	77
Wprowadzenie. Patologie społeczne a bezpieczeństwo publiczne	77
Przestępczość jako przejaw patologii społecznych	80
Przestępczość i bezpieczeństwo na Dolnym Śląsku – analiza komparatywna.....	82
Przestępczość kryminalna	83
Przestępstwa drogowe.....	85
Przestępczość a problem nadmiernego spożywania alkoholu	88
Narkotyki i narkomania w statystykach policyjnych	89
Przestępczość wśród nieletnich	92
Wnioski	96
Bibliografia.....	98

Jolanta Mizera-Pietraszko

Ochrona zdrowia	100
Wprowadzenie. Sfera ochrony zdrowia jako obszar zagrożeń.....	100
Identyfikacja systemowych zagrożeń ochrony zdrowia	101
Struktura ochrony zdrowia – zagrożenia.....	103
Finansowanie ochrony zdrowia – zagrożenia.....	105
Dostępność świadczeń zdrowotnych – zagrożenia	109

Wnioski	113
Bibliografia.....	115
 <i>Dorota Moroń</i>	
Społeczeństwo obywatelskie	116
Wprowadzenie. Niedostateczny rozwój społeczeństwa obywatelskiego jako zagrożenie społeczne	116
Polityczne zaangażowanie obywateli	118
Społeczne zaangażowanie obywateli	122
Współpraca administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi	123
Wnioski	126
Bibliografia.....	127
 <i>Marta Makuch, Jolanta Mizera-Pietraszko, Dorota Moroń</i>	
Rekomendacje.....	128
Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze rynku pracy.....	128
Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze edukacji i wychowania	130
Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze ubóstwa i wykluczenia społecznego	132
Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze bezpieczeństwa publicznego....	134
Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze ochrony zdrowia.....	136
Rekomendacje dotyczące zwalczania zagrożeń w sferze społeczeństwa obywatelskiego	137
Spis tabel	140
Spis rycin.....	141
Nota o autorach	143

Przedmowa

dr Dorota Moroń, Uniwersytet Wrocławski

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 najuboższych. 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 wprawdzie 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 dobrobytu obywateli i wzmacniania 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 dotykające 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 przewyżnianiu 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.

Spółeczeństwo 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 zarówno społecznym, jak i gospodarczym.

W imieniu Auterek,
koordynator, dr Dorota Moroń

Rynek pracy

dr Marta Makuch, Uniwersytet Wrocławski

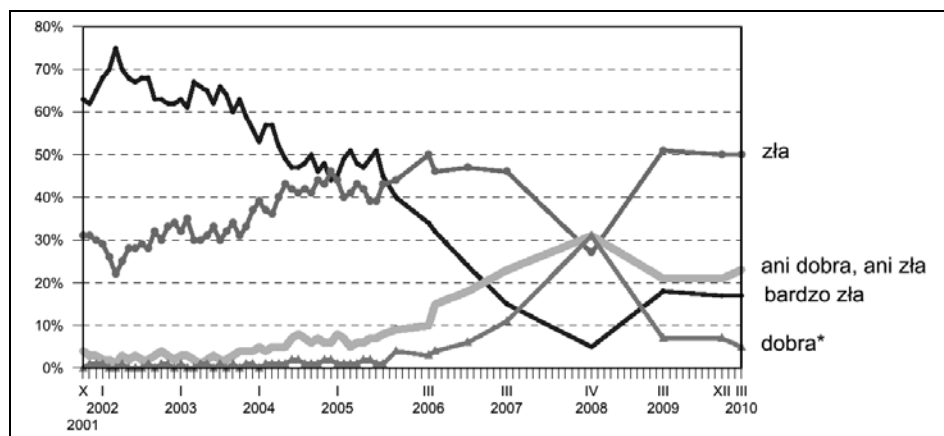
Wprowadzenie. Rynek pracy jako obszar zagrożeń

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% pytanych 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?



* połączone odpowiedzi dobra i bardzo dobra

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

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.

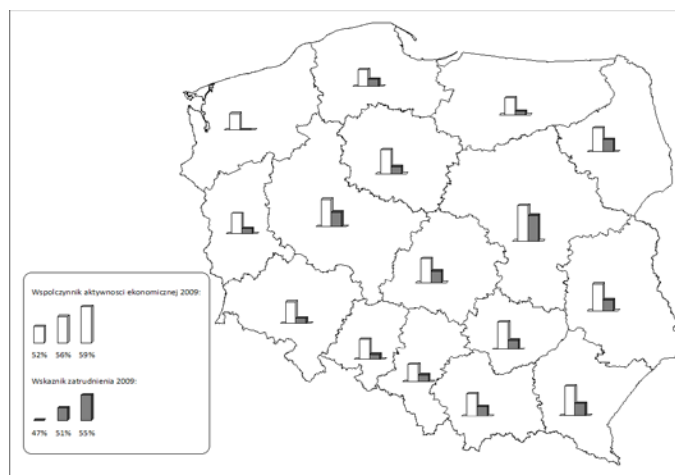
O problemach rynku pracy ponownie zrobiło się głośniejsze w ostatnim okresie – czasie globalnego kryzysu, który ze sfery finansowej przeniósł się, co jest naturalnym procesem ekonomicznym, na poziom realny. Ta opóźniona reakcja z niejednorodnym natężeniem została zaobserwowana na regionalnych rynkach 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.

Rynek pracy na Dolnym Śląsku – wybrane wskaźniki

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.

Równie 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 zmagają 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. 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).

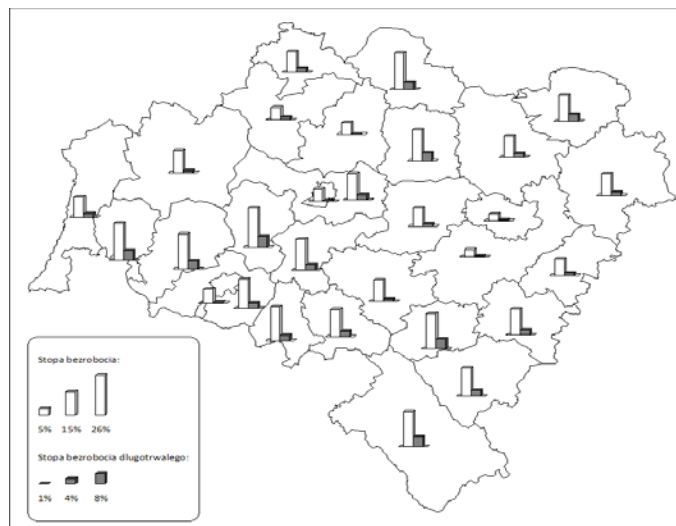
Bezrobocie

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, bądź zgłoszonych w oficjalnych rejestrach urzędów pracy, czy 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 bezwzględny, 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, spowodowały 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%.

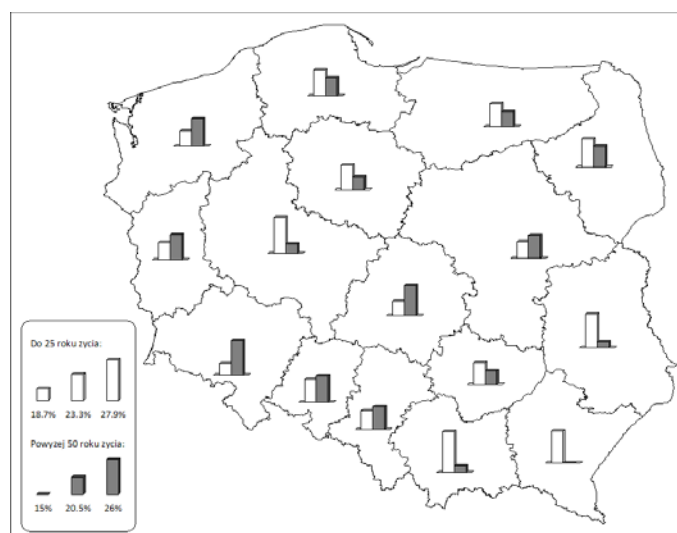
Uczestnictwo w pracy zawodowej jest silnie uwarunkowane przez płeć oraz związane z nią role społeczne. Wspomniane już gorsze wskaźniki aktywności i zatrudnienia kobiet obserwowane są także przy okazji analizy problemu bezrobocia w tej grupie. Stopa bezrobocia wg BAEL w omawianym okresie kształtowała 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.

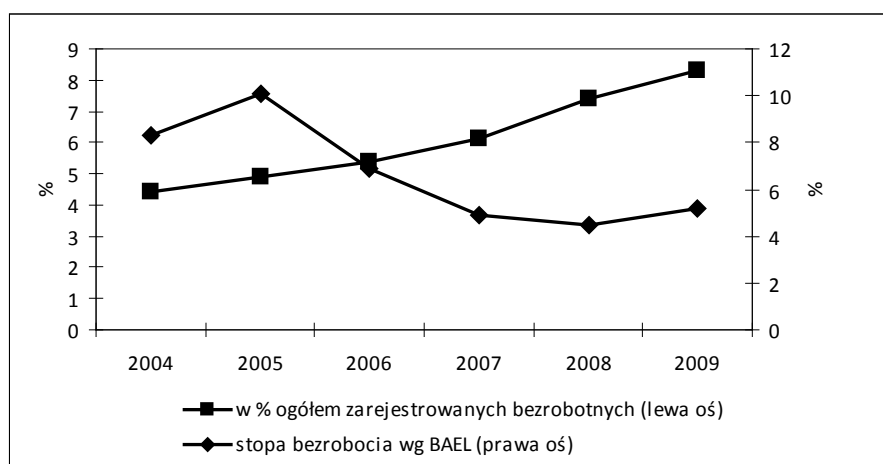
W sposób szczególny należy obserwować statystyki traktujące o osobach młodych (do 25. roku życia) oraz starszych (powyżej 50. lat), o czym już była mowa. Ilość bezrobotnych na Dolnym Śląsku, według danych urzędów pracy, którzy skończyli 55. rok życia wyniosła w 2009 r. 17,3 tys. (2004 r. – 12,2 tys.). 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%). Jakie 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

podjmujących 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 najwyżej 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 zatrzymania. 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/xbcr/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 niski zarówno w skali kraju, jak województwa. Obniżał się w latach 2004-2008, z 8,3% do 4,5%. W IV kwartale 2009 r. wzrósł 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.

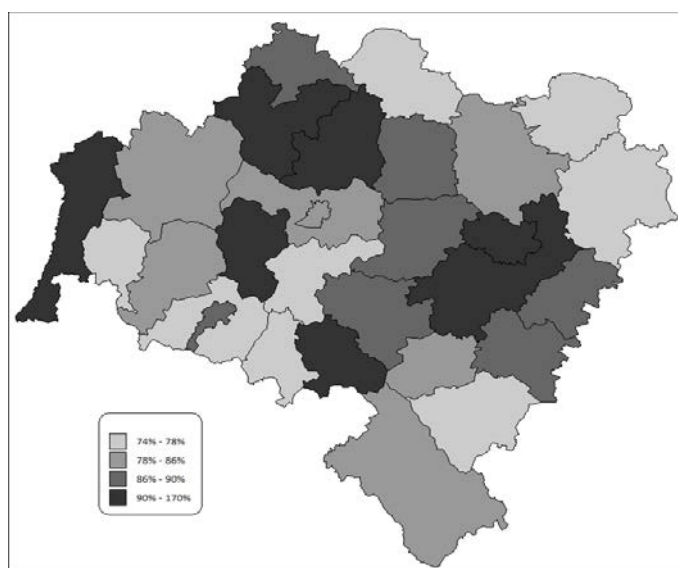
miesiący (o 3 611 osób). Związane jest to między innymi z niekorzystną dla absolwentów strukturą wybieranych studiów w stosunku do zapotrzebowania rynku. Według danych Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy I półrocza 2009 r. wśród największej ilości specjalistów wśród bezrobotnych, czyli tzw. zawody 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.

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 bardzo 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 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 najbardziej 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.

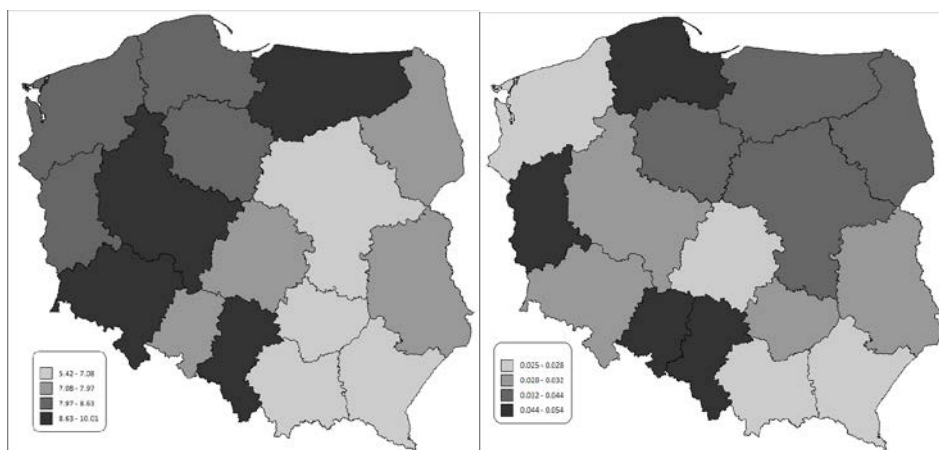
Choć trudno kwestionować, że także Dolnoślązacy „...coraz częściej wyjeżdżają nie dlatego, że tak wynika ze strategii rodziny czy gospodarstwa domowego, ale ze względu na własne – indywidualistyczne – motywacje. Wśród tych motywów – obok tradycyjnych, takich jak chęć znalezienia pracy czy zarobienia 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).

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.

Studując 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 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 wprowadzono 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 zauważa się z 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...*).

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, dzierzoniowski 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_województw, 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.

Edukacja i wychowanie

mgr Jolanta Mizera-Pietraszko, Politechnika Wrocławska

Wprowadzenie. Edukacja i wychowanie jako sfera zagrożeń

Zarządzanie systemem edukacji społeczeństwa powinno być bezspornie 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 wcześniejszych 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 Edukacyjną
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.

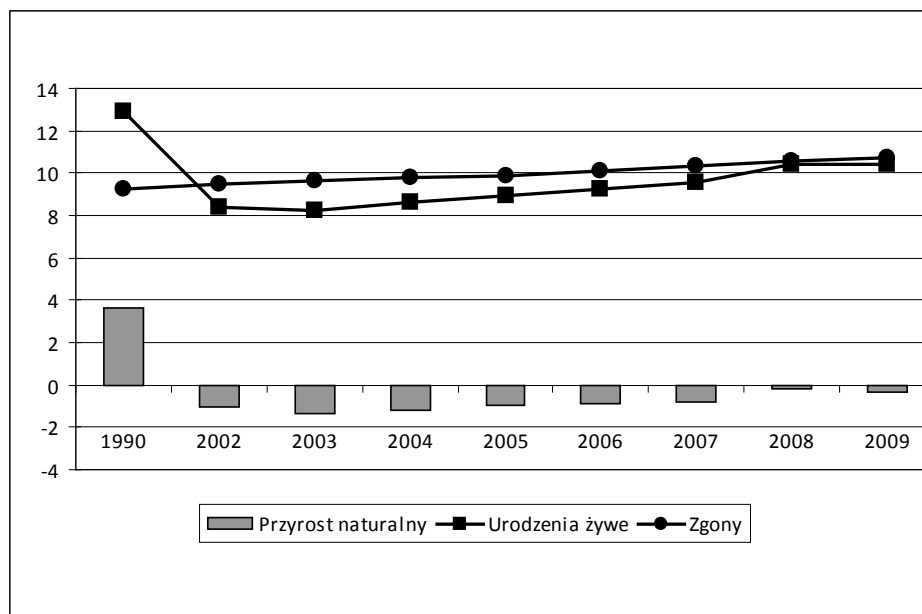
W związku z włączeniem Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 warto również uwzględnić zmiany w szkolnictwie kraju będące konsekwencją realizacji postulatów unijnych ukierunkowanych na ujednoczenie systemu edukacyjnego.

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.

Charakterystyka czynników oddziaływania na proces edukacyjny

Z uwagi na zależność występującą pomiędzy jakością kształcenia wyrażoną m.in. w liczbie 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-przedszkolnego 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.

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 uległo 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.

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 (*Szkoły 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.

I etap edukacyjny

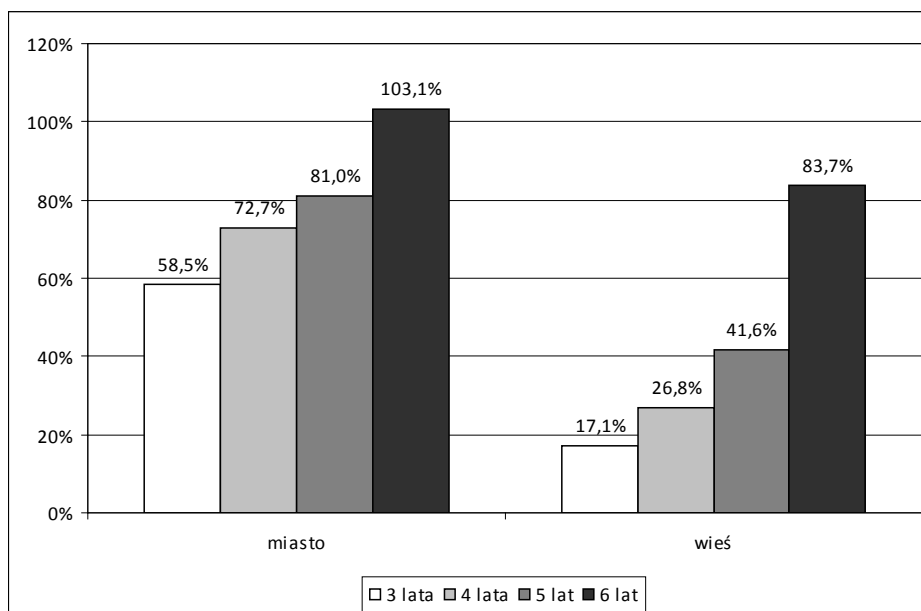
Etap pierwszy popularnie zwany jest nauczaniem zintegrowanym lub nauczaniem początkowym.

Na łączną liczbę 13 968 podstawowych szkół w Polsce wg 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 (*Szkoły 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 szkółach 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 do realizacji 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 tą 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 wzmożonych działań w procesie wspomagania placówek oświatowych w realizacji nowych wyzwań reformy.

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 zdezorientowani, 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 osiągnięcia 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 wspomaganie 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 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.

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). W zagadnieniu 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 uwidoczniła poprzez analizę wyników egzaminacyjnych.

Jak wykazują średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego z kwietnia 2010 r. opracowane na podstawie arkusza standardowego przez Okręgową Komisję Edukacyjną, 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 uzyskiwały niektóre gimnazja w Legnicy, natomiast gorsze wyniki są w gimnazjach 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.

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 (*Szkoły 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 i 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 tą 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.

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	Szkoły 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
Szkoły 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 (*Szkoły 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. Nie mniej 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.

Studia doktoranckie

Liczba uczestników studiów doktoranckich szacowana jest 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 – 5990 oraz przyrodnicze – 5393 (*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 7250 w roku 2009/2010. Tabela 5. prezentuje relację otwartych przewodów doktorskich w stosunku do liczby studiów doktoranckich nieukończonych 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.

Nie mniej 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

dotąd 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.

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 doborem kadry nauczycieli. Z wypowiedzi respondentów ze środowiska oświatowego jednoznacznie wynika, iż zatrudnieni w okresie poprzedzającym bezrobocie nauczyciele odczuwają silne zagrożenie

utrata 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
biol z hig. i ochr.środ.	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
hiszpański	404	5	14
niemiecki	17852	82	143
włoski	254	1	16
rosyjski	4152	15	18
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
wych. do życia w rodzinie	10437	15	33
inne przedmioty ogólnokształc.	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 dot. 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 rozwiązywaniem 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.

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 na 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), płęć, 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.

Ubóstwo i wykluczenie społeczne

dr Dorota Moroń, Uniwersytet Wrocławski

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 wysokorozwinięte. 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 ekskluzywa 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 deprivację. 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 ekskluzywa 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 ekskluzy. Do innych przyczyn, zaliczyć możemy m.in.: bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą chorobę, uzależnienia, rozbite rodziny, 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.

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 umożliwi 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; Deniszczuk, Sajkiewicz, 1997a). Wynosiło ono w I kwartale 2009 r. 443 zł dla gospodarstwa 1-osobowego i 1196 zł dla 4-osobowego.

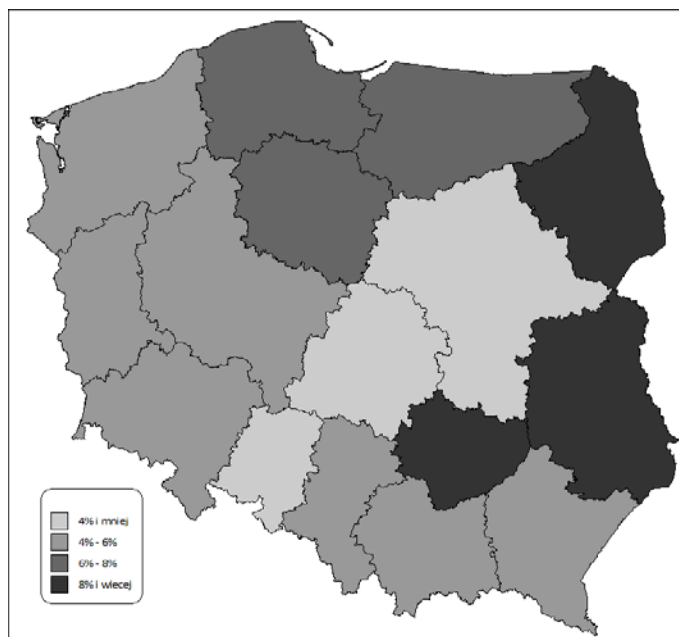
Warto jeszcze wspomnieć o jednej granicy – minimum socjalnym. Nie jest to typowa linia ubóstwa, ale kategoria, która wskazuje na granicę wydatków gospodarstw domowych, która zapewnia minimalnie godziwy poziom życia. *„Wzorzec minimum socjalnego jest więc modelem zaspokajania potrzeb na generalnie niskim poziomie, ale jeszcze wystarczającym dla reprodukcji sił witalnych człowieka na każdym etapie jego biologicznego rozwoju, dla*

posiadania i wychowania potomstwa oraz dla utrzymania więzi ze społeczeństwem” (Kurowski, 2002, s. 2; zob. Deniszczuk, 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).

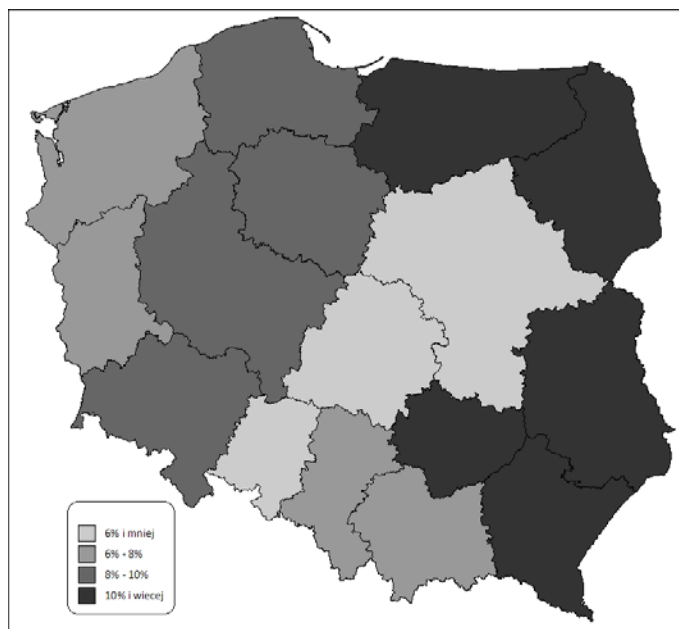
Ubóstwo wykazuje także zróżnicowanie regionalne. Do najbardziej zagrożonych ubóstwem – zgodnie z miernikami ubóstwa absolutnego należą województwa: podlaskie, lubelskie i świętokrzyskie, a także warmińsko-mazurskie i podkarpackie. Najmniejsze zagrożenie ubóstwem cechuje województwa: mazowieckie, łódzkie 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.



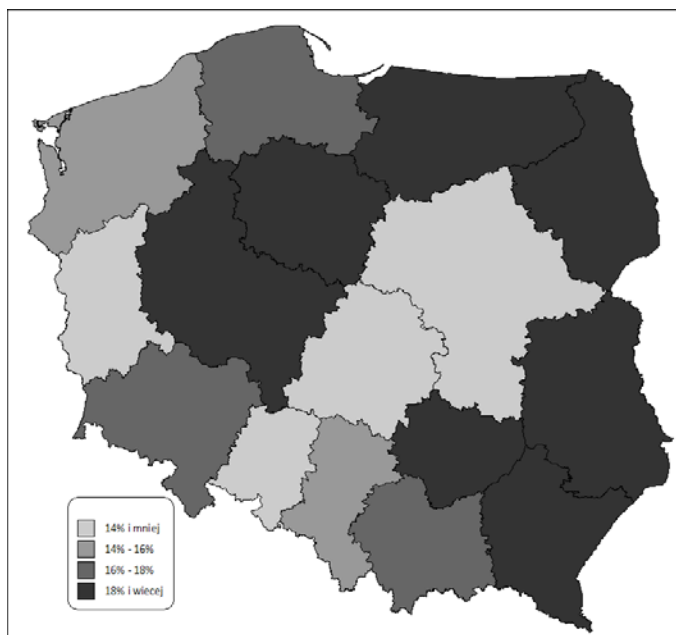
Ryc. 10. Ubóstwo skrajne – odsetek osób znajdujących się poniżej minimum egzystencji w 2009 r. wg województw

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 pojęcia 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.

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 przewyżnianiu trudnych sytuacji życiowych, których same nie są w stanie

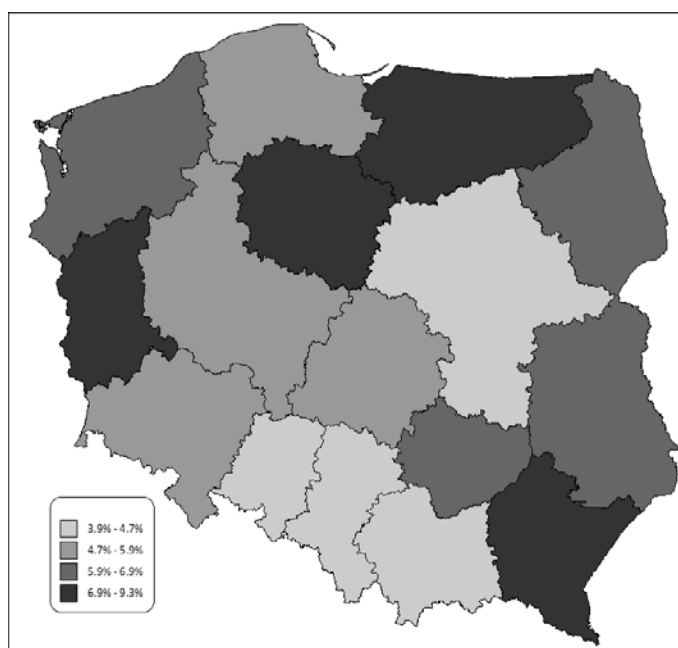
pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wskazać należy na kilka najważniejszych, wynikających z *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej*, cech pomocy społecznej. Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa – a więc to państwo ma określone zadania w zakresie 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 przezwycięzania 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 gospodarującej 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).

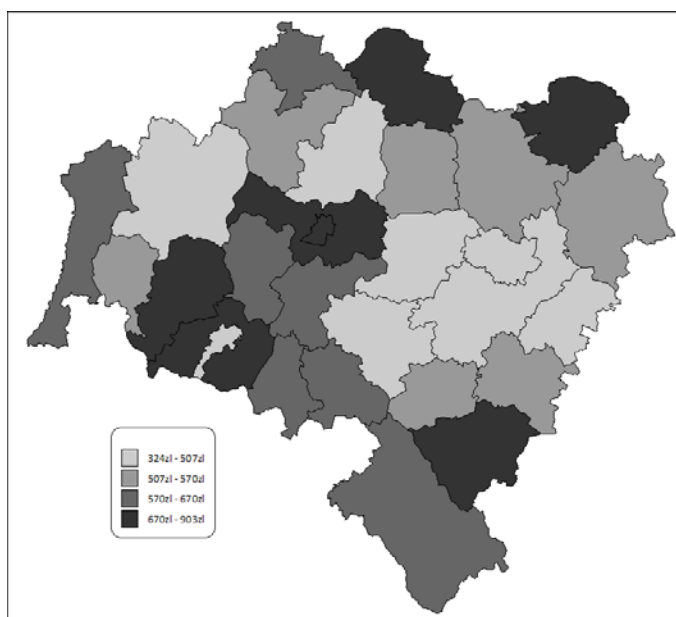
Problem ubóstwa obrazuje nie tylko liczba osób żyjących poniżej ustawowej granicy ubóstwa, ale także liczba osób faktycznie korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. W 2009 r. w województwie dolnośląskim z pomocy społecznej skorzystało 4,8% mieszkańców, średnio w kraju 5,5%. Taki wynik sytuuje nasz 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 tą 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 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

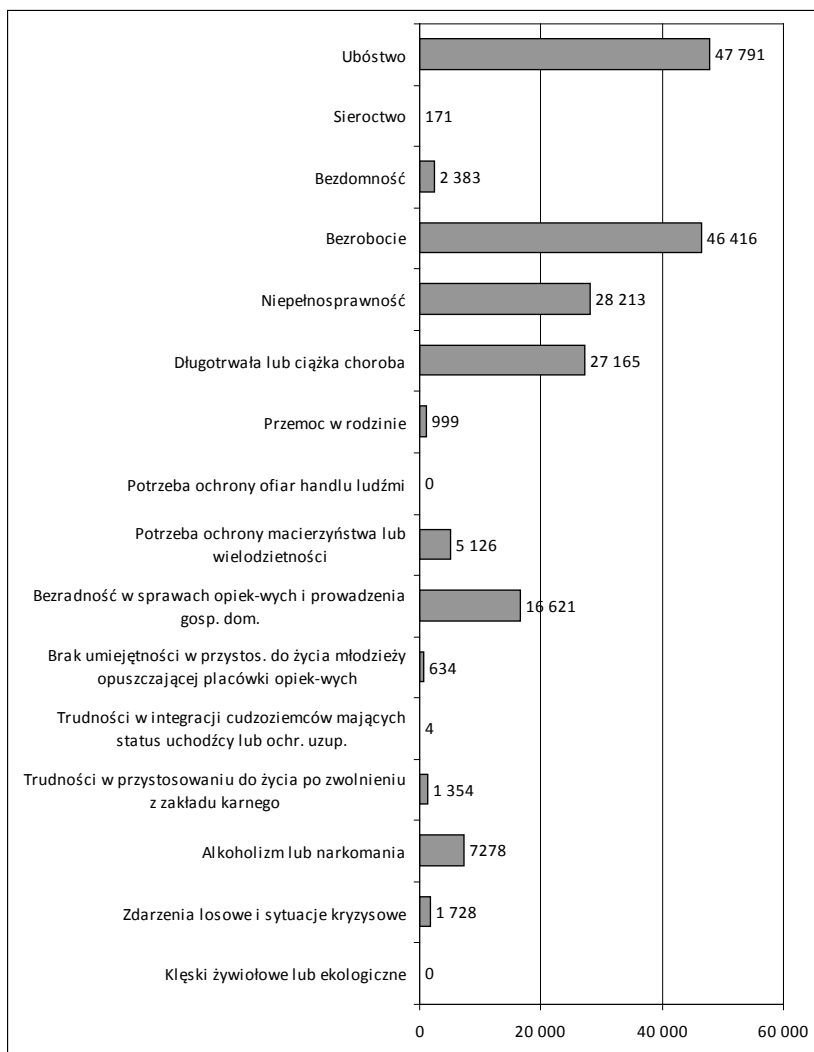
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniędzy, w naturze i usługach za styczeń – grudzień 2009*, <http://www.mpips.gov.pl/index.php?gid=104>, 20.09.2010; *Bank Danych Regionalnych Głównego Urzędu Statystycznego*, www.stat.gov.pl, 02.08.2010.



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 decyzję o świadczeniu	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 przewyższenie 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.

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 sugestiach 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.

Odmianą 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 pojawią 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, opatu, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu (*Ustawa...pomocy...*). Nieco wyższe kryteria dochodowe przyznające 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 jest 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 l. 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 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.

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.
- Korc-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., Toczyński W., 1988, *Wstęp do socjoekonomii*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, <http://www.mpips.gov.pl/userfiles/File/mps/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.

Bezpieczeństwo publiczne

dr Marta Makuch, Uniwersytet Wrocławski

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

Antoine de Rivarol

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 zagrożeń nie ma lub występują 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 *Spoleczna 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 są 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.: kazirodztwo, zabójstwo, pobicie chuligańskie, gwałt, rozbój, nieudzielenie 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 (Pospiszyl, 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 dysfunkcjonalne 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).

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%).

Przestępczość i bezpieczeństwo na Dolnym Śląsku – analiza komparatywna

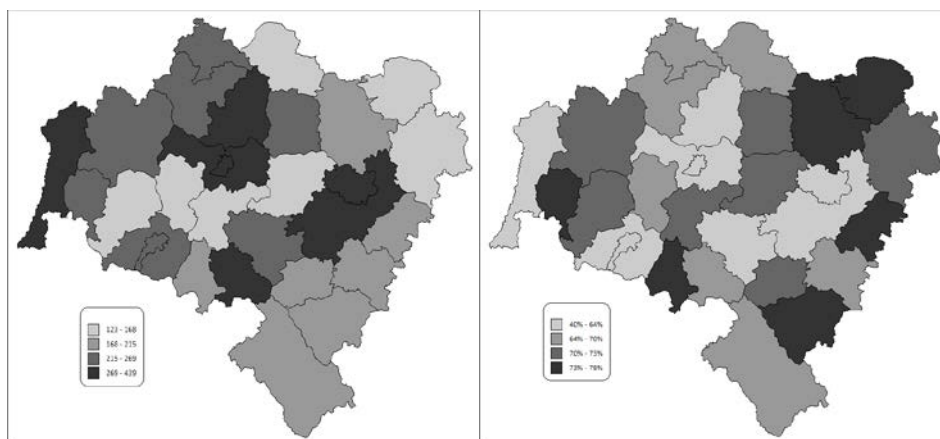
Dolny Śląsk nie ma dobrej opinii, gdy weźmiemy pod uwagę materię związaną z bezpieczeństwem publicznym. Od lat niezmiennie statystyka wskazuje, że region dolnośląski sytuuje się w czołówce regionów z największą ilością popełnionych przestępstw (wraz z mazowieckim i śląskim). Mimo wyraźnego spadku od 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...*).

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), jeleniogórskim (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, jeleniogórskim, świdnickim, wałbrzyskim i głogowskim. W 2009 r. najniższe wartości wskaźnika odnotowano w: grodzkim i ziemskim wrocławskim, jeleniogórskim, 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 to 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 (za 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.

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, podobne 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 zagadnienie 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. - 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	Zabici	Ranni	Wskaźnik liczby zabitych	Wskaźnik liczby rannych
	Ogółem	Ogółem	Ogółem	Na 100 wypadków	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/porta/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.

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 najwięcej zagrożonych tym problemem odnotowano w powiatach: w 2004 r. - milickim (119,7),

dzierżoniowskim (86,5), jaworskim (85,5), wołowskim (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).

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 skrpułów 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), – przestępstwa określone w ustawie o przeciwdziałaniu narkomanii, polegające m.in. na nielegalnej produkcji, przemyśle, 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).

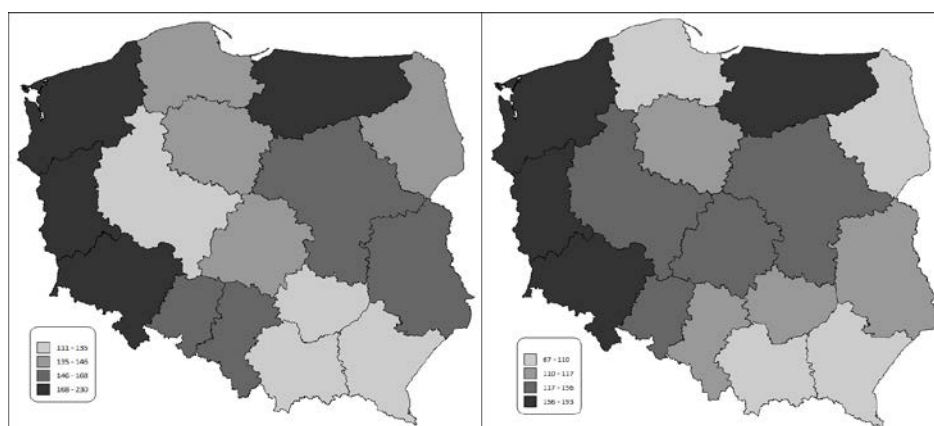
Przestępczość wśród nieletnich

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 odpowiedzi 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 temu 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).



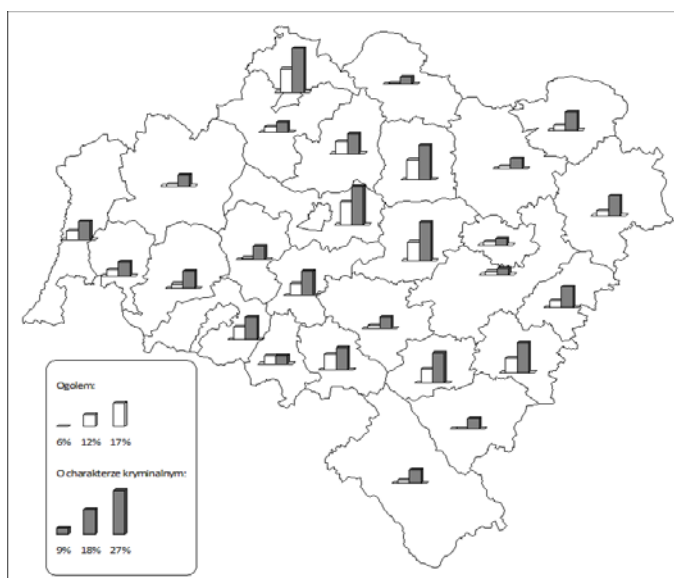
Ryc. 17. Dorośli skazani prawomocnie przez sądy powszechne za przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego (mapa lewa) oraz nieletni, wobec których prawomocnie orzeczono środki wychowawcze, poprawcze lub kary w sądach powszechnych w związku z czynami karalnymi (mapa prawa) – średnia dla lat 2005-2008

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województw, 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 pkt więcej niż w 2004 r. (w kraju: w 2009 r. – 7,5%, w 2004 r. – 4,8%) (*Przestępczość 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%), wołowskim (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 paronarkotyków, tańszych substancji psychoaktywnych, a czasem kilku środków jednocześnie (tzw. politoksykomania). Częściej pojawiają się tam zależności narkotyki-alkohol, narkotyki-prostytucja, a także różne formy agresji i przemocy w relacjach rówieśniczych (*Młodzież zagrożona...*). Potwierdzają to także wnioski B. Hołysta „...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 jakikolwiek 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, które 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.

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 aspołecznych, 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 wymaga 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 rozwiązaniu 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.dolnyślask.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. Gieysztor, 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](http://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 popolitą 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.szkolapolicji.gov.pl/index2.php?id=859, 10.09.2010.

Ochrona zdrowia

mgr Jolanta Mizera-Pietraszko, Politechnika Wrocławska

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.

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
<ol style="list-style-type: none"> 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. 6. Realizowanie projektów w obszarze ochrony zdrowia, finansowanych ze środków Wspólnotowych. 7. Dobra baza naukowo-dydaktyczna. 	<ol style="list-style-type: none"> 8. Nieadekwatna do potrzeb zdrowotnych alokacja zasobów ochrony zdrowia. 9. Brak pełnych, wiarygodnych informacji, niezbędnych w procesach decyzyjnych. 10. Niedostosowanie sposobu funkcjonowania ochrony zdrowia oraz struktury kadrowej i materialnej systemu do zmieniających się warunków społeczno-demograficznych, epidemiologicznych i ekonomicznych. 11. Brak skutecznych mechanizmów zarządzania i nadzoru właścicielskiego. 12. Wysokie koszty funkcjonowania systemu ochrony zdrowia, generowane m.in. przez brak nadzoru nad ordynacją leków oraz przerosty zatrudnienia w niektórych placówkach. 13. Systematyczne zadłużanie się części zakładów opieki zdrowotnej. 14. Dekapitalizacja znacznej części bazy materialnej 15. Niskie płace personelu medycznego. 16. Niewystarczająca dostępność do usług medycznych współistniejąca ze zjawiskiem korupcji i „szarej strefy”. 17. Słabość mechanizmów politycznych.
Szanse	Zagrożenia
<ol style="list-style-type: none"> 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 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Pogorszenie stanu bezpieczeństwa zdrowotnego obywateli. 3. Nadumieralność w wybranych grupach wiekowych, skutkująca krótszym trwaniem życia populacji w porównaniu z krajami UE. 4. Niski poziom finansowania ochrony zdrowia. 5. Niedostosowanie leczenia stacjonarnego do zjawisk związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

zdrowia do zmieniającego się
popytu na świadczenia
zdrowotne.

6. Niska świadomość zdrowotna społeczeństwa.
7. 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:

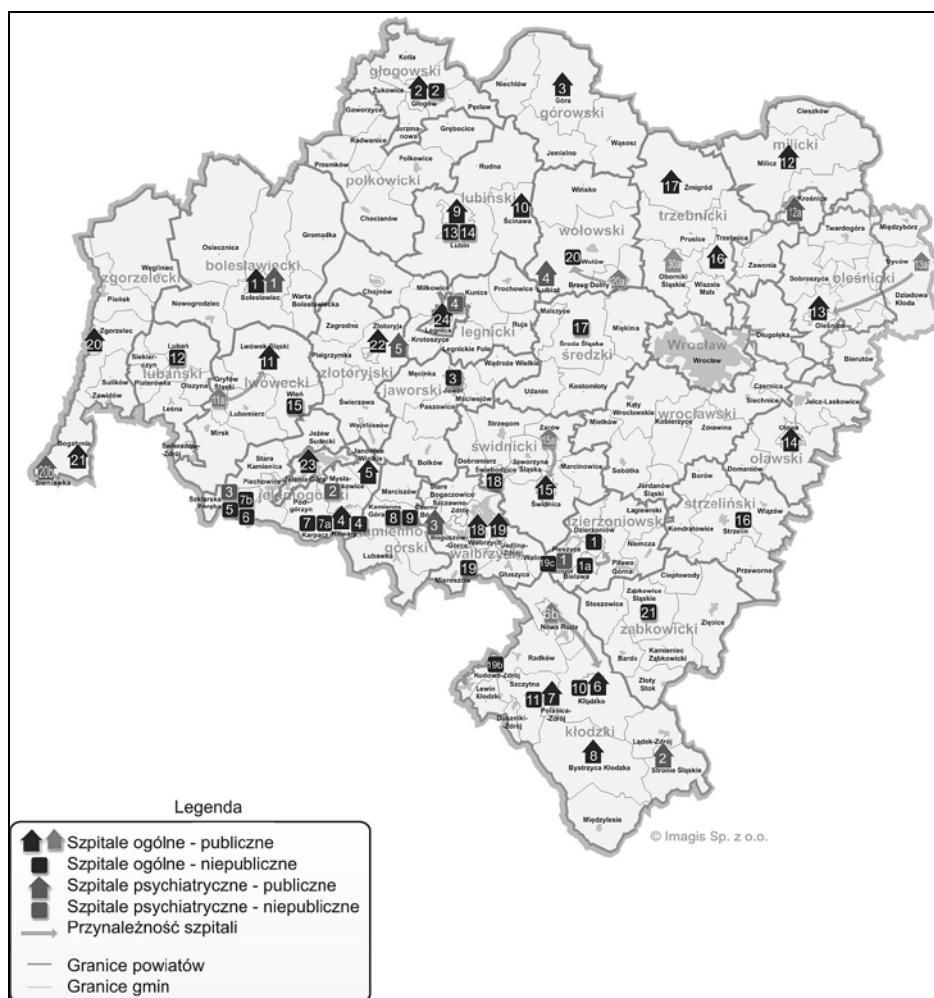
- a) nieadekwatna do potrzeb terytorialna i organizacyjna struktura opieki zdrowotnej,
- b) niski poziom finansowania i zadłużanie się zakładów opieki zdrowotnej,
- c) niewystarczająca dostępność do gwarantowanych usług medycznych,
- d) słabe dostosowanie systemu do zjawisk zdrowotnych i demograficznych występujących w społeczeństwie,
- e) 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.

Struktura ochrony zdrowia – zagrożenia

Rozmieszczenie zasobów na terenie województwa ma najczęściej charakter uwarunkowany historycznie, zdefiniowany przejętymi po II wojnie światowej zasobami materialnymi nie jest adekwatna 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 r.

Wyszczególnienie	Szpitale		Łóżka w szpitalach		Liczba łóżek w szpitalach na 10 tys. mieszkańców	
	Ogółem	w tym niepubliczne	Ogółem	w tym niepublicznych	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.

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

Spółecznych 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 przejścia 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



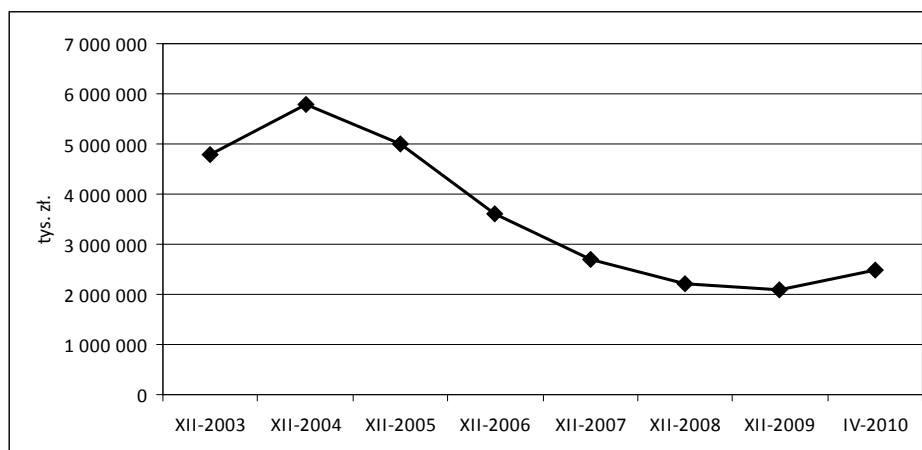
procedur, outsourcing usług administracyjnych i pomocniczych, przedłużanie terminów płatności dostawcom. Nie przynosi to najczęściej pożądanych efektów, gdyż jednostki muszą zazwyczaj obsługiwać zobowiązania z lat ubiegłych. Działalność w sytuacji permanentnego zadłużenia odbija się na jakości świadczeń 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.

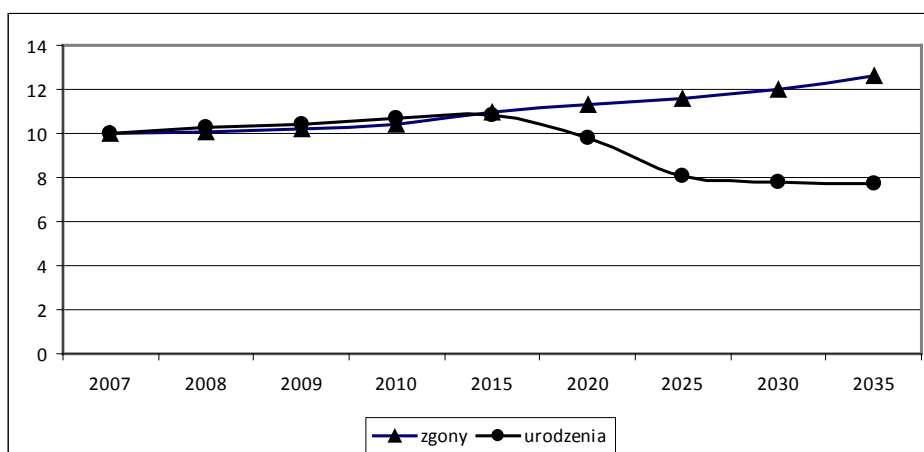
Dane powyższe nie obejmują zobowiązań skumulowanych z lat ubiegłych. Szacuje się, że łączne zadłużenie SPZOZ może w roku 2010 sięgnąć kwoty 10 mld zł.

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.

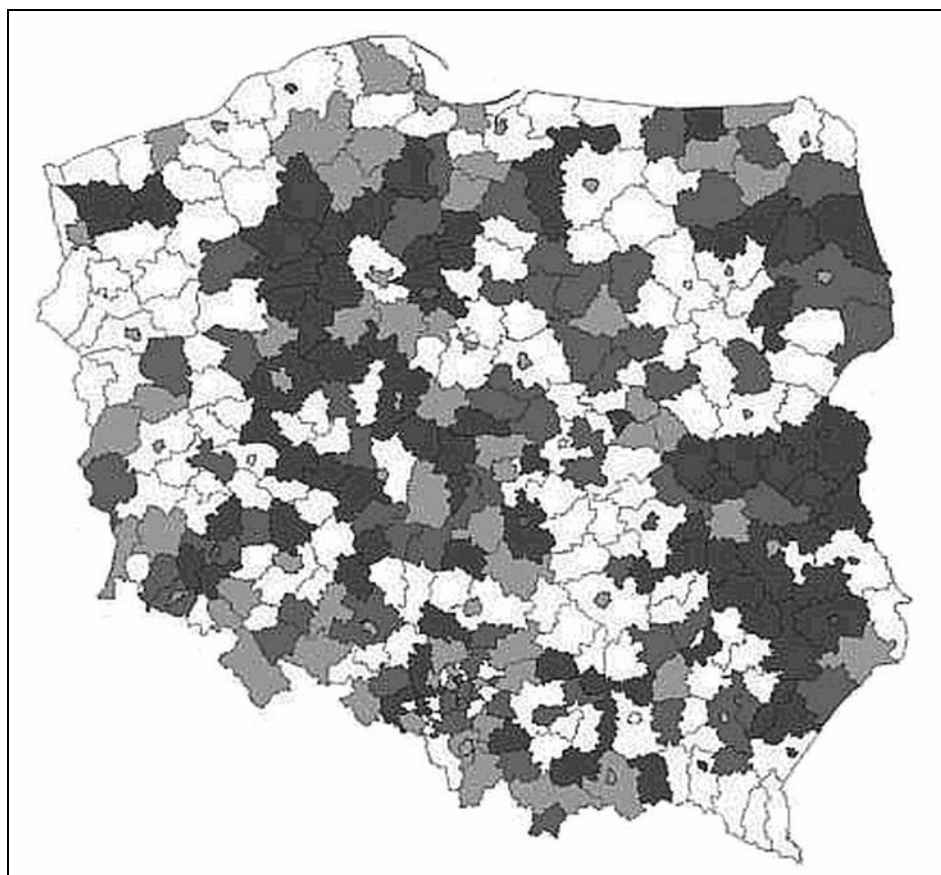
Trudności w dostępie do usług medycznych są przyczyną bardzo niebezpiecznego zjawiska rezygnacji ze świadczeń zdrowotnych. Interesujące jest badanie powodów tych rezygnacji (tabela 14.). Wynika z nich, że głównymi przyczynami rezygnacji ze świadczeń zdrowotnych są: brak pieniędzy (w domyśle na zakup 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.).

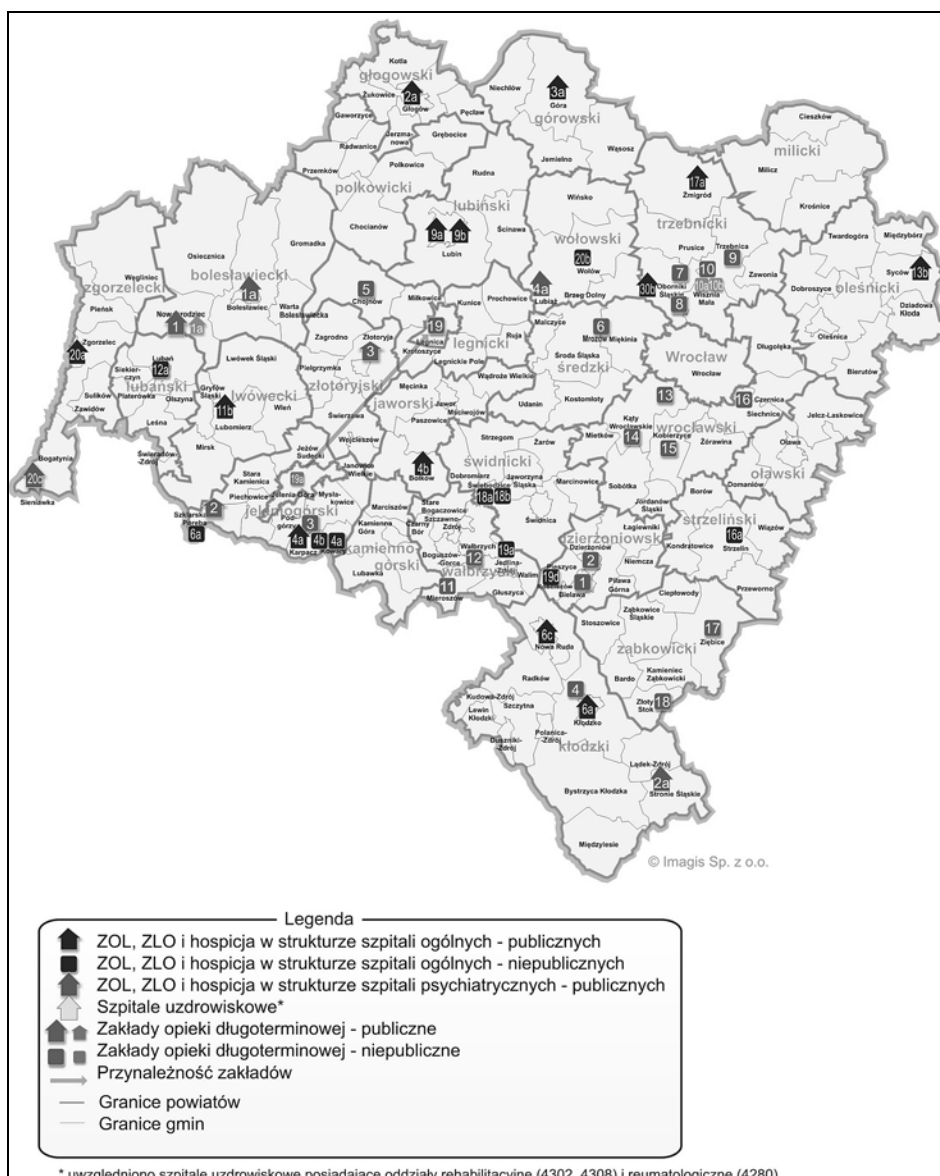


biały	poniżej 0,1%	jasnoszary	od 0,1% do 2,5%
ciemnoszary	od 2,5% do 5,7%	czarny	powyżej 5,7%

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 przekształcania 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 wysokospecjalistycznych szpitali, które utworzyły SOR, obsługujące 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 Zdrój,
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.

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 zadłużanie się publicznych zakładów opieki zdrowotnej,
3. poprawę dostępności do zabiegów ratujących życie, w szczególności w zakresie świadczeń wysokospecjalistycznych,
4. wdrożenie specyficznych metod i narzędzi do efektywnego zarządzania systemem ochrony zdrowia.

Proponowane kierunki zmian w systemie ochrony zdrowia powinny obejmować:

1. tworzenie wysokospecjalizowanych 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.

Społeczeństwo obywatelskie

dr Dorota Moroń, Uniwersytet Wrocławski

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 wizje 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 organizacji, które prowadzą działalność nie nastawioną na zys 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, co 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; Golinowska, 2006).

Spółeczeństwo 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).

Spółeczeństwo 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).

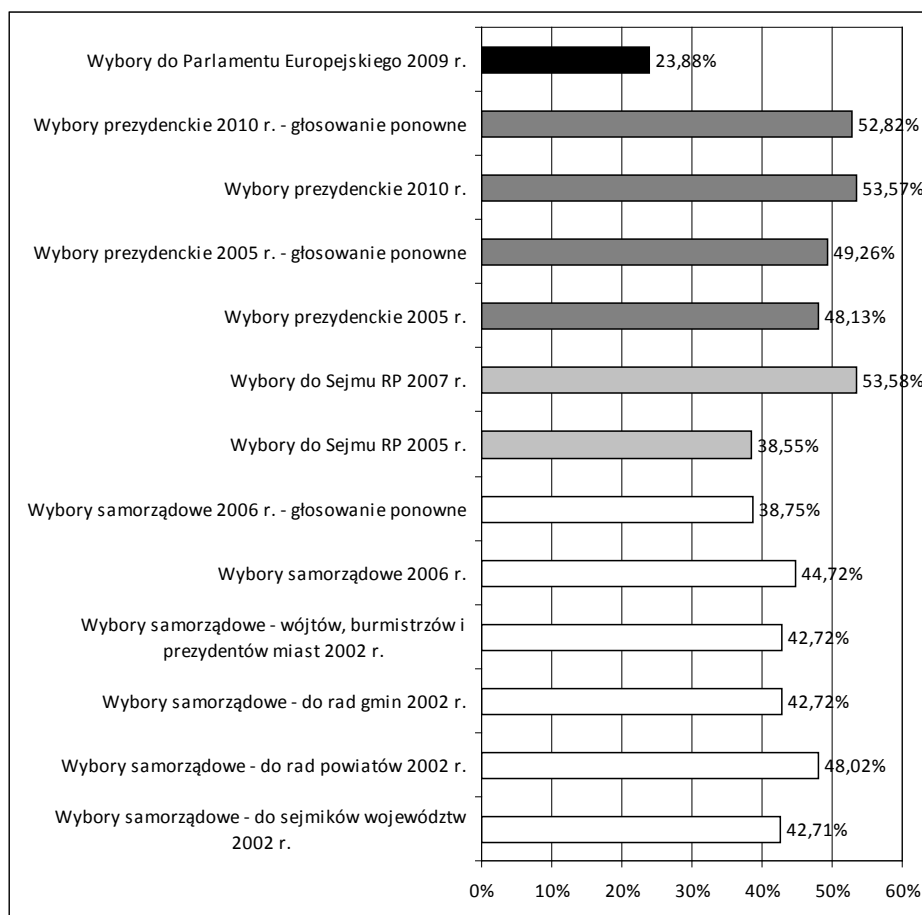
Polityczne zaangażowanie obywateli

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.

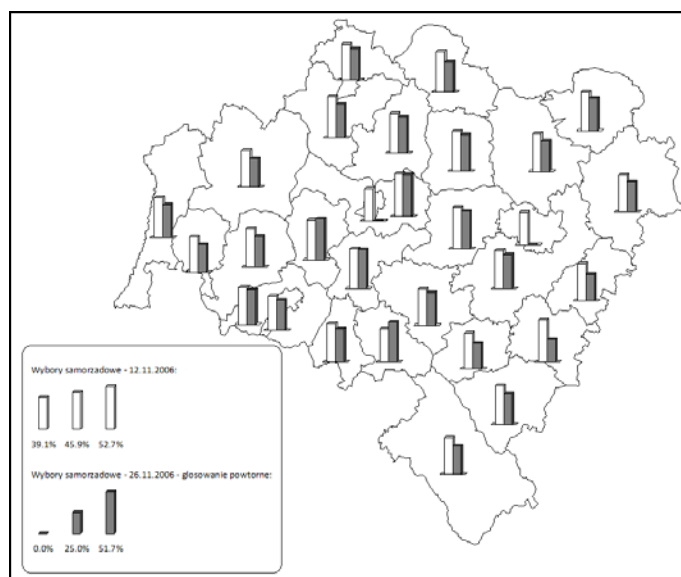
Nie ma wielu możliwości porównania i opisanie aktywności politycznej na poziomie lokalnym w momencie, gdy nie przeprowadzamy badań empirycznych. Wskaźnikiem może być zaangażowanie wyborcze, chociaż pisząc o frekwencji w wyborach należy pamiętać, że to tylko jedna z możliwych form działań.

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 z 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 z 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 z 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.

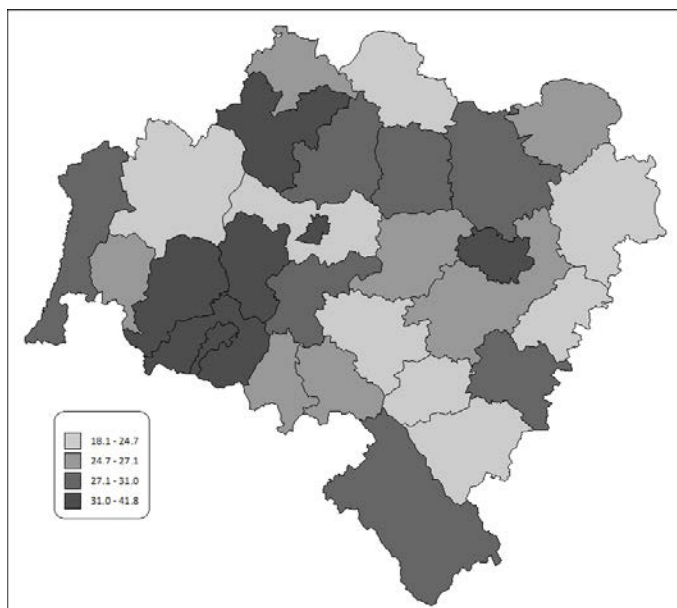
Jedną z form aktywności obywateli o charakterze politycznym jest możliwość organizacji i udziału w referendum lokalnym. Referendum lokalne jest podstawową instytucją demokracji bezpośredniej. Za jego pomocą mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają 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 stanowiącego 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*).

Společne zaangażowanie obywateli

Společna 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.

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, zagospodarowywania 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 zlecenia, 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
Powierzenie 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 zlecenia:					
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/pdf/sprawozdanie_z_ustawy_2008.pdf, 03.10.2010, s. 108-237.

Odnośnie 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 większość 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 najściślejsza.

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 różnorodne 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, *Spółeczeństwo 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, *Spółeczeństwo 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.) *Spółeczeństwo 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.
- Żałuska M., 1998, *Prawne i organizacyjne ramy działania organizacji pozarządowych*, (w:) Żałuska 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.

Rekomendacje

dr Marta Makuch, Uniwersytet Wrocławski

mgr Jolanta Mizera-Pietraszko, Politechnika Wrocławska

dr Dorota Moroń, Uniwersytet Wrocławski

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 doksztalcania 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 kolejnych, 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 dn. 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 ekсклюzji. 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. Indywidualizowana 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. Zdobyć 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. Rudymetarnym 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, opierających się na trzech elementach: prewencji, środkach karnowychowawczych 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 doświadczenia 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 wysokospecjalistycznej 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 (likwidację, łączenie, przeprofilowanie) szpitali niespełniających 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, szacowanymi 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 wysokospecjalistycznych 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 rozwiać 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

Tabela 1.	Struktura wiekowa ludności województwa dolnośląskiego w roku 2009	33
Tabela 2.	Wyniki egzaminu końcowego szkół podstawowych w roku 2010	42
Tabela 3.	Symulacja zapotrzebowania na miejsca w Młodzieżowych Ośrodkach Wychowawczych oraz Młodzieżowych Ośrodkach Socjoterapeutycznych	43
Tabela 4.	Liczba uczelni oraz studentów w przekroju lat i typów uczelni	47
Tabela 5.	Przebieg przewodów doktorskich w roku akademickim 2009/2010	50
Tabela 6.	Wykształcenie nauczycieli w przekroju przedmiotów	52
Tabela 7.	Odsetek osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych ze względu na typ wykluczenia w przekroju wojewódzkim	63
Tabela 8.	Udzielone świadczenia z pomocy społecznej w województwie dolnośląskim w 2009 roku	69
Tabela 9.	Wypadki, liczba zabitych i rannych oraz wskaźniki na 100 wypadków według województw w 2009 r.	87
Tabela 10.	Analiza SWOT systemu ochrony zdrowia	102
Tabela 11.	Liczba szpitali ogólnych i łóżek szpitalnych wg województw w 2007 r.	105
Tabela 12.	Powiaty, w których relacja zadłużenia do ich dochodów lub zadłużenia powiększonego o zobowiązania SPZOZ do ich dochodów przekroczyła 60%	107
Tabela 13.	Zobowiązania wymagalne samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (w tys. zł).....	108
Tabela 14.	Osoby rezygnujące ze świadczeń zdrowotnych z różnych powodów w tysiącach i odsetkach osób (2004 r.)	110
Tabela 15.	Komitety wyborcze wg rodzaju i województw w wyborach samorządowych z roku 2006	121
Tabela 16.	Wybrane formy współpracy finansowej i pozafinansowej administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi w województwie dolnośląskim w roku 2008	125

Spis rycin

Ryc. 1.	Badanie CBOS: Jak Pan(i) ogólnie ocenia obecną sytuację na rynku pracy w Polsce? ..	9
Ryc. 2.	Współczynnik aktywności ekonomicznej i wskaźnik zatrudnienia w 2009 r. w Polsce według województw	11
Ryc. 3.	Stopa bezrobocia i stopa bezrobocia długotrwałego (powyżej 12. miesięcy) w województwie dolnośląskim w 2009 r.	15
Ryc. 4.	Udział bezrobotnych do 25. i po 50. roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych według województw (stan na 31 grudnia 2009 r.)	17
Ryc. 5.	Bezrobotni z wyższym wykształceniem w województwie dolnośląskim w latach 2004-2009	19
Ryc. 6.	Średnie przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w latach 2004-2009 w relacji do średniej krajowej (Polska=100)	21
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.	24
Ryc. 8.	Przyrost naturalny w województwie dolnośląskim w roku 1990 oraz latach 2002-2009	32
Ryc. 9.	Odsetek dzieci uczęszczających do placówek wychowania przedszkolnego w miastach i na wsi w roku szkolnym 2008/2009	37
Ryc. 10.	Ubóstwo skrajne – odsetek osób znajdujących się poniżej minimum egzystencji w 2009 roku wg województw	61
Ryc. 11.	Ubóstwo – odsetek osób znajdujących się poniżej ustawowej granicy ubóstwa w 2009 roku wg województw	61
Ryc. 12.	Relatywne ubóstwo – odsetek osób znajdujących się poniżej relatywnej granicy ubóstwa w 2009 roku wg województw	62
Ryc. 13.	Odsetek osób korzystających ze świadczeń z pomocy społecznej bez względu na rodzaj świadczenia, formę i źródło finansowania	66
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	67
Ryc. 15.	Powody przyznania pomocy społecznej w województwie dolnośląskim w 2009 roku – liczba rodzin u których wskazano dany powód	68
Ryc. 16.	Wskaźnik zagrożenia przestępstwami kryminalnymi na 10. tys. mieszkańców (mapa lewa) oraz wskaźnik wykrywalności przestępstw w powiatach na Dolnym Śląsku (mapa prawa)	84
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	93
Ryc. 18.	Wskaźnik udziału przestępstw popełnionych przez nieletnich do ogółem stwierdzonych – ogółem i o charakterze kryminalnym na Dolnym Śląsku w 2009 r. (w %)	94
Ryc. 19.	Rozmieszczenie szpitali w województwie dolnośląskim (bez Wrocławia)	104
Ryc. 20.	Zmiany poziomu zadłużenia SP ZOZ w latach 2003-2010	108
Ryc. 21.	Prognozowany przyrost naturalny w Polsce do roku 2035	109
Ryc. 22.	Odsetek łóżek na oddziałach geriatrycznych i opieki długoterminowej wobec ogólnej liczby łóżek szpitalnych w powiatach	111
Ryc. 23.	Rozmieszczenie zakładów opieki długoterminowej w województwie dolnośląskim (bez Wrocławia)	112
Ryc. 24.	Frekwencja w wyborach – średnia dla województwa dolnośląskiego	119
Ryc. 25.	Frekwencja w wyborach samorządowych z 2006 roku w województwie dolnośląskim	



	według powiatów	120
Ryc. 26.	Liczba organizacji pozarządowych na 10 tys. mieszkańców w powiatach województwa dolnośląskiego	123

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 Wydział 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.